



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 3. septembril 2020¹

Kohtuasi C-616/19

M. S.,
M. W.,
G. S.
versus

Minister for Justice and Equality

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud High Court (kõrge kohus, Iirimaa))

Eelotsusetaotlus – Varjupaigapoliitika – Rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetavus ühes liikmesriigis pärast teises liikmesriigis täiendava kaitse saamist – Taotlemine liikmesriigis, mille suhtes määrus (EL) nr 604/2013 on kohaldatav, kuid direktiiv 2013/32/EL ei ole – Direktiiv 2005/85/EÜ – Vastuvõetamatus alused – Artikli 25 lõike 2 punktid a ja d – Mõiste „asjaomane liikmesriik“

I. Sissejuhatus

1. High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) esitatud eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada vastuvõetavuse eeskirju, mis on sätestatud direktiivis 2005/85/EÜ² liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta.
2. Euroopa Kohtule esitatud küsimused on tekkinud kolmes vaidluses,³ mille osalised on kolm kolmandate riikide kodanikku, kes taotleavad Iirimaa pagulasseisundit, kusjuures neile on Itaalias antud täiendav kaitse.
3. Tõlgendamisprobleem on tekkinud väga spetsiifilises kontekstis, nimelt olukorras, kus Iirimaa on teatanud oma kavatsusest osaleda määruse (EL) nr 604/2013⁴ vastuvõtmisel ja kohaldamisel, mistõttu see määrus on tema suhtes kohaldatav, kuid ta ei ole osalenud selle määrusega seotud menetlusedirektiivi 2013/32/EL⁵ vastuvõtmisel ning see direktiiv ei ole talle siduv ega tema suhtes kohaldatav. Selle liikmesriigi suhtes kuulub kohaldamisele varem kehtinud menetlusedirektiiv 2005/85, mis oli seotud määrusega (EÜ) nr 343/2003⁶ (edaspidi „Dublini II määrus“).

1 Algkeel: prantsuse.

2 Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv (ELT 2005, L 326, lk 13).

3 Need vaidlused liitis eelotsusetaotluse esitanud kohus.

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31, edaspidi „Dublini III määrus“). Vt selle määruse põhjendus 41.

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

6 Nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (EÜT 2003, L 50, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 109).

4. Euroopa Kohtul tuleb seega lahendada küsimus, kuidas tõlgendada direktiivi 2005/85 sätet väljaspool liidu seadusandja kavandatud Dublini II määruse raamistikku.

5. Olles analüüsinud vaadeldavaid vastuvõetavuse eeskirju kõnealuses konkreetsetes kontekstis, soovitan Euroopa Kohtul otsustada, et nende eeskirjadega ei ole vastuolus see, kui Iirimaa loeb selliseid pagulasseisundi saamise taotlusi, nagu seda on põhikohtuasjas kõne all olevad kolmandate riikide kodanike omad, vastuvõetamatuks juhul, kui mõni teine liikmesriik on andnud neile täiendava kaitse.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Dublini II ja Dublini III määrus

6. Dublini III määrusega tunnistati Dublini II määrus kehtetuks ja asendati.

7. Kui Dublini II määruse artiklis 1 olid koostoimes artikli 2 punktiga c ette nähtud ainult kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi kindlaksmääramiseks, kes vastutab Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsiooni (edaspidi „Genfi konventsioon“) tähenduses varjupaigataotluse läbivaatamise eest, siis nüüd on Dublini III määruse eesmärk sellesama määruse artikli 1 kohaselt sätestada sellised kriteeriumid ja mehhanismid rahvusvahelise kaitse taotluste puhuks, mille eesmärk on – selle määruse artikli 2 punktis b antud määratluse kohaselt, mis viitab direktiivi 2011/95/EL⁷ artikli 2 punktis h sätestatud määratlusele – saada pagulasseisund või täiendava kaitse seisund.

2. Direktiiv 2005/85

8. Direktiiv 2005/85 on seotud Dublini II määrusega.

9. Direktiivi 2005/85 artikli 1 kohaselt on selle direktiivi eesmärk kehtestada liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuded.

10. Selle direktiivi põhjendus 22 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid peaksid kontrollima kõikide taotluste sisu, st tuvastama, kas taotlejat saab käsitada pagulasena vastavalt nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivile 2004/83/EÜ kolmandate riikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele pagulasseisundi või muud liiki rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatuse omistamise miinimumnõuete ja pakutava kaitse sisu kohta,^[8] kui käesolevas direktiivis ei sätestata teisiti, eelkõige juhul, kui on põhjust oletada, et teine riik korraldab tuvastamise või võimaldab piisavat kaitset. Eriti ei tohiks liikmesriike kohustada hindama varjupaigataotluse sisu, kui esimene varjupaigariik on taotlejale andnud pagulasseisundi või muul moel piisava kaitse ja taotleja lubatakse sinna riiki tagasi.“

7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9).

8 ELT 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96.

11. Selle direktiivi artiklis 25 „Vastuvõetamatud taotlused“ on sätestatud:

„1. Lisaks juhtudele, kus taotlust ei vaadata läbi vastavalt [Dublini II määrusele], ei ole liikmesriigid kohustatud tuvastama, kas taotlejat saab käsitada pagulasena vastavalt [direktiivile 2004/83], kui taotlust loetakse vastavalt käesolevale artiklile vastuvõetamatuks.

2. Liikmesriigid võivad lugeda varjupaigataotluse vastavalt käesolevale artiklile vastuvõetamatuks, kui:

- a) mõni teine liikmesriik on omistanud pagulasseisundi;
- b) vastavalt artiklile 26 loetakse taotleja seisukohalt esimeseks varjupaigariigiks mõnd muud riiki, mis pole liikmesriik;
- c) riiki, mis pole liikmesriik, loetakse vastavalt artiklile 27 taotleja seisukohalt turvaliseks kolmandaks riigiks;
- d) taotlejal lubatakse jääda asjaomasesse liikmesriiki muudel alustel, mille tulemusena talle antakse staatus, mis on võrdne pagulasseisundiga kaasnevate õiguste ja eelistega, mis tulenevad [direktiivist 2004/83];
- e) taotlejal lubatakse jääda asjaomase liikmesriigi territooriumile muudel alustel, mis kaitsevad teda välja- või tagasisaatmise eest, kuni selgub punkti d kohase staatuse määramise menetluse tulemus;
- f) taotleja esitab samasuguse taotluse pärast lõpliku otsuse langetamist;
- g) taotleja ülalpeetav esitab taotluse pärast seda, kui ta on vastavalt artikli 6 lõikele 3 nõustunud oma juhtumi läbivaatamisega tema nimel tehtud taotluse osana ning ei esine ülalpeetava olukorraga seotud asjaolusid, mis õigustaksid eraldi taotluse esitamist.“

3. Direktiiv 2013/32

12. Direktiiv 2013/32 on seotud Dublini III määrusega. Selle direktiiviga sõnastati direktiiv 2005/85 ümber.

13. Direktiivi 2013/32 põhjenduses 58 on märgitud:

„Eli lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokoli nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artiklite 1 ja 2 ning artikli 4a lõike 1 kohaselt, ja ilma et see piiraks kõnealuse protokoli artikli 4 kohaldamist, ei osale Ühendkuningriik ja Iirimaa käesoleva direktiivi vastuvõtmisel ning see ei ole nende suhtes siduv ega kohaldatav.“

14. Selle direktiivi artikli 1 järgi on direktiivi eesmärk kehtestada direktiivi 2011/95 kohase rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse ühised nõuded.

