



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JEAN RICHARD DE LA TOUR
esitatud 13. juulil 2023¹

Kohtuasi C-392/22

X

versus

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Dublini süsteem – Määrus (EL) nr 604/2013 – Varjupaigataotleja üleandmine rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavale liikmesriigile – Artikli 3 lõike 2 teine lõik – Üleandmise võimatus süsteemsete puuduste tõttu varjupaigamenetluses ja taotlejate vastuvõtutingimustes – Ulatus – Vahetu tagasisaatmine välispiiridel ja kinnipidamismeetmed piiripunktides – Kohaldatavad tõendamiseeskirjad – Taotleja ja pädeva asutuse koostöö kohustus ja ulatus

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas eelotsusetaotluses tõstatatakse taas küsimus, millise ulatusega on määruse (EL) nr 604/2013² artikli 3 lõike 2 teine lõik, mille kohaselt juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotlejat ei ole võimalik üle anda liikmesriigile, kes oli algul määratud vastutama tema taotluse läbivaatamise eest (edaspidi „vastutav liikmesriik“), kuna on tõsine alus arvata, et selle liikmesriigi taotluse läbivaatamise menetluses on süsteemsed vead, mis võivad taotleja suhtes kaasa tuua ebainimliku või alandava kohtlemise ohu Euroopa Liidu põhiõiguste harta³ artikli 4 tähenduses, jätkab vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlust läbi viiv liikmesriik III peatükis sätestatud kriteeriumide kontrollimist, et teha kindlaks, kas vastutavaks liikmesriigiks saab määrata mõne muu liikmesriigi.

2. Eelotsusetaotluses esitati Süüria kodaniku X-i ja Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid'i (justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, Madalmaad) (edaspidi „riigisekretär“) vahelises kohtuvaidluses seoses viimase otsusega jätta läbi vaatamata nimetatud isiku rahvusvahelise kaitse taotlus, mille eest vastutav liikmesriik on Poola Vabariik. X ei ole nõus tema üleandmisega sellele

¹ Algkeel: prantsuse.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31; edaspidi „Dublini III määrus“).

³ Edaspidi „harta“.

liikmesriigile põhjusel, et teda saadeti Poola välispiirilt mitu korda vahetult tagasi ja seejärel peeti ta selle liikmesriigi piiripunktis väidetavalt ebaseaduslikult kinni tingimustel, mis muu hulgas ei vastanud tema vajadustele.

3. Käesolevas asjas palutakse Euroopa Kohtul lisada sellesse ehitisse veel üks kivi. Määratlenud 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsuses N. S. jt⁴ põhimõtte, millele Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teine lõik tugineb, täpsustas Euroopa Kohus seejärel selle ulatust 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsuses C. K. jt⁵ ning 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsuses Jawo⁶. Käesolev kohtuasi erineb varasemast kohtupraktikast selle poolest, et üleandmine on võimatu seetõttu, et üldjuhul vastutav liikmesriik paneb oma piiridel toime kolmandate riikide kodanike põhiõiguste raskeid ja süstemaatilisi rikkumisi.

4. Käesoleva analüüsi raames esitan kõigepealt põhjused, miks ma arvan, et käesoleva ettepaneku punktis 2 osutatud praktika ei võimalda iseenesest järeldada, et on olemas tõsine ja tõendatud põhjus arvata, et rahvusvahelise kaitse taotlejat ähvardab üleandmise korral üldjuhul vastutavale liikmesriigile reaalne oht, et tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise ajal ja selle taotluse menetluse lõppedes võidakse teda kohelda ebainimlikult või alandavalt harta artikli 4 tähenduses.

5. Seejärel selgitan, et neil asjaoludel on pädev asutus kohustatud üleandmisotsuse täitma, ilma et ta eelnevalt kontrolliks või paluks üldjuhul vastutavalt liikmesriigilt täiendavat teavet või individuaalseid tagatisi taotleja vastuvõtu- ja hooldustingimuste kohta.

6. Lõpuks täpsustan, arvestades põhimõtteid, mille Euroopa Kohus on juba oma praktikas välja töötanud, tõendamisreegleid ja koostöö tingimusi, mille kohaselt Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu kontekstis tuvastada taotleja ebainimliku või alandava kohtlemise oht.

II. Õiguslik raamistik

7. Dublini III määruse põhjendustes 19, 32 ja 39 on märgitud:

„(19) Selleks et tagada asjaomaste isikute õiguste tõhus kaitse, tuleks vastutavale liikmesriigile üleandmise otsustega seoses ette näha õiguslikud tagatised ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, kooskõlas eelkõige [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.

[...]

(32) Käesoleva määrusega hõlmatud isikute kohtlemisel on liikmesriigid seotud oma kohustustega, mis tulenevad rahvusvahelistest õigusaktidest, sealhulgas Euroopa Inimõiguste Kohtu asjakohasest väljakujunenud kohtupraktikast.

[...]

⁴ C-411/10 ja C-493/10, edaspidi „kohtuotsus N. S. jt“, EU:C:2011:865.

⁵ C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

⁶ C-163/17, edaspidi „kohtuotsus Jawo“, EU:C:2019:218.

(39) Käesolevas määruses austatakse põhiõigusi ning järgitakse eeskätt [hartas] tunnustatud põhimõtteid. Eelkõige püütakse käesoleva määrusega tagada harta artikliga 18 tagatud varjupaigaõiguse ja artiklites 1, 4, 7, 24 ja 47 tunnustatud õiguste täielik täitmine. Käesolevat määrust tuleks seetõttu vastavalt kohaldada.“

8. Määruse artiklis 3 „Juurdepäas rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlusele“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid vaatavad läbi selliste kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute rahvusvahelise kaitse taotlused, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset mõne liikmesriigi territooriumil, sealhulgas piiril või transiidialal. Taotluse vaatab läbi üks liikmesriik, kelleks on III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik.

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

Kui taotlejat ei ole võimalik üle anda liikmesriigile, kes algselt määrati vastutavaks, sest on piisavalt alust arvata, et selle taotluse läbivaatamise menetluses on süsteemsed vead ning taotlejate vastuvõtutingimused selles liikmesriigis võivad endaga kaasa tuua ebainimliku või alandava kohtlemise [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.

[...]“.

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud ja eelotsuse küsimused

9. Kaebaja, kes on 1992. aastal sündinud Süüria kodanik, esitas 9. novembril 2021 Poolas rahvusvahelise kaitse taotluse. 21. novembril 2021 sõitis ta Madalmaadesse, kus ta esitas 22. novembril 2021 uue rahvusvahelise kaitse taotluse. 20. jaanuaril 2022 palus Madalmaade Kuningriik Poola Vabariigil taotleja Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punkti b alusel tagasi võtta. 1. veebruaril 2022 nõustus Poola Vabariik selle määruse artikli 18 lõike 1 punkti c alusel tagasivõtmisega. Riigisekretär jättis 20. aprilli 2022. aasta otsusega kaebaja rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaatamata.

