



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 8. juunil 2017¹

Kohtuasi C-490/16

A. S.
versus
Sloveenia Vabariik
(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Sloveenia Vabariigi kõrgeim kohus))
ja
Kohtuasi C-646/16
Jafari

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof Wien (kõrgeim halduskohus, Viin)
(Austria))

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Piirid, varjupaik ja sisseränne – Kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramine – Rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumid – Määruse (EL) nr 604/2013 artiklite 12, 13 ja 14 artiklite tõlgendamine – Määruse (EÜ) nr 562/2006 artikli 5 lõike 4 punkti c tõlgendamine)

Sissejuhatus

1. Kui vaadata Euroopa kaarti ja asetada sellele Euroopa Liidu kaart ning markeerida hoolikalt liidu välispiirid, tulevad välja teatavad ilmsed tõsiasiad. Ida poole jääb pikk maapiir, mis hõlmab vähemalt üheksat liidu liikmesriiki.² Balkani poolsaarel muutub geograafia – nagu ka ajalugu – pisut keeruliseks.³ Oluline on siin see, et Türgist viib otse Euroopa Liitu „maismaasild“. Euroopa Liidu territooriumist lõunasse jääb Vahemeri – mille saab ületada paadiga, kui olud inimese kodumaal on

1 Algkeel: inglise.

2 Põhjast lõunasse: Soome, Eesti, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia, Ungari, Bulgaaria ja Rumeenia. Venemaa Kaliningradi oblasti enklaavi ümbritsevad Poola, Leedu ja Läänemeri.

3 Nii on Horvaatial lisaks liidusisestele piiridele Sloveenia ja Ungariga ka välispiirid Bosnia ja Hertsegoviina, Serbia ja Montenegroga. Kreekal on liidusisene piir Bulgaariaga ja liiduvälised riigipiirid Albaania, Makedoonia ja Türgiga.

piisavalt ebameeldivad, et ta selle hulljulge katsumuse ette võtaks. Kõige lühem on mereületus siis, kui randuda Kreekas, Maltal või Itaalias – või mere läänepoolseimas otsas Hispaanias. Seega on Euroopa Liidu ida- ja kagupiir potentsiaalselt avatud maismaamigratsioonile,⁴ lõunapiir aga potentsiaalselt migratsioonile üle Vahemere.

2. Euroopa Liidu lääneserv on migratsioonile palju vähem avatud. Kõigepealt kulgeb mööda kogu liidu territooriumi lääneserva Atlandi ookeani rannik. Põhja pool on samuti meri: Iiri meri, La Manche ja Põhjameri;⁵ Skagerrak,⁶ Kattegat ja Läänemeri.⁷ Nagu Läänemere lõunaosal, on ka Rootsil põhjas maismaapiir Norraga, mis on tema naaberriik. Soomel on nii mere-⁸ kui ka maismaapiirid.⁹ Seega on läänes ja põhjas migratsioon nii geograafiliste kui ka kliimatiliste tingimuste tõttu palju keerulisem.

3. „Dublini süsteem“¹⁰ ei lähtu Euroopa kaardist, mida äsja kirjeldasin. See eeldab hoopis vaikumisi, et kõik rahvusvahelise kaitse taotlejad saavad õhu teel. Kui nad seda teeksid, oleks teoreetiliselt mõnevõrra suurem võimalus, et igasse 28 liikmesriiki saabuks (väga ligikaudu) võrdne arv taotlejaid.¹¹ Seda arvestades on kehtestatud süsteem väga mõistlik.

4. Veel üks oluline Dublini süsteemi tunnus on keskendumine rahvusvahelise kaitse taotlejale kui üksikisikule. Iga (Dublini III määruse artikli 2 punktis c määratletud) taotlejat hinnatakse III peatükis sätestatud kriteeriumide põhjal, et määrata kindlaks, milline liikmesriik vastutab tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Kogu määrus on sõnastatud üksikisiku seisukohast. See on mõistagi õige ja korrektne. Kaitset otsivad inimesed ei ole statistika; neid tuleb kohelda inimlikult ja nende põhiõigusi austades. Tavalistel aegadel võib Dublini III määruks ette nähtud lähenemisviisi rakendamine eeldada halduskooskõlastamist ja -koostööd eri liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel, kuid sellest ei teki olemuslikke ega ületamatuid raskusi.

5. Ajavahemikul septembrist 2015 kuni märtsini 2016 olid ajad kõike muud kui tavalised.

4 Genfi konventsioonis (vt käesoleva ettepaneku punkt 19) on pagulased määratletud kui konflikti või tagakiusamise eest põgenevad inimesed; terminit „pagulased“ kasutatakse ka laias tähenduses inimeste kohta, kes osalevad konfliktist tabatud riigist või piirkonnast lähtuvas inimvoolus, enne kui neil on olnud võimalus vormikohaselt taotleda pagulasseisundit ja see saada. Migratsioon on väga teistsugune mõiste. Rahvusvahelisel tasandil ei ole sõnal „migrant“ üldtunnustatud määratlust. Harilikult käsitatakse seda terminit nii, et see hõlmab kõiki juhtusid, mil asjaomane inimene on teinud migreerumisotsuse omal vabal tahtel, „isikliku mugavuse“ nimel, ilma et ükski väline tegur oleks teda sundinud. See on määrava tähtsusega erinevus „migrantide“ ja „pagulaste“ vahel. Väljendit „migrant“ kasutatakse sageli ajakirjanduses nn majandusmigrantide kohta – kes lahkuvad oma päritoluriigist üksnes majanduslikel põhjustel, mis ei ole seotud „pagulase“ mõistega, eesmärgiga oma elukvaliteeti aineliselt parendada; vt Rahvusvahelise Migratsiooni ameti (International Office for Migration) sõnastik ja Euroopa rändevõrgustiku sõnastik, samuti ÜRO pagulaste ülemvoliniku (edaspidi „ülemvolinik“) 11. juuli 2016. aasta avaldus „Refugee“ or „migrant“ – which is right?.

5 (Vastavalt): Iirima ja Ühendkuningriigi vahel; Ühendkuningriigi ja Prantsusmaa ja Belgia vahel; ning Ühendkuningriigi ja Madalmaade ja Saksamaa vahel.

6 Skagerraki väin eraldab Taanit Norrast, mis on tema naaberriik Euroopa Majanduspiirkonnas.

7 Kattegati väin ja Läänemeri eraldavad Taanit ja Saksamaad Rootsist.

8 Läänemeri, Botnia laht ja Soome laht.

9 Soomel on maismaapiirid Rootsiga (liidu liikmesriik), Norraga (EMP riik) ja Venemaaga (kolmas riik).

10 Tähistan selle terminiga üksteisele järgnenud õigusakte. Esiteks, Dublini konventsioon (Euroopa Ühenduse liikmesriigile esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise konventsioon; EÜT 1997, C 254, lk 1). Liikmesriigid kirjutasid sellele konventsioonile alla 15. juunil 1990 Dublinis. Dublini konventsioon jõustus algselt allakirjutanud 12 riigis 1. septembril 1997, Austria Vabariigis ja Rootsi Kuningriigis 1. oktoobril 1997 ning Soome Vabariigis 1. jaanuaril 1998. See konventsioon asendati nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrusega (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; edaspidi „Dublini II määrus“). Praegu jõus olev versioon on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31; edaspidi „Dublini III määrus“), millega tunnustati kehtetuks Dublini II määrus.

11 Praktikaks määrab see, milliseid liikmesriike teenindavad millised lennuliinid millistest sihtkohtadest, selle, millises liikmesriigis õhu teel saabuv rahvusvahelise kaitse taotleja esmalt maandub.

6. Euroopa Komisjoni asepresident kirjeldas Euroopa Liitu tabanud äkilise migratsioonitulva aluspõhjust nii:

„Maapealne põrgu on olemas. Selle nimi on Süüria. On mõistetav, et miljonid sealt pageda püüavad. Mõistetav on seegi, et nad püüavad jääda võimalikult kodu lähedale. Ja kui see ei õnnestu, üritavad nad mõistagi otsida turvapaika mujalt. [...] Üha rohkem inimesi põgeneb. Olukord naaberriikides pakub lootust vähe või vahel üldse mitte. Nii otsivad inimesed turvapaika Euroopas [Türgi kaudu, kus viibib rohkem kui kaks miljonit põgenikku]. Niikaua kui sõda jätkub, ei vaibu ka põgenike sissevool. Selle konflikti lõpetamiseks on vaja teha palju ja sellega on seotud terve maailm. Vahepeal aga peame tegema kõik jõupingutused, et põgenikevoolu hallata, anda inimestele turvaline peatuspaik selles piirkonnas, liidus ja ülejäänud maailmas.“¹²

7. Seetõttu ühines väga suurel arvul Süüriast ümber asuvaid isikuid seniste inimvooludega, mis suundusid Euroopa Liidu poole maailma teistest sõja- või näljapiirkondadest.¹³ Afganistanist ja Iraagist. Suure meediatähelepanu pälvisid õudsed tragöödiad, milles ülerahvastatud lekkivad täispuhutavad paadid 2015. aasta suvekuudel Vahemere ületamise käigus uppusid. Teine suurem Euroopa Liitu suunduv migratsioonitee oli aga maismaal, nimelt „Lääne-Balkani marsruut“.

8. See marsruut sisaldas mere- ja/või maismaareisi Türgist läände Kreekasse ning seejärel Balkani poolsaare lääneossa. Inimesed reisisid eeskätt läbi Makedoonia, Serbia, Horvaatia, Ungari ja Sloveenia.¹⁴ See marsruut muutus populaarseks pääsuteeks Euroopa Liitu 2012. aastal, mil lõdvendati Schengeni viisanõudeid viie riigi – Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Montenegro, Serbia ja Makedoonia – suhtes. Kuni märtsini 2016 said paljud seega reisida ühtsel põhimarsruudil, mis kulges Türgist Kreekasse ja sealt läbi Balkani poolsaare lääneosa põhja poole.¹⁵

9. Lääne-Balkani marsruudil reisijad ei soovinud jääda nendesse riikidesse, kust nad pidid endale meelepärasesse sihtkohta jõudmiseks läbi minema. Ka need riigid ei soovinud, et nad jääksid. Makedoonia ja Serbia ametiasutused võimaldasid transpordi (mille eest tasusid seda kasutanud inimesed)¹⁶ ja lubasid seda marsruuti kasutavatel inimestel liikuda üle piiri Horvaatiasse, eriti pärast seda, kui piir Ungariga suleti. Ka Horvaatia ja Sloveenia ametiasutused võimaldasid transpordi (seekord tasuta) ja lubasid inimestel liikuda üle vastavate piiride Austria ja Saksamaa poole. Balkani poolsaare lääneosa riikide poliitikat nende kolmandate riikide kodanike lubamisel enda territooriumile ja nendele võimaluste andmisel, näiteks transpordi võimaldamisel kuni piirini teel neile meelepärase sihtkoha poole on nimetatud „roheline tule näitamiseks“.

10. Komisjon tegi 27. mail 2015 muu hulgas ettepaneku võtta ELTL artikli 78 lõike 3 alusel vastu nõukogu otsus luua hädaolukorrale reageerimise mehhanism peamiselt Itaalia ja Kreeka abistamiseks, sest üldiselt olid nemad esimesed Euroopa Liitu sisenemise liikmesriigid ja seisid seetõttu vastamisi äkilise kolmandate riikide kodanike sissevooluga. See oli esimene ettepanek sellele sättele tugineda. Nõukogu võttis 14. septembril 2015 selle ettepaneku põhjal vastu otsuse.¹⁷ Seda tehes märkis nõukogu, et Kreeka ja Itaalia konkreetset olukorral on tagajärgi teistes geograafilistes piirkondades, näiteks „Lääne-Balkani rändemarsruudil“.¹⁸ Otsuse 2015/1523 eesmärkide hulka kuulus ühes

12 Toimetaja kommentaarid ajakirjas *Common Market Law Review*, 52, 6, 6.12.2015, lk 1437–1450, kus on osundatud esimese asepresidendi Frans Timmermans 21. oktoobri 2015. aasta kirja Euroopa Parlamendi sotsialistide ja demokraatide liidu fraktsioonile.

13 Vt komisjoni 10. veebruari 2016. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles antakse ülevaade Euroopa rände tegevuskava prioriteetsete meetmete rakendamise olukorrast (COM(2016) 85 final).

14 Ühiselt „transiitriigid“.

15 REACH, „Migration to Europe through the Western Balkans – Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Report, December 2015 to May 2016“, lk 4. Seda marsruuti on kirjeldatud kui suhteliselt lihtsat ja turvalist võrreldes teiste marsruutidega; vt viidatud ettekande lk 19.

16 Šelo-Šabić, S. ja Borić, S., „At the Gate of Europe“, ettekanne põgenike kohta Lääne-Balkani marsruudil. Kui kolmandate riikide kodanike sissevool jõudis Horvaatia piiri äärsesse Šidi linna, võimaldati neile tasuta transport üle piiri Horvaatias asuvasse vastuvõtukeskuse.

17 Nõukogu 14. septembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/1523, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks (ELT 2015, L 239, lk 146).

18 Otsuse 2015/1523 põhjendus 7.

nimetatud riigis rahvusvahelise kaitse taotluse esitanute ümberpaigutamine. Veel üks eesmärk oli võimaldada ajutiselt peatada Dublini III määruses sätestatud reeglid, nende seas kriteerium, mis asetab vastutuse rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest liikmesriigile, kuhu taotleja ebaseaduslikult kolmanda riigi piiri ületades esimesena sisenes. Selle meetme väidetav eesmärk oli 40 000 taotlejat kahe aasta jooksul teistesse liikmesriikidesse ümber paigutada. Otsus võeti vastu ühel häälel.

11. Nädala jooksul võttis nõukogu vastu teise otsuse, milles nähti ette 120 000 rahvusvahelist kaitset vajava kolmandate riikide kodaniku ümberpaigutamise kava.¹⁹ Otsusega 2015/1601 seati sisse ka jaotuskvoodid, millest nähtus, kui palju asjaomaseid kolmandate riikide kodanikke tuli liikmesriikidesse paigutada.²⁰ See otsus oli poliitiliselt vastuoluline ja võeti vastu kvalifitseeritud hääleteenamusega.²¹ Komisjoni presidendi kutsel peeti 25. oktoobril 2015 kõrgel tasandil kohtumine, millel osales nii liidu liikmesriike kui ka kolmandaid riike.²² Osalejad leppisid kokku reas meetmetes (mis väljendati „avalduks“) koostöö parendamiseks ja konsultatsioonide sisseseadmiseks Lääne-Balkani marsruudile jäävate riikide vahel. Samuti otsustasid nad võtta (kohe rakendamisele kuuluvad) meetmed eesmärgiga piirata teisest rännet, pakkuda peavarju kolmandate riikide kodanikele, hallata piire ning võidelda inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse vastu.²³ Millised täpselt on nende meetmete õiguslik alus ja õiguslikud tagajärjed, on ebaselge.²⁴

12. Vahepeal teatas ajakirjandus 21. augustil 2015, et Saksamaa on Süüria kodanikud Dublini III määruse nõuetest „vabastanud“.²⁵ Septembris 2015 taastas Saksamaa pärast mõne päeva jooksul sadade tuhandete inimeste vastuvõtmist piirikontrolli Austriaga. Ta tühistas selle nn vabastuse novembris 2015.

13. Ungari sulges 15. septembril 2015 piiri Serbiaga. Selle tagajärjel suunati suur inimvool ümber Sloveeniasse. Ungari rajas 16. oktoobril 2015 tara oma piirile Horvaatiaga. Makedoonia rajas ajavahemikus novembrist 2015 kuni veebruarini 2016 tara enda ja Kreeka vahelisele piirile.

14. Oktoobri lõpuks 2015. aastal oli Lääne-Balkani marsruudil Kreekast Kesk-Euroopasse reisinud ligi 700 000 inimest. Asjakohaseid arvuksid on eri allikates nimetatud „pretsedendituteks“, „massiivseks sissevooluks“ ja „erandlikeks“. Statistilised andmed riikidesse sisenemise ja registreerimise kohta on sellele marsruudile jäävates eri riikides erinevad. Serbiasse saabus päevas (oktoobris) ligikaudu 10 000 ja (novembris) ligikaudu 5000 inimest.²⁶

15. Sloveenia alustas enda ja Horvaatia vahelisele piirile tara rajamist 11. novembril 2015. Detsembris 2015 rajas Austria tara peamisele piiriületuskohale enda ja Sloveenia vahelisel piiril. Vahepeal oli Austria 16. septembril 2015 ajutiselt taastanud kontrolli sisepiiridel.

19 Nõukogu 22. septembri 2015. aasta otsus (EL) 2015/1601, millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse valdkonnas ajutised meetmed Itaalia ja Kreeka toetamiseks (ELT 2015, L 248, lk 80).

20 Veebruariks 2017, mil ümberpaigutamise periood oli kestnud 18 kuud, oli Kreekast ja Itaaliast ümber paigutatud kokku 11 966 varjupaigataotlejat: vt sisepoliitika peadirektoraadi ettekanne „Implementation of the 2015 Council decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece“, mille avaldas Euroopa Parlament. Komisjon on pidanud ümberpaigutamiskava rakendamise taset „ebapiisavaks“: komisjoni 16. märtsi 2016. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule „Esimene aruanne ümberpaigutamise ja ümberasustamise kohta“ (COM(2016) 165 final).

21 Ungari ei pidanud ennast eesliiniriigiks ja asus seisukohale, et see meede ei oleks talle kasulik. Tšehhi Vabariik, Ungari, Slovakkia ja Rumeenia hääletasid vastu, Soome jättis hääletamata – Euroopa Parlamendi uuringuteenistus, „Legislation on emergency relocation of asylum seekers in the European Union“.

22 Osalesid Albaania, Austria, Bulgaaria, Horvaatia, Kreeka, Makedoonia, Rumeenia, Saksamaa, Serbia, Sloveenia ja Ungari.

23 Komisjoni 25. oktoobri 2015. aasta pressiteade IP/15/5904.

24 Kõige usutavamalt võis see olla mõeldud riikidevaheliseks meetmeks rahvusvahelise, mitte liidu õiguse alusel. Sedatigi on ebaselge, kas liikmesriikidel oli säilinud selle meetme võtmiseks vajalik pädevus.

25 Mulle näib, et see ei ole väga täpne olukorra kirjeldus. Siiski näitab see, kuidas mõni inimene olukorda tajus.

26 Olukorda käsitlevate eri ettekannete hulka kuulub „Frontexi avaldus Lääne-Balkani marsruuti puudutavate suundumuste ja liikumiste kohta“.

16. Austria teatas 14. veebruaril 2016, et ta võtab vastu inimesi ainult Afganistanist, Iraagist ja Süüriast. Politseiteenistuste juhid kohtusid 18. veebruaril 2016 Zagrebis ja tegid avalduse.²⁷ „Rohelise tule näitamise“ poliitika Lääne-Balkani marsruudil lakkas, kui Austria (vebruaris 2016) oma liberaalset varjupaigapoliitikat muutis.

17. Mis puudutab teisi riike, siis taastas Prantsusmaa ajutiselt kontrolli sisepiiridel juulist 2016 kuni jaanuarini 2017. Taani tegi sedasama, pikendades seejärel kontrolli 4. jaanuarist 2016 kuni 12. novembrini 2016. Norra taastas kontrolli sisepiiridel 26. novembrist 2015 kuni 11. veebruarini 2017 ning Rootsi võttis samalaadsed meetmed 12. novembrist 2015 kuni 11. novembrini 2016.

18. Inimeste arvukat rännet Lääne-Balkani marsruudil suhteliselt lühikese aja jooksul 2015. aasta lõpul ja 2016. aasta algul koos sellega kaasnenud poliitiliste raskustega on üldiselt ja lühidalt nimetatud „põgenikekriisiks“ ehk „humanitaarkriisiks“ Balkani poolsaare lääneosas. Tegu oli suurima inimeste rändega Euroopas alates II maailmasõjast. Sellise täiesti erakorralise olustiku taustal on esitatud käesolevad kaks eelotsusetaotlust.

Rahvusvaheline õigus

Genfi konventsioon

19. Genfi pagulasseisundi konventsiooni²⁸ artikli 31 lõige 1 keelab loata riigis viibivate pagulaste karistamise ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest, kui nad põgenevad territooriumilt, kus on ohus nende elu või vabadus, ning kui nad teatavad endast ametiasutustele ja põhjendavad ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise. Artikli 31 lõike 2 kohaselt ei tohi riigid kehtestada pagulastele oma territooriumil muid liikumispiiranguid peale vajalike. Piiranguid võib kohaldada üksnes seni, kui pagulaste seisund on määratletud või nad saavad loa asuda teise riiki. Riigid peavad andma pagulastele mõistlikult aega ja vajalikud vahendid teise riiki pääsemise loa saamiseks.

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

20. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni²⁹ artiklis 3 on sätestatud, et kedagi ei või piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada.

Liidu õigusaktid

Harta

21. Euroopa Liidu põhiõiguste harta³⁰ artikkel 4 vastab Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklile 3. Harta artikkel 18 tagab varjupaigaõiguse kooskõlas Genfi konventsiooni sätetega.

27 Kohtusid Austria, Horvaatia, Makedoonia, Serbia ja Sloveenia politseiteenistuste juhid. Nimetatud avalduse punktides 5, 6 ja 7 on registreeritud osalejate kokkulepe, et esimese sisenemise luba antakse üksnes isikutele, kes vastavad Schengeni piirieskirjades ette nähtud sisenemistingimustele. Iraagi ja Süüria kodanikel pidi lubatama siseneda humanitaarkaaluks, kui nad vastavad teatavatele tingimustele, nt tõendavad oma kodakondsuse; ning nähtud ette ühised kriteeriumid, mida tuleb registreerimise käigus kontrollida. Oli mitmeid algatusi liidu tasandil ja liikmesriikide poolt (need on kokku võetud käesoleva ettepaneku punktides 12–17). Olen seda konkreetset avaldust maininud põhjusel, et see on eelotsusetaotluse küsimustega otseselt seotud.

28 Alla kirjutatud 28. juulil 1951 Genfis ja jõustunud 22. aprillil 1954 (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)), täiendatud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi koos „Genfi konventsioon“).

29 Alla kirjutatud 4. novembril 1950 Roomas (edaspidi „Euroopa inimõiguste konventsioon“).

30 ELT 2010, C 83, lk 389 (edaspidi „harta“) Lissaboni lepingu jõustumisel 1. detsembril 2009 sai harta esmase õiguse osaks (ELL artikli 6 lõige 1).

Dublini süsteem

Dublini III määrus

22. Dublini III määruse territoriaalset kohaldamisala reguleerivad normid on keerukad. Taanis oli selle eelkäija, Dublini II määrus alates 2006. aastast kohaldatav vastavalt Euroopa Ühenduse ja Taani Kuningriigi vahelisele lepingule, 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.³¹ Dublini III määruse suhtes sellist lepingut ei ole. Ühendkuningriik ja Iirimaa ei ole teatanud soovist osaleda Dublini III määruse vastuvõtmisel ja kohaldamisel vastavalt võimalusele, mille pakuvad artikkel 3 ja artikli 4a lõige 1 Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokollis nr 21 Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes. Teiste liidu liikmesriikide suhtes on see määrus kohaldatav tavaliselt, ilma piiranguteta.

23. Šveitsi suhtes on Dublini III määrus kohaldatav vastavalt Euroopa Liidu ja Šveitsi Konföderatsiooni vahelisele lepingule liikmesriigis või Šveitsis esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise kriteeriumide ja mehhanismide kohta.³²

24. Dublini III määruse põhjendustes on muu hulgas väljendatud järgmist.

- Euroopa ühine varjupaigasüsteem (edaspidi „ühine varjupaigasüsteem“) on osa Euroopa Liidu eesmärgist luua järk-järgult vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, mis on avatud neile, kes olude sunnil Euroopa Liidus õiguspäraselt kaitset taotleavad. See rajaneb Genfi konventsiooni täielikul ja kõiki hõlmaval kohaldamisel. Ühine varjupaigasüsteem peaks lühiajaliselt hõlmama selget ja toimivat menetlust rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks.³³
- Selline menetlus peaks põhinema liikmesriikide ja asjaomaste isikute seisukohast erapooletutel ja õiglastel alustel. Eelkõige peaks see võimaldama kiiresti määrata vastutav liikmesriik, et tagada tegelik juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele ja mitte seada ohtu rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemise eesmärgi.³⁴
- Dublini süsteem on ühise varjupaigasüsteemi nurgakivi, kuna sellega jagatakse liikmesriikide vahel selgelt vastutus rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest.³⁵

31 Nõukogu 21. veebruari 2006. aasta otsus 2006/188/EÜ Euroopa Ühenduse ja Taani Kuningriigi vahelise lepingu sõlmimise kohta, millega laiendatakse Taanile nõukogu määruse (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, ja nõukogu määruse (EÜ) nr 2725/2000, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil, sätteid (ELT 2006, L 66, lk 38).

32 Leping ja protokoll Šveitsi Konföderatsiooni ja Liechtensteini Vürstiriigiga jõustus 1. märtsil 2008 (ELT 2008, L 53, lk 5). See kiideti heaks nõukogu 28. jaanuari 2008. aasta otsusega 2008/147/EÜ (ELT 2008, L 53, lk 3) ja nõukogu 24. oktoobri 2008. aasta otsusega 2009/487/EÜ (ELT 2009, L 161, lk 6). Seega on Dublini süsteem kohaldatav ka Liechtensteini Vürstiriigi suhtes. Island ja Norra kohaldavad Dublini süsteemi vastavalt Euroopa Liidu sõlmitud kahepoolsetele lepingutele, mis kiideti heaks nõukogu 15. märtsi 2001. aasta otsusega 2001/258 (EÜT 2001, L 93, lk 38).