15. Direktiivi artikkel 33 „Vastuvõetamatud taotlused“ on sõnastatud järgmiselt:

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

2. Liikmesriigid võivad pidada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks ainult juhul, kui:
- a) mõni teine liikmesriik on andnud rahvusvahelise kaitse;
 - b) vastavalt artiklile 35 peetakse taotleja esimeseks varjupaigariigiks riiki, mis ei ole liikmesriik;
 - c) vastavalt artiklile 38 peetakse taotleja jaoks turvaliseks kolmandaks riigiks riiki, mis ei ole liikmesriik;
 - d) taotlus on korduv taotlus, mille puhul ei ole tuvastatud ega taotleja poolt esitatud uusi dokumente ega tõendeid seoses selle läbivaatamisega, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95 alusel; või
 - e) taotleja ülalpeetav esitab taotluse pärast seda, kui ta on vastavalt artikli 7 lõikele 2 nõustunud oma juhtumi läbivaatamisega tema nimel esitatud taotluse raames ning puuduvad ülalpeetava olukorraga seotud asjaolud, mis õigustaksid eraldi taotluse esitamist.“

B. Iiri õigus

16. Vastavalt 2015. aasta rahvusvahelise kaitse seaduse (International Protection Act 2015) § 21 lõike 2 punktile a loetakse rahvusvahelise kaitse taotlus vastuvõetamatuks, kui mõni teine liikmesriik on taotlejale pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andnud.

III. Põhikohtuasjad, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

17. M. S., M. W. ja G. S. on kolmandate riikide kodanikud – kaks esimest on pärit Afganistanist ja kolmas Gruusiast –, kes sisenesid pärast Itaalias täiendava kaitse seisundi saamist 2017. aastal Iirimaa ja esitasid seal Iirimaa rahvusvahelise kaitse ametile (International Protection Office) rahvusvahelise kaitse taotluse.

18. Rahvusvahelise kaitse amet lükkas 1. detsembril 2017, 2. veebruaril 2018 ja 29. juunil 2018 tehtud otsustega M. S-i, M. W. ja G. S-i esitatud rahvusvahelise kaitse taotlused tagasi põhjendusel, et neile oli juba antud täiendava kaitse seisund teises liikmesriigis, nimelt Itaalias.

19. Nii M. S., M. W. kui ka G. S. vaidlustasid need otsused International Protection Appeals Tribunalis (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa), kes jättis nende kaebused vastavalt 2018. aasta 23. mai, 28. septembri ja 18. oktoobri otsustega rahuldamata.

20. Põhikohtuasja kaebajad pöördusid High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) poole, paludes need otsused tühistada.

21. Viidates kohtuotsusele Ibrahim jt,⁹ meenutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkt a lubab liikmesriigil lükata varjupaigataotluse vastuvõetamatuse tõttu tagasi, kui taotlejale on teises liikmesriigis antud täiendav kaitse, sest selle sättega laiendati direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktis a varem ette nähtud võimalust, mille kohaselt oli selline tagasilükkamine lubatud ainult siis, kui taotlejale on teises liikmesriigis pagulasseisund antud.

⁹ 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, edaspidi „kohtuotsus Ibrahim“, EU:C:2019:219).

22. See kohus märgib niisiis, et direktiivi 2013/32 ja Dublini III määruse kohaldamisel nende koostoimes ei ole ükski liikmesriik kohustatud rahvusvahelise kaitse taotlust menetlema, kui see kaitse on teises liikmesriigis juba antud.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab siiski, et kuigi Iirimaa osales Dublini III määruse vastuvõtmisel ja kohaldamisel, otsustas ta direktiivi 2013/32 vastuvõtmisel ja kohaldamisel osalemata jätta, mistõttu kehtib selles liikmesriigis jätkuvalt direktiiv 2005/85.

24. Selles kontekstis on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kas direktiivi 2005/85 ja konkreetsemalt selle artiklit 25 tuleb Dublini III määrusest lähtuvalt tõlgendada nii, et liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata, kui taotlejale on teises liikmesriigis täiendav kaitse juba antud, on selle artikliga vastuolus. Täpsemalt soovib ta teada, milline on selle direktiivi artikli 25 punktides d ja e ette nähtud vastuvõetamatuse aluste ulatus, eriti mis puutub neis sätetes esineva mõiste „asjaomane liikmesriik“ tõlgendamisse.

25. Lisaks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas see, kui esimeses liikmesriigis täiendava kaitse seisundi saanud kolmanda riigi kodanik esitab teises liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotluse, kujutab endast õiguste kuritarvitamist, mistõttu teine liikmesriik võib lugeda selle taotluse vastuvõetamatuks.

26. Neil asjaoludel otsustas High Court (kõrge kohus, Iirimaa) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktides d ja e viidatud „asjaomane liikmesriik“ tähendab esimest liikmesriiki, kes on andnud rahvusvahelise kaitse taotlejale varjupaigaga võrdsustatud kaitse, või mõnda teist liikmesriiki, kellele on esitatud hilisem rahvusvahelise kaitse taotlus, või ükskõik kumba neist liikmesriikidest?
2. Kui kolmanda riigi kodanikule on esimeses liikmesriigis antud rahvusvaheline kaitse täiendava kaitse kujul ja ta liigub teise liikmesriigi territooriumile, siis kas uue taotluse esitamine rahvusvahelise kaitse saamiseks kujutab endast õiguste kuritarvitamist viisil, mis lubab teisel liikmesriigil võtta meetme, milles nähakse ette, et sellise hilisema taotluse esitamine on vastuvõetamatu?
3. Kas direktiivi 2005/85 artiklit 25 tuleb tõlgendada nii, et see takistab liikmesriigil, kellele ei ole siduv [direktiiv 2013/32¹⁰], kuid millele on siduv [Dublini III määrus], võtmast sellist meedet, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja milles käsitatakse vastuvõetamatuna varjupaigataotlust, mille on esitanud kolmanda riigi kodanik, kellele mõni muu liikmesriik on varem andnud täiendava kaitse?“

¹⁰ Eelotsuse küsimuse algses redaktsioonis oli juttu direktiivist 2011/95. Tundub siiski, et tegemist on trükiveaga, arvestades eelotsusetaotluse punktis 11 antud selgitusi, milles eelotsusetaotluse esitanud kohus räägib „uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiivist 2011/95“ ja viitab selle direktiivi artikli 33 lõike 2 punktile a. Uuesti sõnastatud menetlusdirektiiv on aga direktiiv 2013/32, ning artikli 33 lõike 2 punkt a on selle direktiivi, mitte direktiivi 2011/95 säte.

IV. Analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

27. Oma eelotsuse küsimustega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas see, et 2015. aasta rahvusvahelise kaitse seadusesse on lisatud¹¹ vastuvõetamatus alus, mis seisneb asjaolus, et sellise kaitse taotlejale on teises liikmesriigis täiendava kaitse seisund juba antud, on Dublini III määruse kohaldamise raames kooskõlas direktiiviga 2005/85. Selleks küsib ta Euroopa Kohtult, kuidas tõlgendada selle direktiivi artiklis 25 sisalduvaid vastuvõetavuse aluseid.

28. Rõhutan esmalt, et kuigi direktiiv 2005/85 tunnistati direktiiviga 2013/32 kehtetuks, ei kohaldu see kehtetuks tunnistamine Iirimaa suhtes. Nimelt on direktiivi 2013/32 artiklis 53 sõnaselgelt ette nähtud, et direktiiv 2005/85 tunnistatakse kehtetuks „liikmesriikide suhtes, kelle jaoks käesolev direktiiv on siduv“. Nagu on märgitud direktiivi 2013/32 põhjenduses 58, ei osale Iirimaa aga selle direktiivi vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav. Järelikult kohaldatakse Iirimaa suhtes endiselt direktiivi 2005/85, mida ei ole tema suhtes kehtetuks tunnistatud.