10. Kaebaja esitas selle otsuse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschile (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad) ning samal ajal taotles esialgse õiguskaitse kohaldamise üle otsustavalt kohtunikult esialgse õiguskaitse kohaldamist. Viimane rahuldab 3. juunil 2022 esialgse õiguskaitse taotluse ja keelas kaebaja üleandmise Poolale kuni kaebuse kohta otsuse tegemiseni.

11. Kaebaja väidab, et Poola ametiasutused on rikkunud tema põhiõigusi ja ta kardab seetõttu, et see juhtub jälle ka pärast tema üleandmist Poolale. Sellega seoses selgitab ta, et Poola ametivõimud sundisid ta pärast tema sisenemist Poolasse liidu territooriumilt kolm korda tagasi Valgevenesesse nn tagasitõrjumise (*pushback*) teel. Selline tegevus kahjustab inimväärikust, mis kujutab endast Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast arvestades absoluutset takistust Dublini III määruse alusel toimuvale üleandmisele.⁷ Kaebaja põhjendab oma avaldusi valitsusväliste organisatsioonide aruannetega ning Euroopa Kohtu, Euroopa Inimõiguste Kohtu ja liikmesriikide kohtute praktikaga. Kaebaja heidab ette ka seda, kuidas Poola ametiasutused teda piiril kohtlesid, eelkõige seoses sellega, et ta ei saanud tõlgi abi selgituste või teabe saamiseks. Sellegipoolest sai ta araabia keeles dokumendi, milles selgitatakse Dublini III määrust. Ühe organisatsiooni soovitusel nõustus ta temalt sõrmejälgede võtmisega. Kaebaja heidab ette ka seda, millistel tingimustel teda pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist kinni peeti, nimelt ei antud talle süüa ja talle ei tehtud arstlikku läbivaatust. Lõpuks väidab kaebaja, et Poola kohtud ei ole sõltumatud, ja palus eelotsusetaotluse esitanud kohtul esitada Euroopa Kohtule samad eelotsuse küsimused, mis esitati kohtuasjas, milles tehti Euroopa Kohtu presidendi 20. mai 2022. aasta määrus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.⁸

12. Riigisekretär on seevastu seisukohal, et Poola suhtes võib täielikult tugineda vastastikuse usalduse põhimõttele, nii et võib eeldada, et taotleja ei satu pärast üleandmist sellesse liikmesriiki harta artikliga 4 vastuolus olevasse olukorda. Ta märgib, et tagasitõrjumise (*pushback*) praktika ei ole üleandmisotsuse õiguspärasuse hindamisel asjakohane, kuna üleandmisel kaebaja selle praktikaga kokku ei puutu. Lisaks märgib ta, et kaebaja ei ole tõendanud, et olukord, millesse isik pärast Poolasse üleandmist satub, ületab Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses Jawo määratletud olulisuse määra.

13. Lõpuks märgib riigisekretär, et tal ei ole põhjust kasutada Dublini III määruse artiklis 17 ette nähtud kaalutusõiguse klauslit ning vaadata taotleja rahvusvahelise kaitse taotlus läbi omal algatusel.

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et tema ülesanne on otsustada, mil määral mõjutavad kolmandate riikide kodanike põhiõiguste rikkumised, mis seisnevad üldjuhul vastutava liikmesriigi poolt praktiseeritavas tagasitõrjumises (*pushback*) ja õigusvastases kinnipidamises, liikmesriikidevahelise vastastikuse usalduse põhimõtet.

15. Neil asjaoludel otsustas Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [Dublini III] määrust, arvestades selle põhjendusi 3, 32 ja 39 koostoimes [harta] artiklitega 1, 4, 18, 19 ja 47, tuleb tõlgendada ja kohaldada nii, et riikidevahelise usalduse põhimõte on jagamatu, millest tuleneb, et liidu õiguse rasked ja süstemaatilised rikkumised, mille paneb võimalik vastutav liikmesriik enne üleandmist toime kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle suhtes ei ole (veel) Dublini määruse alusel tagasisaatmisotsust tehtud, välistavad täielikult üleandmise sellele liikmesriigile?

⁷ X viitab EIK 21. jaanuari 2011. aasta otsusele *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka* (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

⁸ C-208/22, ei avaldata, EU:C:2022:441.

2. Kui vastus [esimesele] küsimusele on eitav: kas Dublini määruse artikli 3 lõiget 2 koostoimes [harta] artiklitega 1, 4, 18, 19 ja 47 tuleb tõlgendada nii, et olukorras, kus võimalik vastutav liikmesriik rikub raskelt ja süstemaatiliselt liidu õigust, ei või üleandev liikmesriik [selle määruse] raames kohe lähtuda riikidevahelise usalduse põhimõttest, vaid peab kõrvaldama kõik kahtlused või tuvastama piisava kindlusega, et taotleja ei satu pärast üleandmist [harta] artikliga 4 vastuolus olevasse olukorda?
 3. Milliste tõenditega saab taotleja põhjendada oma väiteid, et tema üleandmine on vastuolus [Dublini III] määruse artikli 3 lõikega 2, ja milline tõendamisstandard on seejuures kohaldatav? Kas üleandval liikmesriigil on, arvestades [selle määruse] põhjendustes esitatud viiteid liidu õigustikule, kohustus teha koostööd ja/või veenduda esitatud andmete õigsuses või tuleb kolmandate riikide kodanike põhiõiguste raske ja pideva rikkumise korral võtta vastutavalt liikmesriigilt individuaalseid tagatise selle kohta, et pärast taotleja üleandmist austatakse (kõigiti) tema põhiõigusi? Kas vastus sellele küsimusele on teistsugune, kui taotlejal puuduvad tõendid, kuna oma järjepidevate ja üksikasjalike avalduste toetuseks ei suuda ta esitada dokumente, samal ajal kui seda ei saa avalduste laadi arvestades oodata?
 4. Kas vastus [kolmandale küsimusele] oleks teistsugune, kui taotleja tõendab, et kaebused vastutava liikmesriigi ametiasutustele ja/või edasikaebamine ei ole võimalik ja/või ei ole tõhus?“
16. Kirjalikud seisukohad esitasid kaebaja, Madalmaade, Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Itaalia, Ungari, Austria ja Poola valitsus ning Euroopa Komisjon.