33 Põhjendused 2, 3 ja 4.

34 Põhjendus 5.

35 Põhjendus 7.

- Dublini süsteemi kohaldamisel on vaja arvesse võtta liidu varjupaigaõigustikku.³⁶
- Lapse parimate huvide kaitse ja austus pereelu vastu on Dublini III määruse kohaldamisel esmatahtsad.³⁷ Ühe pere liikmete rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemine koos on kooskõlas perekonna ühtsuse põhimõtte austamisega.³⁸
- Selleks et tagada asjaomaste isikute õiguste tõhus kaitse, tuleks vastutavale liikmesriigile üleandmise otsustega seoses ette näha õiguslikud tagatised ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, kooskõlas eelkõige 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.³⁹
- Sellise sisepiirideta ala järkjärguline rajamine, kus isikute vaba liikumine on tagatud ELi toimimise lepingu kohaselt, ja kolmandate riikide kodanike sisenemise ja viibimise tingimusi käsitlevate liidu põhimõtete väljatöötamine, kaasa arvatud ühised jõupingutused välispiiride haldamisel, eeldavad tasakaalu loomist vastutuskriteeriumide vahel solidaarse vastutuse vaimus.⁴⁰
- Dublini III määrusega hõlmatud isikute kohtlemisel on liikmesriigid seotud oma kohustustega, mis tulenevad rahvusvahelistest õigusaktidest, sealhulgas Euroopa Inimõiguste Kohtu asjakohasest väljakujunenud kohtupraktikast.⁴¹
- Dublini III määrus austab põhiõigusi ja järgib eeskätt hartas tunnustatud põhimõtteid.⁴²

25. Dublini III määruse artiklist 1 nähtuvalt on selles määruses „sätestat[ud] kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest („vastutav liikmesriik“).

26. Artiklis 2 on sätestatud järgmised määratlused:

- „a) „kolmanda riigi kodanik“ – isik, kes ei ole liidu kodanik ELi toimimise lepingu artikli 20 lõike 1 tähenduses ning kes ei ole sellise riigi kodanik, kes osaleb [Dublini III määruses] Euroopa Liiduga sõlmitud lepingu alusel;
- b) „rahvusvahelise kaitse taotlus“ – [kvalifitseerumisdirektiivi] artikli 2 punktis h määratletud rahvusvahelise kaitse taotlus;
- c) „taotleja“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud;

36 Põhjendustes 10, 11 ja 12 on viidatud järgmistele õigusaktidele: 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9; edaspidi „kvalifitseerumisdirektiiv“); 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 6; edaspidi „menetlusedirektiiv“); ja 3) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96; edaspidi „vastuvõtudirektiiv“).

37 Põhjendused 13 ja 14.

38 Põhjendused 15 ja 16.

39 Põhjendus 19.

40 Põhjendus 25.

41 Põhjendus 32.

42 Põhjendus 39.

d) „rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine“ – taotluse läbivaatamine või rahvusvahelise kaitse taotluse üle otsustamine pädevate asutuste poolt kooskõlas [menetlusdirektiiviga] ja [kvalifitseerumisdirektiiviga], välja arvatud menetlused vastutava liikmesriigi määramiseks [Dublini III määruse] kohaselt;

[...]

l) „elamisluba“ – liikmesriigi asutuste välja antud luba, millega lubatakse kolmanda riigi kodanikul või kodakondsuseta isikul viibida liikmesriigi territooriumil, sealhulgas dokumendid, mille põhjal lubatakse territooriumil viibida ajutise kaitse korra raames või seni, kuni väljasaatmiskorralduse täitmist takistavad asjaolud lõppevad, välja arvatud viisad ja elamisload, mis on välja antud tähtaja vältel, mis on vajalik vastutava liikmesriigi määramiseks käesoleva määruse kohaselt, või rahvusvahelise kaitse või elamisloataotluse läbivaatamise tähtaja vältel;

m) „viisa“ – liikmesriigi luba või otsus, mida nõutakse selles või mitmes liikmesriigis läbisõiduks või viibimise eesmärgil sisenemiseks. Viisa liik määratakse kindlaks järgmiste määratluste kohaselt:

- „pikaajaline viisa“ – ühe liikmesriigi poolt kooskõlas tema siseriikliku õiguse või liidu õigusega väljastatud luba või otsus, mida on vaja, et siseneda sellesse liikmesriiki eesmärgiga viibida seal rohkem kui kolm kuud;
- „lühiajaline viisa“ – liikmesriigi luba või otsus ühe või mitme või kõigi liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul alates esimesest liikmesriikide territooriumile sisenemise kuupäevast;
- „lennujaama transiidiviisa“ – viisa, mis kehtib liikmesriikide ühe või mitme lennujaama rahvusvahelise transiidiala läbimiseks;

[...]“

27. Artikli 3 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid läbi vaatama selliste kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute rahvusvahelise kaitse taotlused, kes taotleavad rahvusvahelist kaitset ühe või teise liikmesriigi territooriumil, sealhulgas piiril või transiidialal. Iga niisuguse taotluse peab läbi vaatama üks, nimelt III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik.

28. Artikli 3 lõikes 2 on sätestatud:

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

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

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

29. Vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kriteeriumid (artikli 1 kohaldamisel) on sätestatud III peatükis (edaspidi „III peatüki kriteeriumid“). Artikli 7 lõikes 1 on ette nähtud, et neid kriteeriume kohaldatakse selles peatükis ette nähtud tähtsusjärjestuses. Artikli 7 lõike 2 kohaselt määratakse vastutav liikmesriik kindlaks olukorra põhjal, mis valitses hetkel, mil taotleja esitas esimest korda rahvusvahelise kaitse taotluse mõnele liikmesriigile. Tähtsusjärjestuse tipus on kriteeriumid seoses alaealistega (artikkel 8) ja pereliikmetega (artiklid 9, 10 ja 11). Need ei ole kummaski põhikohtuasjas otseselt vaidluse all.⁴³

30. Tähtsusjärjestuses järgmine on artikkel 12, kus on sätestatud elamisloa või viisa väljaandmisega seotud kriteeriumi tingimused. Artikli 12 lõikes 1 on ette nähtud, et kui taotlejal on kehtiv elamisloa, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest elamisloa välja andnud liikmesriik. Artikli 12 lõikes 2 on ette nähtud, et kui taotlejal on kehtiv viisa, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest viisa välja andnud liikmesriik, välja arvatud juhul, kui viisa anti välja mõne muu liikmesriigi nimel vastavalt esindamist käsitlevale kokkuleppele, nagu see on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määruse (EÜ) nr 810/2009⁴⁴ artiklis 8. Sel juhul vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest esindatud liikmesriik.

31. Artikli 13 pealkiri on „Liikmesriiki sisenemine ja/või seal viibimine“. Artikli 13 lõikes 1 on sätestatud:

„Kui käesoleva [määruse] artikli 22 lõikes 3 osutatud kahes loendis kirjeldatud otseste või kaudsete tõendite, sealhulgas määruses (EL) nr 603/2013⁴⁵ osutatud andmete põhjal tehakse kindlaks, et taotleja on kolmandast riigist maismaa, mere või õhu kaudu tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest liikmesriik, kuhu sel viisil siseneti. Vastutus lõpeb 12 kuu möödumisel ebaseadusliku piiriületuse päevast.“

32. Eelviimane, artiklis 14 ette nähtud kriteerium on seotud „viisavaba sisenemisega liikmesriiki“. Selles artiklis on sätestatud:

„1. Kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik siseneb mõne liikmesriigi territooriumile, kus temalt viisat ei nõuta, vastutab see liikmesriik tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

2. Lõikes 1 sätestatud põhimõtte ei kehti, kui kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik esitab oma rahvusvahelise kaitse taotluse mõnes muus liikmesriigis, kus temalt samuti ei nõuta territooriumile sisenemiseks viisat. Sel juhul vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest kõnealune muu liikmesriik.“

33. Viimane kriteerium (artikkel 15) puudutab lennujaama rahvusvahelisel transiidialal esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi ega ole käesolevate eelotsusetaotluste seisukohast oluline.

34. Artikli 17 lõike 1 kohaselt on liikmesriikidel kaalutusõigus teha erand Dublini III määruse artikli 3 lõikest 1 ja otsustada kolmanda riigi kodaniku esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus läbi vaadata ka juhul, kui liikmesriik III peatüki kriteeriumide kohaselt selle taotluse läbivaatamise eest ei vastuta.

35. V peatükk sisaldab „vastutava liikmesriigi“ kohustusi reguleerivaid sätteid. Selles peatükis on artiklis 18 loetletud teatavad kohustused, nende seas kohustus võtta vastu taotleja, kes on esitanud taotluse muus liikmesriigis (artikli 18 lõike 1 punkt a) ja võtta tagasi taotleja, kelle taotlus on läbivaatamisel ja kes on esitanud taotluse muus liikmesriigis või viibib elamisloata muu liikmesriigi territooriumil (artikli 18 lõike 1 punkt b).

⁴³ Vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 88.

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (ELT 2009, L 243, lk 1; edaspidi „viisaeeskiri“).

⁴⁵ Eurodaci määrus: vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 43.

36. Artikli 20 lõike 1 kohaselt peab vastutava liikmesriigi määramine algama niipea, kui rahvusvahelise kaitse taotlus on esimest korda liikmesriigile esitatud. Artikli 20 lõike 2 kohaselt loetakse rahvusvahelise kaitse taotlus esitatuks, kui taotleja esitatud vorm või ametiasutuste koostatud aruanne on laekunud asjaomase liikmesriigi pädevale asutusele.⁴⁶

37. Artiklis 21 on ette nähtud, et kui liikmesriik, kellele on esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus, on seisukohal, et taotluse läbivaatamise eest vastutab teine liikmesriik, võib ta võimalikult kiiresti ja igal juhul kolme kuu jooksul pärast artikli 20 lõike 2 tähenduses taotluse esitamise kuupäeva paluda sellel teisel liikmesriigil taotleja vastu võtta. Artikli 22 lõike 1 kohaselt⁴⁷ peab sellise palve saanud liikmesriik kontrollima, mida vaja, ja tegema taotleja vastuvõtmise palve suhtes otsuse kahe kuu jooksul palve saamisest. Artikli 22 lõikes 7 on sätestatud, et selle tähtaja jooksul vastamata jätmine on samaväärne palve rahuldamisega.⁴⁸

38. Samuti tuleb artikli 23 kohane palve võtta tagasi taotleja, kes esitab uue rahvusvahelise kaitse taotluse, esitada võimalikult kiiresti. Artiklist 25 tulenevalt peab palve saanud liikmesriik vastama võimalikult kiiresti, hiljemalt ühe kuu jooksul alates palve saamise kuupäevast. Artikli 25 lõike 2 kohaselt loetakse selle tähtaja jooksul vastamata jätmine palve rahuldamiseks.

39. Artiklites 26 ja 27 on ette nähtud teatavad menetluslikud tagatised. Esimesena nimetatud artiklis on sätestatud, et kui palve saanud liikmesriik nõustub taotleja vastu või tagasi võtma, peab palve esitanud liikmesriik teatama asjaomasele isikule otsusest ta vastutavale liikmesriigile üle anda. See otsus peab sisaldama teavet võimalike õiguskaitsevahendite kohta.

40. Artikli 27 lõike 1 kohaselt on taotlejatel õigus tõhusale õiguskaitsele üleandmisotsuse faktiliste või õiguslike asjaolude vaidlustamise või läbivaatamise kaudu kohtus.

41. Artiklis 29 on sätestatud:

„1. Palve esitanud liikmesriik annab taotleja või muu artikli 18 lõike 1 punktis c või d osutatud isiku pärast asjaomaste liikmesriikide omavahelist nõupidamist vastutavale liikmesriigile üle kooskõlas oma riigi õigusega esimesel võimalusel ja hiljemalt kuue kuu jooksul ajast, mil teine liikmesriik rahuldab vastuvõtmis- või tagasivõtmispalve või tehti lõplik otsus vaidlustamise või uuesti läbi vaatamise suhtes, kui sellel oli peatav toime vastavalt artikli 27 lõikele 3.

[...]

2. Kui üleandmine ei toimu kuue kuu jooksul, vabaneb vastutav liikmesriik kohustusest asjaomane isik vastu või tagasi võtta ning vastutus läheb üle palve esitanud liikmesriigile. Nimetatud tähtaega võib pikendada kõige rohkem ühe aastani, kui üleandmist ei saa teostada asjaomase isiku kinnipidamise tõttu, või kõige rohkem 18 kuuni, kui isik on põgenenud.

[...]“⁴⁹

46 Selle sätte täpne tähendus on vaidluse all kohtuasjas C-670/16: Mengesteab, mis on praegu Euroopa Kohtu menetluses.

47 Artikli 22 lõige 3 volitab komisjoni kehtestama rakendusakte, milles sisalduvates loeteludes nähakse ette asjakohased otsesed ja kaudsed tõendid, mille põhjal määratakse kindlaks vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastavalt Dublini III määrusele; vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 44.

48 Nende sätete tõlgendamisega seotud küsimusi on üles tõstetud ka kohtuasjas C-670/16: Mengesteab (mis on praegu Euroopa Kohtu menetluses).

49 Dublini III määruse artikli 29 tõlgendamise küsimused on üles kerkinud kohtuasjas C-201/16 Shiri (Euroopa Kohtu menetluses).

42. Artikli 33 pealkiri on „Varajase hoiatamise, valmisoleku ja kriisiohjamise mehhanism“. Artikli 33 lõikes 1 on sätestatud: „Kui komisjon teeb kindlaks, lähtudes eelkõige teabest, mille [Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, edaspidi „EASO“] on vastavalt määrusele (EL) nr 439/2010^[50] kogunud, et käesoleva määruse rakendamine võib sattuda ohtu kas liikmesriigi varjupaigasüsteemi ohustava suure koormuse tuvastamise ja/või liikmesriigi varjupaigasüsteemi toimimisel esinevate probleemide tõttu, siis esitab komisjon koostöös EASOga kõnealusele liikmesriigile soovitusel, kutsudes viimast üles koostama ennetavat tegevuskava.

[...]“

Dublini III määrust rakendavad õigusnormid

43. Määrusega (EL) nr 603/2013⁵¹ loodi Eurodac-süsteem. Selle eesmärk on aidata kindlaks määrata, milline liikmesriik vastutab Dublini III määruse kohaselt liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku poolt esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

44. Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 118/2014, millega on kehtestatud üksikasjalikud eeskirjad Dublini III määruse kohaldamise kohta,⁵² II lisa sisaldab kahte loendit, milles on näidatud tõendusviisid vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks Dublini III määruse kohaldamisel. Loend A viitab vormilisele tõendamisele, mille abil määratakse vastutus kindlaks niivõrd, kui puuduvad seda välistavad tõendid vastupidise kohta. Loend B viitab kaudsetele tõenditele, mis võivad küll olla kummutatavad, kuid millest teatavalte asjaoludel piisab vastutuse kindlaksmääramiseks.

Schengen

45. Vaba liikumine Euroopa riikide vahel on ühel või teisel kujul esinenud keskajast peale.⁵³ Schengeni lepingus, millele kirjutati alla 14. juunil 1985, nähti ette sisepiiride järkjärguline kaotamine ja lepinguosaliste riikide välispiiride kontroll. Schengeni lepingu rakendamise konventsioonile⁵⁴ kirjutati alla 19. juunil 1990. Selle konventsiooni reguleerimisalasse kuulusid niisugused küsimused nagu välispiiri korraldamine ja haldamine ning kontrolli kaotamine sisepiiridel, ühtse viisa väljaandmise kord ja ühtse andmebaasi (Schengeni infosüsteem, edaspidi „SIS“) käigushoidmine kõikide

50 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. mai 2010. aasta määrus, millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (ELT 2010, L 132, lk 11).

51 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem 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) tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (ELT 2013, L 180, lk 1; edaspidi „Eurodaci määrus“); vt artikkel 1.

52 30. jaanuari 2014. aasta määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1560/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT 2014, L 39, lk 1; edaspidi „Dublini rakendusmäärus“).

53 Üheks näiteks on Hansaliit, mis asutati eesmärgiga kaitsta sellesse kuuluvates linnades ja maades teatavaid kaubandushuve ja diplomaatilisi privileege, mille kaudu ühtaegu hõlbustati ja reguleeriti isikute vaba liikumist seoses kaubandusega. Ametlikult 1356. aastal asutatud Hansaliidu juured ulatusid 1159. aastasse, mil Heinrich Lövi Lübecki üles ehitas. Hansaliidul oli keskne osa Põhjamere ja Läänemere piirkonnas majanduse, kaubanduse ja poliitika kujundamisel üle 300 aasta.

54 Konventsioon, millega rakendatakse 14. juunil 1985. aastal Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel (EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9; edaspidi „Schengeni rakenduskonventsioon“). See konventsioon on jätkuvalt jõus, ehkki on osaliselt asendatud Schengeni piirieskirjadega, millega tunnustati kehtetuks artiklid 2–8. Vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 46.

lepinguosaliste jaoks, samuti lepinguosaliste sisserändetalituste vahelise koostöö võimaluste loomine. Amsterdami lepinguga hõlmati need küsimused liidu õigustikku. Kõik liidu 28 liikmesriiki ei osale Schengeni õigustikus täiel määral.⁵⁵ Eraldi kord on ette nähtud Iirimaa ja Ühendkuningriigi suhtes.⁵⁶

Schengeni piirieskirjad

46. Schengeni piirieskirjade⁵⁷ põhjendustes puutuvad asjasse järgmised avaldused. Sellise ala loomisega, kus isikud vabalt liiguvad, peavad kaasnema muud meetmed, nagu ühtne välispiiride ületamise poliitika.⁵⁸ Selles suhtes on üks põhjanevaid ühise välispiiride haldamise poliitika osi õigusaktide „ühiskorpuse“ kehtestamine.⁵⁹ Piirikontroll on mitte üksnes nende liikmesriikide huvides, kelle välispiiridel seda teostatakse, vaid kõikide liikmesriikide huvides, kes on sisepiiridel kontrolli kaotanud.

47. Edasi on põhjendustes märgitud, et piirikontroll peaks aitama võidelda ebaseadusliku sisserände ja inimkaubandusega ning vältida ohtu liikmesriikide sisejulgeolekule, avalikule korrale, rahvatervisele ja rahvusvahelistele suhetele.⁶⁰ Kontrolli piiril tuleks teostada inimväärikust täielikult austades. Piirikontrolli tuleks teostada professionaalselt ja lugupidaval viisil ning see peaks olema proportsionaalne taotletavate eesmärkidega.⁶¹ Piirikontroll hõlmab lisaks piiripunktis isikute kontrollimisele ja piiripunktide vahelisele patrull- ja vaatlustegevusele ka sisejulgeolekuriskide ning välispiiride julgeolekut mõjutada võivate ohtude analüüsimist. Seepärast on vaja kehtestada piiripunktides tehtavat kontrolli ning patrull- ja vaatlustegevust reguleerivad tingimused, kriteeriumid ja üksikasjalikud eeskirjad.⁶² Selleks et vältida liigset ooteaega piiripunktis, tuleks välispiiril teostatavat kontrolli leevendada erandlike ning ettenägematute asjaolude korral. Korrapäraselt templite löömine kolmandate riikide kodanike dokumentidesse jääb piiril kontrollide leevendamise korral kohustuslikuks. Dokumendi tembeldamine võimaldab kindlalt tuvastada piiri ületamise kuupäeva ja koha, ilma et iga juhtumi korral oleks kindlaks tehtud, kas kõik nõutavad reisidokumendi kontrollimeetmed on rakendatud.⁶³

55 Liidu 28 liikmesriigist osalevad 22 Schengeni õigustikus täiel määral; Bulgaaria, Horvaatia, Küpros ja Rumeenia on saamas täieõiguslikeks osalisteks. Horvaatia Euroopa Liiduga ühinemise akti artikli 4 lõike 2 kohaselt on Horvaatias kohaldatavad teatavad Schengeni õigustiku sätted. SIS II ei ole seal veel kohaldatav, kuid praegu on laual nõukogu otsuse eelnõu selle olukorra muutmiseks: 18. jaanuari 2017. aasta ettepanek: nõukogu otsus Schengeni infosüsteemi käsitlevate Schengeni õigustiku sätete kohaldamise kohta Horvaatia Vabariigis (COM(2017) 17 final). Schengeni õigustikus osalevad Euroopa Liiduga sõlmitud kahepoolsete lepingute kohaselt ka Liechtenstein, Island, Norra ja Šveits.

56 Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni õigustiku kohta (protokoll nr 19) artikli 4 kohaselt on Iirimaa ja Ühendkuningriigil õigus taotleda osalemist mõningates või kõigis Schengeni õigustiku meetmetes. Ühendkuningriigil on õigus rakendada tema territooriumile siseneda soovivate isikute suhtes piirikontrolli nii, nagu ta vajalikuks peab (Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 26 teatavate aspektide kohaldamise kohta Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes (protokoll nr 20), artikkel 1). Ühendkuningriigil on sõnaselge õigus teha erand ELTL artiklist 77 (mis käsitleb liidu poliitikat sise- ja välispiiri kontrolli suhtes). Nii on aluslepingutes tunnustatud, et Ühendkuningriik kontrollib oma piire ise. Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll Taani seisukoha kohta (protokoll nr 22) artikli 1 kohaselt ei osale nimetatud liikmesriik ELTL kolmanda osa V jaotise (liidu poliitika ning sisemeetmed vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) alusel esildatud meetmete võtmisel nõukogus.

57 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2006, L 105, lk 1). See määrus on hiljem kehtetuks tunnistatud ja asendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrusega (EL) 2016/399 (ELT 2016, L 77, lk 1), mida nimetatakse samuti Schengeni piirieskirjadeks. Käesolevas kohtuasjas olulisel ajal (s.o septembrist 2015 maini 2016) oli jõus eelmine Schengeni piirieskirjade redaktsioon vastavalt muudatustele, mis olid tehtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta määrusega (EL) nr 1051/2013 (ELT 2013, L 295, lk 1). Viitan käesolevas ettepanekus sellele Schengeni piirieskirjade redaktsioonile.

58 Põhjendus 2.

59 Põhjendus 4.

60 Põhjendus 6.

61 Põhjendus 7.

62 Põhjendus 8.

63 Põhjendus 9.

48. Artiklis 1 on sisuliselt ette nähtud Schengeni piirieskirjade kahetine eesmärk. Esiteks on seal ette nähtud piirikontrolli puudumine isikute suhtes, kes ületavad liidu liikmesriikide vahelisi sisepiire. Teiseks on sellega kehtestatud Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivad eeskirjad.

49. Artiklis 2 on sätestatud järgmised määratlused:

„[...]2) „välispiirid“ – liikmesriikide maismaapiirid, sealhulgas jõe- ja järvepiirid, merepiirid ning liikmesriikide lennujaamad, jõe-, mere- ja järvesadamad, kui need ei ole sisepiirid;

[...]

5) „liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavad isikud“ –

a) Euroopa Liidu kodanikud [ELTL artikli 20 lõike 1] tähenduses ja kolmandate riikide kodanikud, kes on vaba liikumise õigust kasutavate Euroopa Liidu kodanike pereliikmed, kelle suhtes kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2004/38/EÜ^[64];

b) mis tahes kodakondsusega kolmandate riikide kodanikud ja nende pereliikmed, kes omavad ühelt poolt liidu ja tema liikmesriikide ning teiselt poolt selliste kolmandate riikide vahel sõlmitud kokkulepete alusel Euroopa Liidu kodanikega võrdseid vaba liikumise õigusi;

6) „kolmanda riigi kodanik“ – isik, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik [ELTL] artikli 20 lõike 1 tähenduses ning kes ei ole hõlmatud [artikli 2] punktiga 5;

7) „isik, kelle kohta on antud hoiatus sisenemise keelamise eesmärgil“ – kolmanda riigi kodanik, kelle kohta on Schengeni infosüsteemis (SIS) antud hoiatus vastavalt [Schengeni rakenduskonventsiooni] artiklile 96 ning nimetatud artiklis sätestatud eesmärkidel;

8) „piiripunkt“ – koht, mille kaudu pädevad asutused lubavad ületada välispiiri;

[...]

9) „piirikontroll“ – vastavalt käesolevale määrusele ja selles sätestatud eesmärkidel piiril teostatav tegevus, mis igast muust põhjusest sõltumata leiab aset ainult piiriületamise kavatsuse või piiriületamise korral ning koosneb kontrollidest ning patrull- ja vaatlustegevusest;

10) „kontrollid piiril“ – piiripunktis teostatavad kontrollid tagamaks, et isikutel, sealhulgas nende transpordivahenditel ja nende valduses olevatel esemetel võib lubada siseneda liikmesriigi territooriumile või sealt lahkuda;

11) „patrull- ja vaatlustegevus“ – piiride valvamine piiripunktide vahel ja piiripunktide valvamine väljaspool nende ametlikku lahtiolekuaega selleks, et takistada isikutel kontrolli vältimist piiril;

[...]

13) „piirivalveametnik“ – vastavalt siseriiklikule õigusele piiripunkti või piirile või selle vahetusse lähedusse määratud ametiisik, kes kooskõlas käesoleva määruse ja siseriikliku õigusega täidab piirikontrolliga seotud ülesandeid;

[...]

64 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (ELT 2004, L 158, lk 77).