29. Mis puutub direktiivi 2005/85 artiklisse 25, siis seda sätet on Euroopa Kohus juba tõlgendanud ning käsitlenud küsimust, kas asjaolu, et esimeses liikmesriigis on täiendav kaitse antud, tähendab, et teisel liikmesriigil, kellele kolmanda riigi kodanik on esitanud varjupaigataotluse, on lubatud jätta see taotlus vastuvõetamatus tõttu läbi vaatamata.¹² Küsimusele, mida analüüsiti selle direktiivi ja Dublini II määruse koostoimes kohaldamise raames, vastati selgelt eitavalt.

30. Kas asjaolu, et käesolevas kohtuasjas vaadeldakse direktiivi 2005/85 Dublini III määruse, mitte enam Dublini II määruse kohaldamise raames, võib viia teistsuguse tõlgenduseni?

31. Need probleemid on eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimese ja kolmanda küsimuse keskmes. Nende omavahel tihedalt seotud küsimustega soovitakse nimelt teada, kas direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktis d nimetatud „asjaomane liikmesriik“ võib tähendada esimest liikmesriiki, kes on andnud pagulasseisundist tuleneva kaitsega võrdväärse kaitse, mistõttu võib selle riigi antud täiendav kaitse osutada Dublini II määruse (esimene küsimus) või Dublini III määruse (kolmas küsimus) kohaldamise kontekstis vastuvõetamatus aluseks. Soovitan käsitleda tõstatatud probleeme, analüüsides direktiivi 2005/85 artiklis 25 ette nähtud vastuvõetamatus aluseid kõigepealt Dublini II määruse (B-jagu) ning seejärel Dublini III määruse (C-jagu) kohaldamise raames. Lõpuks teen paar märkust teises eelotsuse küsimuses tõstatatud kuritarvitamise teema kohta.

B. Direktiivis 2005/85 sätestatud vastuvõetamatus alused Dublini II määruse kohaldamise raames

32. Käesolevas jaos analüüsin esiteks direktiivi 2005/85 artikli 25 lõiget 2, täpsemalt selle sätte punkti d tähendust lähtuvalt selle punkti sõnastusest ja kontekstist, ning siis teiseks seisukohti, mis sõnastati selle kohta kohtuotsuses Ibrahim.

1. Direktiivi 2005/85 artikli 25 lõige 2

33. Direktiivi 2005/85 artikli 25 lõige 2 sisaldab seitset valikulist vastuvõetamatus alust, mille korral on liikmesriikidel lubatud lugeda kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotlus vastuvõetamatuks.

¹¹ Vt käesoleva ettepaneku punkt 16.

¹² Vt kohtuotsus Ibrahim.

34. Esimese vastuvõetamatus alusega, mis on ette nähtud selle sätte punktis a, on tegemist olukorras, kus *pagulasseisundi* on andnud mõni *teine liikmesriik*. Kaks järgmist alust, mis on sätestatud punktides b ja c, on seotud juhuga, kus *kaitset* pakub mõni *kolmas riik*, mida loetakse esimeseks varjupaigariigiks või turvaliseks kolmandaks riigiks. Sama sätte punktid d ja e puudutavad juhtu, kus taotlejal on lubatud jääda *asjaomasesse liikmesriiki* kas seetõttu, et see liikmesriik on talle andnud direktiivi 2004/83 kohaselt pagulasseisundiga kaasnevate õiguste ja eelistega võrdse staatuse, teisisõnu on see liikmesriik andnud talle täiendava kaitse seisundi¹³ (punkt d), või seetõttu, et see liikmesriik kaitseb teda välja- või tagasisaatmise eest seni, kuni selgub selle menetluse tulemus, milles otsustatakse pagulasseisund või täiendava kaitse seisund anda või andmata jätta (punkt e). Punkt f puudutab juhtu, kus samasugune taotlus esitatakse pärast lõpliku otsuse tegemist uuesti, ning punkt g juhtu, kus taotluse esitab kolmanda riigi kodaniku ülalpeetav, kes on juba nõustunud oma juhtumi läbivaatamisega tema nimel esitatud taotluse osana.

35. Käesolev kohtuasi puudutab esimeses liikmesriigis antud täiendava kaitse tagajärgi ning on tekkinud küsimus, kas direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktides d ja e nimetatud „asjaomane liikmesriik“ võib olla see esimene liikmesriik. Kui see on nii, siis kujutab asjaolu, et Itaalia Vabariik on põhikohtuasja osaliste taolistele kolmandate riikide kodanikele täiendava kaitse andnud, selle sätte punkti d kohaselt endast teises liikmesriigis ehk Iirimaa esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatus alust. Kui see väljend viitab seevastu üksnes teisele liikmesriigile, siis täiendava kaitse andmine esimeses liikmesriigis endast selle punkti kohaselt vastuvõetamatus alust ei kujuta.

36. Direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punkti d sõnastus sellele küsimusele selget vastust ei anna. Nagu näitavad eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused, on see sõnastus mitmeti mõistetav. Kolmandate riikide kodanike arvates hõlmab punktides d ja e kasutatav mõiste „asjaomane liikmesriik“ ainult teist liikmesriiki ning täiendava kaitse andmine Itaalias ei puutu asjasse, samas kui Iirimaa ja Euroopa Komisjon ning eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et see mõiste hõlmab nii esimest kui ka teist liikmesriiki.

37. Mitmetimõistetavust suurendab direktiivi 2005/85 põhjendus 22. Selles põhjenduses on märgitud, et liikmesriigid peavad kontrollima kõigi varjupaigataotluste sisu, kui direktiivis ei ole sätestatud teisiti, „eelkõige juhul, kui on põhjust oletada, et *teine riik* korraldab tuvastamise või võimaldab piisavat kaitset“.¹⁴ Selles põhjenduses on täpsustatud, et „[e]riti ei tohiks liikmesriike kohustada hindama varjupaigataotluse sisu, kui *esimene varjupaigariik* on taotlejale andnud pagulasseisundi või muul moel piisava kaitse ja taotleja lubatakse sinna riiki tagasi“.¹⁵

38. Mõisteid „teine riik“ ja „esimene varjupaigariik“ on selles põhjenduses aga kasutatud niiviisi, et need võivad hõlmata nii kolmandaid riike kui ka liikmesriike. Vastupidi direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktides b ja c esinevale sõnale „riik“, mis viitab selgelt ainult kolmandale riigile, ei ole täpsustatud, et põhjenduses 22 nimetatud riigid ei hõlma liikmesriike.

39. Sellele põhjendusele tuginedes väidavad Iirimaa ja komisjon, et direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktides d ja e sisalduv mõiste „asjaomane liikmesriik“ hõlmab nii esimest kui ka teist liikmesriiki. Sellest järeldavad nad, et kui esimene liikmesriik on andnud täiendava kaitse kolmanda riigi kodanikele, kes esitavad varjupaigataotluse mõnele teisele liikmesriigile, võib viimane selle taotluse vastuvõetamatus tõttu tagasi lükata.

40. Artikli 25 lõike 2 sõnastuse ja konteksti üksikasjalikum analüüs annab siiski teistsuguse vastuse.

¹³ Nagu on näha direktiivi 2004/83 põhjendusest 5, on selle direktiivi eesmärk kehtestada eeskirjad pagulasseisundi ja „täiendava kaitse vormide kohta, mis pakuvad asjakohast seisundit igale sellist kaitset vajavale isikule“. Euroopa Kohus leidis, et direktiivi 2004/83 eesmärk on anda täiendava kaitse saajatele „liikmesriikide territooriumil analoogne kaitse [nagu] pagulastele“ (vt 24. aprilli 2018. aasta kohtuotsus MP (varasema piinamise ohvri täiendav kaitse) (C-353/16, EU:C:2018:276, punkt 55)).

¹⁴ Kohtujuristi kursiiv.

¹⁵ Kohtujuristi kursiiv.