IV. Analüüs

A. Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu ulatus (esimene ja teine küsimus)

17. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku käsitleda esimest ja teist eelotsuse küsimust koos.
18. Esiteks palutakse esimese küsimusega Euroopa Kohtul selgitada, kas Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus taotleja üleandmisotsuse täitmine, kui on kindlaks tehtud, et üldjuhul vastutav liikmesriik pani enne sellise otsuse tegemist toime „liidu õiguse raskeid ja süstemaatilisi rikkumisi“. Kuigi see küsimus on sõnastatud eriti laialt, nähtub eelotsusetaotlusest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus keskendub oma küsimustes kahele praktikale, mida see liikmesriik näib kasutavat, kui kolmandate riikide kodanikud üritavad või on just ületanud tema välispiiri, nimelt vahetule tagasisaatmisele ja kinnipidamisele piiripunktides.
19. Märgin seega kõigepealt, et see küsimus ei ole seotud olukorraga, kus kaebaja väidab, et esinevad talle eriomased erandlikud asjaolud, nagu eriline haavatavus, mida Euroopa Kohus mainis kohtuotsuse Jawo punktis 95 ja mida ta analüüsis 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsuses C. K. jt⁹.
20. Teiseks palub eelotsusetaotluse esitanud kohus teise küsimusega Euroopa Kohtul, juhul kui see kohus leiab, et viidatud praktika ei takista üleandmisotsuse täitmist, täpsustada, kui põhjalikult peab pädev asutus veenduma, et taotlejat ei ähvarda üleandmise tõttu ebainimliku või alandava kohtlemise oht.

⁹ C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

1. Üleandmise tõttu ebainimliku või alandava kohtlemise ohu olemasolu hindamise ulatus ja spetsiifika

21. Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu kohaselt ei või rahvusvahelise kaitse taotlejat üldjuhul vastutavale liikmesriigile üle anda, kui on piisavalt alust arvata, et teda ähvardab harta artikli 4 tähenduses ebainimliku või alandava kohtlemise oht süsteemsete puuduste tõttu varjupaigamenetluses ja taotlejate vastuvõtutingimustes selles liikmesriigis. See säte kodifitseerib Euroopa Kohtu praktika kohtuotsuses N. S. jt.

22. Kohtuotsuses Jawo laiendas Euroopa Kohus üleandmisotsuse peale esitatud kaebust lahendava kohtu teostatava kontrolli ulatust põhjendusel, et Euroopa ühine varjupaigasüsteem ja vastastikuse usalduse põhimõtte põhinevad kinnitusel, et „selle süsteemi kohaldamine ei tekita üheski etapis ega ühelgi viisil tõsist ohtu, et rikutakse harta artiklit 4“,¹⁰ mis keelab üldiselt ja absoluutselt ebainimliku ja alandava kohtlemise.¹¹ Järelikult peab see kontroll puudutama nii ebainimliku või alandava kohtlemise ohtu taotleja üleandmise hetkel, kui ka ohtu, mis ähvardab teda taotlejana tema taotluse läbivaatamise menetluse ajal ja seejärel selle menetluse lõppedes kas pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi saajana¹² või – rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise korral – väljasaatmist ootava kolmanda riigi kodanikuna.¹³

23. Euroopa Kohus nõuab, et pädev asutus viiks läbi kaheetapilise kontrolli.

24. Esimene samm on hinnata taotleja ebainimliku või alandava kohtlemise tegelikku ohtu objektiivsete, usaldusväärsete, täpsete ja nõuetekohaselt ajakohastatud andmete alusel. Need andmed peavad võimaldama tal hinnata rahvusvahelise kaitse süsteemi toimimist vastutavas liikmesriigis ja eelkõige seda, kas esinevad süstemaatilised või üldised puudused või teatavaid isikute rühmi puudutavad puudused¹⁴ taotlejate vastuvõtmisel ja hooldamisel, ning vajaduse korral individuaalsete tagatiste kohasust ja piisavust, mida see liikmesriik võib pakkuda. Need asjaolud võivad tuleneda eelkõige rahvusvahelistest kohtuotsustest, näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustest, samuti Euroopa Nõukogu organite poolt või ÜRO süsteemis koostatud otsustest, aruannetest ja muudest dokumentidest või rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide korrapärastest ja kooskõlalistest aruannetest. Sellega seoses on huvipakkuv märkida, et Euroopa Inimõiguste Kohtu sõnul on pädevad asutused „põhimõtteliselt teadlikud üldistest puudustest, mida on põhjalikult kirjeldatud muu hulgas [ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti], Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu organite usaldusväärsetes aruannetes“.¹⁵

25. Mis puudutab kriteeriume, mille alusel pädev asutus peab selle hindamise läbi viima, siis on Euroopa Kohus otsustanud, et selleks, et olla hõlmatud harta artikliga 4, peavad need puudused olema eriti olulised, mis sõltub konkreetse asja kõikidest asjaoludest.¹⁶ Euroopa Kohtu sõnul on see olulisuse määr saavutatud olukordades, mida iseloomustab asjaomase isiku äärmuslik materiaalne puudus, mis ei võimalda sellel isikul rahuldada oma kõige esmasemaid vajadusi, nagu

¹⁰ Kohtuotsus Jawo, punkt 89.

¹¹ Vt kohtuotsus Jawo, punkt 87.

¹² Vt kohtuotsus Jawo (punkt 89, kus Euroopa Kohus märkis ka, et „[s]eejuures esineks vastuolu, kui sellise ohu olemasolu varjupaigamenetluse etapis takistaks üleandmist, samas kui sama ohtu tolereeritaks siis, kui see menetlus lõpeb rahvusvahelise kaitse tunnustamisega“).

¹³ Seda illustreerib kohtuotsus N. S. jt, kuna kohtuasjas, milles see kohtuotsus tehti, esines liikmesriigis, kus pidi kaebajat tema väljasaatmise korral kinni peetama, süsteemne puudus, mille Euroopa Inimõiguste Kohus oli tuvastanud talle esitatud individuaalsete kaebuste alusel.

¹⁴ Vt kohtuotsus Jawo, punkt 90 ja seal viidatud kohtupraktika, ning kohtuotsus N. S. jt, punkt 91.

¹⁵ EIK 21. novembri 2019. aasta otsus Ilias ja Ahmed vs. Ungari (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715, punkt 141).

¹⁶ Euroopa Kohus viitas kohtuotsuses Jawo (punkt 91) EIK 21. jaanuari 2011. aasta otsusele M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punkt 254).

eelkõige enda toitmine, pesemine ja majutamine, ning mis kahjustaks tema füüsilist või vaimset tervist või asetaks ta alandavasse olukorda, mis rikub inimväärikust.¹⁷ See olulisuse määr ei saa seega hõlmata olukordi, mida iseloomustab koguni suur ebakindlus või asjaomase isiku elutingimuste märkimisväärtne halvenemine.¹⁸

26. Selle kontrolli teine etapp peab võimaldama pädeval asutusel konkreetselt ja täpselt hinnata, kas esineb kaalukaid ja tõendatud põhjuseid arvata, et taotlejat ähvardaks tema taotluse läbivaatamise ajal ja selle läbivaatamise lõppedes reaalne oht, et teda koheldakse ebainimlikult või alandavalt. See hindamine eeldab, et hinnatakse individuaalselt ja tulevikku suunatult ohtu, millega ta kokku puutub.