15) „elamisluba“ –

- a) kõik elamisload, mis on liikmesriikide poolt väljastatud vastavalt ühtsele vormile, mis on kehtestatud nõukogu määrusega (EÜ) nr 1030/2002^[65], ja direktiivi 2004/38/EÜ alusel väljastatud elamisload;
- b) kõik muud liikmesriigi poolt kolmandate riikide kodanikele väljastatavad dokumendid, millega lubatakse viibida liikmesriigi territooriumil, tingimusel et teave kõnealuste dokumentide kohta on edastatud ja seejärel üldsusele kättesaadavaks tehtud kooskõlas artikliga 34, välja arvatud:
 - i) ajutised load, mis on väljastatud alapunktis a osutatud elamisloa või varjupaiga esmataotluse läbivaatamiseni, ning
 - ii) viisad, mille liikmesriigid on väljastanud vastavalt ühtsele vormile, mis on kehtestatud nõukogu määrusega (EÜ) nr 1683/95;

[...]“⁶⁶

50. Artikli 3 kohaselt kohaldatakse Schengeni piirieskirju „kõigi liikmesriikide sise- või välispiire ületavate isikute suhtes, ilma et see mõjutaks a) liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omavate isikute õigusi; b) pagulaste ja rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute õigusi, eriti seoses välja- või tagasisaatmise lubamatuse põhimõttega“.

51. Artikli 3a kohaselt peavad liikmesriigid seda määrust kohaldades toimima täielikus kooskõlas asjakohaste liidu õigusaktide, sealhulgas hartaga, Genfi konventsiooniga ja põhiõigustega. See hõlmab kohustust teha otsused juhtumhaaval.

52. Artikli 5 pealkiri on „Sisenemise nõuded kolmandate riikide kodanikele“. Artikli 5 lõike 1 kohaselt kehtivad isiku suhtes, kel on kavas viibida liikmesriigi territooriumil kuni 90 päeva 180päevase ajavahemiku jooksul,⁶⁷ järgmised tingimused: a) tal on kehtiv reisidokument, mis annab talle õiguse piiri ületada; b) tal on kehtiv viisa; c) ta tõendab kavatsetava viibimise eesmärki ja tingimusi ning tal on piisavalt elatusvahendeid nii kavatsetava viibimise ajaks kui ka tagasipöördumiseks oma päritolumaale või sõiduks kolmandasse riiki, kus tema vastuvõtmine on tagatud, või ta on võimeline omandama need vahendid seaduslikul teel; d) tema kohta ei ole SISi kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil; ning e) teda ei peeta muu hulgas ohuks avalikule korrale ega sisejulgeolekule.⁶⁸

53. Erandina nendest nõuetest on artikli 5 lõike 4 punktis c sätestatud, et „kolmanda riigi kodanikel, kes ei täida ühte või mitut lõikes 1 sätestatud tingimust, võib liikmesriik lubada siseneda oma territooriumile humanitaarsetel kaalutlustel, riiklikes huvides või rahvusvaheliste kohustuste tõttu. Kui asjaomase kolmanda riigi kodaniku suhtes on antud lõike 1 punktis d osutatud hoiatus, teavitab talle oma territooriumile sisenemist lubav liikmesriik sellest teisi liikmesriike“.

54. Artikkel 8 lubab piirivalvel välispiiridel kontrolle erakorralistel ja ettenägematutel asjaoludel leevendada. Niisugusteks erakorralisteks ja ettenägematuteks asjaoludeks peetakse olukordi, kus ettenägematute sündmuste tõttu on piiril liiklus niivõrd intensiivne, et ooteaeg piiripunktis võtab liigselt aega ning kõik töötajate, vahendite ja korraldusega seotud ressursid on ammendatud.

65 13. juuni 2002. aasta määrus, millega kehtestatakse ühtne elamisloavorm kolmandate riikide kodanike jaoks (ELT 2002, L 157, lk 1).

66 Schengeni piirieskirjade artiklis 34 on loetletud küsimused, millest liikmesriigid peavad Euroopa Komisjoni teavitama, nagu elamisload ja piiripunktid. Vt viisade kohta käesoleva ettepaneku punkt 58.

67 Euroopa Kohus käsitles niisuguste viisade ja Dublini III määruse vahelist seost põgusalt oma hiljutises otsuses, 7.3.2017, X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punkt 48).

68 Artikli 5 lõikes 2 on sätestatud, et mittetäielik nimekiri nendest täiendavatest dokumentidest, mida piirivalveametnik võib nõuda kolmandate riikide kodanikelt lõike 1 punktis c sätestatud tingimuste täitmise tõendamiseks, on lisatud I lisas.

55. Artikli 8 lõikes 3 aga on ette nähtud, et ka kontrollide leevendamise korral peavad piirivalveametnikud lööma kolmandate riikide kodanike reisidokumentidesse templid nii sisse- kui väljasõidul vastavalt artikli 10 lõikele 1, kus on sätestatud, et kolmandate riikide kodanike reisidokumentidesse lüüakse sisenemisel ja väljumisel korrapäraselt templid. Templid tuleb lüüa: a) kehtivat viisat sisaldavatesse dokumentidesse, mis võimaldavad kolmandate riikide kodanikel piiri ületada; b) dokumentidesse, mis võimaldavad piiri ületada kolmandate riikide kodanikel, kellele liikmesriik väljastab viisa piiril; ja c) dokumentidesse, mis võimaldavad piiri ületada kolmandate riikide kodanikel, kelle suhtes viisanõue ei kehti.

56. Artiklis 13 on ette nähtud, et kolmanda riigi kodanikul, kes ei vasta kõikidele artikli 5 lõikes 1 sätestatud nõuetele ega kuulu artikli 5 lõikes 4 osutatud isikute kategooriasse, on keelatud siseneda liikmesriikide territooriumile. See ei piira varjupaigaõiguse, rahvusvahelise kaitse ega pikaajaliste viisade väljastamisega seotud erisätete kohaldamist.

SIS

57. SIS on sisuliselt infosüsteem, mis toetab kontrolli välispiiridel ja korrakaitsealast koostööd Schengeni piirieskirjade osalisriikides (edaspidi „Schengeni riigid“). Selle peamine eesmärk on aidata säilitada nendes riikides sisejulgeolekut, kui sisepiire ei kontrollita.⁶⁹ See tagatakse muu hulgas automatiseeritud päringumenetlusega, mis võimaldab piiri kontrollimisel näha isiku kohta antud hoiatusi. Liikmesriigid peavad sisestama SISi kolmandate riikide kodanike kohta (s.o isikute kohta, kes ei ole liidu kodanikud ega niisuguste riikide kodanikud, kellel on Euroopa Liidu ja nende riikide vahel sõlmitud lepingute kohaselt õigus samasugusele liikumisvabadusele nagu liidu kodanikel)⁷⁰ hoiatusteate, kui pädev ametiasutus või kohus otsustab jätta riiki sisenemise taotluse rahuldamata, lähtudes ohust avalikule korrale või avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule, mida selle isiku kohalolek võib põhjustada.⁷¹ Hoiatusteate võib sisestada ka siis, kui niisugused otsused põhinevad sellel, et kolmanda riigi kodaniku suhtes on kohaldatud väljasaatmist, sisenemisest keeldumist või tagasisaatmist hõlmavat meedet, mida ei ole tühistatud või mille täitmist ei ole peatatud.⁷²

Määrus (EÜ) nr 1683/95

58. Nõukogu määruses (EÜ) nr 1683/95⁷³ on ette nähtud liikmesriikides välja antavate viisade ühtne vorm (kleebis), mis peab vastama selle määruse lisa nõuetele. Nende nõuete hulka kuuluvad niisugused „turvaelemendid“ nagu viisakleebisesse sulandatud foto, optiliselt muutuv tähis, väljaandjaliikmesriigi logo, sõna „viisa“ ja üheksakohaline riiklik number.

69 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1987/2006, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist (ELT 2006, L 381, lk 4; edaspidi „II SISi määrus“), artikkel 1. See määrus asendas Schengeni rakenduskonventsiooni artiklid 92–119.

70 II SISi määruse artikli 3 punkt d.

71 II SISi määruse artikli 24 lõiked 1 ja 2. Kommenteerin SISi hoiatuste süsteemi üksikasjalikumalt oma ettepanekus kohtuasjas C-255/16: Ouhrami, C 225/16, EU:C:2017:398.

72 II SISi määruse artikli 24 lõige 3.

73 29. mai 1995. aasta määrus ühtse viisavormi kohta (EÜT 1995, L 164, lk 1; ELT eriväljaanne 19/01, lk 13).

Määrus (EÜ) nr 539/2001

59. Määruse (EÜ) nr 539/2001 I lisas on loetletud kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud.⁷⁴ See nõue ei piira pagulaste viisanõude kaotamise Euroopa lepingu kohaldamist.⁷⁵ II lisas loetletud kolmandate riikide kodanikud on sellest nõudest vabastatud lühiajaliste viisade osas. Samuti on liikmesriikidel õigus kehtestada viisanõudest erandeid teatavate piiratud isikukategooriate suhtes.⁷⁶

Viisainfosüsteem

60. Viisainfosüsteem (edaspidi „VIS“) loodi nõukogu otsusega 2004/512/EÜ.⁷⁷ Määruse (EÜ) nr 767/2008⁷⁸ artikli 1 kohaselt võimaldab VIS Schengeni riikidel vahetada viisaandmeid lühiajalise viisa taotluste ja nende suhtes tehtud otsuste kohta. Artikli 2 punkti f kohaselt on üks VISi eesmärke hõlbustada Dublini III määruse kohaldamist. Artiklis 4 on mõiste „viisa“ määratletud viitega Schengeni rakenduskonventsioonile. Viisakleebis viitab määruses nr 1683/95 määratletud ühtsele viisavormile. Mõiste „reisidokument“ tähendab passi või samaväärset dokumenti, mis annab selle omanikule õiguse ületada välispiire ning kuhu võib kanda viisa.

61. Artiklis 21 on sätestatud, et pädevatel asutustel peab olema võimalus teha VISis päringuid seoses asjaomase varjupaigataotleja sõrmejälgedega üksnes varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlakstegemise eesmärgil, kui see hõlmab kindlakstegemist, kas liikmesriik on andnud viisa või kas rahvusvahelise kaitse taotleja on „ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“ (vastavalt praeguste Dublini III määruse artiklite 12 ja 13 kohaselt).

Määrus nr 810/2009

62. Määruse nr 810/2009 artikli 1 lõikes 1 on ette nähtud, et selle määrusega kehtestatakse menetlused ja tingimused viisade andmiseks liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega kuni 90 päeva 180päevase ajavahemiku jooksul. Neid nõudeid kohaldatakse iga kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel peab liikmesriigi välispiiride ületamisel olema kehtiv viisa.

63. Artiklis 2 on kolmanda riigi kodanik määratletud kui isik, kes ei ole liidu kodanik. Viisa on liikmesriigi antud luba kas liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul alates esimesest liikmesriikide territooriumile sisenemise kuupäevast; või liikmesriikide lennujaamade rahvusvaheliste transiidialade läbimiseks. „Viisakleebis“ tähendab määruses nr 1683/95 määratletud ühtset viisavormi. Tunnustatud reisidokumendid on dokumendid, mida üks liikmesriik või mitu liikmesriiki tunnustavad kui sobilikku dokumenti viisa kinnitamiseks.⁷⁹

74 15. märtsi 2001. aasta määrus (EÜT 2001, L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65).

75 Määruse nr 539/2001 artikkel 3.

76 Need kategooriad on loetletud artikli 4 lõikes 1: nende hulka kuuluvad näiteks diplomaatiliste passide valdajad.

77 8. juuni 2004. aasta otsus viisainfosüsteemi (VIS) kehtestamise kohta (ELT 2004, L 213, lk 5).

78 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus) (ELT 2008, L 218, lk 60).

79 Vt vastavalt viisaeskirjade artikli 2 lõiked 1, 2, 6 ja 7.

Menetlusdirektiiv

64. Nagu nimigi viitab, on menetlusdirektiiviga ette nähtud rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluste ühine kord vastavalt kvalifitseerumisdirektiivile. Artikli 3 kohaselt kohaldatakse menetlusdirektiivi kõikide rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes, mis on esitatud Euroopa Liidu territooriumil.

65. Artikli 31 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et rahvusvahelise kaitse taotlused vaadatakse läbi võimalikult kiiresti vastavalt menetlusdirektiivis sätestatud korrale.⁸⁰ Üldjuhul tuleb läbivaatamismenetlus lõpule viia kuue kuu jooksul alates taotluse esitamisest. Ent kui taotlused kuuluvad läbivaatamisele Dublini III määruses sätestatud korras, algab kuuekuune tähtaeg hetkest, mil isiku taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik on selle määruse kohaselt kindlaks määratud.⁸¹ Liikmesriigid võivad ette näha taotluse läbivaatamise menetluse kiirendamise ja/või selle kohaldamise piiril või transiiditsoonis muu hulgas juhtudel, kui taotleja siseneb asjaomase liikmesriigi territooriumile „ebaseaduslikult“ või keeldub andmast sõrmejälgi vastavalt Eurodaci määrusele.⁸²

Tagasisaatmisdirektiiv

66. Direktiivi 2008/115/EÜ⁸³ artikli 1 kohaselt on selles direktiivis sätestatud ühised nõuded ja kord, mida tuleb kohaldada liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluvatele põhiõigustega ja rahvusvahelise õigusega, kaasa arvatud pagulaste kaitse ja inimõigustega seotud kohustustega.

67. Artiklis 2 on sätestatud, et seda direktiivi kohaldatakse liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes. Liikmesriigid võivad otsustada mitte kohaldada seda direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle kohta kehtib sisenemiskeeld vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 13 või kelle pädevad asutused on tabanud või kinni pidanud seoses liikmesriigi maismaa-, mere- või õhuvälispiiri ebaseadusliku ületamisega ning kes ei ole hiljem saanud luba või õigust selles liikmesriigis viibimiseks.

68. Artikli 3 kohaselt on kolmanda riigi kodanik isik, kes ei ole liidu kodanik ja kellel ei ole õigusi vabalt liikuda vastavalt Schengeni piirieskirjade artikli 2 lõikele 5. Mõiste „ebaseaduslik riigisviibimine“ on määratletud kui „kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta või enam ei vasta Schengeni piirieskirjade artiklis 5 sätestatud sisenemise tingimustele või muudele asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele“.⁸⁴

Eelotsusetaotlused

69. Käesolevates kahes eelotsusetaotluses palutakse Euroopa Kohtult suuniseid Dublini III määruse ja Schengeni piirieskirjade tõlgendamise kohta. Kohtuasjas A. S.⁸⁵ taotleb eelotsust Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Sloveenia Vabariigi kõrgeim kohus). Kohtuasjas Jafari⁸⁶ on eelotsusetaotluse esitanud Verwaltungsgerichtshof Wien (Austria kõrgeim halduskohus, Viin).

⁸⁰ Artikli 31 lõiked 1 ja 2.

⁸¹ Artikli 31 lõige 3.

⁸² Menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 8 punktid h ja i.

⁸³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98; edaspidi „tagasisaatmisdirektiiv“).

⁸⁴ Tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 lõiked 1 ja 2.

⁸⁵ Kohtuasi C-490/16.

⁸⁶ Kohtuasi C-646/16.

70. Eelotsusetaotlused esitanud kahe kohtu küsimused on omavahel seotud ja paljuski kattuvad. Sellepärast käsitlen mõlemat kohtuasja ühes ja samas ettepanekus. Kasutan sõna „migratsioon“ üldiselt kolmandate riikide kodanike sissevoolu kohta ajavahemikus septembrist 2015 märtsini 2016 (edaspidi „asjassepuutuv aeg“). See sissevool hõlmas nii pagulasi ja Euroopa Liidus rahvusvahelist kaitset taotlema kavatsevad inimesi kui ka migrante selle sõna üldisemas tähenduses.⁸⁷

Kohtuasi C-490/16: A. S.

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

71. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul suundus Süüria kodanik A. S. Süüriast Liibanoni ja läks seal edasi Türgisse, seejärel Kreekasse, Makedooniasse, Serbiasse, Horvaatiasse ja Sloveeniasse. Poolte vahel ei ole vaidlust selles, et ta reisis organiseeritud viisil, mida on nimetatud „migrantide rongiks“, läbi Serbia ning sisenes Horvaatiasse Serbiast ning et riigipiiri ületuspunktis saatsid teda Serbia ametivõimud. Ta anti üle Horvaatia riiklikule piirivalvele. Horvaatia piirivalve ei takistanud teda Horvaatiasse sisenemast, ei algatanud tema Horvaatiast väljasaatmise menetlust ega kontrollinud, kas ta vastab Horvaatia Vabariiki seaduslikult sisenemise tingimustele. Horvaatia ametiasutused hoopis korraldasid edasisõidu Sloveenia riigipiirini.

72. A. S. sisenes 20. veebruaril 2016 Sloveeniasse „migrantide rongis“ olnute sissevoolu osana Dobova piiripunktis, kus ta registreeriti. Järgmisel päeval (21. veebruaril 2016) viidi ta koos teiste läbi Balkani poolsaare lääneosa reisinud kolmandate riikide kodanikega Sloveenia-Austria piiril asuvatesse Austria julgeolekuasutustesse, kes saatsid nad tagasi Sloveeniasse. A. S. esitas 23. veebruaril 2016 Sloveenia ametiasutustele rahvusvahelise kaitse taotluse. Samal päeval saatsid Sloveenia ametiasutused kirja Horvaatia ametiasutustele vastavalt nende kahe riigi vahel sõlmitud Sloveenia territooriumile ebaseaduslikult sisenenud ja seal viibivate isikute väljaandmise või tagasisaatmise lepingu (rahvusvaheline leping) artikli 2 lõikele 1. Sloveenia palus Horvaatial tagasi võtta 66 inimest, kellest üks oli A. S. Horvaatia ametiasutused kinnitasid 25. veebruari 2016. aasta kirjas, et nad võtavad need inimesed tagasi. Sloveenia esitas Dublini III määruse alusel vormikohase tagasisivõtmistaotluse 19. märtsil 2016. Horvaatia ametiasutused kinnitasid 18. mail 2016 oma nõusolekut, et Horvaatia on vastutav liikmesriik.

73. Sloveenia siseministerium (Ministrstvo za notranje zadeve; edaspidi „Sloveenia ministerium“) teatas 14. juuni 2016. aasta otsusega A. S-ile, et Sloveenia tema rahvusvahelise kaitse taotlust läbi ei vaata ja et ta antakse üle Horvaatiale, kes on vastutav liikmesriik (edaspidi „Sloveenia ministeriumi otsus“).

74. See otsus põhines Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 sätestatud kriteeriumil. Nimetatud sättes on ette nähtud, et kui kolmanda riigi kodanik on ebaseaduslikult ületanud liikmesriigi piiri, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest see liikmesriik. See, kas konkreetsel juhul on olnud tegu ebaseadusliku piiriületusega, tehakse kindlaks otseste või kaudsete tõendite põhjal, nagu on kirjeldatud Dublini rakendusmääruse II lisa kahes loendis, sealhulgas võimalike Eurodaci andmete põhjal.

75. Sloveenia ministerium asus seisukohale, et A. S. sisenes veebruaris 2016 Horvaatiasse ebaseaduslikult. Sloveenia ministerium võttis samuti arvesse, et 18. mail 2016 vastasid Horvaatia ametiasutused positiivselt Sloveenia ametiasutuste palvele võtta Dublini III määruse alusel vastutus A. S-i taotluse eest vastavalt selle määruse artikli 13 lõikes 1 sätestatud kriteeriumile, mille kohaselt on

⁸⁷ Vt käesoleva ettepaneku 4. joonealune märkus.

Horvaatia A. S-i taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik.⁸⁸ Päring Eurodac-süsteemis ei andnud Horvaatia ja A. S-i suhtes positiivset tulemust, kuid see ei ole Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tõlgendamisel määrav. Siseriiklike ametiasutuste tegevus oli siis, kui inimesed „migrantide rongilt“ siirdusid üle riigipiiri Horvaatiasse, olnud sama nagu juhtudel, mil migrandid Eurodac-süsteemis registreeriti.

76. A. S. vaidlustas selle otsuse 27. juunil 2016 Upravno sodiščes (esimese astme kohus) põhjendusel, et artikli 13 lõikes 1 sätestatud kriteeriumi on vääralt kohaldatud. Horvaatia riigiasutuste tegevust tuleb tõlgendada nii, et ta sisenes Horvaatiasse seaduslikult.

77. See kaebus jäeti 4. juulil 2016 rahuldamata, kuid A. S-il õnnestus saavutada ministeeriumi otsuse täitmise peatamine.

78. Ta esitas esimese astme kohtu otsuse peale 7. juulil 2016 apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse. Nimetatud kohus on seisukohal, et A. S-i rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlakstegemiseks on tal vaja suuniseid, kuidas tõlgendada Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 sätestatud tingimust, „et taotleja on [...] ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“. Muu hulgas soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas sõnu „ebaseaduslikult ületanud“ tuleb tõlgendada tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punktist 2 ja Schengeni piirieskirjade artiklist 5 olenemata või koostoimes nendega. Samuti soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlaks teha, kas hinnangu andmisel selle kohta, kas A. S-i sisenemine liidu territooriumile oli ebaseaduslik, on oluline, et A. S. siirdus Serbiast üle piiri Horvaatiasse Horvaatia ametiasutuste järelevalve all, kuigi ta ei vastanud Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 nõuetele (sest tal ei olnud vajalikke dokumente, nagu näiteks kehtiv viisa).

79. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub samuti suuniseid teatavate Dublini III määruse menetluslike aspektide kohaldamise, nimelt selle kohta, kas selle määruse artiklist 27 tulenev A. S. -i õigus tõhusale õiguskaitsele hõlmab õigusliku hinnangu andmist selle kohta, kuidas tuleb käsitada artikli 13 lõikes 1 kasutatud mõistet „ebaseaduslikult sisenemine“. Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, on vaja kindlaks teha, kuidas toimivad Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 ja artikli 29 lõikes 2 ette nähtud tähtjad. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas tähtaja kulg jätkub, kui artikli 27 lõike 1 alusel esitatakse kaebus, iseäranis juhul, kui üleandmine on artikli 27 lõike 3 kohaselt välistatud.

80. Nii taotles eelotsusetaotluse esitanud kohus 13. septembril 2016 eelotsust järgmistes küsimustes:

- „1. Kas [Dublini III määruse] artikli 27 kohane kohtulik kaitse hõlmab ka artikli 13 lõike 1 kohase kriteeriumi tingimuste tõlgendamist, kui tegemist on liikmesriigi otsusega jätta rahvusvahelise kaitse taotlus läbi vaatamata, kuivõrd taotleja taotluse läbivaatamise eest on samal alusel vastutuse võtnud juba teine liikmesriik, ja kui taotleja otsuse vaidlustab?
2. Kas [Dublini III määruse] artikli 13 lõike 1 kohast riigipiiri ebaseaduslikult ületamise tingimust tuleb tõlgendada iseseisvalt ja autonoomselt või hoopis koostoimes [tagasisaatmisdirektiivi] artikli 3 punktiga 2 ja Schengeni piirieskirjade artikliga 5, milles on määratletud piiri ebaseaduslik ületamine, ja kas seda tõlgendust tuleb kohaldada [selle määruse] artikli 13 lõike 1 suhtes?
3. Võttes arvesse vastust teisele küsimusele, kas [Dublini III määruse] artikli 13 lõikes 1 kasutatud mõistet „riigipiiri ebaseaduslikult ületamine“ tuleb käesoleva kohtuasja asjaoludel tõlgendada nii, et kui liikmesriigi ametivõimud korraldavad piiriületamise läbisõidu korras teel liidu teise liikmesriiki, siis ei ole tegu ebaseadusliku piiriületamisega?

⁸⁸ Dublini III määruse artikli 22 lõikes 3 on sätestatud, et see, kas on toime pandud ebaseaduslik piiri ületamine, tuvastatakse Dublini rakendusmääruse kohaselt otseste või kaudsete tõendite põhjal. Upravno sodišče Republike Slovenije (Sloveenia Vabariigi esimese astme halduskohus) tõdes, et A. S-i asjas ei ole ebaseaduslik Horvaatiasse sisenemine dokumentides vormikohaselt tõendatud.

4. Kui vastus kolmandale küsimusele on jaatav, siis kas sellest tulenevalt tuleb tõlgendada [Dublini III määruse] artikli 13 lõiget 1 nii, et see keelab saata kolmanda riigi kodanikku tagasi [liikmes]riiki, kus ta algelt liidu territooriumile sisenes?
5. Kas [Dublini III määruse] artiklit 27 tuleb tõlgendada nii, et artikli 13 lõikes 1 ja artikli 29 lõikes 2 ette nähtud tähtajad ei kulge, kui taotleja teostab õigust kohtulikule kaitsele ja seda enam siis, kui see eeldab ka eelotsusetaotlust või kui liikmesriigi kohus ootab [Euroopa Kohtult] vastust samasugusele küsimusele, mis esitati teises kohtuasjas? Teise võimalusena, kui need tähtajad sellisel juhul siiski kulgevad, siis kas vastutaval liikmesriigil ei ole siiski õigust vastuvõtmisest keelduda?“

Menetlus Euroopa Kohtus

81. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palus Euroopa Kohtul lahendada eelotsusetaotlus kiirmenetluses. Euroopa Kohus jättis selle palve 27. septembri 2016. aasta kohtumäärusega rahuldamata. Siiski loeti selle kohtuasja lahendamine seejärel 22. detsembri 2016. aasta otsusega prioriteetseks, sest selles on tekkinud samu küsimusi nagu kohtuasjas C-646/16: Jafari, mis on lahendamisel kiirmenetluses.

82. A. S., Kreeka, Ungari, Sloveenia, Ühendkuningriik ja Šveits ning Euroopa Komisjon on esitanud oma kirjalikud seisukohad. Arvestades selle kohtuasja sarnasust kohtuasjaga C-646/16: Jafari, otsustas Euroopa Kohus pidada nendes kahes kohtuasjas ühise kohtuistungi.⁸⁹

Kohtuasi C-646/16: Jafari

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

83. Khadija Jafari ja Zainab Jafari on Afganistani kodanikud. Nad on õed. Khadija Jafaril on 2014. aastal sündinud poeg ning Zainab Jafaril on kaks tütart, kes on sündinud 2011. ja 2007. aastal. Ka lapsed on Afganistani kodanikud.