41. Nagu ma juba osutasin, on liidu seadusandja selle sätte sõnastamisel nimelt kasutanud punktis a väljendit „mõni teine liikmesriik“ ning punktides d ja e väljendit „asjaomane liikmesriik“. Kui punktis a on kasutatud teistsugust väljendit kui punktides d ja e, on põhjus selles, et seadusandja pidas silmas kaht eri olukorda. Väljendit „asjaomane liikmesriik“ ei saa seega pidada samaväärseks väljendiga „mõni teine liikmesriik“, niisiis ei tähenda „asjaomane liikmesriik“ esimest liikmesriiki, kus kolmanda riigi kodanik on oma varjupaigataotluse esitanud.

42. Kui seadusandja oleks soovinud teisiti, oleks tal olnud loogiline lisada sama sätte punktis a, et mõne teise liikmesriigi antud täiendava kaitse seisund kujutab endast vastuvõetamatuse alust samamoodi nagu pagulasseisundki.

43. Seda grammatilist tõlgendust toetab *kontekstipõhine* tõlgendus, milles lähtutakse sellest, kuidas direktiivi 2005/85 artikli 2 punkt k¹⁶ määratleb direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktides d ja e¹⁷ kõne all olevat „liikmesriiki jäämist“. Nimelt on see määratletud kui jäämine selle liikmesriigi territooriumile, kus varjupaigataotlus on esitatud või kus seda läbi vaadatakse.

44. Järelikult peetakse artikli 25 lõike 2 punktide d ja e tähenduses „asjaomase liikmesriigi“ all silmas liikmesriiki, kus kolmanda riigi kodanik on esitanud varjupaigataotluse – käesoleval juhul Iirimaad – ja mille territooriumile ta võib jääda seetõttu,¹⁸ et see liikmesriik on talle eelnevalt andnud kas täiendava kaitse seisundi (punkt d) või vaatab parajasti (esimest korda) tema varjupaigataotlust läbi ja lubab sellel kolmanda riigi kodanikul jääda oma territooriumile kuni otsuse tegemiseni (punkt e).

45. Seda analüüsi kinnitab Euroopa Kohtu suurkoja kohtuotsus Ibrahim, mis puudutas konkreetsemalt direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punktis a sätestatud vastuvõetamatuse alust. Nagu ma järgnevas osas selgitan, võrdles Euroopa Kohus artikli 33 lõike 2 punkti a sättega, mis sellega asendati, nimelt direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktiga a. Euroopa Kohtu analüüsi kohaselt ei olnud vastuvõetamatuse alust, mis seisneks asjaolus, et esimene liikmesriik on andnud täiendava kaitse, nagu on sõnaselgelt sätestatud artikli 33 lõike 2 punktis a, ette nähtud ei direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktis a ega üheski teises selle sätte punktis.

2. Kohtuotsus Ibrahim

46. Selles kohtuotsuses käsitleti nelja Saksamaal esitatud varjupaigataotlust, kusjuures kolm taotlust olid esitanud palestiinlastest kodakondsuseta isikud ja ühe taotluse kolmanda riigi kodanik, kellele kõigile oli esimeses liikmesriigis ehk vastavalt Bulgaarias ja Poolas juba antud täiendava kaitse seisund. See kohtuotsus puudutas Euroopa Kohtu liidetud kohtuasju, millele ma viitan esiteks kui kohtuasjad Ibrahim ja teiseks kui Magamadovi kohtuasi. Üks neis kohtuasjades esitatud eelotsuse küsimusi puudutas seda, kas asjaomane Saksa kohus võis põhjendusel, et esimeses liikmesriigis oli täiendav kaitse saadud, lükata varjupaigataotlused vastuvõetamatuna tagasi, kohaldades vahetult direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkti a, isegi kui kohtuasja faktilised asjaolud olid täielikult või osaliselt aset leidnud enne selle direktiivi ja Dublini III määruse jõustumist.

47. Euroopa Kohus leidis kohtuotsuse Ibrahim punktis 58, et lubades liikmesriigil rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuna tagasi lükata ka siis, kui taotleja on saanud teises liikmesriigis täiendava kaitse, laiendas direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkt a varem direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktis a ette nähtud võimalust, mis lubas sellise taotluse tagasi lükata *ainult* juhul, kui taotlejale on teises liikmesriigis antud pagulasseisund.

¹⁶ Direktiivi 2005/85 artiklis 2 on teatav hulk määratlusi, sealhulgas mõiste „liikmesriiki jäämine“, mis on määratletud kui „jäämine selle liikmesriigi territooriumile, kaasa arvatud piirile või transiiditsoonile, kus varjupaigataotlus esitati või kus seda läbi vaadatakse“.

¹⁷ Neis punktides d ja e on ette nähtud, et „taotlejal lubatakse jääda asjaomasesse liikmesriiki“.

¹⁸ Minu arvates tuleb punktides d ja e kasutatud sõnu „muudel alustel“ mõista nii, et neist esimeses peetakse silmas juhtu, kui täiendav kaitse on varem juba antud, ja teises juhtu, kus õigus jääda liikmesriigi territooriumile on antud peamiselt humanitaarsetel põhjustel.

48. Selle kohtuotsuse punktis 71 lisas Euroopa Kohus, et direktiiviga 2013/32 lisati niiviisi täiendav vastuvõetamatus alus, mis on seletatav laiema õigusliku raamistikuga, mille seadusandja kehtestas, kui ta võttis selle direktiiviga samal ajal vastu ka Dublini III määruse. Nii määruse kui ka direktiivi 2013/32 kohaldamisala laiendati nimelt rahvusvahelise kaitse taotlustele,¹⁹ see tähendab nii pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundi taotlustele, ning see ei piirdu enam varjupaigamenetluse ega seega ka ainult pagulasseisundiga, millega piirduti Dublini II määruse kohaselt.

49. Seost Dublini II või III määruse ja nendega seotud menetlusedirektiivide vahel rõhutati veel kohtuotsuse Ibrahim punktis 72, milles täpsustati, et direktiivi 2005/85 artikli 25 lõikes 1 on viidatud Dublini II määrusele, samas kui direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikes 1 on viidatud Dublini III määrusele.

50. See Euroopa Kohtu analüüs rõhutab selle õigusliku raamistiku olulisust, milles menetlusnormid asuvad, eristades kaht õigusnormide süsteemi, millest üht reguleerib Dublini II määrus ja teist Dublini III määrus. Nende kahe süsteemi vaheline erinevus, mis tuleneb Dublini III määruse laiemast kohaldamisalast, kajastub eri õigusaktide pealkirjades,²⁰ kuna esimeses on mainitud vaid „varjupaigataotlust“, samas kui teises räägitakse „rahvusvahelise kaitse taotlusest“. Mõlemat süsteemi on täiendatud teatud hulga õigusaktidega, ning edaspidi kõnelen ma neist süsteemidest niiviisi täiendatud kujul, kasutades väljendeid „Dublini II süsteem“²¹ ja „Dublini III süsteem“²².

51. Kohaldamisala selline laiendamine ei seleta minu arvates mitte ainult täiendava aluse sätestamist direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punktis a, vaid ka seda, miks jäeti sellest sättest välja kaks direktiivi 2005/85 artikli 25 lõikes 2 ette nähtud vastuvõetamatus alust, nimelt punktides d ja e sätestatud alused. Need selle sätte punktid ning punkt f on nüüd koondatud direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkti d, mis puudutab samas liikmesriigis esitatud korduvat taotlust, milles ei ole esitatud ühtegi uut dokumenti ega tõendit, mis annaks taotlejale rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isiku seisundi ehk kas pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi.