2. Kolmandate riikide kodanike vahetu tagasisaatmise ja taotlejate piiripunktides kinnipidamise mõju Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu rakendamisele

27. Käesoleval juhul ei ole kaebaja argumendid seotud temale eriomaste erandlike asjaolude esinemisega, vaid hoopis sellega, et üldjuhul vastutavas liikmesriigis esinevad tõsised rikkumised või puudused kolmandate riikide kodanikest rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtumenetluste käigus tema piiridel. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, heidab kaebaja esiteks ette seda, et ta saadeti enne rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist Poola välispiirilt mitu korda vahetult tagasi, ja teiseks seda, kuidas teda koheldi Poola territooriumile sisenemisel ja rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisel, mis seisnes tema kinnipidamises piiripunktis. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib sellega seoses, et nende kahe praktika kasutamist tõendavad objektiivsed, usaldusväärsed, täpsed ja nõuetekohaselt ajakohastatud andmed.

28. Isegi kui need argumendid esitatud teabe alusel kinnitust leiavad, ei arva ma, et neist piisab vastastikuse usalduse põhimõtte kohaldamata jätmiseks ja seega Dublini III määruse artikli 29 alusel tehtud üleandmisotsuse täitmise takistamiseks.

29. Need argumendid, mis käsitlevad liikmesriigi välispiiride ületamise ja nendel piiridel rahvusvahelise kaitse taotluste esitamise tingimusi puudutavat praktikat, ei tõenda eeldatavaid tingimusi, mille kohaselt taotlejat sellele liikmesriigile üleandmise korral koheldaks.

30. Mis puudutab kolmandate riikide kodanike vahetut tagasisaatmist liikmesriigi piirilt, siis on selge, et selline praktika kujutab endast nende põhiõiguste tõsist riivet. Sõltumata asjaomase isiku õiguslikust seisundist on ELTL artikli 78 lõikes 1 ning harta artiklites 18 ja 19 sätestatud tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keelu oluline osa. Selle põhimõtte kohaselt ei ole keelatud tagasi- ja väljasaatmine või isegi väljaandmine mitte ainuüksi riiki, kus isikut võib ähvardada tagakiusamise või tõsise kahju oht (otsene tagasi- ja väljasaatmine), vaid ka riiki, kus teda ähvardab tõsine oht, et teda võidakse hiljem sellesse riiki välja saata (kaudne tagasi- ja väljasaatmine).

31. Euroopa Inimõiguste Kohus kontrollib, kas selline praktika, mida nimetatakse ka „kiirkorras väljasaatmiseks“ või „tagasitõrjumiseks“, on õiguspärane inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹⁹ artikli 3 või inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 4 teatavate konventsioonis ja selle esimeses protokollis käsitlemata õiguste ja vabaduste tagamise

¹⁷ Euroopa Kohus viitas kohtuotsuses Jawo (punkt 92) EIK 21. jaanuari 2011. aasta otsusele *M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka* (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punktid 252–263).

¹⁸ Vt kohtuotsus Jawo, punkt 93.

¹⁹ Alla kirjutatud Roomas 4. novembril 1950, edaspidi „EIÕK“.

kohta,²⁰ mida on muudetud protokolliga nr 11, artikli 4 „Välismaalaste sunniviisilise kollektiivse väljasaatmise keelamine“²¹ kontekstis. Ta peab taolise väljasaatmise all silmas kolmanda riigi kodaniku igasugust jõuga eemaldamist riigi territooriumilt, sõltumata asjaomase isiku riigis viibimise seaduslikkusest, tema sellel territooriumil viibimise ajast, kohast, kus ta kinni peeti, tema rändaja või varjupaigataotleja staatusest või käitumisest piiri ületamisel.²² Kolmanda riigi kodanikult võetakse sisuliselt võimalus siseneda riigi territooriumile. Samas on selline sisenemine vältimatu eeltingimus, et saaks viia läbi kõige haavatavamate isikute erivajaduste kindlakstegemise ja hindamise menetluse. Selle tulemusena ei pruugi mõnel kolmanda riigi kodanikul olla võimalik esitada rahvusvahelise kaitse taotlust.

32. Selles kontekstis usun, et liikmesriigi piirilt vahetu tagasisaatmise praktika mõjutab Euroopa ühise varjupaigasüsteemi nõuetekohast toimimist selle välismõõtmes, kuna see ei taga juurdepääsu rahvusvahelisele kaitsele.

33. Siiski ei saa asjaolu, et üldjuhul vastutaval liikmesriigil on integreeritud piirihalduse ja määruse (EÜ) nr 562/2006²³ kohaldamisega suuri raskusi, mille tõttu ta võtab piiril meetmeid, mis võivad rikkuda isikute põhiõigusi, iseenesest kujutada endast tõsist ja tõendatud alust arvata, et sellele liikmesriigile üleandmise korral oleks rahvusvahelise kaitse taotlejal reaalne oht, et tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise ajal ja selle menetluse lõppedes võib talle osaks saada ebainimlik või alandav kohtlemine harta artikli 4 tähenduses.²⁴ Nagu riigisekretär eelotsusetaotluse esitanud kohtus märkis, ei ole vahetu tagasisaatmise praktika üleandmisotsuse õiguspärasuse hindamisel asjakohane, kuna taotleja ei puutu tema üleandmisel selle praktikaga kokku.

34. Sellise ebainimliku või alandava kohtlemise ohu laadi ja tõsidust, millega taotleja silmitsi seisab, kui ta üldjuhul vastutavale liikmesriigile üle antakse, tuleb hinnata täpsete andmete alusel, mis puudutavad vigu või puudusi, mida selles liikmesriigis esineb objektiivselt võrreldavates olukordades, millesse taotleja tõenäoliselt satub üleandmise tulemusel, kas taotlejana tema taotluse läbivaatamise menetluse ajal või pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi saajana selle menetluse lõppedes või – rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise korral – väljasaatmist

²⁰ Alla kirjutatud Strasbourgis 16. septembril 1963.