84. Kaks õde oma lastega (edaspidi „Jafari pered“) põgenesid Afganistanist, sest Taliban oli pidanud kinni nende abikaasad, keda kohustati võitlema Talibani armees. Nad keeldusid seda tegemast ja Taliban tappis nad. Seejärel hoidsid kahe õe Jafari äiad naisi luku taga: üks oli seisukohal, et minia luku taga hoidmine on paslik usulistel põhjustel; teine arvas, et luku taga on tema minial turvalisem. Õdede Jafariade isal õnnestus korraldada nende äralend Afganistanist. Õed kardavad, et kui nad Afganistani tagasi pöörduvad, panevad nende perekonnad nad uuesti luku taha ja on ka oht, et nad loobitakse kividega surnuks.

85. Jafari pered lahkusid Afganistanist detsembris 2015. „Inimsmugeldaja“ abiga reisisid nad kõigepealt Iraani kaudu (kus nad olid kolm kuud) läbi Türgi (kus nad olid ligikaudu 20 päeva) Kreekasse (kus nad olid kolm päeva). Kreeka ametiasutused jäädvustasid Zainab Jafari biomeetrilised andmed ja edastasid tema sõrmejäljed digitaalselt Eurodaci kaudu. Seejärel rändasid Jafari pered läbi Makedoonia, Serbia, Horvaatia ja Sloveenia, kuni jõudsid lõpuks Austriasse. Pärast Kreekast lahkumist möödus vähem kui viis päeva selleni, kui nad uuesti liidu territooriumile sisenesid.

⁸⁹ Ühisel kohtuistungil osalemise ja suuliste seisukohtade kohta vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 99.

86. Alates 18. novembrist 2015 oli Horvaatia alustanud kolmandate riikide kodanike sissevoolu filtreerimist. Ta lubas läbi oma territooriumi ainult Afganistanist, Iraagist ja Süüriast tulnuid – kes tõenäoliselt võisid kvalifitseeruda saama pagulasseisundit. Jafari pered vastasid sellele kriteeriumile. Horvaatias palusid nad arstiabi ühele Zainab Jafari tütardest. Abi ei tulnud. Nad veetsid tunni bussi oodates ja toimetati seejärel üle piiri Sloveeniasse.

87. Sloveenia pädevad ametiasutused koostasid 15. veebruaril 2016 dokumendi, milles registreeriti Jafari perede isikuandmed. Seal oli Zainab Jafari kohta kirjas „NEMČIJA/DEU“ (st „reisi sihtkoht: Saksamaa“). Khadija Jafari kohta olid tähed DEU käsitsi läbi kriipsutatud ja asendatud käsikirjalise märkiga „AUT“ (seega: „NEMČIJA/AUT“, st „reisi sihtkoht: Austria“).⁹⁰ Samal päeval jõudsid õed üheskoos üle piiri Austriasse ja esitasid selles riigis enda ja oma laste eest rahvusvahelise kaitse taotlused. Austria ametiasutused märgivad, et algul olid nad teada andnud, et soovivad reisida Rootsisse. Õed aga vaidlevad sellele vastu.

88. Pädev Austria ametiasutus (Austria föderaalne sisserände- ja varjupaigaamet (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, edaspidi „föderaalamet“ või „BFA“)) ei kontrollinud õdede väiteid Afganistanist äralendamise kohta, sest ta asus seisukohale, et nende rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik on Horvaatia. Olles kõigepealt pöördunud Sloveenia ametiasutuste poole, palus BFA 16. aprilli 2016. aasta kirjas Horvaatia ametiasutusel võtta vastutus õdede ja nende laste eest vastavalt Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punktile a. BFA väitis, et kuna Jafari pered on sisenenud liikmesriikide territooriumile ebaseaduslikult Horvaatia kaudu, vastutab see liikmesriik nende taotluste läbivaatamise eest. Pädev Horvaatia asutus ei vastanud. Selle tagajärjel teatas BFA talle 18. juuni 2016. aasta kirjas, et Dublini III määruse artikli 22 lõike 7 kohaselt lasub vastutus kõnealuste rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest nüüd pöördumatult Horvaatial.

89. BFA jättis 5. septembri 2016. aasta otsustega need rahvusvahelise kaitse taotlused „vastuvõetamatuse tõttu“ rahuldamata ja märkis, et nende taotluste läbivaatamise eest vastutab Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 kohaselt Horvaatia, ning tegi väljasaatmiskorralduse, mille kohaselt tuli Jafari pered Horvaatiasse tagasi saata. Oma põhjendustes lähtus BFA eeldusest, et õed ja nende lapsed sisenesid esmalt liidu territooriumile Kreekas. BFA sõnul lahkusid nad seejärel liidu territooriumilt ning sisenesid siis uuesti liikmesriikide territooriumile Horvaatias. Sisenemine Kreekasse ja Horvaatiasse loeti ebaseaduslikuks. Kreekas aga esines jätkuvalt süsteemseid vigu varjupaigamenetluses. Seetõttu loeti Dublini III määruse artikli 13 lõiget 1 kohaldades vastutavaks liikmesriigiks Horvaatia. Sealses varjupaigasüsteemis ei väidetud olevat süsteemseid vigu. Õed ei nõustu selle järeldusega.⁹¹

90. Nii haldusasutused kui ka Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus, Austria), kes tegi otsuse nende vaidlustatud otsuste peale esitatud kaebuse asjas, asusid seisukohale, et Jafari perede esitatud väited ja andmed Afganistanist minema reisimise kohta on usutavad. Samuti ei ole vaidluse all see, et Jafari perede „odüsseia“ toimus ajal, mil kestis kolmandate riikide kodanike massiline sissevool Balkani poolsaare lääneosast liidu territooriumile ajavahemikus septembrist 2015 märtsini 2016.

91. Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus) jättis Jafari perede kaebused 10. oktoobri 2016. aasta otsustega rahuldamata. Seejuures jättis ta sisuliselt muutmata BFA järeldused. Ta tuvastas, et Serbiast Horvaatiasse sisenedes olid Jafari pered ületanud piiri viisata, kuigi neil kui Afganistani kodanikel pidanuks see olema. Seega oli selle piiri ületamine ebaseaduslik. Niivõrd kui õnnestus kindlaks teha, olid nad sisenenud ka Austriasse ilma viisata ja seega samuti „ebaseaduslikult“.

⁹⁰ Niivõrd kui selle muudatuse (mis on märgitud üksnes sloveeni keeles) näib olevat teinud ametnik ilma taotlejate teadmise või nõusolekuta, annab see tunnistust survest, mille all piiriametnikud töötasid. Niiviisi perekonna lahutamisel tekiks probleeme seoses harta artiklitega 7 ja 24, mis käsitlevad õigust perekonnaelu austamisele ja lapse õigusi. Kui kaks õde koos oma lastega *oleksid* jõudnud eri liikmesriikidesse, oleks tõenäoliselt tekkinud probleeme seoses Dublini III määruse III peatüki muude kriteeriumidega.

⁹¹ Vt käesoleva ettepaneku punktid 231 ja 232.

92. Kaks öde (ent mitte nende lapsed) kaebasid selle kohtuotsuse eelotsusetaotluse esitanud kohtusse edasi. Nad märgivad, et nende rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta nende kummagi juhtumi erilisi asjaolusid. Nad väidavad, et sisenemise liidu territooriumile Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c alusel (s.o humanitaarsetel põhjustel). Seetõttu ei olnud see piiriületus Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses „ebaseaduslikult sisenemine“. Niisugustel kaalutlustel sõlmiti 18. veebruari 2016. aasta leping, millega lubati kolmandate riikide kodanikel siseneda liidu territooriumile, et liikuda läbi liikmesriikide sellesse kohta, kus nad tahavad varjupaika taotleda.⁹² Seetõttu on nende rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutav liikmesriik Dublini III määruse artikli 14 lõike 2 kohaselt Austria.

93. Eelotsusetaotluse esitanud kohus teadis, et Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Sloveenia Vabariigi kõrgeim kohus) on juba esitanud eelotsusetaotluse kohtuasjas C-490/16: A. S. Siiski on ta seisukohal, et Jafari perede rahvusvahelise kaitse taotluse asjaolud erinevad asjaoludest kohtuasjas A. S. Jafari perede juhtumist ei vastanud pädev Horvaatia ametiasutus vastutuse võtmise taotlusele, mis oli esitatud Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punkti a alusel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et vastutava liikmesriigi kindlaksmääramisel kohaldatav asjakohane III peatüki kriteerium on Dublini III määruse artikli 13 lõige 1. Selles määruses aga ei ole „ebaseaduslikult piiri ületamist“ määratletud. Seetõttu palub eelotsusetaotluse esitanud kohus suuniseid küsimuses, kas seda mõistet tuleb tõlgendada autonoomselt või võttes arvesse teisi liidu õigusakte, mis reguleerivad nõudeid liidu välispiiri ületavate kolmandate riikide kodanike suhtes, nagu Schengeni piirieskirjad. Niivõrd kui Horvaatia ametiasutused lubasid Jafari peredel oma riiki siseneda ja kontrollisid nende transportimist Sloveenia piirile, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas niisugune tegevus on tegelikult „viisa“ Dublini III määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 tähenduses.

94. Jafari pered märgivad, et asjakohane III peatüki kriteerium on artikkel 14 (viisanõuete esitamisest loobumine). Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole veendunud selle seisukoha õigsuses. Sellepärast soovib ta teada, kas vastutava liikmesriigi kindlaksmääramisel on asjakohane kriteerium see säte või artikli 13 lõige 1. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et arvestades Euroopa Kohtu otsuseid kohtuasjades Ghezelbash ja Karim,⁹³ saab varjupaigataotleja Dublini III määruse alusel tehtud üleandmisotsuse peale kaebuse esitamisel tugineda selle määruse kriteeriumide väärade kohaldamisele. Sellepärast on vaja kindlaks teha, millist kriteeriumi on õige kohaldada.

95. Samuti asetab eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimärgi alla Jafari perede väite, et nad kuuluvad Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c kohaldamisalasse. Nii palub ta Euroopa Kohtu seisukohta selle sätte õige tõlgendamise küsimuses.

96. Nii on eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused järgmised:

„1. Kas [Dublini III määruse] artikli 2 punkti m, artikli 12 ja artikli 13 tõlgendamisel tuleb arvesse võtta teisi õigusakte, millega on Dublini III määrusel kokkupuutepunkte, või tuleb viidatud sätetele omistada nendest eraldiseisev autonoomne tähendus?

2. Juhul kui Dublini III määruse sätteid tuleb tõlgendada teistest õigusaktidest eraldiseisvana:

- a) Kas põhikohtuasjade asjaoludel, mis leidsid aset ajal, mil asjaga kõige suuremal määral seotud riikide asutused puutusid kokku erakordselt suure hulga inimestega, kes nõudsid läbisõitu läbi nende riigi territooriumi, tuleb sisenemist riigi territooriumile, millega liikmesriik faktiliselt

⁹² See võib olla viide politseiteenistuste juhtide 18. veebruari 2016. aasta avaldusele (vt käesoleva ettepaneku punkt 16). Ent tegu võib olla ka viitega Euroopa Ülemkogu sama kuupäeva järeldustele. Eelotsusetaotlusest ei selgu, kummale nimetatud dokumentidest tuginetakse.

⁹³ Kohtuotsused, 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409) ja Karim (C-155/15, EU:C:2016:410).

nõustus ja mille ainueesmärk oli läbida selle riigi territoorium ja esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, pidada „viisaks“ Dublini III määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 tähenduses?

Kui teise küsimuse punktile a tuleb vastata jaatavalt:

- b) Kas läbisõidu eesmärgil riiki sisenemisega faktilist nõustumist silmas pidades tuleb lähtuda sellest, et „viisa“ on asjaomasest liikmesriigist lahkumisega kehtivuse kaotanud?
- c) Kas läbisõidu eesmärgil riiki sisenemisega faktilist nõustumist silmas pidades tuleb lähtuda sellest, et „viisa“ on jätkuvalt kehtiv, kui lahkumist asjaomasest liikmesriigist ei ole veel toimunud, või kaotab „viisa“ olenemata lahkumise toimumata jäämisest kehtivuse sellel kuupäeval, mil taotleja oma kavatsusest suunduda mõnda teise liikmesriiki lõplikult loobub?
- d) Kas juhul, kui taotleja loobub kavatsusest siseneda algselt sihtriigiks valitud liikmesriiki, tuleb rääkida pärast „viisa“ väljaandmist toime pandud pettusest Dublini III määruse artikli 12 lõike 5 tähenduses, millest tulenevalt ei ole „viisat“ väljaandev liikmesriik vastutav liikmesriik?

Kui teise küsimuse punktile a tuleb vastata eitavalt:

- e) Kas Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 sisalduvat väljendit „kolmandast riigist maismaa, mere või õhu kaudu tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“ tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasjade kirjeldatud eriomastes tingimustes ei ole välispiiri ebaseaduslikku ületamist toimunud?

3. Juhul kui Dublini III määruse sätete tõlgendamisel tuleb arvesse võtta teisi õigusakte:

- a) Kas hindamisel, kas tegemist on piiri „ebaseadusliku ületamisega“ Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses, tuleb arvesse võtta eelkõige seda, kas täidetud on Schengeni piirieskirjades sätestatud riiki sisenemise nõuded – eelkõige nõuded [nende eeskirjade] artiklis 5, mille kohaldatavus põhikohtuasjadele tuleneb riiki sisenemise kuupäevast?

Kui kolmanda küsimuse punktile a tuleb vastata eitavalt:

- b) Milliseid liidu õiguse sätteid tuleb hindamisel, kas tegemist on piiri „ebaseadusliku ületamisega“ Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses, eelkõige arvesse võtta?

Juhul kui kolmanda küsimuse punktile a tuleb vastata jaatavalt:

- c) Kas põhikohtuasjade asjaoludel, mis leidsid aset ajal, mil asjaga kõige suuremal määral seotud riigid puutusid kokku erakordselt suure hulga inimestega, kes nõudsid läbisõitu läbi nende riigi territooriumi, tuleb sisenemist riigi territooriumile, millega liikmesriik konkreetse asja asjaolusid kontrollimata faktiliselt nõustus ja mille ainueesmärk oli läbida selle riigi territoorium ja esitada rahvusvahelise kaitse taotlus mõnes teises liikmesriigis, pidada riiki sisenemise lubamiseks Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c tähenduses?

Kui kolmanda küsimuse punktidele a ja c tuleb vastata jaatavalt:

- d) Kas riiki sisenemise lubamine Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c tähenduses toob kaasa selle, et lähtuda tuleb Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 punkti b kohase viisaga samaväärsest loast ja seega „viisast“ Dublini III määruse artikli 2 punkti m tähenduses, millest tulenevalt tuleb vastutava liikmesriigi määramist reguleerivate Dublini III määruse sätete kohaldamisel arvesse võtta ka viidatud määruse artiklit 12?

Kui kolmanda küsimuse punktidele a, c ja d tuleb vastata jaatavalt:

- e) Kas läbisõidu eesmärgil riiki sisenemisega faktilist nõustumist silmas pidades tuleb lähtuda sellest, et „viisa“ on asjaomasest liikmesriigist lahkumisega kehtivuse kaotanud?
- f) Kas läbisõidu eesmärgil riiki sisenemisega faktilist nõustumist silmas pidades tuleb lähtuda sellest, et „viisa“ on jätkuvalt kehtiv, kui lahkumist asjaomasest liikmesriigist ei ole veel toimunud, või kaotab „viisa“ olenemata lahkumise toimumata jäämisest kehtivuse sellel kuupäeval, mil taotleja oma kavatsusest suunduda mõnda teise liikmesriiki lõplikult loobub?
- g) Kas juhul, kui taotleja loobub kavatsusest siseneda algselt sihtriigiks valitud liikmesriiki, tuleb rääkida pärast „viisa“ väljaandmist toime pandud pektusest Dublini III määruse artikli 12 lõike 5 tähenduses, millest tulenevalt ei ole „viisat“ väljaandev liikmesriik vastutav liikmesriik?

Kui kolmanda küsimuse punktidele a ja c tuleb vastata jaatavalt, kuid punktile d eitavalt:

- h) Kas Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 sisalduvat väljendit „kolmandast riigist maismaa, mere või õhu kaudu tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“ tuleb tõlgendada nii, et põhikohtuasjade kirjeldatud eriomastes tingimustes ei tule piiriületust, mis on kvalifitseeritav sisenemise lubamisena Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c tähenduses, pidada välispiiri ebaseaduslikuks ületamiseks?“

Menetlus Euroopa Kohtus

97. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palus lahendada käesoleva asja vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 105 kiirendatud menetluses. Euroopa Kohtu presidendi 15. veebruari 2017. aasta kohtumäärusega see palve rahuldati.

98. Oma kirjalikud seisukohad on esitanud Jafari pered, Austria, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Šveits ja Euroopa Komisjon.

99. Kohtuistungil, mis peeti 28. märtsil 2017 käesolevas asjas ja kohtuasjas C-490/16: A. S. ühiselt vastavalt kodukorra artiklile 77, esitasid A. S. ja Jafari pered, samuti Austria, Prantsusmaa, Kreeka, Itaalia, Ühendkuningriik ja komisjon oma suulised seisukohad.

Hinnang

Sissejuhatavad märkused

Dublini süsteem: lühike ülevaade

100. Dublini süsteemiga on ette nähtud menetlus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks.⁹⁴ Võimalus, et kolmandate riikide kodanikud saavad Schengeni alas vabalt reisida,⁹⁵ tekitas potentsiaalseid raskusi ning loodi mehhanism tagamaks, et põhimõtteliselt vastutab iga varjupaigataotluse läbivaatamise eest ainult üks osalev riik. Eesmärk on

⁹⁴ Dublini III määruse artikkel 1.

⁹⁵ Vt käesoleva ettepaneku punkt 45.

muu hulgas teha kiiresti kindlaks vastutav liikmesriik, et hoida ära ja pidurdada niinimetatud varjupaigaostlemist⁹⁶ ja teisest liikumist⁹⁷ ning hoida ära varjupaigataotlejate „orbiidile jäämist“ – olukorda, kus iga liikmesriik väidab, et tema ei vastuta, kuna üks teine liikmesriik kujutab endast turvalist kolmandat riiki ja peab seetõttu vastutama.⁹⁸ Dublini III määrust toetab Eurodaci määrus.

101. Dublini III määruse III peatüki esimeses kriteeriumide rühmas on vastutus taotluste läbivaatamise eest jaotatud perekonna ühtsuse põhjal.⁹⁹ Järgmiste kriteeriumide eesmärk on kindlaks teha, milline riik on aidanud suurimal määral kaasa taotleja sisenemisele või elamisele liikmesriikide territooriumil viisa või elamisloa andmise kaudu, oma piiride kontrollimisel hoolsuse rakendamata jätmise kaudu või loobudes asjaomaselt kolmanda riigi kodanikult viisat nõudmast.¹⁰⁰

Schengen

102. Schengeni piirieskirjade kohaselt on liikmesriigid kohustatud hoidma puutumatusena liidu välispiiri, mida tohib ületada ainult teatavates lubatud punktides. Kolmandate riikide kodanikud peavad vastama teatavatele nõuetele.¹⁰¹ Kolmanda riigi kodanik, kes on ebaseaduslikult piiri ületanud ja kellel ei ole õigust viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil, tuleb kinni pidada ning tema suhtes tuleb rakendada tagasisaatmistoiminguid.¹⁰² Praktikas on sageli nii, et liikmesriikide välispiiridele saabunud kolmandate riikide kodanikud ei soovi seal varjupaika taotleda ja keelduvad sõrmejälgi andmast, kui pädevad asutused neid võtta soovivadki.¹⁰³ Põhimõtteliselt saab asjaomaseid isikuid pidada sellest hetkest alates tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punkti 2 tähenduses ebaseaduslikult riigis viibivateks kolmandate riikide kodanikeks, kes ei soovi täita Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõikes 1 sätestatud nõudeid sisenemise suhtes.¹⁰⁴

103. Tagasisaatmisdirektiivi kohaselt eelistatud menetlus on vabatahtlik tagasipöördumine. Sunniviisilise tagasisaatmise korral peab asjaomane liikmesriik kehtestama üleliidulise sisenemiskeelu ja võib lisada selle info SISi.

96 „Varjupaigaostlemine“ tähendab varjupaigamenetluste kuritarvitamist sel teel, et üks ja sama isik esitab mitu varjupaigataotlust mitmes liikmesriigis ainsa eesmärgiga pikendada oma viibimist liikmesriikides; vt nt 3. detsembri 2008. aasta ettepanek, 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 (KOM(2008) 820 lõplik).

97 „Teisene liikumine“ (inglise keeles *secondary movements*) tähendab seda, kui migrandid, pagulased ja varjupaigataotlejad liiguvad eri põhjustel sellest riigist, kuhu nad kaitset või alalist ümberasustamist taotledes kõigepealt saabusid, mujale (vt Euroopa rändevõrgustiku varjupaiga- ja rändesõnastik „Asylum and Migration Glossary“).

98 Dublini III määruse põhjendused 2, 3, 4 ja 5.

99 Dublini III määruse artiklid 8–11.

100

Dublini III määruse artiklid 12, 13 ja 14. Kui kolmanda riigi kodanik esitab rahvusvahelise kaitse taotluse liikmesriigi lennujaama rahvusvahelisel transiidialal, vastutab taotluse läbivaatamise eest nimetatud liikmesriik (Dublini III määruse artikkel 15).

101

Vt Schengeni piirieskirjade artikkel 7 ja artikli 5 lõige 1.

102

Schengeni piirieskirjade artikli 12 lõige 1. See kohustus ei riiva neid, kes taotlevad pagulasseisundit, ega tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet. Vt menetlusdirektiivi artikli 9 lõige 1 seoses õigusega jääda liikmesriiki, kuni pagulasseisundi taotlus on läbi vaadatud, ja tagasisaatmisdirektiivi artikkel 6 seoses liikmesriikide kohustusega saata tagasi nende territooriumil ebaseaduslikult viibivad kolmandate riikide kodanikud.

103

Praktikas ei kohaldata Eurodaci määrust järjepidevalt; ning komisjon on saatnud liikmesriikidele mitmeid ametlikke kirju (s.o kirju, mis saadetakse enne ametlikku märgukirja, millele järgneb rikkumist käsitleva menetluse algatamine ELTL artikli 258 alusel). Vt komisjoni 14. oktoobri 2015. aasta teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule „Pagulaskriisi haldamine: ülevaade Euroopa rände tegevuskava raames võetud prioriteetsete meetmete rakendamise olukorras“, COM(2015) 510 final.

104

Tagasisaatmisdirektiivi artikli 2 lõike 2 punkt a. Liikmesriigid võivad otsustada jätta selle direktiivi kohaldamata, kui siseneda ei lubata Schengeni piirieskirjade artikli 13 alusel või kui isik tabatakse või peetakse kinni ebaseadusliku piiriületuse käigus.

104. Dublini süsteemi, Schengeni õigustiku ja tagasisaatmisdirektiiviga näib olevat ette nähtud ulatuslik meetmete komplekt. Käesolevas kahes kohtuasjas aga ilmnevad lüngad ja praktilised raskused nende reeglite rakendamisel olukorras, kus ebatavaliselt suurel arvul inimesi reisib varjupaika otsides suhteliselt lühikese aja jooksul Euroopa Liitu maitsi, mitte õhu kaudu. Olen juba kirjeldanud ajavahemikus septembrist 2015 kuni märtsini 2016 valitsenud olusid.¹⁰⁵

Eelotsuse küsimuste üldised teemad

105. Eelotsusetaotlused esitanud kahe kohtu küsimustes on mitu ühist teemat.

106. Esiteks, millist üldist metoodikat tuleb rakendada Dublini III määruse artiklites 12, 13 ja 14 sätestatud kriteeriumide tõlgendamisel? Sealhulgas, kas neid sätteid tuleb tõlgendada koostoimes Schengeni õigustikuga?¹⁰⁶ Teiseks, kas liidu transiitriikide (iseäranis Horvaatia ja Sloveenia) pakutud koostöö ja võimalused kujutasid tegelikult endast viisasad sama määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 tähenduses? (Seda küsimust ei ole kohtuasjas A. S. otsesõnu esitatud, kuid Euroopa Kohtu vastus võib siiski olla eelotsusetaotluse esitanud kohtule abiks põhikohtuasja lahendamisel.)¹⁰⁷ Kolmandaks, kuidas tõlgendada Dublini III määruse artikli 13 lõiget 1? Sealhulgas, mida tähendab sõnastus „ebaseaduslikult ületanud [...] piiri“ ning milline on selle sätte ja Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 ja tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punkti 2 vaheline suhe?¹⁰⁸ Neljandaks, kas nendele kolmandate riikide kodanikele, kellel lubati Balkani poolsaare lääneosas tekkinud humanitaarkriisi kestel Schengeni alasse siseneda, on kohaldatav Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punktis c sätestatud erand nõuetest kolmandate riikide kodanike sisenemise suhtes?¹⁰⁹ Viiendaks, mis kujutab endast Dublini III määruse artikli 14 tähenduses „viisavaba sisenemist“?