52. Lisaks leidis Euroopa Kohus kohtuotsuse Ibrahim punktides 73 ja 74, et Dublini III määruse ja direktiivi 2013/32 ülesehitusest ning selle direktiivi artikli 33 lõike 1 sõnastusest tulenevalt ei ole selle direktiivi artikli 33 lõike 2 punktis a sätestatud täiendav vastuvõetamatus alus kohaldatav varjupaigataotluse suhtes, mis kuulub veel täielikult Dublini II määruse kohaldamisalasse.

19 Vt direktiivi 2011/95 artikli 2 punkt h.

20 Vt käesoleva ettepaneku 6. ja 4. joonealune märkus.

21 See süsteem sisaldab Dublini II määruse kõrval muu hulgas kolme direktiivi: direktiiv 2004/83 ehk nn kvalifitseerumisdirektiiv, milles on kindlaks määratud pagulasseisundi või täiendava kaitse saamise miinimumnõuded ja täpsustatud sellega kaasnevad õigused; direktiiv 2005/85 ehk nn menetlusedirektiiv, mis puudutab *ainult* pagulasseisundit ning käsitleb selle seisundi andmist ja äravõtmist; nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (ELT 2003, L 31, lk 18; ELT eriväljaanne 19/06, lk 101), ehk nn vastuvõtudirektiiv, milles on ette nähtud miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtuks liikmesriikides.

22 See süsteem sisaldab lisaks Dublini III määrusele muu hulgas kolme direktiivi, millega sõnastati ümber käesoleva ettepaneku 21. joonealuses märkuses viidatud direktiivid: nimelt direktiiv 2011/95 (uuesti sõnastatud kvalifitseerumisdirektiiv), direktiiv 2013/32 (uuesti sõnastatud menetlusedirektiiv) ning 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) (uuesti sõnastatud vastuvõtudirektiiv).

53. Sellises olukorras nagu kohtuasjas Magamadov, mis kuulub – arvestades kuupäevi, mil esitati teisele liikmesriigile varjupaigataotlus ja esimesele liikmesriigile tagasivõtmispalve²³ – *täielikult Dublini II määruse kohaldamisalasse*, ei kujuta esimeses liikmesriigis antud täiendav kaitse endast vastuvõetamatuse alust. Teine liikmesriik peab põhimõtteliselt varjupaigataotluse läbi vaatama, välja arvatud juhul, kui ta otsustab taotleja Dublini II määruse artikli 16 lõike 1 punkti e ja artikli 20 alusel esimesele liikmesriigile üle anda,²⁴ et esimene liikmesriik selle taotluse ise läbi vaataks.

54. See Euroopa Kohtu järeldus, mille kohaselt ei ole vastuvõetamatuse alust, mis seisneb selles, et esimene liikmesriik on andnud täiendava kaitse seisundi, direktiivis 2005/85 ette nähtud ja seega ei võimalda see teisel liikmesriigil varjupaigataotlust tagasi lükata, kui kohtuasja faktilised asjaolud kuuluvad täielikult Dublini II määruse kohaldamisalasse, kinnitab analüüsi, mille kohaselt ei ole selle direktiivi artikli 25 lõikes 2, sealhulgas selle punktis d sellist vastuvõetamatuse alust ette nähtud ning seega ei hõlma selles punktis kasutatud mõiste „asjaomane liikmesriik“ esimest liikmesriiki.

55. Seevastu olukorra kohta, mis kuulub *Dublini III määruse kohaldamisalasse* nagu kohtuasjades Ibrahim, leidis Euroopa Kohus selles kohtuotsuses, et asjaomasel liikmesriigil ehk teisel liikmesriigil on võimalus jätta varjupaigataotlus vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.²⁵

56. See Euroopa Kohtu järeldus kehtib juhul, kui kohtuasja faktilised asjaolud kuuluvad *täielikult Dublini III määruse ja direktiivi 2013/32 kohaldamisalasse*, see tähendab, kui nad on aset leidnud pärast Dublini III määruse kohaldamise alguskuupäeva, mis on selle määruse artikli 49 teise lõigu kohaselt 1. jaanuar 2014, kuid ka pärast direktiivi 2013/32 kohaldamise alguskuupäeva ehk 20. juulil 2015.

57. Sama järeldus kehtib ka juhul, kui kohtuasja faktilised asjaolud kuuluvad Dublini III määruse kohaldamisalasse *osaliselt*,²⁶ nimelt kui teise liikmesriigi õigusnormid võimaldavad direktiivi 2013/32 vahetult kohaldada enne selle direktiivi ülevõtmistähtaja lõppu, ning eeldusel, et faktilised asjaolud on leidnud aset pärast direktiivi 2013/32 ja Dublini III määruse ühist jõustumiskuupäeva²⁷ ja osa neist – nagu kohtuasjades Ibrahim – on aset leidnud pärast Dublini III määruse kohaldamise algust²⁸. Sellises olukorras on niisuguste asjaolude suhtes kohaldatavad nii Dublini III määrus kui ka direktiiv 2013/32.

58. Kuigi kohtuotsuse Ibrahim kohaselt ei või liikmesriik olukorras, mis kuulub *täielikult Dublini II määruse kohaldamisalasse*, varjupaigataotlust vastuvõetamatuna tagasi lükata põhjendusel, et taotleja on saanud esimeses liikmesriigis täiendava kaitse, märgin, et see kohtuotsus ei vasta küsimusele, kas seda alust saab kohaldada juhul, kui liikmesriigi, käesoleval juhul Iirimaa suhtes kuulub kohaldamisele Dublini III määrus, sellega seotud direktiiv 2013/32 aga ei kuulu.

23 Need kuupäevad on vastavalt 19. juuni 2012 ja 13. veebruar 2013. Need eelnesid Dublini III määruse ja direktiivi 2013/32 jõustumisele 20. juulil 2013 ja Dublini III määruse kohaldatavaks muutumisele 1. jaanuaril 2014.

24 Dublini II määruse artikli 16 lõikes 1 on kindlaks määratud eelkõige juhud, mil vastutav liikmesriik on kohustatud varjupaigataotleja tagasi võtma ja tema taotluse läbi vaatama. Selle sätte punkti e kohaselt kehtib see kohustus kolmanda riigi kodaniku puhul, kelle taotluse ta on tagasi lükanud ja kes viibib loata mõne muu liikmesriigi territooriumil. Nagu komisjon käesolevas kohtuasjas esitatud kirjalikes seisukohtades märkis, kohaldatakse seda sätet eelkõige siis, kui esimene liikmesriik on andnud täiendava kaitse, kuid mitte pagulasseisundit. Selle määruse artiklis 20 on täpsustatud tagasivõtmise tingimused ja sama artikli lõike 1 punktis d on ette nähtud taotleja *üleandmine* esimesele liikmesriigile. Komisjon on seisukohal, et arvestades võimalust kolmanda riigi kodanik üle anda nii, et esimene liikmesriik võtab ta tagasi, ei olnud vaja, et direktiiv 2005/85 näeks sellise olukorra puhuks ette ka vastuvõetamatuse aluse.

25 Vt kohtuotsus Ibrahim, punkt 74. Euroopa Kohus analüüsis seega teisi selles kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimusi, millega sooviti täpsustada direktiivi 2013/32 artikli 33 rakendamist.

26 Vt selle kohta kohtuotsus Ibrahim, punktid 74 ja 78.

27 20. juuli 2013 (vt Dublini III määruse artikli 49 esimene lõik ja direktiivi 2013/32 artikkel 54).

28 Kohtuasjades Ibrahim oli varjupaigataotlus teises liikmesriigis esitatud 29. novembril 2013 ja tagasivõtmispalve 22. jaanuaril 2014.