²¹ ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo sõnul viitab see mõiste „riikide poolt – mõnikord kolmandate riikide või valitsusväliste osapoolte osalusel – võetud erinevatele meetmetele, millega sunnitakse rändajaid, sealhulgas varjupaigataotlejaid, ilma et nende individuaalseid vajadusi seoses inimõiguste kaitsega oleks hinnatud, kiirkorras tagasi pöörduma riiki, territooriumile või merealale – olenemata sellest, kas tegemist on territoriaal- või rahvusvaheliste vetega –, kust nad on üritanud ületada või tegelikult ületanud riigipiiri (vt rändajate inimõiguste eriraportööri 12. mai 2021. aasta dokument „Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l’homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer“, punkt 34).

²² Vt EIK 13. veebruari 2020. aasta otsus N.D. ja N.T. vs. Hispaania (CE:ECHR:2020:0213JUD000867515, punkt 185). Euroopa Inimõiguste Kohtul paluti võtta seisukoht küsimuses, kas käesoleva ettepaneku punktis 31 viidatud protokollis artikkel 4, mis käsitleb „[v]älismaalaste sunniviisilise kollektiivse väljasaatmise keelamist“, on kohaldatav kolmandate riikide kodanike kohesele ja sunniviisilisele tagasisaatmisele maismaapiirilt pärast seda, kui märkimisväärne hulk rändajaid on üritanud seda piiri tavapäratult ja massiliselt ületada. Nimetatud kohus märkis selles kohtuotsuses, et rändekonteksti eripära ja märkimisväärsed raskused, millega riigid praegu silmitsi seisavad, et tulla toime üha suureneva rändajate ja varjupaigataotlejate vooga, ei saa viia selleni, et luuakse seadusetu ala, kus üksikisikud ei ole hõlmatud ühegi õiguskorraga, mis annaks neile õigused ja tagatised, mis on ette nähtud EIÖKS ning mida riigid on kohustunud andma oma jurisdiktsiooni all olevatele isikutele (punktid 106 ja 110 ning seal viidatud kohtupraktika). Vt ka selle kohtupraktika kohaldamist EIK 8. juuli 2021. aasta otsuses Shahzad vs. Ungari (CE:ECHR:2021:0708JUD001262517).

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2006, L 105, lk 1).

²⁴ Nagu Tšehhi valitsus oma seisukohtades märgib, ei tähenda raskused, mis liikmesriigis võivad esineda rahvusvahelise kaitse taotluste õigeaegsel registreerimisel piiripunktides, et see liikmesriik ei saa taotlejat tema taotluse läbivaatamiseks vastu võtta, kui puuduvad tõendid selle kohta, et ta kohtleks sellega seoses rahvusvahelise kaitse taotlejaid nende põhiõigusi rikkudes.

ootava kolmanda riigi kodanikuna.²⁵ Andmed praktikate kohta, mida üldjuhul vastutav liikmesriik kasutab oma välispiiride ületamise katsete korral või rahvusvahelise kaitse taotluste esitamisel oma piiridel, ei anna alust eeldusteks asjaomase isiku kohtlemise kohta tema taotluse läbivaatamise menetluses ja selle menetluse lõppedes. Isegi kui eeldada, et need andmed viitavad kolmandate riikide kodanike põhiõiguste tõsistele rikkumistele, ei tohiks neid pidada asjakohasteks ebainimliku või alandava kohtlemise ohu hindamisel, mille pädev asutus peab läbi viima Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 alusel, sest see võib halvata kõnealuse määruse toimimise.

35. Sama järeldus kehtib ka puuduste kohta üldjuhul vastutavas liikmesriigis seoses piiri ületavate kolmandate riikide kodanike kohtlemise ja piiripunktides kinnipeetavate rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmisega. Need puudused puudutavad olukordi, mis ei ole ei kolmanda riigi kodaniku staatuse ega ka kohaldatava õiguse alusel võrreldavad olukorraga, kuhu satub taotleja, kelle kohta on tehtud üleandmisotsus. Kuna puuduvad andmed, mis näitaksid, et direktiivi 2013/33 rakendamisel ja eelkõige materiaalsete vastuvõtutingimuste osas esineb süsteemseid või üldisi puudusi või mis mõjutavad teatavat isikute rühma, ei ole need kaalutlused piisavad ka selleks, et kujutada endast tõsist ja tõendatud alust arvata, et kõnealusele liikmesriigile üleandmise korral seisaks asjaomane isik silmitsi reaalse ohuga, et teda koheldakse rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise ajal või selle menetluse lõppedes ebainimlikult või alandavalt, sealhulgas et ta satuks äärmuslikku materiaalsesse puudusse²⁶.

36. Kokkuvõttes, kuna puuduvad objektiivsed, usaldusväärsed, täpsed ja nõuetekohaselt ajakohastatud andmed, mis tõendaksid, et üldjuhul vastutava liikmesriigi rahvusvahelise kaitse süsteemis esinevad süsteemsed või üldised puudused või puudused, mis mõjutavad objektiivselt tuvastatava isikute rühma, millesse taotleja kuulub, hooldamist ja kohtlemist, ei ole pädeval asutusel alust eeldada, et taotlejale tema taotluse läbivaatamise menetluse ajal ja selle lõppedes osaks saav kohtlemine toob kaasa ebainimliku või alandava kohtlemise ohu. Vastupidi, see asutus peab kooskõlas vastastikuse usalduse põhimõttega rajama oma hinnangu asjaolule, et järgitakse põhiõigusi, sealhulgas neid, mis tulenevad pagulasseisundi konventsioonist,²⁷ mida on täiendatud pagulasseisundi protokolliga,²⁸ ja EIÕKst.²⁹

37. Neil asjaoludel ei ole pädeval asutusel seega lubatud nõuda üldjuhul vastutavalt liikmesriigilt täiendavat teavet ega individuaalseid tagatisi taotleja vastuvõtu- ja elamistingimuste kohta tema taotluse läbivaatamise ajal ja selle läbivaatamise lõppedes, ilma et see rikuks liikmesriikidevahelise vastastikuse usalduse põhimõtet, millel põhineb Euroopa ühine

²⁵ Taotlejal on rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise ajal ja taotlejana õigused ja tagatised, mis on talle antud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiviga 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96). Pärast tema taotluse läbivaatamist on rahvusvahelise kaitse saajal tema pagulasseisundi või täiendava kaitse saaja seisundiga kaasnevad õigused, mis on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivis 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). Kolmanda riigi kodaniku, kelle rahvusvahelise kaitse taotlus on rahuldamata jäetud, võib välja saata ainult tingimustel, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivis 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98).

²⁶ Liikmesriikide võetavad meetmed peavad võimaldama taotlejatele piisava elatustaseme, mis tagab neile toimetuleku ning kaitseb nende füüsilist ja vaimset tervist. Vt direktiivi 2013/33 artikli 17 lõiked 1 ja 2 ning 12. novembri 2019. aasta kohtuotsus Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, punktid 33 ja 46).

²⁷ Allkirjastatud Genfis 28. juulil 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)) ja jõustunud 22. aprillil 1954.