107. Kohtuasjas A. S. palutakse Euroopa Kohtul samuti hinnata teatavaid Dublini III määruse menetluslikke aspekte.¹¹⁰ Lõpuks on vaja hinnata nendes kahes kohtuasjas vaidluse all olevate sätete tõlgendamise praktilisi tagajärgi.¹¹¹

108. Need küsimused on esitatud kontekstis, kus üks liikmesriik on kirjelduste kohaselt ajutiselt peatanud Dublini III määruse kohaldamise, teised aga „peatanud Schengeni“, niivõrd kui nad on rajanud tõkkeid enda ja teiste Schengeni alasse kuuluvate liidu liikmesriikide vahelistele sisepiiridele.¹¹²

109. Euroopa Kohtu ülesanne on üksnes kohtulik: tagada kooskõlas ELL artikli 19 lõikega 1, et „aluslepingute tõlgendamisel ja kohaldamisel austatakse õigust“. Mõistagi *ei ole* Euroopa Kohtu asi astuda poliitilisele areenile käsitlema (ebamugavat) küsimust, kuidas jaotada – arvestades Euroopa geograafiat – Euroopa Liidu liikmesriikide vahel rahvusvahelise kaitse taotlejaid. Balkani poolsaare lääneosas septembrist 2015 märtsini 2016 valitsenud pretsedenditud olud töid siiski tulipunkti

105

Vt käesoleva ettepaneku punktid 7–18.

106

Teine küsimus kohtuasjas C-490/16 ja esimene küsimus kohtuasjas C-646/16.

107

Teise küsimuse punktid a–d ning kolmanda küsimuse punktid e, f ja g kohtuasjas C-646/16.

108

Teine küsimus kohtuasjas C-490/16 ning teise küsimuse punkt e ja kolmanda küsimuse punktid a ja b kohtuasjas C-646/16.

109

Kolmas küsimus kohtuasjas C-490/16 ja kolmanda küsimuse punktid a–h kohtuasjas C-646/16.

110

Esimene ja viies küsimus.

111

Neljas küsimus kohtuasjas C-490/16.

112

Vt käesoleva ettepaneku punktid 12–17 ja 45.

vastuolu geograafia ja Dublini III määruse III peatüki üksikasjalike kriteeriumide vahel. Otse öeldes palutakse Euroopa Kohtult nüüd õiguslikku lahendust ja selle tagasiulatuvat sobitamist faktilisse olukorda, mille lahendamiseks kohaldatavatest õigusnormidest ei piisa. Ükskõik, milline lahendus valida, on see tõenäoliselt üht- või teistpidi vastuoluline.

Esimene küsimus: Dublini III määruse artiklites 12, 13 ja 14 sätestatud kriteeriumide tõlgendamisel rakendatav meetodika

110. Kohtuasjades A. S. ja Jafari eelotsusetaotlused esitanud kohtud paluvad kindlaks teha, kas on vaja võtta arvesse teisi liidu õigusakte, mis on seotud Dublini III määrusega, või tuleb seda määrust (iseäranis selle artikli 2 punkti m ning artikleid 12, 13 ja 14) tõlgendada nendest õigusaktidest eraldi. Menetlusosalised on nõus, et territooriumi läbimine korraldati koostöös asjaomaste riikidega. Nii tekib igal juhul küsimus, kas Euroopa Liidu välispiire ületavaid kolmandate riikide kodanikke käsitlevad reeglid riivavad Dublini III määruse tõlgendamist.

111. Varjupaigataotlejad kohtuasjas Jafari ning Austria, Kreeka, Prantsusmaa, Šveits, Ungari ja komisjon märgivad, et III peatüki kriteeriume tuleb tõlgendada koostoimes teiste õigusaktidega, nimelt Schengeni piirieskirjade ja tagasisaatmisdirektiiviga.

112. A. S. väidab, et III peatüki kriteeriumide tõlgendamine ei tohi põhineda ainult siseriiklikel või rahvusvahelistel eeskirjadel. Selles tuleb arvesse võtta faktilisi asjaolusid ning Genfi konventsiooni artikliga 33 ja Euroopa inimõiguste konventsiooni artikliga 3 (piinamise keelamine), samuti Schengeni piirieskirjade artikli 4 lõikega 2 ja artikli 5 lõikega 4 kooskõlas tegutsenud liidu transiitriikide kohustusi.

113. Itaalia on seisukohal, et põhiküsimus ei ole selles, kas tõlgendama asudes üldiselt võetakse arvesse teisi liidu õigusakte või mitte. Ta märgib esiteks, et ajavahemikus septembrist 2015 märtsini 2016 ei andnud transiitriigid välja viisasid isikutele, kes nende territooriumi läbisid. Teiseks toonitab ta, et Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tõlgendamisel tuleb arvesse võtta Genfi konventsiooni.

114. Ühendkuningriigi arvates ei mõjuta Schengeni piirieskirjad ega tagasisaatmisdirektiiv õiguslikult mõistet „ebaseaduslikult piiri ületamine“ Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses. Seda mõistet tuleb seetõttu tõlgendada nendest õigusaktidest eraldi.

115. Minu arvates ei tähenda III peatüki kriteeriumide tõlgendamine mustvalget valikut kahe võimaluse vahel: Dublini III määruse tõlgendamine täielikus isolatsioonis või selle tõlgendamine nii, et selle määruse tingimused määratletakse teiste liidu õigusnormide põhjal.

116. Väljakujunenud kohtupraktika järgi peab liidu õigusnormi tõlgendamisel arvestama mitte üksnes normi sõnastust, vaid ka selle konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärgi, mille osa see norm on.¹¹³ „Ühises praktilises juhendis liidu õigusaktide koostamiseks“¹¹⁴ ette nähtud „Üldpõhimõtetest“ esimene on see, et õigusaktid peavad olema selged, lihtsad ja täpsed, nii et need ei jää lugejale

113

Kohtuotsus, 6.6.2013, MA jt (C-648/11, EU:C:2013:367, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika); vt ka kohtuotsus, 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 35).

114

22. detsembri 1998. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe ühenduse õigusaktide koostamise üldiste kvaliteedisuuniste kohta (EÜT 1999, C 73, lk 1; ELT eriväljaanne 01/03, lk 39).

ebaselgeks. Kui õigusaktis on teiste liidu õigusaktidega ühiseid määratlusi, on mõistlik eeldada sõnaselget viidet, sest kaudselt inkorporeeritav määratlus oleks vastuolus õiguskindluse põhimõttega.¹¹⁵ Schengeni piirieskirjad ega tagasisaatmisdirektiiv ei sisalda määratlusi, mis viitavad Dublini III määruse III peatüki kriteeriumidele.

117. Dublini III määruse artikli 12 sõnastus erineb artiklitest 13 ja 14, niivõrd kui selles on sõnaselgelt viidatud viisaeeskirjale, mis on osa Schengeni õigustikust. See viide on piisavalt selge, lihtne ja täpne tõendamaks, et viisaeeskiri on selle sätte tõlgendamisel oluline.¹¹⁶ Sedatigi ei tulene sellest, et artiklis 12 kasutatud sõna „viisa“ piirdub viisaeeskirja reguleerimisalasse kuuluva määratlusega.¹¹⁷

118. Esiteks on Dublini III määrus kohaldatav liikmesriikide suhtes, kes ei osale Schengeni õigustikus, nagu Iirimaa ja Ühendkuningriik. Nende riikide osas peab „viisa“ tähendama dokumenti, mis siseriiklike õigusnormide kohaselt viisaks loetakse. Teiseks hõlmab mõiste „viisa“ ka teisi dokumendikategooriaid peale lühiajaliste viisade, mis kuuluvad viisaeeskirja reguleerimisalasse. Dublini III määruse artikli 2 punkti m sõnastusest selgub, et see õigusakt on kohaldatav kolme eri liiki viisade suhtes.¹¹⁸

119. See mõttekäik kehtib ka artikli 14 suhtes, kus on samuti kasutatud sõna „viisa“. Sidususe ja järjepidevuse huvides tuleb seda terminit tõlgendada samamoodi nagu artiklis 12.

120. Sellest tuleneb, et Schengeni õigustik on sõna „viisa“ tõlgendamisel oluline, kuid ei määra selle sõna tähendust Dublini III määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 mõistes.

121. Dublini III määruse artiklis 13 ei ole sõnaselgelt viidatud ühelegi Schengeni õigustiku meetmele ega tagasisaatmisdirektiivile.

122. Sätestatud kontekstist aga nähtub, et Dublini III määrus on Genfi konventsiooni täielikul kohaldamisel põhineva ühise varjupaigasüsteemi lahutamatu osa.¹¹⁹ Nimetatud konventsioonis on ette nähtud pagulaste ja pagulasseisundi taotlejate kaitse rahvusvaheline raamistik. Selle konventsiooni artikli 31 lõike 2 kohaselt ei tohi riigid põhimõtteliselt piirata pagulaste liikumisvabadust oma territooriumil ning vajalikuks peetavaid piiranguid tohib kohaldada ainult kuni pagulaste seisundi määratlemiseni või kuni nad saavad sissepääsuloa teise riiki. Riigid peavad andma pagulastele mõistlikult aega ja vajalikud võimalused teise riiki sissepääsuloa saamiseks. Seda sätet on vaja Dublini III määruse tõlgendamisel meeles pidada.¹²⁰ Niisiis tuleb seda määrust tõlgendada selle konteksti ja eesmärki arvesse võttes ning kooskõlas Genfi konventsiooniga. See tuleneb ELTL artikli 78 lõikest 1. Samuti ilmneb Dublini III määruse põhjendusest 39, et seda määrust tuleb tõlgendada kooskõlas hartas tunnustatud õigustega.¹²¹

¹¹⁵

Vt analoogia alusel kohtuotsus, 11.12.2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773, punkt 38).

¹¹⁶

Vt käesoleva ettepaneku punktid 142–153.

¹¹⁷

Vt käesoleva ettepaneku punktid 62 ja 63. Dublini III määruse artikli 2 punktis m määratletud mõiste „viisa“ on laiem kui viisaeeskirjas.

¹¹⁸

Vt käesoleva ettepaneku punkt 26.

¹¹⁹

Dublini III määruse põhjendus 3.

¹²⁰

Dublini III määruse põhjendus 3.

¹²¹

Vt analoogia alusel kohtuotsus, 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punktid 29 ja 30).

123. Kuna Dublini III määrus on ühise varjupaigasüsteemi lahutamatu osa, kuulub asjakohaste tegurite hulka ka liidu varjupaigaõigustik.¹²² Selles määruses on otsesed viited kvalifitseerumisdirektiivile, vastuvõtudirektiivile ja menetlusedirektiivile.¹²³ Ühise varjupaigasüsteemi loomise kontekstis oli mõistlik eeldada, et kõik osalisriigid, olgu liikmesriigid või kolmandad riigid, austavad põhiõigusi, sealhulgas neid, mis põhinevad Genfi konventsioonil ja 1967. aasta protokollil ning Euroopa inimõiguste konventsioonil,¹²⁴ ja et seepärast saavad liikmesriigid üksteist selles suhtes vastastikku usaldada.¹²⁵ „Just sellest vastastikuse usalduse põhimõttest lähtudes võttis liidu seadusandja vastu [Dublini III määruse], et ratsionaliseerida varjupaigataotluste menetlemist ja hoida ära seda, et see süsteem ummistuks liikmesriikide ametiasutuste kohustuse tõttu menetleda ühe ja sama taotleja poolt esitatud erinevaid taotlusi, suurendada õiguskindlust seoses varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramisega ja seega vältida *forum shopping*'ut, kusjuures kõige selle põhieesmärk on kiirendada taotluste menetlemist nii varjupaigataotlejate kui osalisriikide huvides.“¹²⁶ Need küsimused puudutavad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala mõiste olemust¹²⁷ ning eeskätt Euroopa ühist varjupaigasüsteemi, mis põhineb vastastikusel usaldusel ja eeldusel, et teised liikmesriigid järgivad liidu õigust, eelkõige põhiõigusi.¹²⁸

124. Dublini III määruse põhieesmärgid annavad tunnistust liidu seadusandja tahtest kehtestada varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramisel liikmesriikidevahelisi suhteid reguleerivad korralduslikud eeskirjad, nagu varasemas Dublini konventsioonis.¹²⁹ Ka Dublini III määruse põhjendused 4, 5 ja 7 viitavad selge ja toimiva meetodi kehtestamisele, mis võimaldaks kiiresti kindlaks määrata varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi, et tagada tegelik juurdepääs pagulasseisundi kindlakstegemise menetlusele ja mitte seada ohtu eesmärki menetleda varjupaigataotlusi kiiresti.¹³⁰

125. Mil määral on meetmed, mis ei kuulu ühtsesse varjupaigasüsteemi, nagu Schengeni piirieskirjad ja tagasisaatmisdirektiiv, olulised artiklis 12, artikli 13 lõikes 1 ja artiklis 14 sätestatud III peatüki kriteeriumide tõlgendamisel?

126. Olen juba selgitanud, et minu arvates tuleb artikleid 12 ja 14 tõlgendada autonoomselt, kuigi viisaeskiri on teatavates aspektides oluline sõna „viisa“ tähenduse osas.¹³¹

122

Nii kirjeldas komisjon oma seletuskirjas seoses 26. juuli 2001. aasta ettepanekuga: 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, KOM(2001) 447 lõplik, esildatud meetet kui „järjekordse ehitusploki lisamist ühise varjupaigasüsteemi konstruktsiooni [...]“. Vt analoogia alusel ka kohtuotsus, 17.3.2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 41; vt samuti Dublini III määruse põhjendused 10–12).

123

Vt nt Dublini III määruse artikli 2 punktid b ja d seoses kvalifitseerumisdirektiiviga ja menetlusedirektiiviga ning artikkel 28 seoses vastuvõtudirektiiviga.

124

Põhendus 32.

125

Kohtuotsused, 21.12.2011, NS (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 78 ja 79) ja 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punkt 52).

126

Kohtuotsus, 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punkt 53).

127

Kohtuotsus, 21.12.2011, NS (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 83).

128

Kohtuotsus, 6.6.2013, MA jt (C-648/11, EU:C:2013:367, punktid 56–58). Vt samuti Dublini III määruse põhjendused 2, 19 ja 39.

129

Kohtuotsus, 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punkt 56).

130

Kohtuotsus, 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punkt 59).

131

Vt käesoleva ettepaneku punktid 117–120.

127. Mis puudutab Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 kasutatud mõiste „ebaseaduslikult piiri ületamine“ tõlgendamist, siis ei sisalda Schengeni piirieskirjad sellele vastavat terminit. Seetõttu ei saa olla juttu katsest seda terminit Schengeni piirieskirjadest Dublini III määrusesse üle võtta.

128. Samuti ei ole liidu välispiiri ületavate kolmandate riikide kodanike sisenemise suhtes seatud nõudeid käsitleva Schengeni piirieskirjade II jaotise I peatüki sätete isikuline kohaldamisala sama mis Dublini III määruel. See määrus on kohaldatav üksnes rahvusvahelist kaitset taotlevatele kolmandate riikide kodanikele,¹³² see on isikute kategooriale, kellel on rahvusvahelises õiguses Genfi konventsioonist tulenev eristatus.

129. Seadusandlikust kujunemisloost nähtuvalt olid Dublini konventsiooniga asendatud kokkulepped varjupaigataotluste läbivaatamise eest vastutuse kindlaksmääramiseks algul osa valitsustevahelisest Schengeni konventsioonist,¹³³ Dublini III määruse ja Schengeni piirieskirjade juured aga on Schengeni rakenduskonventsioonis. Nendel kahel aktil on erinevad reguleerimisalad ja nende vastavad eesmärgidki ei ole samad. Nii ei tohiks eeldada, et neid kahte akti tuleb ajaloolise seose tõttu ühtmoodi tõlgendada.

130. Ühendkuningriik osutab, et Schengeni piirieskirjad ja tagasisaatmisdirektiiv ei ole teatavate liikmesriikide (nende seas tema enda) suhtes kohaldatavad. Ta on seisukohal, et seetõttu oleks väär lähtuda Dublini III määruse tõlgendamisel õigusaktidest, mis ei laiene kogu Euroopa Liidule.

131. Tõepoolest ei tohiks õigusaktid, mis kõikide liikmesriikide suhtes ei kohaldu, neile tagaukse kaudu laieneda. Ent vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala muutlik geomeetria ei ole – muu hulgas Ühendkuningriigi eriseisundi tagajärjel – tekitanud sidusat mustrit. Ühendkuningriik on valikuliselt rakendanud teatavaid Schengeni õigustiku osi, samal ajal teistest hoidudes.¹³⁴ See, et Schengeni piirieskirjad ega tagasisaatmisdirektiiv ei ole Ühendkuningriigile siduvad, ei saa muuta Dublini III määruse siduvust.¹³⁵ Samuti ei saa Ühendkuningriigi mitteosalemine teatavates liidu instrumentides *de facto* tõkestada tõlgendust, mis tuleb sellesse komplekti kuuluvatele meetmetele loogiliselt omistada. Ühendkuningriik ei saa olla saba, mis liputab koera, see on Euroopa Liitu.

132. Samas ei ole Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 viidet tagasisaatmisdirektiivile. Seadusandja on lisanud niisuguse viite selle määruse artiklisse 24, mis käsitleb tagasivõtmispalve esitamist, kui uut taotlust palve esitajaks olevas liikmesriigis ei ole esitatud. Seega, kui seadusandja oleks soovinud artikli 13 lõikes 1 sõnaselgelt tagasisaatmisdirektiivile viidata, oleks ta eeldatavasti saanud seda teha ja teinudki.

133. Tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punktis 2 määratletud mõiste „ebaseaduslik riigisviibimine“ hõlmab laiemat isikute kategooriat kui see, mis kuulub Dublini III määruse isikulisse kohaldamisalasse. Direktiiv kohaldub kõikide kolmandate riikide kodanike suhtes (vastavalt määratlusele). Selle direktiivi kohaldamisala ei piirdu teatava rahvusvahelist kaitset taotlevate välisriigi kodanike kategooriaga nende taotluste menetlemise ajal.¹³⁶

¹³²
Dublini III määruse artikli 2 punkt c.

¹³³
Vt seletuskiri seoses komisjoni ettepanekuga KOM(2008) 820 lõplik. Sätted, mis käsitlesid „Vastutus[t] varjupaigataotluste menetlemise eest“, olid Schengeni rakenduskonventsiooni 7. peatükis artiklites 28–38.

¹³⁴
Vt nt nõukogu 28. novembri 2002. aasta direktiiv 2002/90/EÜ, millega määratletakse kaasaaitamine ebaseaduslikule piiriületamisele, läbisõidule ja elamisele (EÜT 2002, L 328, lk 17; ELT eriväljaanne 19/06, lk 64).

¹³⁵
Vt Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 artikkel 3 ja artikli 4a lõige 1 ning Dublini III määruse põhjendus 41.

¹³⁶
Niisugustel juhtudel kuulub asjaomane kolmanda riigi kodanik menetlusdirektiivi kohaldamisalasse ja talle laieneb selle direktiivi artiklis 9 ette nähtud kaitse.

134. Tagasisaatmisdirektiivis kasutatud mõiste „ebaseaduslik riigisviibimine“ puudutab teistsugust olukorda kui Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 silmas peetud „ebaseaduslikult piiri ületamine“. Kohtuasjas Affum¹³⁷ otsustas Euroopa Kohus, et liikmesriigist läbi sõitvas bussis viibiv kolmanda riigi kodanik kuulub tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 punkti 2 kohaldamisalasse, sest kui asjaomane isik viibib liikmesriigi territooriumil sinna sisenemise, seal viibimise või elamise tingimusi rikkudes, „viibib [ta] riigis ebaseaduslikult“. See on nii ka kohtuasjades A. S. ja Jafari, kuid ei ole nendes vaidluse all. Käesolevates kohtuasjades soovivad eelotsusetaotluse esitanud kohtud kindlaks teha, kas asjaomased kolmandate riikide kodanikud on liidu välispiiri ebaseaduslikult *ületanud*.

135. Muidugi võivad asjaolud, mis põhjustavad ebaseadusliku piiriületuse ja tagasisaatmisdirektiivi tähenduses „ebaseadusliku riigisviibimise“, mõnikord kattuda, kuid need ei ole üks ja sama.¹³⁸ See, kui ühitada need kaks mõistet kahes eri õigusaktis, ei aita kaasa arusaamise selgusele.

136. Pealegi on määrused ELTL artikli 288 teise lõigu kohaselt üldkohaldatavad, tervikuna siduvad ja vahetult kohaldatavad kõikides liikmesriikides. Seega annavad määrused oma olemuse ja funktsiooni tõttu liidu õiguse allikate süsteemis üksikisikutele õigusi, mida siseriiklikud kohtud on kohustatud kaitsma.¹³⁹ Normide hierarhiat arvestades oleks kummaline lähtuda määruse tõlgendamisel direktiivist, kus isegi ei ole täpselt määratletud kummaski meetmes kasutatud mõisteid.

137. Niisiis ei nõustu ma seisukohaga, et Dublini III määruse tõlgendamisel tuleb lähtuda Schengeni piirieskirjadest ja tagasisaatmisdirektiivi artikli 3 lõikest 2.

138. Lõpuks, ehkki Dublini III määrus, Schengeni piirieskirjad ja tagasisaatmisdirektiiv kuuluvad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitleva ELTL V jaotise reguleerimisalasse, ei ole nende kolme õigusakti õiguslik alus üks ja sama. Ühise õigusliku aluse puudumine näitab, et nende kolme õigusakti kontekst ja eesmärgid ei ole täiesti samased.¹⁴⁰

139. Samas käsitlevad ELTL artiklid 77, 78 ja 79 poliitikasuundi, mis on ühe ja sama peatüki osa, ning ELTL artiklist 80 selgub, et nendes poliitikasuundades juhindutakse „solidaarsuse ning vastutuse, sealhulgas finantskoormuse liikmesriikide vahelise õiglase jagamise põhimõtetest“. Ka Dublini III määruse põhjenduses 25 on märgitud, et kolmandate riikide kodanike sisenemise ja viibimise tingimusi käsitlevad liidu põhimõtted, kaasa arvatud ühised jõupingutused välispiiride haldamisel, eeldavad vastutuskriteeriumide vahel tasakaalu loomist solidaarse vastutuse vaimus.

140. Võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingu selget suundumust vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga seotud poliitika eri aspektide kooskõlastamise poole, oleks selgelt väär tõlgendada Dublini III määrust nii, nagu oleks Schengeni õigustik täiesti ebaoluline.

137

Kohtuotsus, 7.6.2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, punktid 48 ja 49).

138

Vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 155 jj.

139

Kohtuotsus, 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punkt 48).

140

Ühise varjupaigasüsteemi meetmel on üks ja sama õiguslik alus, nimelt ELTL artikli 78 lõige 2 (täpsemalt: kvalifitseerumisdirektiivil ELTL artikli 78 lõike 2 punktid a ja b; menetlusdirektiivil ELTL artikli 78 lõike 2 punkt d; ja vastuvõtudirektiivil ELTL artikli 78 lõike 2 punkt f). Dublini III määruse õiguslik alus on mõistagi ELTL artikli 78 lõike 2 punkt e. EÜ artikli 63 lõike 2 punktid a ja b on nimetatud õiguslikuks aluseks nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiivile 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (EÜT 2001, L 212, lk 12; ELT erivaljaanne 19/04, lk 162). Seda õigusakti ei ole seni ajakohastatud, kuid asjakohane õiguslik alus oleks nüüd, alates Lissaboni lepingu jõustumisest ELTL artikli 78 lõike 2 punkt g. Schengeni piirieskirjade õiguslik alus on ELTL artikkel 77 ja tagasisaatmisdirektiivil ELTL artikkel 79.

141. Sellepärast järeldan, et Dublini III määrust tuleb tõlgendada ainult selle määruse enda sõnastusest, kontekstist ja eesmärkidest lähtudes, mitte koostoimes teiste liidu õigusaktidega – sealhulgas eeskätt Schengeni piirieskirjade ja tagasisaatmisdirektiiviga, olgugi et Dublini III määruse tõlgendamisel tuleb nende õigusaktide sätteid arvesse võtta niivõrd, kui seda on vaja sidususe tagamiseks ELTL V jaotise 2. peatükis ette nähtud poliitika eri aspektide vahel.

Teine küsimus: Dublini III määruse artikkel 12

142. Ajavahemikus septembrist 2015 märtsini 2016 lubasid Horvaatia ja Sloveenia ametiasutused, seistes vastamisi nende territooriume läbida soovivate kolmandate riikide kodanike sissevooluga, riiki inimesed, kes soovisid esitada rahvusvahelise kaitse taotlused teises liikmesriigis.¹⁴¹ Kohtuasjas Jafari soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlaks teha, kas nende liikmesriikide antud luba liikuda läbi nende territooriumide tuleb pidada „viisaks“ Dublini III määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 tähenduses. Samuti küsib ta, millised võisid olla niisuguse viisa tagajärjed (teise küsimuse punktid b ja d).

143. Kohtuasjas A. S. ei teki otsest küsimust seoses Dublini III määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 tähendusega. Siiski reisis ka A. S. Lääne-Balkani marsruudil ja tal lubati talle meelepärasesse sihtkohta jõudmiseks siseneda eri liikmesriikide territooriumidele. Seetõttu on küsimus, kas „roheline tule näitamine“ kujutab endast III peatüki kriteeriumide kohaldamisel viisat, samamoodi asjakohane ka tema olukorras ning sisaldub tema asjas kaudsel kolmandas küsimuses. Samuti on Euroopa Kohus järjepidevalt märkinud, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus viitabki oma küsimuses vaid teatavatele liidu õiguse sätetele, ei takista see Euroopa Kohut esitamast sellele kohtule kogu tõlgenduslikku teavet, mis võib aidata tal menetletavat kohtuasja lahendada, olenemata sellest, kas liikmesriigi kohus on neile aspektidele oma küsimustes viidanud või mitte.¹⁴²

144. Kohtuasja Jafari varjupaigataotlejad, kõik kirjalikke seisukohti esitanud liikmesriigid ja komisjon on üksmeelel, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele tuleb vastata eitavalt. Dublini III määruse artikli 2 punkt m ja artikkel 12 omavahelises koostoimes ei tähenda, et liikmesriigid, kes lubavad kolmanda riigi kodanikel siseneda oma territooriumile ja läbida selle teel liikmesriiki, kus nad soovivad esitada rahvusvahelise kaitse taotluse, on andnud välja viisad. Šveits ei esitanud selles küsimuses kirjalikku seisukohta.