59. Mis puutub muu hulgas käesoleva ettepaneku punktis 57 viidatud Euroopa Kohtu järeldusse vastuvõetamatus e täiendava aluse kohaldamise kohta, siis kui faktilised asjaolud kuuluvad *Dublini III määruse* kohaldamisalasse üksnes *osaliselt*, tuleb ikkagi tõdeda, et see järeldus käib olukorra kohta, kus erinevalt käesolevast kohtuasjast on teise liikmesriigi suhtes täielikult kohaldatavad nii *Dublini III* määrus kui ka direktiiv 2013/32.

60. Kas sama järeldus tuleb teha ka juhul, kui direktiiv 2013/32 ei ole sellele teisele liikmesriigile siduv?

C. Direktiivis 2005/85 ette nähtud vastuvõetamatus e alused Dublini III määruse kohaldamise raames

61. Käesolevas jaos analüüsin kõigepealt *Dublini III* süsteemiga tehtud uuendusi võrreldes *Dublini II* süsteemiga ning kummagi süsteemiga seotud üleandmise ja vastuvõetamatus e mehhanismide loogikat, mis võimaldab teisel liikmesriigil jätta talle esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus läbi vaatamata (1. jagu). Järgmiseks tutvustan vastuolusid, mida Iirimaa eriline olukord võib põhjustada, kuna sellele riigile ei ole tervenisti siduv ei üks ega teine süsteem, ning seejärel pakun välja tõlgenduse, mis seadusandja väljendatud kavatsusest minu arvates tuleneb (2. ja 3. jagu).

1. Dublini III süsteemiga tehtud uuendused ning üleandmise ja vastuvõetamatus e mehhanismid

62. *Dublini III* süsteem on ühise varjupaigasüsteemi loomises uus etapp. *Dublini II* süsteemile vastavas esimeses etapis kehtestati teatav hulk ühiseid nõudeid. Teises etapis, mis vastab *Dublini III* süsteemile, püüdis seadusandja ühtlustada pagulasseisundit täiendava kaitse seisundiga, käsitledes neid koos ühtmoodi ning suurendades asjaomaste isikute õigusi liidus. Üks seadusandja peamisi ja püsivaid eesmäärke oli piirata kolmandate riikide kodanike edasist liikumist ühest liikmesriigist teise,²⁹ see tähendab, nende liikumist liidu piires, et saada kaitse või elutingimused, mis võivad olla teises liikmesriigis soodsamad. Menetlusnormide ühtlustamine pidi aitama seda liikumist piirata.³⁰

63. Iga etapp päädis omavahel kooskõlastatud õigusaktide kogumist koosneva süsteemi kehtestamisega.³¹ Nagu selgub kohtuotsusest *Ibrahim*, on loogiline, et seadusandja ette nähtud vastuvõetavuse eeskirju tuleb kohaldada kummagi sellise süsteemi raames.

64. Kuna *Dublini III* süsteemi raames on pagulasseisund ja täiendava kaitse seisund märksa sarnasemaks muutunud, siis ei näe *Dublini III* määrus erinevalt *Dublini II* määrusest enam ette varjupaigataotleja *üleandmist* teiselt liikmesriigilt esimesele liikmesriigile, et viimane võtaks taotleja pärast talle täiendava kaitse andmist tagasi ja vaataks tema taotluse läbi. Nagu Euroopa Kohus on selgelt kinnitanud, ei saa teine liikmesriik selles kontekstis enam sellist üleandmisvõimalust nõuda.³² Seevastu on tal võimalik rahvusvahelise kaitse taotlus direktiivi 2013/32 artikli 33 alusel *vastuvõetamatus e* tõttu tagasi lükata.³³

65. Need kaks teises liikmesriigis pagulasseisundi saamiseks esitatud uue rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise võimalust, mida kujutavad endast *üleandmine* ja *vastuvõetamatus e*, on seega kumbki seotud konkreetse õigusliku tervikuga, millel on kummalgi oma loogika, olenevalt saavutatud ühtlustamistasemest.

29 Vt *Dublini II* süsteemi kohta 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus *N. S. jt* (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 79), milles on mainitud varjupaigataotlejate *forum shopping*'u vältimise eesmärki, ja *Dublini III* süsteemi kohta 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 52).

30 Vt eelkõige direktiivi 2013/32 põhjendus 13.

31 Vt seoses sellega *Dublini III* süsteemi kohta 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punktid 41 ja 42), samuti käesoleva ettepaneku 21. ja 22. joonealune märkus.

32 Vt 5. aprilli 2017. aasta kohtumäärus *Ahmed* (C-36/17, EU:C:2017:273, punkt 41) ja kohtuotsus *Ibrahim*, punkt 78.

33 Vt 5. aprilli 2017. aasta kohtumäärus *Ahmed* (C-36/17, EU:C:2017:273, punkt 39) ja kohtuotsus *Ibrahim*, punktid 79 ja 80.

66. Tuleb nentida, et Iirimaa valik osaleda Dublini III määruse vastuvõtmisel ilma, et selle juurde kuuluv direktiivi 2013/32 oleks talle siduv, jäädes seega direktiivi 2005/85 kohaldamisalasse, kõigutab seda loogikat, tekitades asümmeetria, mille tagajärgi ei ole seadusandja käsitletud ja mida ma asun analüüsima allpool.

2. Asümmeetrilisest olukorrast tuleneda võivad vastuolud

67. Kuna Dublini III määrus on Iirimaa suhtes kohaldatav, ilma et *direktiiv 2013/32 oleks talle siduv*, ei saa ta selle direktiivi artikli 33 lõike 2 punktide a tuginedes sellise kolmanda riigi kodaniku varjupaigataotlust, kellele on esimeses liikmesriigis antud täiendav kaitse, *vastuvõetamatuse* tõttu tagasi lükata. Kuna ühtlasi on Iirimaa suhtes kohaldatav direktiiv 2005/85, kuid *ilma et talle kehtiks Dublini II määrus*, ei saa see liikmesriik selle määruse artiklile 16 tuginedes kolmanda riigi kodanikku esimesele liikmesriigile ka *üle anda*, et viimane seda taotlust menetleks. Direktiivi 2005/85 puhtgrammatiline tõlgendamine Dublini III määruse kontekstis võiks seega anda tulemuseks, et Iirimaa on kohustatud varjupaigataotluse läbi vaatama.

68. Kõik Euroopa Kohtus menetlusse astunud kolmandad isikud ja eelotsusetaotluse esitanud kohus on rõhutanud sellest tuleneda võivaid vasturääkivusi.

69. Neid on tegelikult kaheksa. Esiteks ilmnevad need liikmesriikide antava kaitse ja kolmandate riikide antava kaitse tagajärgede võrdlemisel.

70. Direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktide b ja c tuleneb, et kui piisavaks loetava kaitse on andnud *kolmas riik*, ei ole Iirimaa kohustatud varjupaigataotlust läbi vaatama ja ta võib selle vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata, ent ta on kohustatud selle läbi vaatama siis, kui täiendava kaitse on andnud esimene *liikmesriik*. See erinevus on eriti üllatav, arvestades vastastikust usaldust, mida liikmesriigid peavad põhimõtteliselt üksteisele osutama, ja kaitsetaset, mida liidu seadusandja on püüdnud kolmandate riikide kodanike jaoks ette näha.

71. Täiendav kaitse on nimelt seisund, mille liit on ette näinud Genfi konventsiooniga kehtestatud pagulasseisundi täienduse ja lisandusena. See on osutunud võimalikuks vastastikuse usalduse tõttu, mis on Euroopa ülesehitamise ja sealhulgas Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuum.³⁴ Kui omistada kolmandate riikide pakutavale kaitsele suurem kaal kui mõne liikmesriigi pakutavale, tekiks vastuolu selle varjupaigasüsteemi loomist püüdleva Euroopa projekti mõttega.

72. Teiseks on vasturääkivused seotud esimese rahvusvahelise kaitse taotluse pelga läbivaatamise või isegi tagasilükkamise tagajärgedega, mis on paradoksaalsed, kui võrrelda neid sellise kaitse andmise otsuse tagajärgedega.