²⁸ Sõlmitud New Yorgis 31. jaanuaril 1967 ja jõustunud 4. oktoobril 1967.

²⁹ Vt 23. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus M.A. jt (C-661/17, EU:C:2019:53, punkt 83 ja seal viidatud kohtupraktika).

varjupaigasüsteem. Kuna need meetmed nõuavad lisaega, ei võimalda need ühtlasi tagada vastutava liikmesriigi kiiret kindlaksmääramist ja taotluste kiiret menetlemist, mis on samas eesmärgid, mida liidu seadusandja on soovinud Dublini III määrusega saavutada.³⁰

38. Neid asjaolusid arvestades leian, et Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teist lõiku koostoimes harta artikliga 4 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus sellise rahvusvahelise kaitse taotleja üleandmise otsuse täitmine, kelle suhtes on nimetatud määruse kohaselt tema taotluse läbivaatamise eest üldjuhul vastutava liikmesriigi välispiiril kohaldatud vahetut tagasisaatmist ja keda on selle liikmesriigi piiripunktis väidetavalt ebaseaduslikult kinni peetud, kui pädeval asutusel ei ole andmeid, mis tõendaksid, et esineb kaalukaid ja tõendatud põhjuseid arvata, et taotlejat ähvardaks tema üleandmise korral sellesse liikmesriiki tema taotluse läbivaatamise ajal ja selle läbivaatamise lõppedes reaalne oht, et teda ebainimlikult või alandavalt koheldakse.

39. Selliste andmete puudumisel on pädev asutus kohustatud üleandmisotsuse täitma vastavalt selle määruse artiklile 29, ilma et ta viiks eelnevalt läbi kontrolli või nõuaks üldjuhul vastutavalt liikmesriigilt täiendavat teavet või individuaalseid tagatise asjaomase isiku kohtlemise kohta tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetluse ajal ja selle lõppedes.

B. Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu raames kohaldatavad tõendamiseeskirjad ja koostöökohustus (kolmas ja neljas küsimus)

40. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku käsitleda kolmandat ja neljandat küsimust koos.

41. Kolmanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul selgitada Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu rakendamise raames kohaldatavaid tõendamiseeskirju. Ta kahtleb eelkõige selles, milliseid tõendeid tuleb esitada ja millist tõendamisstandardit järgida tõendamaks harta artikli 4 tähenduses ebainimliku või alandava kohtlemise ohtu, mis tuleneb üleandmisest üldjuhul vastutavale liikmesriigile.

42. Lisaks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, kas sellise ohu tuvastamiseks on pädeval asutusel koostöökohustus, ja kui see on nii, siis milline on selle kohustuse ulatus. Sellega seoses palub ta Euroopa Kohtul täpsustada, mil määral on pädev asutus kohustatud kontrollima, kas üldjuhul vastutavas liikmesriigis esineb ebainimliku või alandava kohtlemise oht, või nõudma individuaalseid tagatise juhul, kui selles liikmesriigis rikutakse oluliselt ja struktuurselt põhiõigusi.

43. Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, millist mõju avaldab üldjuhul vastutavas liikmesriigis tõhusa õiguskaitse puudumine tõendamiseeskirjadele või koostöö tingimustele, mis on ette nähtud Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu raames.

1. Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu raames kohaldatavad tõendamiseeskirjad

44. Liidu seadusandja ei reguleeri Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 rakendamise raames kohaldatavat tõendamiseeskirju. Leian siiski, et selle määruse üldine ülesehitus ja Euroopa Kohtu praktikas kehtestatud eeskirjad võimaldavad kindlaks teha põhimõtted, millel see süsteem peab põhinema.

³⁰ Dublini III määruse põhjendused 4 ja 5 ning kohtuotsus Jawo (punkt 82).

45. Esiteks nõuab selle määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu alusel läbiviidav hindamine, et taotlejale antaks võimalus esitada kõik tema valduses olevad andmed, mis aitavad tõendada ebainimliku või alandava kohtlemise ohtu üleandmise korral üldjuhul vastutavale liikmesriigile.

46. Taotlejal peab olema see võimalus isikliku vestluse etapis ja olenevalt olukorrast üleandmisotsuse vaidlustamise etapis.

47. Isiklik vestlus on üks Dublini III määruse II peatükis sätestatud üldpõhimõtetest ja kaitsemeetmetest. Selle määruse artikli 5 lõige 1 kohustab pädevat asutust korraldama taotlejaga isikliku vestluse, et hõlbustada vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise protsessi ja tagada, et taotleja saab õigesti aru talle selle määruse artikli 4 kohaselt esitatud teabest. See vestlus peab eelkõige andma taotlejale võimaluse anda üksikasjalikke selgitusi ja/või esitada kõik selle määruse artikli 21 lõikes 3 ja artikli 22 lõikes 3 nimetatud otsesed ja kaudsed tõendid, mille põhjal võib eeldada, et liikmesriik on vastutav ja millel vastuvõtmispalve põhineb.³¹ Need otsesed ja kaudsed tõendid puudutavad Dublini III määruse III peatükis loetletud vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumide kohaldamist ega hõlma selle määruse artikli 3 lõikes 2 sätestatud „välistamiskriteeriumi“.³² Samas ei takista minu arvates miski seda, et see isiklik vestlus annab taotlejale võimaluse väljendada oma kartusi ja esitada olenevalt olukorrast andmed, mis võivad tõendada ebainimliku või alandava kohtlemise ohtu juhul, kui otsustatakse tema võimalik üleandmine teise liikmesriiki. Selle määruse artikli 5 lõike 1 esimese lõigu sõnastus on piisavalt lai, et võimaldada sellist tõlgendust, mis aitab muu hulgas saavutada liidu seadusandja poolt isikliku vestluse nõudega taotletavat eesmärki, milleks on tugevdada taotlejate õigusi ja kaasata nad võimalikult tihedalt vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise protsessi.³³ Lõpuks näib mulle, et seda tõlgendust toetavad põhimõtted, mille Euroopa Kohus on välja töötanud 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsuses Ibrahim jt³⁴ ning 16. juuli 2020. aasta kohtuotsuses Addis³⁵ ning mis käsitlevad hinnangut tõsisele ohule, et taotlejat koheldakse ebainimlikult ja alandavalt, kui ta pöörduks tagasi liikmesriiki, kus ta on juba saanud rahvusvahelise kaitse. Viitan sellega seoses käesoleva ettepaneku punktidele 55–57.

48. Pärast üleandmisotsuse tegemist võib taotleja Dublini III määruse artikli 27 lõike 1 alusel esitatud kaebuses esitada põhjused, miks ta võib sellise üleandmise tõttu sattuda ebainimliku või alandava kohtlemise ohtu. Käesolev asi on näide sellise olukorra kohta.