145. Olen selle üldise seisukohaga nõus.

146. Õed Jafarid osutavad esiteks, et neil ei olnud liidu territooriumile sisenemisel kehtivaid elamislubasid. Seega ei ole Dublini III määruse artikli 12 lõige 1 nende suhtes asjakohane.

147. Afganistani kodanikena oli Jafari peredel liidu liikmesriikide välispiiride ületamisel vaja viisasid.¹⁴³ Nad ei täitnud seda tingimust.¹⁴⁴ Küsimus on selles, kas olukorras, milles nad läbisid eri liikmesriigid enne olenevalt isikust Sloveeniasse või Austriasse saabumist, tuleb neid käsitleda nii, nagu oleks neile antud viisad, arvestades kohaldatavate õigusaktide tingimusi.

¹⁴¹ Need, keda küsitleti uuringus, mille avaldas REACH oma ettekandes „Migration to Europe through the Western Balkans – Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, December 2015 to May 2016“, eelistasid sihtkohana harilikult Saksamaad.

¹⁴² Kohtuotsus, 7.3.2017, X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁴³ Määruse nr 539/2001 I lisa.

¹⁴⁴ Sama kehtib A. S-i kohta, sest Süüria on loetletud määruse nr 539/2001 I lisa kolmanda riigina, mille kodanikel peab kolmandast riigist liidu välispiiri ületades olema viisa.

148. Sel juhul oleks vastutava liikmesriigi kindlaksmääramisel asjakohane kriteerium Dublini III määruse artikkel 12.

149. Viisade andmist reguleerivad eeskirjad on keerukad ja seotud mitmete formaalsuste täitmisega. Selleks on head põhjused. Ennekõike kohustavad need väljastama paberdokumendi. Kumbki eelotsusetaotlus ei viita siiski sellele, et liikmesriik *väljastas* viisa vastavalt nende sõnade tavapärasele tähendusele: see tähendab et liikmesriik saatis või ulatas taotlejale vormikohaselt viisa.¹⁴⁵ Menetlusosalised on nõus, et käesolevates kohtuasjades ei olnud ükski tavapärane tingimus täidetud. Ei olnud templit, mis oleks kinnitanud viisataotluse vastuvõetavust, kehtivusaega ega viisakleebist.¹⁴⁶ Seega ei ole mõeldav, et ükski määruses nr 1683/95 sätestatud tingimustest oli täidetud.

150. Formaalsused on iseäranis olulised VISi nõuetekohaseks toimimiseks, mis võimaldab piirivalvuritel kontrollida, et viisa esitab selle viisa õiguspärane valdaja, ning tuvastada Schengeni alas leitud valedokumentidega isikud.¹⁴⁷

151. Sellepärast olen seisukohal, et eelotsusetaotlused esitanud kohtute poolt kohtuasjades A. S. ja Jafari esitatud eelotsusetaotlustes kirjeldatud asjaolusid ei saa tõlgendada kui Dublini III määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 tähenduses „viisa“ andmist.

152. Kui tõlgendada artiklis 12 kasutatud sõnastust „viisa välja andnud“ kuidagi teisiti, oleks see vastuolus nende sõnade loomuliku tähendusega. Jõuline on varjupaigataotlejate argument, et kui mitteametlik „roheline tule näitamine“ oleks viisaga samaväärne, oleks Dublini III määruse artikli 12 lõikeid 4 ja 5 võimatu kohaldada. See oleks selle määrusega vastuolus. Niisugune tõlgendus lööks segi ka viisaeeskirja ja sellega seotud õigusaktide üksikasjalikud ja keerulised viisalaased reeglid ning riivaks VISi toimimist.¹⁴⁸

153. Niisiis ei ole see, et täiesti erandlikus olukorras, kus Euroopa Liitu saabus 2015. aasta lõpul ja 2016. aasta algul massiliselt kolmandate riikide kodanikke, kellel lubati ületada liidu välispiir kolmandatest riikidest, lubasid teatavad liikmesriigid nendel kolmandate riikide kodanikel ületada Euroopa Liidu välispiiri ja reisida seejärel läbi nende territooriumi teistesse liidu liikmesriikidesse, et nad saaksid esitada teatavas liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotlused, võrdne Dublini III määruse artikli 2 punkti m ja artikli 12 tähenduses „viisa“ andmisega.

154. Arvestades järeldust, milleni ma äsja jõudsin, ei ole kohtuasjas Jafari vaja teise küsimuse punktidele b, c ega d vastata.

¹⁴⁵

Vt käesoleva ettepaneku punktid 62 ja 63.

¹⁴⁶

Nagu on nõutud vastavalt viisaeeskirja artiklites 20 ja 24.

¹⁴⁷

Viisaeeskirja artikkel 21; vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 60.

¹⁴⁸

Vt määruse nr 767/2008 artikkel 21 ja Dublini III määruse põhjendus 31.

Kolmas küsimus: Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 kasutatud sõnastuse „ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“ tõlgendamine

155. Mõlemad eelotsusetaotluse esitanud kohtud paluvad suuniseid Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 kasutatud sõnastuse „taotleja on [...] tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“ tähenduse kohta. Sisuliselt soovivad nad teada, kas asjassepuutuval ajal valitsenud täiesti erandlik olukord, kus liikmesriigid selgelt lubasid kolmandate riikide kodanike sissevoolu oma territooriumidele, et nad saaksid läbida need territooriumid eesmärgiga taotleda endale meelepärases liidu liikmesriigis rahvusvahelist kaitset, kujutab endast „ebaseaduslikult piiri ületamist“ ja kuulub seega nimetatud sätte kohaldamisalasse.

156. Kreeka, Prantsusmaa, Sloveenia, Ungari, Ühendkuningriik, Šveits ja komisjon märgivad, et Dublini III määruse artikli 13 lõige 1 on niisugustel asjaoludel kohaldatav. Austria on seisukohal, et asjassepuutuval ajal esinenud asjaolusid arvestades tuleb kaaluda selle sätte tõlgendamist koostoimes Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punktiga c, mis lubab kolmandate riikide kodanikel, kes ei vasta artikli 5 lõikes 1 sätestatud Euroopa Liidu territooriumile lubamise nõuetele, siiski lubada siseneda humanitaarsetel kaalutlustel. Itaalia on seisukohal, et Dublini III määruse tähenduses „ebaseaduslikult piiri ületamist“ ei olnud, sest III peatüki kriteeriumide tõlgendamisel tuleb võtta arvesse Genfi konventsiooni artiklit 31.

157. Mõlemas kohtuasjas varjupaigataotlused esitanud isikud toonitavad, et nad ületasid liidu välispiiri asjaomaste siseriiklike ametiasutuste sõnaselgel loal ja nende abiga. Seega ei ole nad Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses „ebaseaduslikult piiri ületanud“.

158. Nende kahe eelotsusetaotluse taust annab alust keeruliseks ja vastuoluliseks küsimuseks.¹⁴⁹ Kas sellest, kui kolmandate riikide kodanikud ületavad liidu välispiiri viisil, mis ei ole kooskõlas Schengeni piirieskirjade sätetega, tekivad Dublini süsteemis automaatselt niisugused tagajärjed, et nende vastavate rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest jääb vastutama esimene liikmesriik, kelle territooriumile saabudes nad piiri ületasid? Kuigi sõnastuse põhjal on selge, et Dublini III määruse artikli 13 lõiget 1 kohaldatakse juhul, kui taotleja on ebaseaduslikult liikmesriigi piiri ületanud, ei ole sugugi selge, et seadusandja soovis selle sätte kohaldatavust käesolevate kahe juhtumi pretsedenditutel asjaoludel.

159. Itaalia, Sloveenia, Ungari ja Šveitsi valitsus märgivad, et mõnes keeleversioonis on kasutatud sõnastust „ebaseaduslikult ületanud liikmesriigi piiri“,¹⁵⁰ teistes aga sõnastust „eeskirju eirates ületanud liikmesriigi piiri“. ¹⁵¹

160. Mõisteid *irregular* („eeskirju eirav“) ja *illegal* („ebaseaduslik“) ei peeta rahvusvahelises pagulasõiguses sünonüümideks, iseäranis seoses kolmandate riikide kodanike liikumisega üle piiride. *Irregular* on laiemas tähendusega kui *illegal*. See on ka vähem tendentslik, sest ei kätke kirjeldatava isikuga seoses (kaudset) kriminogeenset konnotatsiooni või alatooni.¹⁵²

¹⁴⁹ Vt käesoleva ettepaneku punktid 1–9.

¹⁵⁰ Saksa ja sloveeni keeles.

¹⁵¹ Inglise ja prantsuse keeles.

¹⁵² Euroopa Nõukogu eristab ebaseaduslikku migratsiooni ja eeskirju eiravat migranti. Euroopa Nõukogu parlamentaarse assamblee resolutsiooni 1509 (2006) kohaselt eelistatakse sõna „ebaseaduslik“ kasutamist staatuse või protsessi kohta, samas kui isiku kohta eelistatakse kasutada „eeskirjade eiramist“. Kriminogeense seose tõttu ollakse seisukohal, et sõnapaari „ebaseaduslik migratsioon“ tuleb vältida, sest enamik eeskirju eiravaid migrante ei ole kurjategijad. Riigis viibimine ilma nõutavate dokumentideta ei ole enamikus riikides kuritegu, vaid on haldusõigusrikkumine. Komisjon soosis kaua terminit „ebaseaduslik sisseränne“ (*illegal immigration*), kuid on hiljuti viidanud ka „ebaseaduslikule rände“ (*irregular migration*); komisjoni 7. märtsi 2017. aasta soovitus (EL) 2017/432 tagasisaatmise tõhususe suurendamise kohta [tagasisaatmisdirektiivi] rakendamisel (ELT 2017, L 66, lk 15) näib olevat kasutatud mõisteid *illegal* („ebaseaduslik“) ja *irregular* („ebaseaduslik“) sünonüümidena.

161. Nõustun samas poolte märkusega, et keelelised erinevused ei tähenda ebamäärasuse esinemist selles mõttes, et need tingimata põhjustavad sõnastuse „taotleja on [...] tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“ lahknevat tõlgendamist.¹⁵³ Osutatud erinevused on algteksti erisuguse tõlkimise tagajärg. Seda seisukohta kinnitab asjaolu, et Dublini rakendusmääruse II lisa ingliskeelne tekst ei ole Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 ingliskeelse tekstiga võrreldes järjepidev. Dublini rakendusmääruse loendi A punkti 7 pealkiri on „Ebaseaduslik sisenemine välispiiri kaudu (artikli 13 lõige 1)“ (inglise keeles „Illegal entry at an external frontier (Article 13(1))“). Selles on ette nähtud niisuguse hinnangu andmisel olulised otsesed tõendid (vt käesoleva ettepaneku punkt 44). See viitab otsesõnu Dublini III määruse artikli 13 lõikele 1, ent (artikli 13 lõike 1 enda [ingliskeelse versiooni]) sõna „irregular“ („eeskirju eirav“) asemel on kasutatud sõna „illegal“ („ebaseaduslik“). Ei ole usutav, et seadusandja soovis siin sisulist erinevust nendes kahes tekstis kasutatud kahe omadussõna vahel.

162. Lisan, et põhjenduse 12 kohaselt on Dublini III määruses ette nähtud menetluslikele tagatistele lisaks ja neid piiramata kohaldatav menetlusdirektiiv. Nimetatud direktiivi artikli 31 lõike 8 punktis h on sätestatud, et kui taotleja sisenes liikmesriigi territooriumile „ebaseaduslikult“ (inglise keeles *unlawfully*), võidakse rahvusvahelise kaitse taotlus läbi vaadata kiirendatud menetluses ja/või piiril või transiiditsoonis. *Unlawfully* on juba kolmas [ingliskeelne] omadussõna, mida seadusandja on kasutanud selle kohta, kuidas selles sättes mainitud kolmanda riigi kodanik liikmesriigi piiri ületas. Eeldatavasti tuleb seda käsitada järjepidevuses Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 kasutatud sõnastusega „ebaseaduslikult [(inglise keeles *irregularly*)] ületanud [...] piiri“, mis on piisavalt lai, et seda hõlmata.¹⁵⁴

163. Mõistet „ebaseaduslikult piiri ületamine“ ei ole Dublini III määruses määratletud.

164. Viidetest tõenditele Dublini III määruse artikli 22 lõikes 3 ja Dublini rakendusmääruses nähtub selgelt, et *see, kas ühel või teisel juhul on ebaseaduslikult riiki sisenetud, on ennekõike faktiküsimus*, mille üle otsustavad siseriiklikud ametiasutused.

165. Niisiis tuvastatakse see, kas piir ületati „ebaseaduslikult“, Dublini rakendusmääruse II lisa põhjal, kus on kaks loendit kriteeriume, mida tuleb kasutada rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramisel.¹⁵⁵ Loendis A on ette nähtud asjakohased otsesed tõendid. Kaudsed tõendid on ette nähtud loendis B.¹⁵⁶ Loetletud tõendite hulka kuuluvad „passis olev sissesõidutempel; liikmesriigiga piirneva riigi väljasõidutempel, pidades silmas rahvusvahelise kaitse taotleja teekonda ja piiriületuse kuupäeva; piletid, mis võimaldavad vormiliselt kindlaks teha sisenemise välispiiri kaudu; passis olev sissesõidutempel või sarnane märg“.

¹⁵³

Kohtuotsus, 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127).

¹⁵⁴

Ka prantsuskeelses versioonis on kasutatud teist omadussõna kui Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 kasutatud *irrégulièrement*. Menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 8 punktis h on kasutatud sõnastust „est entré ou a prolongé son séjour illégalement“. Samamoodi on Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 saksakeelses tekstis kasutatud sõna *illegal* ja menetlusdirektiivi artikli 31 lõike 8 punkti h saksakeelses tekstis sõna *unrechtmäßig*.

¹⁵⁵

Nende loendite eesmärk on tagada järjepidevus Dublini konventsiooni ja selle asendanud õigusaktide vahel: vt Dublini rakendusmääruse põhjendus 2.

¹⁵⁶

Dublini III määruse artikli 22 lõikes 4 on ette nähtud, et tõendeid ei tohiks nõuda rohkem, kui on vaja selle määruse nõuetekohaseks kohaldamiseks: vt samuti artikli 22 lõige 5.

166. Ka Eurodac-süsteemi eesmärk on aidata kindlaks määrata, milline liikmesriik vastutab Dublini III määruse kohaselt rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.¹⁵⁷ Liikmesriigid on kohustatud võtma viivitamata kõikidelt vähemalt 14aastastelt rahvusvahelise kaitse taotlejatelt sõrmejäljed ning edastama need (hiljemalt 72 tunni jooksul pärast taotluse esitamist) Eurodaci kesksüsteemi.¹⁵⁸ Liikmesriikidel on samasugune kohustus võtta sõrmejäljed kolmanda riigi kodanikelt, kes on kinni peetud seoses piiri ebaseadusliku ületamisega.¹⁵⁹

167. Dublini rakendusmääruses on täpsustatud, et kokkulangevus Eurodac-süsteemiga loob eelduse, et piir on ületatud ebaseaduslikult.¹⁶⁰

168. Schengeni alas on ka Schengeni piirieskirjad abiks selle tuvastamisel, kas kolmanda riigi kodaniku sisenemine liidu territooriumile oli nõuetega kooskõlas. Sisenemise nõuded on sätestatud artikli 5 lõikes 1, artiklis 7 aga on ette nähtud piirikontrolliga seotud reeglid. On tõenäoline, et kui niisugune kontroll näitab, et Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 tingimused ei olnud täidetud, tehakse kindlaks Dublini rakendusmääruse II lisa loendi A punktis 7 ette nähtud otsesed tõendid või loendi B punktis 7 ette nähtud kaudsed tõendid.

169. Seega, kui kolmandate riikide kodanike suhtes ette nähtud vormilised õiguslikud nõuded seoses välispiiri ületamisega on täitmata jäetud, on tavaliselt olnud tegu piiri tõenäoliselt ebaseadusliku ületamisega.

170. Menetlusosalised on nõus, et kahes põhikohtuasjas varjupaiga taotlejad ei täitnud Schengeni piirieskirjades ette nähtud formaalsusi.

171. Dublini III määrus aga ei olnud mõeldud aktiks, mis lahendab rahvusvahelise kaitse eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise inimeste massilise sissevoolu korral.¹⁶¹ Asjassepuutuval ajal valitsenud asjaolud langevad lünka, mille suhtes ei ole aluslepingutes ega teisese õiguse aktides täpseid õigusnorme ette nähtud.

172. Kas kehtivaid õigusnorme saab tõlgendada neid asjaolusid hõlmavalt?

173. Genfi konventsioonis ei ole rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutava riigi kindlaksmääramise süsteemi skeemi.¹⁶² Nimetatud akt põhineb (erinevalt liidu õigustikust) eraldi rahvusvahelise õiguse süsteemil. Nõustun siiski Itaalia valitsusega, et ELTL artikli 78 lõiget 1 arvestades on õige lähtuda Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tõlgendamisel Genfi konventsiooni artiklitest 31 ja 33. Seega tegutsesid riigid, kes lubasid taotlejad läbi oma territooriumide, seda tehes kooskõlas Genfi konventsioonist tulenevate kohustustega.

¹⁵⁷
Eurodaci määruse artikkel 1.

¹⁵⁸
Eurodaci määruse artikkel 9.

¹⁵⁹
Eurodaci määruse artikli 14 lõige 1.

¹⁶⁰
Dublini rakendusmääruse II lisa loendi A punkti 7 esimene taane. Kuna sõrmejälgi võttev liikmesriik muutub Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 kohaselt liikmesriigiks, kes vastutab võimaliku rahvusvahelise kaitse taotluse lahendamise eest, võib see tegelikkuses vähendada innukust Eurodaci määrust rangelt kohaldada.

¹⁶¹
Dublini III määruse õiguslik alus on ELTL artikli 78 lõike 2 punkt e. Artikli 78 lõike 2 punkt c aga käsitleb ühist ajutise kaitse süsteemi ümberasustatud isikutele nende massilise sissevoolu korral: vt direktiiv 2001/55/EÜ. Kuna see direktiiv võeti vastu enne 2009. aasta Lissaboni lepingut, viitavad selle õigusakti põhjendused EÜ artikli 63 punktidele a ja b.

¹⁶²
ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet leiab, et „Dublini määrus on ainus piirkondlik õigusakt, mis reguleerib varjupaigataotlejate eest vastutamise jagunemist, ning see oluline vahend varjupaigataotlejate taasühinemiseks oma perekonnaga Euroopa Liidus“. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet kommenteerib komisjoni ettepanekut 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), lk 6.

174. Arvesse tuleb võtta ka harta artiklis 18 sätestatud varjupaigaõigust ning artiklis 4 sätestatud piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise keeldu.¹⁶³ Viimati nimetatut on iseäranis asjakohane seoses rahvusvahelist kaitset taotlevate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisega oludesse, mis oleksid vastuolus artikliga 4, või nende sundjätmisega ebamäärasesse olukorda riikide piiridel alandavates oludes.¹⁶⁴

175. Tõeliselt keeruline küsimus on: kus peaksid kaalukeeled tasakaalu jõudma?

176. Ühest küljest näib selge, et A. S-i ja Jafari perede olukorras olevad kolmandate riikide kodanikud ei ole tõenäoliselt täitnud artikli 5 lõike 1 nõudeid. Seetõttu ei saa pidada neid „nõuetega kooskõlas“ liidu välispiiri ületanuteks. Teisest küljest on samuti selge, et asjassepuutuval ajal liidu transiidiliikmesriikide ametiasutused mitte ainult *sallisid* massilist piiride ületamist, seega *seada vaikimisi lubades*, vaid ka *hõlbustasid aktiivselt* nii sisenemist oma territooriumidele kui ka sealt läbimineku. Kas selline piiri ületamine on „ebaseaduslik“ selle sõna tavapärasel tähenduses? Kindlasti mitte. Ent kuidas peaksime seda terminit määratlema; ja kas see tõepoolest kirjeldab mõistlikult seda, mis juhtub?

177. Dublini III määruse artikli 13 lõige 1 on kõige laialdasemalt kasutatav III peatüki kriteerium rahvusvahelise kaitse taotlejate läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks.¹⁶⁵ Selle sätte eesmärk on julgustada liikmesriike valvsusele liidu välispiiri puutumatusel tagamisel. Samuti püütakse sellega heidutada taotlejate teisest liikumist ja varjupaigaostlemist.¹⁶⁶

178. Astume korraks sammu tagasi ja vaatame enne vaidlusaluste kahe juhtumi juurde naasmist kõigepealt Dublini III määruse mõttes „normaalset“ olukorda.

179. Normaalses oludes kohaldatakse Dublini III määruse artikli 13 lõiget 1 inimese suhtes, kes on pettuse teel või salaja sisenenud liikmesriigi territooriumile, ilma et pädevad ametiasutused oleksid selle sisenemise (menetlus- ja materiaalõiguslikult) heaks kiitnud. Tema sisenemine ja seejärgne riigisviibimine on selgelt „ebaseaduslikud“. Kehtib reeglistik, mida oleks tulnud järgida, ent ei järgitud. Asjaomane liikmesriik ei kiitnud seda sisenemist heaks – kuid tal ei õnnestunud seda ka ära hoida. Olnuks see liikmesriik liidu välispiiri kaitsel valvsam, ei oleks sellel inimesel vahest õnnestunud liidu territooriumile tungida.

180. Niisugustel asjaoludel on täiesti mõistetav, millise loogika järgi on see liikmesriik pandud Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 kohaselt vastutama selle inimese hiljem esitatud rahvusvahelise kaitse taotlejate lahendamise eest.

181. Pöördume nüüd tagasi septembrist 2015 märtsini 2016 kestnud humanitaarkriisi juurde.

163

Vastav õigus on sätestatud Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 3.

164

Kohtuotsus, 21.12.2011, N.S. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 94).

165

Euroopa Komisjoni rände ja siseasjade peadirektoraadi üllitis *The Reform of the Dublin System*.

166

Sisenemistingimusi puudutavad III peatüki kriteeriumid, eeskätt need, mida nüüd sisaldab Dublini III määruse artikli 13 lõige 1, on välja arendatud samadest põhimõtetest, mida sisaldas Dublini konventsioon (eeskätt selle artikli 30 punkt e), nimelt arusaamast, et alas, kus on aluslepinguga tagatud isikute vaba liikumine, vastutab iga liikmesriik teiste ees oma tegude eest seoses kolmandate riikide kodanike sisenemise ja riigisviibimisega ning peab neid tagajärgi kandma solidaarsuse ja lojaalse koostöö vaimus. Vt seoses Dublini II määrusega komisjoni ettepaneku KOM(2001) 447 seletuskiri; vt samuti komisjoni ettepaneku KOM(2008) 820 seletuskiri. Dublini aktide päritolu olulisuse kohta vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 129.

182. Sisse voolavad meeleheitlikud inimesed – Süüria sõja eest põgenejad lisanduvad Iraagist või Afganistanist väljarännanutele. Nad kogunevad sadades ja tuhandetes Horvaatia piiripunkti.¹⁶⁷ Neil on kaasas vähe asju või üldse mitte midagi. Kui neid mitte sisse lubada, rajavad nad hädapäraste vahenditega kuidagimoodi laagrid, kasutades rahvusvahelist abi, mida annavad – kui annavad – niisugused organid nagu ÜRO pagulaste ülemvolinik, Punane Rist ja Médecins Sans Frontières, et neid toita, majutada ja nende eest hoolitseda. Euroopa Liidu ukse ees on kujunemas humanitaarkriis. On ilmne oht, et naaberriigid Balkani poolsaarel kaotavad stabiilsuse ja see ohustab realselt rahu ja julgeolekut selles piirkonnas. Talv on tulekul.

183. Selle, millised liidu liikmesriigid jäävad eesliinile, dikteerib geograafia, mitte valik. Nendel liikmesriikidel – nagu kõikidel liidu liikmesriikidel – on Genfi konventsioonist tulenevad rahvusvahelised kohustused. On selge, et humanitaarsetel kaalutlustel peavad nad kannatavad kaasinimesed oma territooriumile lubama. Ent kui need liikmesriigid seda teevad, ei saa nad tagada igäihele sobivaid vastuvõtutingimusi.¹⁶⁸ Samuti ei saa nad igäihe rahvusvahelise kaitse taotlust kiiresti läbi vaadata, kui nende administratsioonid läbivaatamist ootavate taotluste alla mattuvad.¹⁶⁹

184. Alates Dublini konventsiooni kehtestamisest on esinenud pingeid kahe eri eesmärgi vahel.¹⁷⁰ Ühest küljest on Dublini süsteemi eesmärk luua süsteem, milles on ette nähtud riikidevaheline mehhanism, mis võimaldab liikmesriikidel kiiresti kindlaks määrata rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava riigi. Seda eesmärki taotledes püüavad liikmesriigid ära hoida kahte nähtust: varjupaigaostlemist ja teisest liikumist. Komisjon on hiljuti märkinud: „Tähtsaim on see, et kõik liikmesriigid peavad võtma kohustuse lõpetada „roheline tule näitamine“ neile, kes ilmutavad soovi taotleda varjupaika mõnes muus riigis. ELi saabuval inimesed peavad teadma, et kui nad vajavad kaitset, siis neile see ka tagatakse, kuid koht ei ole nende enda valida.“¹⁷¹ Teisest küljest on see lähenemisviis vastuolus paljude kodanikuühiskondlike organisatsioonide ja ÜRO pagulaste ülemvoliniku võetud eesmärgiga, mis põhineb vastutuse jagamisel vastavalt sellele, kus esitatakse rahvusvahelise kaitse taotlus. Viimati nimetatud eesmärk ei ole kunagi edenenud, sest seni on puudunud selleks vajalik poliitiline tahe.¹⁷²

185. Miski ei viita, nagu kavatsesid A. S. või Jafari pered esitada mitu taotlust mitmes liikmesriigis.¹⁷³ Samamoodi ei ole nendel kahel juhul põhjendatud ka mure teisese liikumise pärast. A. S. -i ja Jafari perede sisenemine Euroopa Liitu dokumenteeriti. Nende vastavad teekonnad ei olnud ebaseaduslikud selles mõttes, mida on õigusaktides silmas peetud.¹⁷⁴

167

Selles sissevoolus olid ka inimesed, kes ei olnud nimetatud riikide kodanikud, samuti niisugused, kes ei olnud sunnitud tagakiusamise tõttu põgenema; vt eelkõige käesoleva ettepaneku 4. joonealune märkus ja punkt 7.