³⁴ Vt selle kohta 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punktid 78, 79 ja 83) ning kohtuotsus Ibrahim, punktid 83–85.

73. Kui rahvusvahelise kaitse taotlus on esimeses liikmesriigis *läbivaatamisel* või seal *tagasi lükatud*, ei ole Iirimaa Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punktide b ja d kohaselt³⁵ kohustatud talle esitatud taotlust läbi vaatama. Seevastu juhul, kui esimene liikmesriik on taotletud kaitse täiendava kaitse vormis *andnud*, ei saa Iirimaa taotlejat ei esimesele liikmesriigile üle anda³⁶ ega taotlust direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkti a alusel vastuvõetamatuks tunnistada, kuna see direktiiv ei ole Iirimaa suhtes kohaldatav. Iirimaa võib seega osutada kohustatuks taotlust läbi vaatama.

74. Niiviisi jätkaks kolmanda riigi kodaniku esimese taotluse peale tehtud ja tema suhtes soodne otsus Iirimaaale siiski kohustuse vaadata tema uus rahvusvahelise kaitse taotlus läbi, samas kui ta ei oleks selle taotluse läbivaatamiseks sunnitud olukorras, kus esimest otsust ei ole veel tehtud või see on kolmanda riigi kodanikule ebasoodus.

75. Need vastuolud on tingitud Iirimaa valikust. Nagu nähtub Dublini III määruse põhjendusest 41³⁷ ja direktiivi 2013/32 põhjendusest 58, võimaldas seadusandja tõepoolest sellele liikmesriigile, et tema suhtes kohaldatakse Dublini III määrust, ilma et ta osaleks siiski kogu Dublini III seadusandlikus süsteemis. Sellise asümmeetrilise olukorra jaoks ta aga lahendust ette ei näinud. Ta nõustus juba ette selle liikmesriigi võimalike valikutega, nägemata ometi ette sätteid sellest tulenevate olukordade reguleerimiseks ja ilmnevate vastuolude vältimiseks.

76. Nagu ma juba selgitasin, vastab kohtuotsus Ibrahim küsimusele, kas teisel liikmesriigil on kohustus varjupaigataotlus sisuliselt läbi vaadata, kahes olukorras: ühes, kus varjupaigataotlus kuulub Dublini II süsteemi, ja teises, kus see taotlus kuulub Dublini III süsteemi. Kummaski neist olukordadest *ei ole* teine liikmesriik *kohustatud* varjupaigataotlust läbi vaatama, kui esimeses liikmesriigis on täiendav kaitse antud. See liikmesriik võib kas tunnistada taotluse vastuvõetamatuks (Dublini III süsteemis) või anda taotleja esimesele liikmesriigile üle (Dublini II süsteemis).

77. See kohtuotsus ei vasta aga küsimusele, mis on ainult ühte liikmesriiki puutuvana muidugi erandlik, nimelt kas teine liikmesriik peab rahvusvahelise kaitse taotlust sisuliselt menetlema, kui selle liikmesriigi suhtes on Dublini III määrus kohaldatav, kuid direktiiv 2013/32 ei ole, mistõttu tema suhtes on endiselt kohaldatav direktiiv 2005/85 ja see taotlus ei kuulu täielikult ei Dublini III ega Dublini II süsteemi kohaldamisalasse. Kuidas tuleb kohaldada direktiivi 2005/85 vastuvõetavuse küsimuste suhtes Dublini III määruse kohaldamise raames?

78. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb seda direktiivi analüüsida, lähtudes seadusandja eesmärkidest.

3. Direktiivi 2005/85 tõlgendamine lähtuvalt seadusandja väljendatud kavatsusest

79. Nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 62 märkisin, on üks seadusandja peamisi eesmärke piirata edasist liikumist ühest liikmesriigist teise.

³⁵ Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punktis b on ette nähtud, et vastutav liikmesriik on kohustatud „võtma artiklites 23, 24, 25 ja 29 sätestatud tingimustel tagasi taotleja, kelle taotlus on läbivaatamisel ja kes on esitanud taotluse mõnes muus liikmesriigis või kes viibib elamisloata mõne muu liikmesriigi territooriumil“. Seda sätet kohaldatakse seega eelkõige siis, kui esimene liikmesriik on alustanud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamist ja kolmanda riigi kodanik on sisenenud teise liikmesriiki ajal, mil tema taotlus oli *läbivaatamisel*. Selle määruse artikli 18 lõike 1 punktis d on ette nähtud, et vastutav liikmesriik on kohustatud „võtma artiklites 23, 24, 25 ja 29 sätestatud tingimustel tagasi kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku, kelle taotlus on tagasi lükatud ja kes on esitanud taotluse mõnes muus liikmesriigis või kes viibib elamisloata mõne muu liikmesriigi territooriumil“. See säte on seega kohaldatav eelkõige juhul, kui esimene liikmesriik on rahvusvahelise kaitse taotluse *tagasi lükanud* ja kolmanda riigi kodanik esitab teisele liikmesriigile uue taotluse. Mõlemal juhul võib teine liikmesriik paluda esimesel liikmesriigil kolmanda riigi kodanik tagasi võtta (Dublini III määruse artiklite 23 ja 24 kohaselt), ja kui see liikmesriik nõustub tagasivõtmisega, teatab teine liikmesriik kolmanda riigi kodanikule otsusest ta vastutavale liikmesriigile *üle anda* (Dublini III määruse artikli 26 kohaselt).

³⁶ Vt 5. aprilli 2017. aasta kohtumäärus Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, punktid 27 ja 28).

³⁷ Selles põhjenduses on öeldud, et Ühendkuningriik ja Iirimaa on teatanud oma soovist osaleda Dublini III määruse vastuvõtmisel ja kohaldamisel kooskõlas protokolliga nr 21 nende kahe liikmesriigi seisukoha kohta vabadesel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes artikliga 3 ja artikli 4a lõikega 1.

80. Märgin aga, et kui Iirimaa on kohustatud tema territooriumil kolmandate riikide kodanike esitatud taotlused läbi vaatama isegi siis, kui neile on esimeses liikmesriigis täiendav kaitse juba antud, võib see olukord niisugust liikumist soodustada ja seega eespool nimetatud eesmärgiga vastuollu minna. Kolmandate riikide kodanikud on huvitatud selles teises liikmesriigis rahvusvahelise kaitse saamisest, et saada osa seal valitsevatest elutingimustest.

81. Kuna seadusandja soovis anda neile teistele liikmesriikidele nii Dublini II kui ka Dublini III õiguslikus raamistikus võimaluse jätta varjupaigataotlus läbi vaatamata, kui kolmanda riigi kodanik on esimeses liikmesriigis täiendava kaitse juba saanud, peab see võimalus minu arvates eksisteerima ka siis, kui liikmesriik on jäänud kahe õigusliku raamistiku vahel poolele teele nagu põhikohtuasjas.

82. Kuna Dublini III määruses ei ole ette nähtud kolmanda riigi kodaniku üleandmist esimesele liikmesriigile, et see riik ta tagasi võtaks, ja seda ei ole selles raamistikus enam vajagi teha, kui see liikmesriik on talle täiendava kaitse andnud, peab teisel liikmesriigil minu arvates olema kõnealuses konkreetses kontekstis võimalik lükata taotlus vastuvõetamatuse tõttu tagasi, tuginedes direktiivile 2005/85 tervikuna ja Dublini III määruse raames kohaldatuna.