49. Teiseks, mis puudutab tõendeid, mida ta peab esitama, siis märkis komisjon oma seisukohtades, et kohtuotsusest Jawo tulenevalt „peab kaebaja esitama objektiivsed, usaldusväärsed, täpsed ja nõuetekohaselt ajakohastatud tõendid, mis näitavad, et esinevad süsteemsed või üldised või teatavaid isikute rühmi mõjutavad puudused, mis on eriti olulised“.

50. Ma ei nõustu selle analüüsiga.

³¹ Komisjoni 2. septembri 2003. aasta määruse (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 2003, L 222, lk 3; ELT eriväljaanne 19/06, lk 200), mis on uuesti sõnastatud Dublini III määrusega, II lisas on loetletud nii asjakohased otsesed tõendid kui ka soovituslikud (või kaudsed) tõendid, mida tuleb vastutava riigi kindlaksmääramisel kasutada, sealhulgas eelkõige taotleja pereliikmele väljastatud elamisload, sugulussuhet tõendavad dokumendid või piletid, mis võimaldavad vormiliselt kindlaks teha sisenemise välispiiri kaudu, kinnipidamiskeskuste registreeritud väljavõtted jne.

³² Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus N. S. jt, punkt 85.

³³ Vt selle kohta 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Ghezalbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punktid 47–51) ja 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 58).

³⁴ C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219.

³⁵ C-517/17, EU:C:2020:579.

51. Esiteks toob selline tõlgendus minu arvates kaasa ülemäärase tõendamiskoormise kaebajale, arvestades raskusi, millega ta võib kokku puutuda tõendite hankimisel, ja eelkõige tema käsutuses olevaid ressursse.

52. Olen nõus, et põhimõtteliselt on kaebaja ülesanne esitada andmed, mis võivad tõendada, et on piisavalt alust arvata, et üleandmisotsuse täitmise korral satuks ta reaalsesse ebainimliku või alandava kohtlemise ohtu. Leian siiski, et nõutava tõendamise laadi ja tasemega seotud nõuete kehtestamisel tuleb olla ettevaatlik, kuna need sõltuvad iga konkreetse juhtumi asjaoludest. Seega nõustun Poola valitsusega, et kaebaja avaldusi kinnitavate mis tahes dokumentide puudumine ei saa iseenesest tähendada avalduse tõendusjõu puudumist. Mõnel taotlejal on võimalik konkreetselt väljendada oma kartusi, esitades asjakohast teavet või isegi dokumentaalseid tõendeid nende kohtlemise tingimuste kohta, kuna nad on enne vastutava liikmesriigi territooriumilt lahkumist seal üldjuhul viibinud. Teistel aga ei ole võimalik esitada tõendeid oma avalduste toetuseks ja edastada kõige asjakohasemaid andmeid, isegi kui neil neid on. Sellega seoses märgib Madalmaade valitsus oma seisukohtades, et taotleja võib edastada asjaomase liikmesriigi kohta kättesaadava teabe, nagu varjupaigateabe andmebaasi (AIDA) poolt koostatud aruanne või selle liikmesriigi ja Euroopa Liidu Varjupaigaameti (EUAA) vahel sõlmitud koostöölepingud või ka inimõiguste organisatsioonide aruanded. Kuigi üleandmisotsuse vaidlustamise staadiumis võib mõnel taotlejal tõepoolest olla võimalik tõhusalt tugineda neile pakutavale õigus- ja keeleabile, ei ole ma veendunud, et enamikul juhtudel on nad piisavalt teadlikud asjakohastest teabeallikatest, mis käsitlevad taotlejate põhiõiguste austamist liikmesriigis, ja samuti nendega tutvumise võimalustest.

53. Kuigi neil asjaoludel võib taotlejalt nõuda, et ta tõendaks piisavalt oma isikliku olukorda oma avalduste laadi ja ulatuse ning võimaluse korral tema valduses olevate dokumentaalsete või kaudsete tõenditega, ei saa temalt seevastu nõuda, et ta esitaks objektiivsed, usaldusväärsed, täpsed ja nõuetekohaselt ajakohastatud andmed, mis võivad tõendada puuduste esinemist üldjuhul vastutavas liikmesriigis ja talle sellest tuleneva ohu raskusastet. Sellekohase teabe hankimise eest vastutab minu arvates pädev asutus, kes ainsana saab anda Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu rakendamiseks nõutava õigusliku hinnangu.

54. Teisalt ei näe ma põhjust, miks taotlejal peaks lasuma suurem tõendamiskohustus kui siis, kui ta peab tõendama, et teda ähvardab harta artikliga 4 vastuolus olev kohtlemine, kui ta saadetakse tagasi liikmesriiki, kus ta on juba saanud rahvusvahelise kaitse.

55. Tuletan meelde, et 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsuses Ibrahim jt,³⁶ mis kuulutati välja samal päeval kui kohtuotsus Jawo, otsustas Euroopa Kohus, et direktiivi 2013/32/EL³⁷ artikli 33 lõike 2 punktiga a ei ole vastuolus, kui liikmesriik kasutab selle sättega antud võimalust lükata pagulasseisundi taotlus vastuvõetamatuse tõttu tagasi põhjendusega, et teine liikmesriik on taotlejale juba andnud täiendava kaitse, kui neid elutingimusi arvestades, mis kõnealusel taotlejal selles teises liikmesriigis täiendava kaitse saajana eeldatavasti on, ei ähvarda teda tõsine oht, et talle saab osaks harta artikli 4 tähenduses ebainimlik või alandav kohtlemine.³⁸

³⁶ C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219.

³⁷ 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). Selle direktiivi artikli 33 lõike 2 punkti a kohaselt võivad liikmesriigid pidada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks, kui mõni teine liikmesriik on andnud rahvusvahelise kaitse.

³⁸ Vt 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Ibrahim jt (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 101).