168

Vastuvõtudirektiivi kohaselt on liikmesriigid rahvusvahelise kaitse taotlejaid vastu võttes kohustatud järgima teatavaid standardeid, millega tagatakse kõikides liikmesriikides väärrikas elatustase ja võrreldavad elutingimused. Seejuures kohustavad liikmesriike rahvusvahelise õiguse aktid, nagu Genfi konventsioon ja Euroopa inimõiguste konventsioon.

169

Vt käesoleva ettepaneku 209. joonealune märkus.

170

Kohtuotsus, 21.12.2011, N.S. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 86; nüüd kodifitseeritud Dublini III määruse artikli 3 lõikes 2).

171

Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule, milles antakse ülevaade Euroopa rände tegevuskava prioriteetsete meetmete rakendamise olukorrast, COM(2016) 85 final.

172

KOM(2008) 820 lõplik.

173

Vt käesoleva ettepaneku 96. joonealune märkus.

174

A. S. sisenes Horvaatiasse Serbiast, kasutades ettenähtud piiripunkti, vt käesoleva ettepaneku punkt 71. Jafari pered sisenesid Horvaatiasse Serbiast, olles läbinud teatava eelkontrolli, mille eesmärk oli kindlaks teha, et nad on tõepoolest Afganistani kodanikud ja seetõttu kvalifitseeruvad tõenäoliselt rahvusvahelist kaitset saama, vt käesoleva ettepaneku punkt 86.

186. On ilmne, et käesolevatel juhtudel toime pandud piiriületused ei olnud „nõuetega kooskõlas“. Ent ma ei ole nõus, et neid piiriületusi on õige kvalifitseerida Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses „ebaseaduslikeks“, nii et liikmesriik, kelle piir ületati „ebaseaduslikult“, muutub vastutavaks hiljem esitatava rahvusvahelise kaitse taotluse lahendamise eest.

187. Tähelepanu siin veel ühte raskust seoses eeskätt Prantsusmaa ja komisjoni argumentidega. A. S. ja Jafari pered sisenesid kolmandast riigist liidu territooriumile esmalt siis, kui nad liikusid üle piiri Kreekasse, kes on seega esimene liikmesriik, kuhu siseneti. Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 rangelt tõlgendamisel vastutaks nende vastavate rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest seega Kreeka. Ent alates 2011. aastast on tunnustatud, et rahvusvahelise kaitse taotlejaid ei saa Kreekasse tagasi saata.¹⁷⁵

188. Samal maismaateekonnal lahkusid A. S. ja Jafari pered seejärel lühikeseks ajaks liidu territooriumilt, kuni nad sinna üle Horvaatia piiri *uuesti* sisenesid. Horvaatia on seega *teine* liikmesriik, kuhu nad kolmandast riigist üle piiri saabusid. On täiesti selge, et kõik liidu liikmesriigid ei piirne maismaal teiste liikmesriikidega.¹⁷⁶ Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 sõnastus ei toeta käsitust, et selle sätte kohaselt läheb vastutus liikmesriigile, kuhu siseneti *teisena*.

189. On tõsiasi, et Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 oli mõeldud reguleerima normaalset olukorda, mis seisneb üksikiiriületustes ja üksiktaotluste esitamises, kui asjaomane kolmanda riigi kodanik kolmandast riigist ebaseaduslikult liidu liikmesriiki siseneb. Ei see sätte ega Dublini III määrus tervikuna ei olnud ette nähtud kohaldama olukorras, kus rahvusvahelise kaitse taotlejatel *lubatakse* massilises sissevoolus piir ületada. Selle määruse eesmärk ei ole tagada kestlik rahvusvahelise kaitse taotlejate eest võetava vastutuse jagamine kogu Euroopa Liidus vastuseks niisugusele inimeste sissevoolule. Just sellel taustal on esitatud käesolevad eelotsusetaotlused.¹⁷⁷

190. Sellepärast järeldan, et Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 kasutatud sõnastus „taotleja on [...] tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“ ei hõlma olukordi, kus Euroopa Liidus rahvusvahelist kaitset taotlevate kolmandate riikide kodanike massilise sissevoolu tõttu lubasid liikmesriigid asjaomastel kolmandate riikide kodanikel ületada Euroopa Liidu välispiiri ja reisida seejärel läbi teiste liidu liikmesriikide, et nad saaksid esitada teatavas liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotlused.

Neljas küsimus: Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkt c

191. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib kindlaks teha, kas „roheline tule näitamine“ tähendab, et asjaomastel kolmandate riikide kodanikel „lubati“ ületada liidu välispiir Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c tähenduses.

192. Arvestades seda, kuidas olen (käesoleva ettepaneku punktis 141) soovitanud läheneda Dublini III määruse tõlgendamisele, ei ole rangelt võttes vaja seda Schengeni piirieskirjade sätet käsitleda. Täielikkuse huvides teen seda siiski.

¹⁷⁵

Kohtuotsus, 21.12.2011, N.S. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 94; vt samuti käesoleva ettepaneku punktid 231–242).

¹⁷⁶

Vt käesoleva ettepaneku punktid 1 ja 2.

¹⁷⁷

Vt seletuskiri komisjoni „Dublini IV määruse“ eelnõu kohta – 4. mai 2016. aasta ettepanek: 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 lõplik).

193. A. S. ja Jafari pered ületasid liidu piiri esmalt Kreekas. Seejärel liikusid nad üle välispiiri kolmandasse riiki, nimelt Makedooniasse. Lõpuks ületasid nad Serbiast Horvaatiasse sisenedes liidu välispiiri. Pealtnäha kuuluvad nad Schengeni piirieskirjade kohaldamisalasse.¹⁷⁸

194. Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõikes 1 on sätestatud kolmandate riikide kodanike suhtes seatud sisenemisnõuded „lühiajaliseks viibimiseks“.¹⁷⁹ Kolmanda riigi (käesoleval juhul Afganistani või Süüria) kodanik peab vastama järgmistele tingimustele: 1) tal peab olema kehtiv reisidokument;¹⁸⁰ 2) tal peab olema kehtiv viisa;¹⁸¹ ja 3) ta peab suutma tõendada kavatsetava viibimise eesmärki ja tingimusi.¹⁸² Samuti ei tohi asjaomase kolmanda riigi kodaniku kohta olla SISi kantud hoiatust ning ta ei tohi olla selline, keda peetakse ohuks asjaomase riigi avalikule korrale, sisejulgeolekule, rahvatervisele või rahvusvahelistele suhetele.¹⁸³ Artikli 5 lõikes 1 loetletud nõuded on kumuleeruvad.

195. Schengeni piirieskirjades on ette nähtud, et piirikontrolli viiakse läbi vastavalt artiklitele 6 ja 7. Ette on nähtud niisuguse kontrolli leevendamine erakorralistel ja ettenägematutel asjaoludel.¹⁸⁴ Kolmandate riikide kodanike reisidokumentidesse tuleb siiski lüüa süstemaatiliselt templid nii sisse kui ka väljasõidul vastavalt artiklile 10. Artikli 12 lõikes 1 ette nähtud patrull- ja vaatlustegevuse põhieesmärk on tõkestada ebaseaduslikku piiriületamist, võidelda piiriülese kuritegevuse vastu ning võtta meetmed ebaseaduslikult piiri ületanud isikute suhtes.¹⁸⁵ Kolmanda riigi kodanikul, kes ei vasta kõikidele artikli 5 lõike 1 nõuetele, on keelatud siseneda liikmesriikide territooriumile, välja arvatud juhul kui on kohaldatav üks artikli 5 lõikes 4 sätestatud eranditest.

196. Artikli 5 lõike 4 punkti c esimene lause võimaldab liikmesriikidel lubada inimesi siseneda humanitaarsetel kaalutlustel või rahvusvaheliste kohustuste tõttu.

197. Prantsusmaa ja komisjon on seisukohal, et Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkt c ei ole kahe vaidlusaluse juhtumi suhtes kohaldatav. Nende väitel on liikmesriigid kohustatud hindama selle sätte kohalduvust ja selle tuvastama igal üksikjuhul eraldi. A. S-i ega Jafari juhtumites seda ei hinnatud. Seetõttu leiavad nad, et artikli 5 lõike 4 punkt c ei saa tugineda.

198. Sellega ma ei nõustu.

199. Esiteks on artikli 5 lõike 4 punktis c sätestatud erandi sõnastus samasugune nagu Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 5 lõikes 2. Nimetatud lõike teises lõigus on lisatud: „Need reeglid ei piira varjupaigaõiguse erisätete [...] kohaldamist.“

178
Schengeni piirieskirjade artikkel 3.

179
St kuni 90päevaseks kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil mis tahes 180päevase ajavahemiku jooksul (vt viisaeeskiri). Schengeni piirieskirjades ei ole nõudeid pikaajalise viibimise suhtes.

180
Vt samuti Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 punkt a.

181
Vt samuti Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 punkt b.

182
Vt samuti Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 punkt c.

183
Vt samuti Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 1 punktid d ja e.

184
Vt käesoleva ettepaneku punkt 54.

185
Isik, kes on ületanud „ebaseaduslikult“ piiri ning kellel ei ole õigust viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil, tuleb kinni pidada ning tema suhtes tuleb rakendada tagasisaatmise toiminguid.

200. Seadusandlikust kujunemisloost nähtuvalt oli komisjoni ettepanekus Schengeni piirieskirjade kohta selgitatud, et määruseelnõus on üldjoontes taasesitatud Schengeni rakenduskonventsiooni 1. peatüki artiklid 3–8.¹⁸⁶ Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 5 lõike 2 sõnastust sisaldasid komisjoni eelnõu artikli 5 lõige 6 ja artikli 11 lõige 1. Euroopa Parlament lisas reeglite selgitamise eesmärgil erandi, millest kujunes artikli 5 lõike 4 punkt c.¹⁸⁷

201. Ma ei arva, et kui puudub konkreetne viide „varjupaigaõigusega seotud erisätetele“, tähendab see, et seda erandit ei saa kohaldada niisugustel asjaoludel, mis esinesid ajavahemikus septembrist 2015 märtsini 2016. Võib-olla pidas seadusandja Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c sõnastust koostoimes artikli 3 punktiga a ja põhjendust 7 arvestades piisavalt selgeks.

202. Teiseks ei ole mõistet „humanitaarsed kaalutlused“ Schengeni piirieskirjades määratletud. Hiljuti on kohtujurist Mengozzi väljendanud seisukohta, et see on autonoomne liidu õiguse mõiste.¹⁸⁸ Olen temaga nõus. Tegu on laia väljendiga, mis hõlmab nende inimeste seisundit, kes põgenevad tagakiusamise eest ning kelle suhtes kehtib tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõte. Selle väljendi tõlgendamisel artikli 5 lõike 4 punkti c tähenduses tuleb samuti arvesse võtta artiklis 3a sätestatud kohustust: liikmesriigid on kohustatud toimima täielikus kooskõlas liidu õigusega, sealhulgas hartaga, Genfi konventsiooniga ja põhiõigustega.

203. Sellepärast näib mulle, et A. S-i ja Jafari perede olukorrad kuuluvad Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c esimese lause kohaldamisalasse.

204. Miski ei anna tunnistust, et kummagi üksikjuhtumi suhtes anti eraldi hinnang. Näib väga tõenäoline, et seda ei tehtud. Kas nimetatud säte on sellegipoolest kohaldatav?

205. Minu arvates on.

206. Tõepoolest eeldab Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c teine lause juhtumhaaval hindamist, et teha kindlaks, kas asjaomase isiku kohta on antud SISi hoiatus. Sõnastusest ei nähtu siiski, et selle sätte esimest lauset saab kohaldada üksnes siis, kui teises lauses ette nähtud nõue on juba täidetud. Artikli 5 lõike 4 punkti c kaks osa on kahtlemata omavahel seotud, kuid esimest osa on võimalik käsitada teisest sõltumatuna.

207. Sellepärast asun seisukohale, et ka siis, kui Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 kriteeriumi tuleb käsitada koostoimes Schengeni piirieskirjadega, oleks piiriliikmesriigil olnud asjassepuutuval ajal valitsenud olukorras õigus tugineda Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punktis c sätestatud erandile, et lubada kolmandate riikide kodanikud üle oma välispiiri ilma juhtumhaaval hindamiseta. Ehkki niisugune liikmesriik peaks võimaluse korral püüdma järgida ka selle sätte teist lauset, ei olene selle järgimisest artikli 5 lõike 4 punkti c esimese lause kohaldamine.

208. Kui liikmesriik lubab kolmanda riigi kodanikul siseneda oma territooriumile artikli 5 lõike 4 punkti c alusel, on loogiline, et see isik ei vasta Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõikes 1 ette nähtud sisenemisnõuetele. Niivõrd kui need sisenemisnõuded ei ole täidetud, peab välispiiri ületamine selle kolmanda riigi kodaniku poolt olema vormiliselt ebaseaduslik. Siiski on see isik saanud *faktiliselt loa* siseneda ning selle loa õiguslik alus on artikli 5 lõike 4 punktis c sätestatud erand.

186

26. mai 2004. aasta ettepanek: nõukogu määrus, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad, KOM(2004) 391 lõplik, lk 8.

187

Euroopa Parlament tegi muudatusettepaneku, mille põhjendus oli „[h]umanitaarsete kaalutluste ja hädaabi kasutuselevõtmine põhisätetest erandite tegemise arvestatavate põhjendustena“, vt Euroopa Parlamendi ettekanne Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku kohta kehtestada ühenduse seadustik reeglite kohta inimeste piiriülesel liikumisel, A6-0188/2005 lõplik, lk 71 ja 74.

188

Kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93, punkt 130, kus on käsitletud viisaeeskirja artiklit 25).

209. Seda luba ei saa Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 kohaldamisel arvestamata jätta.

210. Seega teen ma teise võimalusena järelduse: kui liikmesriik lubab kolmanda riigi kodanikul siseneda oma territooriumile Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c alusel, on loogiline, et see kolmanda riigi kodanik ei vasta selle määruse artikli 5 lõikes 1 sätestatud sisenemise nõuetele. Niivõrd kui need sisenemise nõuded ei ole täidetud, peab välispiiri ületamine selle kolmanda riigi kodaniku poolt olema vormiliselt ebaseaduslik. Siiski on selleks sisenemiseks olemas faktiline luba ning selle loa õiguslik alus on Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punktis c sätestatud erand.

Viies küsimus: Dublini III määruse artikkel 14

211. Eespool punktides 152 ja 190 sõnastatud järeldustest tulenevalt olen seisukohal, et Dublini III määruse artiklites 12 (viisad) ja 13 (ebaseaduslik sisenemine) sätestatud III peatüki kriteeriumid ei ole kohaldatavad olukorrale, mis valitses septembrist 2015 märtsini 2016 Balkani poolsaare lääneosas.

212. Kohtuasjas Jafari väidavad varjupaigataotlejad, et asjakohane kriteerium on Dublini III määruse artikkel 14 (viisavaba sisenemine liikmesriiki).

213. Ma ei pea seda seisukohta veenvaks.

214. Esiteks on määruse nr 539/2001 õigusnormides loetletud kolmandad riigid, kelle kodanikel peab olema üle välispiiri liidu territooriumile sisenedes viisa. Kui need õigusnormid on kohaldatavad (nagu käesolevates kohtuasjades), peab asjaomasel kolmanda riigi kodanikul olema nõutav viisa.¹⁸⁹ Määruses on ette nähtud teatavad erandid sellest üldnõudest, nagu need, mida kohaldatakse määruse nr 539/2001 II lisas loetletud kolmandate riikide kodanike suhtes, kes kavatsesid Euroopa Liidus „viibida lühiajaliselt“.¹⁹⁰ Samuti on võimalik teha erandeid üldreeglis, kui on kohaldatavad selle määruse artiklis 4 sätestatud nõuded.¹⁹¹ Ent peale nende otseste erandite üldreeglis ei ole muid asjaolusid, mille puhul kolmanda riigi kodanik võib viisanõudest vabastatud olla.

215. Teiseks puudub Dublini III määruse artiklis 14 sellekohane selge sõnastus, kuid mulle näib, et sõnu „[kolmanda riigi kodanikult] viisat ei nõuta“ ei saa tõlgendada nii, et liikmesriik võib jätta muudel või lisanduvatel alustel ühepoolset kohaldamata määruse nr 539/2001 artiklis 1 (teatavate kolmandate riikide osas koostoimes selle määruse I lisaga) sätestatud üldise viisanõude. Lõpuks on see määrus ju ELTL artikli 288 kohaselt kõikides liikmesriikides vahetult kohaldatav. Käsitan neid sõnu hoopis kui viidet eeskätt määrusega nr 539/2001 *reguleerimata* viisanõuetele, näiteks pikaajaliste viisade osas.

216. Kolmandaks pidid Jafari peredel kui Afganistani kodanikel olema Euroopa Liitu sisenemiseks viisad.¹⁹² See nõue on kohustuslik nii kolmanda riigi kodanikule kui ka asjaomasele liikmesriigile määruse nr 539/2001 I lisas loetletud riikide suhtes. Menetlusosalised näivad nõustuvat, et Jafari pered ei kuulu selle määruse artikli 1 lõikes 2 ega artiklis 4 sätestatud erandite kohaldamisalasse.¹⁹³

189

Määruse nr 539/2001 artikli 1 lõige 1.

190

Määruse nr 539/2001 artikli 1 lõige 2 ja II lisa. Pistelised näited seal loetletud riikidest on Albaania, Andorra, Brasiilia, Iisrael, Jaapan ja Kanada.

191

Vt käesoleva ettepaneku punkt 59.

192

Vt käesoleva ettepaneku punktis 59 viidatud määruse nr 539/2001 artikkel 1 ja I lisa.

193

A. S. ei tugine Dublini III määruse artiklile 14. Sellegipoolest märgin süsteemsuse huvides, et ka tema puhul oleks olukord sama: temal kui Süüria kodanikul peab samuti olema Euroopa Liitu sisenemiseks viisa; vt määruse nr 539/2001 I lisa; vt ka käesoleva ettepaneku punkt 194.

217. Teine võimalus on tõlgendada Dublini III määruse artiklit 14 nii, et liikmesriik võib jätta viisanõude konkreetsel üksikjuhul kohaldamata, tunnistades, et seda tehes võtab ta vastutuse selle isiku rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Ent minu arvates eeldaks selline nõude kohaldamisest loobumine igal üksikjuhul eraldi hindamist. Käesolevates asjades ei ole sellist hindamist dokumenteeritud. Faktilised asjaolud aga viitavad vastupidisele, nimelt sellele, et põhimõtteliselt lubati kolmandate riikide kodanikel Afganistanist, Iraagist ja Süüriast ületada liikmesriikide sisepiire ilma individuaalse hinnangu andmiseta.¹⁹⁴

218. Sellepärast ei nõustu ma seisukohaga, et Jafari perede juhtumi asjaolusid arvestades kujutas kolmandate riikide kodanikele antud luba siseneda liidu liikmesriikide territooriumile endast viisavaba sisenemist Dublini III määruse artikli 14 lõike 1 tähenduses. Samuti ei ole ma nõus, et Austria (s.o riigi, kus esitati rahvusvahelise kaitse taotlus) olukorra suhtes on kohaldatav artikli 14 lõige 2. Mulle näib, et sedasama põhjenduskäiku on loogiline rakendada nii artikli 14 lõike 1 kui ka lõike 2 puhul.

Dublini III määruse kohaldamine vaidlusaluste kahe juhtumi suhtes

219. Dublini III määruse artiklites 8–11 ja artiklis 15 sätestatud perekondlikud kriteeriumid ei ole A. S-i ega Jafari perede olukorras olulised.

220. Olen jõudnud seisukohale, et Balkani poolsaare lääneosas septembrist 2015 märtsini 2016 tekkinud asjaoludel ei ole nende kahe juhtumi suhtes kohaldatav ükski III peatüki kriteerium. Neid kriteeriume ei saa tõlgendada ja kohaldada viisil, mis saavutaks Dublini III määruse põhjenduses 5 kirjeldatud eesmärgi kehtestada „menetlus[, mis põhineb] liikmesriikide ja asjaomaste isikute seisukohast erapooletutel ja õiglastel alustel. Eelkõige peaks see võimaldama kiiresti määrata vastutav liikmesriik, et tagada tegelik juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele ja mitte seada ohtu rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemise eesmärki“.

221. III peatükis ei ole ühtki kriteeriumi, mis käsitleks konkreetselt olukorda, kus üks liikmesriik või mitu seisab vastamisi kolmandate riikide kodanike äkilise massilise sissevooluga. Näib ebatõenäoline, et seadusandja Dublini II määruse ajakohastamiseks uut määrust vastu võttes ja selle lähenemisviisi vastutava liikmesriigi määramisele (mis põhineb iga rahvusvahelise kaitse taotluse isoleeritud hindamisel) säilitades niisuguse olukorra tekkimist üldse ette kujutas.

222. Tõepoolest annab ELTL artikli 78 lõige 3 õigusliku aluse liidu ühismeetmeteks niisuguse hädaolukorra lahendamisel. Samuti on tõsi, et oli teatavaid algatusi, nagu meetmed kolmandate riikide kodanike ümberpaigutamiseks Kreekast ja Itaaliast.¹⁹⁵ Oli ka mitteametlikumaid algatusi, nagu Brüsselis 25. oktoobril 2015 komisjoni kutsel peetud kohtumine „Lääne-Balkani rändemarsruudi“ teemal, mille tulemusel tehti avaldus eesmärgiga parendada koostööd ja konsultatsioone asjaomaste riikide vahel.¹⁹⁶ Komisjonil paluti jälgida selle avalduse ellurakendamist.

223. Paraku sai määravaks poliitilise konsensuse puudumine Balkani poolsaare lääneosas valitseva olukorra suhtes.¹⁹⁷

¹⁹⁴

Vt käesoleva ettepaneku punkt 16.

¹⁹⁵

Vt käesoleva ettepaneku punktid 10 ja 11.

¹⁹⁶

Sellel kohtumisel osalesid Albaaniat, Austriat, Bulgaariat, Horvaatiat, Kreekat, Makedooniat, Rumeeniat, Saksamaad, Serbiat, Sloveeniat ja Ungarit esindavad juhid. Avaldus on sõnastatud „17punktilise kavana pragmaatiliste ja operatiivsete meetmete võtmiseks eesmärgiga tagada, et inimesi ei jäeta vihma ja külma kätte nende endi hooleks“. See avaldati pressiteatena IP/15/5904.

¹⁹⁷

Võeti teatavad meetmed, mida peeti ELTL artikli 80 tähenduses solidaarsuse aktideks, nimelt nõukogu otsused 2015/1523 ja 2015/1601. Dublini III määruse artiklit 33 siiski ei kohaldatud.

224. Ajalehepealkirjad kirjeldasid Saksamaa liberaalset seisukohta nii, et „Saksamaa peatab Süüria pagulaste suhtes Dublini lepingu“,¹⁹⁸ ning Dublini III määrus loeti „läbikukkunuks“. Saksamaa algset poliitikat (vt käesoleva ettepaneku punkt 12), mille kohaselt lubati riiki rahvusvahelist kaitset taotlevad süürlased ilma piiranguteta, kirjeldati nii, et „Saksamaa lakkas [Dublini lepingut] kohaldamast“.¹⁹⁹ Saksamaa ei olnud siiski ainus asjassepuutuval ajal initsiatiivi haaranud liikmesriik. teised riigid valisid sootuks erineva lähenemisi.²⁰⁰

225. Niisiis tegutsesid liikmesriigid vahel ühepoolselt, vahel kahepoolselt ja vahel rühmiti koos kolmandate riikidega või ilma. Niisuguste kokkulepete õiguslik staatus liidu õigusliku raamistiku suhtes ei ole täpselt selge, kuigi vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala reguleerivad Euroopa Liidu toimimise lepingu sätted jätavad ruumi paindlikkusele.

226. Igal juhul ei lisatud Dublini III määrusesse eriotstarbelisi kriteeriume asjassepuutuval ajal Balkani poolsaare lääneosas valitsenud olukorra suhtes. Samuti ei pakutud välja ega võetud vastu ühtegi muud õigusakti vaakumi täitmiseks.

227. Sellistel asjaoludel palutakse Euroopa Kohtul nüüd Dublini III määrust sidusalt tõlgendada.

228. Ühelt poolt (ja vastupidi seisukohtadele, mida olen eespool väljendanud) väidavad Prantsusmaa ja komisjon, et Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkt c ei ole kohaldatav ning Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 sätestatud III peatüki kriteerium on asjakohane ja seda tuleb kohaldada rangelt. Sellest seisukohast tulenevalt peaksid liidu välispiiri ületanud kolmandate riikide kodanikud esitama oma rahvusvahelise kaitse taotlused piiriliikmesriikides, kuhu nad kõigepealt „ebaseaduslikult“ saabusid.