83. Selline lähenemine on täielikus kooskõlas direktiivi põhjendusega 22. Selle põhjenduse kohaselt ei tohiks liikmesriiki nimelt kohustada varjupaigataotlust sisuliselt läbi vaatama, kui esimene riik, olgu see siis liikmesriik või kolmas riik, on juba andnud piisava kaitse. Märkisin juba, et selles põhjenduses sõnastatud seadusandja tahet täpsustati kolmandate riikide suhtes direktiivi artikli 25 lõike 2 punktides b ja c.

84. Mis puutub liikmesriikidesse, siis märgin, et direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 1 kohaselt ei olnud liikmesriigid kohustatud varjupaigataotlust sisuliselt läbi vaatama, kui „[I]isaks juhtudele, kus taotlust ei vaadata läbi vastavalt [Dublini II] määrusele“, peaks esinema mõni selles artiklis loetletud vastuvõetamatuse alustest. Teisisõnu lisanduvad need vastuvõetamatuse alused juhtudele, mille puhul Dublini II määruses oli ette nähtud võimalus varjupaigataotleja esimesele liikmesriigile üle anda. See üleandmisvõimalus oli Dublini II määruse artiklis 16 aga sõnaselgelt sätestatud.³⁸

85. Järelikult oli liikmesriikide võimalus jätta varjupaigataotluse sisu läbi vaatamata direktiivi 2005/85 põhjenduse 22 kohaselt ette nähtud ka selle direktiivi ja Dublini II määruse koostoimes.

86. Märgin, et Dublini III süsteemis on direktiivi 2013/32 põhjenduse 43 sisu põhimõtteliselt sama nagu direktiivi 2005/85 põhjendusel 22. Seda põhjendust 43 täpsustab seoses liikmesriikidega direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkt a, kus on sõnaselgelt sätestatud üks vastuvõetamatuse alus, sest üleandmist ei ole Dublini III määruses enam ette nähtud.

87. Sellest analüüsist ilmneb, et kohaldatavast süsteemist olenemata oli seadusandja soov ilmselgelt see, et teine liikmesriik ei oleks sunnitud varjupaigataotlust läbi vaatama, kui kolmanda riigi kodanikule on täiendava kaitse seisund antud.

88. Seega on minu pakutud lahendus kooskõlas eesmärgiga, mida seadusandja direktiivis 2005/85 taotles, nii nagu see ilmneb eelkõige selle direktiivi põhjendusest 22. Minu arvates on see ka Dublini II ja Dublini III süsteemi loogikaga kõige paremas kooskõlas ning võimaldab vältida käesoleva ettepaneku punktides 69–74 osutatud vasturääkivusi.

89. Rõhutan, et see lahendus ei kahjusta kolmanda riigi kodaniku õigusi nende Dublini III süsteemiga ühtlustatud ja suurendatud kujul, kuna kolmanda riigi kodanik on saanud täiendava kaitse seisundi esimeses liikmesriigis, käesoleval juhul Itaalias, kes selles süsteemis täiel määral osaleb.

³⁸ Vt käesoleva ettepaneku 24. joonealune märkus.

90. See tähendab küll direktiivis 2005/85 sõnaselgelt loetletud vastuvõetamatuse aluste hulka ühe täiendava aluse lisamist, kuid minu arvates on need alused mõeldud kohaldamiseks üksnes Dublini II määruse raames Dublini II süsteemi loogikast lähtudes ega reguleeri seega Iirimaa konkreetset olukorda.³⁹

91. Eeltoodud analüüsi ei kõiguta põhikohtuasja kaebajate argument, et kuna direktiivi 2005/85 artiklis 25 sätestatud vastuvõetamatuse alustega on kehtestatud erand liikmesriikide kohustusest varjupaigataotlused sisuliselt läbi vaadata, tuleb neid põhjendusi tõlgendada kitsalt. Selline argument ei saa olla asjakohane, kui see peaks viima seadusandja eesmärkidega vastuolus oleva tõlgenduseni. Nagu sellest analüüsist nähtub, läheks seisukoht, et Iirimaa on kohustatud varjupaigataotluse läbi vaatama, aga vastuollu nende eesmärkide ja lahendustega, mis on nii Dublini II kui ka Dublini III süsteemi raames vastu võetud nende 25 liikmesriigi jaoks, kes on nende süsteemidega täielikult ühinenud.

92. Lisan, et pakutud tõlgendus ei mõjuta kuidagi tõlgendust, mille Euroopa Kohus andis kohtuotsuses Ibrahim nii direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktile a kui ka kõigile teistele selle sätte punktidele. See tõlgendus kehtib endiselt täiel määral ning sealhulgas ka Iirimaa suhtes siis, kui kohtuasja faktilised asjaolud kuuluvad sarnaselt kohtuasjaga Magamadov täielikult Dublini II määruse kohaldamisalasse.

93. Olen seega seisukohal, et direktiivi 2005/85 põhjendust 22 arvesse võttes ei ole selle direktiiviga vastuolus, kui teine liikmesriik näeb oma õigusaktides ette, et ta võib talle esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata, erandjuhul siis, kui selle liikmesriigi suhtes on endiselt kohaldatav see direktiiv ning ühtlasi kehtib tema suhtes Dublini III määrus.

94. Võttes arvesse mu analüüsi esimese ja kolmanda eelotsuse küsimuse kohta, olen seisukohal, et teist eelotsuse küsimust ei ole vaja käsitleda. Igaks juhuks rõhutan siiski, et kui kolmanda riigi kodanik taotleb rahvusvahelist kaitset pärast seda, kui ta on esimeses liikmesriigis täiendava kaitse saanud, ei ole see minu arvates iseenesest õiguste kuritarvitamine. Liidu seadusandja on möönnud, et kolmandate riikide kodanikud võivad liidus õiguspäraselt kaitset taotleda, kui asjaolud seda nõuavad.⁴⁰

95. Lisaks rõhutan, et nagu on näidatud käesolevas ettepanekus, on seadusandja sellist olukorda, kus kolmanda riigi kodanik taotleb ühes liikmesriigis pagulasseisundit pärast teises liikmesriigis täiendava kaitse seisundi saamist, nii Dublini II määruse kui ka Dublini III määruse raames sõnaselgelt ette näinud. Seega ei saa seda üldiselt ja abstraktselt õiguste kuritarvitamiseks kvalifitseerida.

96. Järelikult tuleb hoolimata sellest, et kõigis olukordades ei saa rahvusvahelise kaitse taotlemise kuritarvitamist välistada, seda igatahes analüüsida juhtumipõhiselt.⁴¹

V. Ettepanek

97. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta artikli 25 lõiget 2, mida analüüsitakse kontekstis, kus kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrust (EL) nr 604/2013, millega

39 Märgin lisaks, et erinevalt direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 sõnastusest ei piira direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 vastuvõetamatuse aluste loetelu sõna „ainult“ kasutamisega. Minu arvates lubab artikli 25 lõike 2 sõnastus seega liikmesriigi seadusandjal sellises asümmeetrilises olukorras, nagu seda on Iirimaa oma, tõlgendada neid aluseid laiemalt.

40 Vt eelkõige nii Dublini II määruse kui ka direktiivi 2005/85 põhjendus 1 ning nii Dublini III määruse kui ka direktiivi 2013/32 põhjendus 2.

41 Kuritarvitamise tõendamiseks tuleb eelkõige analüüsida, kas asjaomane isik on püüdnud „saavutada eelist, mis tuleneb liidu õigusnormidest, luues kunstlikult selle saavutamiseks vajalikud tingimused“ (vt eelkõige 16. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Ungari vs. Slovakkia (C-364/10, EU:C:2012:630, punkt 58) ja 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 54)).

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 nii, et sellega ei ole vastuolus, kui Iirimaa näeb oma õigusaktides ette sellise vastuvõetamatuse aluse, mis võimaldab tal kolmanda riigi kodaniku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse tagasi lükata, kui see kodanik on esimeses liikmesriigis täiendava kaitse seisundi juba saanud.