229. Teiselt poolt, kui „roheline tule näitamine“ poliitika tähendab seda, et kolmandate riikide kodanikel on õigus läbida üks liikmesriik või mitu ning esitada rahvusvahelise kaitse taotlused neile meelepärases liikmesriigis, kuhu nad jõuavad hiljem, on see vahest vastuolus Dublini III määruse eesmärkidega hoida ära teisene liikumine ja varjupaigaostlemine?

230. Tegu on taas küsimusega, kuhu peab asetuma kahe vastandliku perspektiivi vaheline tasakaal.²⁰¹

231. Peamine Prantsusmaa ja komisjoni toetatava range tõlgendusega seotud raskus on see, et selles ei arvestata Balkani poolsaare lääneosas asjassepuutuval ajal valitsenud olukorda ja piiriületamisega seotud faktilisi asjaolusid. Oma geograafilise asendi tõttu oleksid piiriliikmesriigid – iseäranis Horvaatia ja Sloveenia (mis küll ei piirne ühegi kolmanda riigiga, kuid on esimene Schengeni riik²⁰²) – mattunud taotlejate alla, keda nad pidid vastu võtma, ja rahvusvahelise kaitse taotluste alla, mida nad oleksid olnud kohustatud menetlema. Ajavahemikus 16. septembrist 2015 kuni 5. märtsini 2016 sisenes Horvaatiasse kokku 685 068 inimest. Iga päev saabus ligikaudu 5500 kolmandate riikide kodaniku: 17. septembril 2015 ulatus nende arv 11 000ni.²⁰³

198

Der Tagespiegel (Andrea Dernbach), 26.8.2015.

199

The Financial Times, 20.1.2016. Selle järelduse õigsuse kohta vt käesoleva ettepaneku 25. joonealune märkus.

200

Vt käesoleva ettepaneku punktid 13–17.

201

Vt käesoleva ettepaneku punkt 175 seoses hinnangu andmisega Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 kontekstis.

202

Vt käesoleva ettepaneku 55. joonealune märkus.

203

Šelo-Šabić, S. ja Borić, S., „At the Gate of Europe“, ettekanne põgenike kohta Lääne-Balkani marsruudil, lk 11. Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu ning varjupaigateabe andmebaasi 15. detsembri 2016. aasta ettekandes „The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System“ on Eurostati andmete põhjal tõdetud, et Horvaatia vastuvõetusüsteem ja varjupaigamenetlus rahvusvahelist kaitset taotlevatele kolmandate riikide kodanikele ei olnud ette nähtud reageerimiseks „suurtele varjupaigataotlejate populatsioonidele“.

232. Sellist tulemust ei saa võrdsustada eesmärgiga, et kindlaksmääramine rajaneks „liikmesriikide ja asjaomaste isikute seisukohast erapooletutel ja õiglastel alustel“. ²⁰⁴ Kui liikmesriigi varjupaigasüsteem on üle koormatud, ei saa see liikmesriik tagada tõhusat juurdepääsu rahvusvahelise kaitse andmise toimingutele; ning paratamatult riivab see menetlusedirektiivis ette nähtud eesmärki menetleda rahvusvahelise kaitse taotlusi kiiresti. Tõenäoliselt leiab asjaomane liikmesriik, et on raske, kui mitte võimatu järgida reegleid, mis on sätestatud vastuvõtudirektiivis, kus on ette nähtud rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise standardid. ²⁰⁵

233. Kohtuasjas N.S. ²⁰⁶ märkis Euroopa Kohus, et menetlusedirektiivi või vastuvõtudirektiivi rikkumine ei ole tegur, mida tuleb vastutava liikmesriigi kindlaksmääramisel arvesse võtta, kuna seeläbi lisanduks Dublini III määruse III peatükis sätestatud kriteeriumidele tagaukse kaudu veel üks. ²⁰⁷ Edasi aga märkis Euroopa Kohus, et „kui on tõsiselt alust arvata, et vastutavas liikmesriigis on varjupaigamenetluses ja varjupaigataotlejate vastuvõtutingimustes süsteemseid puudusi, mille tulemusel võidakse sellesse liikmesriiki üle antud varjupaigataotlejaid kohelda ebainimlikult ja alandavalt harta artikli 4 tähenduses, on üleandmine [Dublini II määrusega] vastuolus“. ²⁰⁸ Nimetatud kohtuasi käsitles olukorda Kreekas ja Dublini III määruse eelkäijat.

234. Tajun reaalselt ohtu, et kui piiriliikmesriike, nagu Horvaatia, peetakse vastutavaks erakordselt suure arvu varjupaigataotlejate vastuvõtmise ja menetlemise eest, seisavad nad vastamisi ebaproportsionaalselt suure koormusega, mis puudutab kolmandate riikide kodanikke, kellele „näidati rohelist tuld“ septembrist 2015 märtsini 2016. Mõne niisuguse varjupaigataotleja kohta nagu A. S. ja Jafari pered on hiljem esitatud üleandmistaoitlused, mida peab menetlema asjaomane piiriliikmesriik. Kõige tõenäolisemalt peab liikmesriik seejärel läbi vaatama rahvusvahelise kaitse taotluse. On selge, et Dublini III määruse kohaselt tagasi saadetavate varjupaigataotlejate arvu kasv on juba avaldanud Horvaatia varjupaigasüsteemile lisasurvet. ²⁰⁹ On täiesti võimalik, et Horvaatia – nagu on juba juhtunud Kreekaga – lihtsalt ei suuda olukorraga toime tulla, kui ta on peale muu kohustatud vastu võtma arvukalt varjupaigataotlejaid, kes varem läbi Horvaatia liikusid.

204

Vt Dublini III määruse põhjendus 5; vt ka menetlusedirektiivi artikli 31 lõiked 1–3.

205

Vastuvõtudirektiiv: vt samuti Dublini III määruse põhjendused 10–12.

206

Kohtuotsus, 21.12.2011, N.S. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865).

207

Kohtuotsus, 21.12.2011, N.S. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 84 ja 85).

208

Kohtuotsus, 21.12.2011, N.S. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 86). See põhimõte on nüüd kodifitseeritud Dublini III määruse artikli 3 lõikes 2.

209

Aastal 2015 oli Dublini süsteemis kokku 943 taotlust vastutuse võtmiseks või rahvusvahelise kaitse taotlejate tagasivõtmiseks ja mitte rohkem kui 24 üleandmist [EUROSTAT]. Alates 1. jaanuarist kuni 30. novembrini 2016 laekus Horvaatiale 3793 niisugust taotlust, peamiselt Austriast, Saksamaalt ja Šveitsist. Aastal 2015 töötas Horvaatia varjupaigaametis ainult kolm ametnikku. See arv kasvas viie ametlikuni, kes kõige kibedamal kriisajal Dublini süsteemis juhtumeid menetlesid. Vt 201. joonealuses märkuses viidatud ettekanne „The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System“, lk 27.

235. Sloveenia seisis vastamisi samalaadsete inimhulkadega, kes soovisid tema territooriumile pääseda, ja taotlejate arv ületas samuti tema haldussuutlikkuse.²¹⁰ Sloveenia valitsus kirjeldas olukorda kui ühte oma suurimat humanitaarset katsumust alates II maailmasõjast.²¹¹ See omakorda võis seada selle liikmesriigi olukorda, kus ta ei suuda täita harta artiklist 4 ja Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklist 3 tulenevaid kohustusi.²¹²

236. Ma ei arva, et asjassepuutuval ajal oleks olnud mõistlik eeldada või nõuda rahvusvahelise kaitse taotlejatelt rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist esimeses liikmesriigis, kuhu nad üle piiri jõudsid, nagu komisjon näis kohtuistungil välja pakkuvat. On tõsi, et Dublini süsteem on ette nähtud toimima sellel eeldusel ning et selle alusel võetakse taotlejalt sõrmejäljed ja sisestatakse need Eurodaci. See aga ei kajasta septembrist 2015 märtsini 2016 valitsenud tegelikku olukorda, kus pädevad ametiasutused pidid tegelema inimeste massilise sissevooluga. Lisan, et praeguste reeglite järgi ei tule inimeste sõrmejälgi andma sundimine kõne allagi (vahest seetõttu, et nii Dublini III määrus kui ka Eurodaci määrus järgivad põhiõigusi ja niisugune tegevus ei pruugi olla selle eesmärgiga kooskõlas) – ometi oleks see olnud tõenäoliselt ainus võimalus tagada igahelpt piiri ületamisel sõrmejälgede võtmine.

237. Just nimelt seetõttu, et olukord oli nii pretsedenditu, ei arva ma, et (õiguspärased) mured seoses teisese liikumise ja varjupaigaostlemisega realiseeruksid samamoodi kui tavaolukorras. Käesolevad kohtuasjad ei käsitle isikuid, kes on salaja üle piiri liidu territooriumile saabunud. Mõlemal juhul oli luba piiriületuseks olemas. Asjaomased isikud tegid oma kavatsused ametiasutustele teatavaks ja nad registreeriti.²¹³ Meil ei ole käesolevates kohtuasjades tegu ebaseadusliku teisese liikumisega. Euroopa Kohtu toimikus olevad tõendid ei viita sellele, et asjaomased taotlejad soovisid asuda „varjupaika ostlema“. Nad lihtsalt soovisid esitada oma vastavad taotlused teatavates liikmesriikides, kes olid näidanud üles valmidust selliste taotluste vastuvõtmise ja läbivaatamise suhtes. Olukord ei sobi olemasolevate arhetüüpidega. Sellepärast ei tulene sellest tingimata, et mured teisese liikumise ja varjupaigaostlemise suhtes – mured, mis on tavapärase üksiktaotleja puhul õigustatud – on käesolevates kohtuasjades asjakohased.

238. III peatüki kriteeriume ei kujundatud Balkani poolsaare lääneosas tekkinud olukorda arvestades.²¹⁴ Nende kriteeriumide range kohaldamise nõudmine on vastuolus ühe teise Dublini III määruses väljendatud eesmärgiga: tagada, et liikmesriigid ei jäta rahvusvahelise kaitse taotlejaid „orbiidile“.²¹⁵

239. Kas see tähendab, et Dublini III määrus on „läbi kukkunud“?

240. Ma ei arva nii.

241. Dublini III määruse artiklis 3 on ette nähtud teatavad üldpõhimõtted ja kaitsemeetmed, mida liikmesriigid võivad kasutada. Artikli 3 lõikes 1 sätestatud reegel, et taotlused vaatab läbi üksainus liikmesriik, on jätkuvalt kohaldatav. Artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et „[k]ui käesolevas määruses loetletud kriteeriumide põhjal ei saa vastutavat liikmesriiki määrata, vastutab taotluse läbivaatamise

²¹⁰

Šelo-Šabić, S. ja Borić, S., „At the Gate of Europe“, ettekanne põgenike kohta Lääne-Balkani marsruudil, lk 14–16.

²¹¹

Läbi Sloveenia reisis 2015. aasta lõpul ja 2016. aasta algul nii palju kui 447 791 kolmandate riikide kodanikku, kuid vaid 471 esitasid seal rahvusvahelise kaitse taotluse.

²¹²

Vt analoogia alusel kohtuotsus, 21.12.2011, N.S. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 88–90 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu hiljutisem otsus, 4.11.2014, Tarakhel vs. Šveits (EC:ECHR:2014:1104JUD 002921712). Horvaatia või Sloveenia varjupaigasüsteemis ei ole süsteemseid raskusi veel tuvastatud.

²¹³

A. S-i kohta vt käesoleva ettepaneku punktid 71 ja 72. Jafari perede kohta vt käesoleva ettepaneku punktid 85–88.

²¹⁴

Vt käesoleva ettepaneku punktid 186–189.

²¹⁵

Gil Mogades, S., „The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum“, *International Journal of Refugee Law*, 27, 3, lk 433–456.

est esimene liikmesriik, kellele rahvusvahelise kaitse taotlus esitati“. Liikmesriigid võivad samuti tugineda artikli 17 lõikes 1 sätestatud kaalutusõigusele, mille kohaselt nad võivad kolmandate riikide kodanike esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusi läbi vaadata ka siis, kui nad III peatüki kriteeriumide kohaselt selle läbivaatamise eest ei vastuta.

242. Balkani poolsaare lääneosas septembrist 2015 märtsini 2016 valitsenud täiesti erakorralisi asjaolusid arvestades saab vastutava liikmesriigi kindlaks määrata vastavalt ühele nendest Dublini III määruse sätetest. Kummaski Euroopa Kohtu menetluses olevas asjas ei ole asjaomane liikmesriik artikli 17 lõike 1 kohaselt vabatahtlikult vastutust võtnud. Seetõttu tuleb vastutav liikmesriik kindlaks määrata artikli 3 lõike 2 alusel. See seisukoht austab liidu seadusandja ette nähtud põhiõiguste kaitset ja on kooskõlas põhjenduses 7 väljendatud üldise eesmärgiga, niivõrd kui selles on vastutus rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest selgelt liikmesriikide vahel jaotatud.

243. Sellepärast olen seisukohal, et põhikohtuasjade faktilised asjaolud ei võimalda Dublini III määruse III peatüki alusel „vastutavat liikmesriiki“ kindlaks määrata. Sellest tulenevalt peab vastavad rahvusvahelise kaitse taotlused selle määruse artikli 3 lõike 2 kohaselt läbi vaatama esimene liikmesriik, kellele need taotlused esitati.

Kohtuasi C-490/16: A. S.

244. Selle eelotsusetaotluse esitanud kohus on tõstnud üles veel ühe küsimuse, mis puudutab õigust tõhusale kohtulikule kaitsele ja tähtaegade arvutamist.

245. Oma esimeses küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas A. S-il on õigus Dublini III määruse artikli 27 alusel vaidlustada Sloveenia pädevate ametiasutuste otsus, milles taotlei Horvaatialt vastutuse võtmist tema varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastavalt selle määruse artikli 13 lõikele 1.

246. Arvestades Euroopa Kohtu otsust *Ghezelbash*,²¹⁶ peab vastus sellele küsimusele olema selgelt jaatav. Nimetatud kohtuotsuses märkis Euroopa Kohus, et „[Dublini III määruse] artikli 27 lõiget 1 tuleb sama määruse põhjendust 19 arvestades tõlgendada nii, et sellises olukorras, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, saab varjupaigataotleja tema suhtes tehtud üleandmisotsuse edasikaebamisel tugineda nimetatud määruse III peatükis nimetatud vastutuskriteeriumide [...] väärale kohaldamisele. [...]“.²¹⁷

247. Olen seisukohal, et kui varjupaigataotleja vaidlustab üleandmisotsuse selle alusel, et artikli 13 lõikes 1 sätestatud kriteeriumi on väärtalt kohaldatud, tuleb Dublini III määruse artikli 27 lõiget 1 tõlgendada nii, et sellel isikul on õigus tema suhtes tehtud üleandmisotsuse peale kaebust esitades tugineda selle määruse III peatükis nimetatud vastutuskriteeriumi väärale kohaldamisele.

248. Oma viiendas küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlaks teha, kas Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 ja artikli 29 lõikes 2 ette nähtud tähtajad kulgevad edasi, kui rahvusvahelise kaitse taotleja vaidlustab üleandmisotsuse artikli 27 lõike 1 alusel.

249. Artikli 13 lõikes 1 on sätestatud, et kui rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik määratakse kindlaks selle põhjal, et taotleja on ebaseaduslikult ületanud piiri ja sisenenud sellesse riiki kolmandast riigist, lõpeb vastutus 12 kuu möödumisel ebaseadusliku piiriületuse päevast.

²¹⁶ Kohtuotsus, 7.6.2016, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409).

²¹⁷ Kohtuotsus, 7.6.2016, *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 61).

250. Kuna A. S. on kasutanud oma õigust esitada üleandmisotsuse peale kaebus, oleks artikli 13 lõikes 1 ette nähtud tähtaeg lõppenud enne vaidluse lahendamist. See on seda ilmsem, et siseriiklik menetlus on praegu kuni Euroopa Kohtu otsuse selgumiseni peatatud.

251. Sõnastuse põhjal näib mulle, et artikli 13 lõikes 1 ette nähtud tähtaja ainus eesmärk on tagada, et liikmesriik, kes taotleb kolmanda riigi kodaniku üleandmist (edaspidi „taotlev liikmesriik“) riigile, kus see isik esmalt välispiiri ületas ja liidu territooriumile siseneb, tegutseb viivitamata.²¹⁸ Kui taotlev liikmesriik 12 kuu jooksul samme ei astu, saab temast seejärel vaikinisi rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik. See tähtaeg ei ole seotud varjupaigataotleja kaebeõigusega. Nimetatud 12kuulisele tähtajale sellise toime omistamine oleks vastuolus eesmärgiga määrata Dublini süsteemis kiiresti kindlaks vastutav liikmesriik.

252. Artikli 29 lõikes 2 on sätestatud, et kui rahvusvahelise kaitse taotlejat ei anta taotlevast liikmesriigist (käesoleval juhul Sloveeniast) vastutavale liikmesriigile (käesoleval juhul Horvaatiale) üle kuue kuu jooksul alates üleandmistootluse esitamisest, vabaneb vastutav liikmesriik oma kohustustest. Artikli 27 lõike 3 kohaselt on üleandmisotsuse peale kaebuse või läbivaatamistootluse esitamisel taotleja jaoks peatav mõju. Määruses aga ei ole ette nähtud, kas Dublini III määruse artikli 29 lõikes 2 sätestatud tähtajad sedalaadi vaidlustamisel peatuvad.

253. Kui üleandmisotsuse vaidlustamisel vastavalt Dublini III määruse artikli 27 lõikele 1 on artikli 27 lõike 3 punktide a ja b tähenduses peatav mõju, peatub nende sätete sõnastusest tulenevalt iga üleandmisotsus. Näib olevat selge, et artikli 29 lõikes 2 ette nähtud tähtaeg niisugustel asjaoludel ei kulge.

254. Artikli 27 lõike 3 punkti c kohaldatavuse korral on olukord vähem selge. Sel juhul peavad liikmesriigid andma varjupaigataotlejale võimaluse taotleda üleandmisotsuse peatamist. Niikaua kui üleandmisotsus on peatatud, ei saa artikli 29 lõikes 2 ette nähtud tähtaeg kulgeda. Kui aga varjupaigataotleja taotlust ei rahuldata, ei ole üleandmisotsus enam peatatud ja kuuekuuline tähtaeg hakkab taas kulgema.

255. Mulle näib, et artiklite 27 ja 29 tõlgendamine selliselt, et kõnealune kuuekuuline tähtaeg kulgeb olenemata üleandmisotsuse vaidlustamisest, oleks vastuolus selle määruse eesmärgi ja süsteemiga. See tähendaks, et üleandmismenetluse saaks pikema kohtumenetluse abil nurjata.

256. Olen seetõttu seisukohal, et Dublini III määruse artikli 29 lõikes 2 ette nähtud kuuekuuline tähtaeg lakkab kulgemast, kui kohtulikult vaidlustamisel vastavalt artikli 27 lõikele 1 on sama määruse artikli 27 lõike 3 kohaselt peatav mõju.

257. See, millised tagajärjed võivad sellel olla A. S-ile, ei ole täpselt selge. Euroopa Kohtul ei ole teavet selle kohta, kuidas Sloveenia on otsustanud Dublini III määruse artikli 27 lõike 3 rakendada.

258. Menetlusosalised on aga nõus, et A. S. sisenes Euroopa Liitu pretsedenditutes oludes. Samuti ollakse nõus, et tal oli Horvaatia ametiasutuste luba Horvaatiasse siseneda ning et ta sai Horvaatiast üle piiri Sloveeniasse liikudes samamoodi loa siseneda Schengeni alasse. Kohtuistungil märkis Sloveenia, et luba anti Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c alusel. Nendel asjaoludel näib mulle, et A. S. ei sisenenud Dublini III määruse artikli 13 lõike 1 tähenduses „ebaseaduslikult“, nagu ma

²¹⁸
Vt Dublini III määruse artikkel 18 ja menetlusedirektiivi artikkel 31.

olen juba märkinud. Ta registreeriti välispiiri ületamisel ega ole tõendeid, et tema kohta anti SISI hoiatus. Teda ei saa tagasi saata Kreekasse (tema esmane Euroopa Liitu sisenemise koht).²¹⁹ Sellest järeldub, et Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 esimese lõigu kohaselt on tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik Sloveenia.

Kohtuasi C-646/16: Jafari

259. Käesoleva ettepaneku punktis 243 märgitust järelduvalt olen seisukohal, et Jafari perede rahvusvahelise kaitse taotlused peavad Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu kohaselt läbi vaatama Austria ametiasutused. Olen seisukohal, et Balkani poolsaare lääneosa riikide „rohelise tule näitamise“ poliitika ei kujutanud endast Dublini III määruse artikli 12 tähenduses viisa andmist. Samuti ei loobunud Dublini III määruse artikli 14 tähenduses viisa nõudmisest.

260. Jafari pered aga sisenesid kolmandast riigist Euroopa Liitu ja ületasid hiljem liidu sisepiire loaga. On ebaselge, kas selle õiguslik alus oli otseselt Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkt c. Ent vaieldamatult oli neil luba siseneda ja pädevad siseriiklikud ametiasutused aitasid neil seda teha. Balkani poolsaare lääneosas septembrist 2015 märtsini 2016 valitsenud täiesti erakorralistel asjaoludel piisab sellest Dublini III määruse artikli 13 lõikes 1 sätestatud kriteeriumi kohaldamata jäämiseks.

261. Jafari peresid ei saa tagasi saata Kreekasse (nende esmane Euroopa Liitu sisenemise koht).²²⁰ Sellest tulenevalt on Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 esimese lõigu kohaselt nende rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutav liikmesriik Austria.

Ettepanek

262. Kõikidel nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada:

Nii kohtuasjas C-490/16: A. S. kui ka kohtuasjas C-646/16: Jafari:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrust (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, tuleb tõlgendada ainult selle määruse enda sõnastusest, kontekstist ja eesmärkidest lähtudes, mitte koostoimes teiste liidu õigusaktidega – sealhulgas eeskätt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiviga 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, ehkki nende õigusaktide sätteid tuleb määruse nr 604/2013 tõlgendamisel arvesse võtta niivõrd, kui seda on vaja sidususe tagamiseks ELTL V jaotise 2. peatükis ette nähtud poliitika eri aspektide vahel.
2. See, et täiesti erandlikus olukorras, kus Euroopa Liitu saabus 2015. aasta lõpul ja 2016. aasta algul massiliselt kolmandate riikide kodanikke, kellel lubati ületada liidu välispiir kolmandatest riikidest, lubasid teatavad liikmesriigid nendel kolmandate riikide kodanikel ületada Euroopa Liidu välispiiri ja reisida seejärel läbi teiste liidu liikmesriikide, et nad saaksid esitada teatavas liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotlused, ei ole võrdne määruse nr 604/2013 artikli 2 punkti m ja artikli 12 tähenduses „viisa“ andmisega.

²¹⁹

Vt käesoleva ettepaneku punkt 187.

²²⁰

Vt käesoleva ettepaneku punkt 187.

3. Määruse nr 604/2013 artikli 13 lõikes 1 kasutatud sõnastus „taotleja on [...] tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri“ ei hõlma olukordi, kus Euroopa Liidus rahvusvahelist kaitset taotlevate kolmandate riikide kodanike massilise sissevoolu tõttu lubasid liikmesriigid asjaomastel kolmandate riikide kodanikel ületada Euroopa Liidu välispiiri ja reisida seejärel läbi teiste liidu liikmesriikide, et nad saaksid esitada teatavas liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotlused.
4. Teise võimalusena: kui liikmesriik lubab kolmanda riigi kodanikul siseneda oma territooriumile Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punkti c alusel, on loogiline, et see kolmanda riigi kodanik ei vasta selle määruse artikli 5 lõikes 1 sätestatud sisenemismõuetele. Niivõrd kui need sisenemismõuded ei ole täidetud, peab välispiiri ületamine selle kolmanda riigi kodaniku poolt olema vormiliselt ebaseaduslik. Siiski on selleks sisenemiseks olemas faktiline luba ning selle loa õiguslik alus on Schengeni piirieskirjade artikli 5 lõike 4 punktis c sätestatud erand.
5. Asjaoludel, mis valitsesid Balkani poolsaare lääneosas 2015. aasta lõpus ja 2016. aasta alguses, ei kujutanud kolmandate riikide kodanikele antud luba siseneda liidu liikmesriikide territooriumile endast viisavaba sisenemist määruse nr 604/2013 artikli 14 lõike 1 tähenduses.
6. Põhikohtuasjade faktilised asjaolud ei võimalda määruse nr 604/2013 III peatüki alusel „vastutavat liikmesriiki“ kindlaks määrata. Sellest tulenevalt peab vastavad rahvusvahelise kaitse taotlused selle määruse artikli 3 lõike 2 kohaselt läbi vaatama esimene liikmesriik, kellele need taotlused esitati.

Kohtuajas C-490/16: A. S.:

7. Kui rahvusvahelise kaitse taotleja vaidlustab üleandmisotsuse selle alusel, et määruse nr 604/2013 artikli 13 lõikes 1 sätestatud kriteeriumi on vääralt kohaldatud, tuleb selle määruse artikli 27 lõiget 1 tõlgendada nii, et sellel isikul on õigus tema suhtes tehtud üleandmisotsuse peale kaebust esitades tugineda selle määruse III peatükis nimetatud vastutuskriteeriumi väärale kohaldamisele.
8. Määruse nr 604/2013 artikli 29 lõikes 2 ette nähtud kuuekuuline tähtaeg lakkab kulgemast, kui kohtulikult vaidlustamisel vastavalt artikli 27 lõikele 1 on sama määruse artikli 27 lõike 3 kohaselt peatav mõju.