56. Selles kontekstis on Euroopa Kohus välja toonud põhimõtted, mis on identsed eespool viidatud kohtuotsuses Jawo sätestatuga, kohaldades seda kohtuotsust analoogia alusel. Euroopa Kohus leidis, et kui liikmesriigi ametiasutustel on teavet, mille taotleja on esitanud sellise ohu tõendamiseks rahvusvahelise kaitse juba andnud liikmesriigis, on need ametiasutused kohustatud objektiivsete, usaldusväärsete, täpsete ja nõuetekohaselt ajakohastatud tõendite alusel ning liidu õigusega tagatud põhiõiguste kaitse standardit silmas pidades hindama, kas esinevad süsteemsed või üldised puudused või teatavaid isikute rühmi puudutavad puudused.³⁹ Olulisuse määra on loogiliselt identne kohtuotsuses Jawo määratletuga ja tähendab, et asjaomast isikut ähvardab oht sattuda äärmuslikku materiaalsesse puudusse.⁴⁰

57. Euroopa Kohus järeldas 16. juuli 2020. aasta kohtuotsuses Addis,⁴¹ et harta artikliga 4 vastuolus oleva kohtlemise ohtu tuleb hinnata pärast seda, kui taotlejale on antud võimalus esitada kõik, muu hulgas isiklikku laadi tõendid, mis võivad niisuguse ohu esinemist kinnitada.⁴² Ühtlasi otsustas Euroopa Kohus, et isiklik vestlus ei pea võimaldama menetleval ametiasutusel mitte ainult hinnata taotleja konkreetset olukorda ja haavatavust, vaid ka veenduda, et taotlejal paluti esitada „kõik andmed, mis võivad näidata, et tagasisaatmine liikmesriiki, kes on talle juba rahvusvahelise kaitse andnud, tekitab ohu, et teda koheldakse vastuolus viidatud artikliga 4“.⁴³

58. Tuleb tõdeda, et sarnaselt liidu seadusandjaga ei ole Euroopa Kohus siin kehtestanud ühtegi nõuet nende tõendite laadi ja tõendusjõu kohta, mida kaebaja peab oma väidete toetuseks esitama. Seega ei ole minu arvates ühtegi põhjust nendest põhimõtetest Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu rakendamisel kõrvale kalduda, kuna ei ole vaja eristada ebainimliku või alandava kohtlemise ohus olla võiva taotleja olukorda selle järgi, kas ta saadetakse tagasi liikmesriiki, kus ta on juba saanud rahvusvahelise kaitse, või vastutavasse liikmesriiki.

59. Järeldan, et taotleja peab tegema üksikasjalikke avaldusi ja esitama võimalusel kõik tema valduses olevad andmed, mis võivad tõendada piisavat alust arvata, et teda ähvardab reaalne oht, et teda koheldakse ebainimlikult või alandavalt, kui ta antakse üle üldjuhul vastutavale liikmesriigile.

2. Kas pädeval asutusel on Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu rakendamisel koostöökohustus, ja kui on, siis millise ulatusega

60. Kolmanda küsimuse teises osas palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul selgitada, mil määral on pädev asutus kohustatud taotlejaga koostööd tegema, et tuvastada ebainimliku ja alandava kohtlemise oht üleandmisel üldjuhul vastutavale liikmesriigile. Nimelt võimaldab selline kohustus niivõrd, kuivõrd see kohustab asutust põhjalikult analüüsima ja hindama tegeliku ebainimliku ja alandava kohtlemise ohu olemasolu, heastada raskused, mis taotlejal sellise ohu olemasolu tõendamisel tekivad, kuna taotlejal ei ole pealegi samasuguseid menetluslikke tagatisi, mis on ette nähtud direktiivides 2011/95 ja 2013/32.

61. Dublini III määrus ei näe taotlejale ja pädevale asutusele ette kohustust teha selle määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu rakendamisel koostööd.

³⁹ Vt 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Ibrahim jt (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 88).

⁴⁰ Vt 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Ibrahim jt (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 90).

⁴¹ C-517/17, EU:C:2020:579.

⁴² Vt 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, punkt 53).

⁴³ 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, punkt 54).

62. Esiteks põhineb Dublini III määrus eelkõige liikmesriikidevahelise vastastikuse usalduse ja halduskoostöö põhimõtetel. Kui pädev asutus kuulab taotleja ära isikliku vestluse käigus, põhineb vastutava liikmesriigi määramise menetlus vastavalt kõnealuse määruse VII peatükile muu hulgas teabe jagamisel, andmevahetusel ja halduskokkulepetel liikmesriikide pädevate asutuste vahel. Nii on määruse nr 1560/2003 eesmärk vastavalt selle põhjendusele 1 selgelt sätestada eeskirjad Dublini III määruse tõhusaks rakendamiseks, „et hõlbustada koostööd liikmesriikide asutuste vahel, kes on pädevad nimetatud määrust rakendada, pidades silmas vastuvõtmis- ja tagasivõtmispalvete edastamist ja menetlemist, teabesaamispalveid ja üleandmiste teostamist“.

63. Teiseks kodifitseeriti Dublini III määruse artikli 3 lõikega 2 põhimõtted, mille Euroopa Kohus kehtestas kohtuotsuses N. S. jt, ilma et liidu seadusandja oleks lisanud konkreetseid sätteid võimaliku koostöökohustuse olemasolu kohta taotleja ja pädeva asutuse vahel.

64. Kuna Dublini III määrus selle kohta vaikib, teeb Poola valitsus oma seisukohtades ettepaneku kohaldada analoogia alusel direktiivi 2011/95 artikli 4 sätteid ning eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab selles suhtes, et koostöökohustus, mis nii kehtestataks tuvastamiseks ebainimliku ja alandava kohtlemise oht üleandmise korral üldjuhul vastutavale liikmesriigile, oleks oma laadilt ja ulatuselt võrreldav direktiivi 2011/95 raames kehtestatud kohustusega.

65. Analoogia alusel kohaldamine eeldab vähemalt seda, et õiguslõngas asuv olukord sarnaneks olukorraga, mida liidu seadusandja on reguleerinud. Kuigi Dublini III määruse ese ja eesmärk erineb direktiividest 2011/95 ja 2013/32,⁴⁴ on nii selle määruse artikli 3 lõike 2 teises lõigus reguleeritud olukord, mis puudutab ebainimliku või alandava kohtlemise ohu kindlakstegemist taotleja üleandmise korral üldjuhul vastutavale liikmesriigile, kui ka direktiivi 2011/95 artiklis 4 reguleeritud olukord, mis puudutab tõsise kahju tegeliku ohu tuvastamist taotleja tagasipöördumise korral oma päritoluriiki, nende kummagi sätte eesmärgi poolest sarnased. On tõsi, et vastutava liikmesriigi määramise menetluse raames on kõnealuse ohu hindamise ulatus piiratum. Sellel on siiski sama eesmärk nagu rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisel, nimelt tagada taotleja põhiõiguste austamine, ning see hõlmab samu osalisi.

66. Ma ei arva siiski, et oleks vaja kohaldada analoogiat. Kohtuotsuses N. S. jt, 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsuses C. K. jt⁴⁵ ning kohtuotsuses Jawo nägi Euroopa Kohus Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu rakendamise raames sisuliselt ette taotleja ja pädeva asutuse koostöökohustuse samasugustel tingimustel nagu on sätestatud direktiivi 2011/95 artiklis 4.

67. Mõlemal juhul on taotleja isikliku vestluse käigus tehtud avaldused ja olenevalt olukorrast esitatud dokumentaalsed või kaudsed tõendid üksnes pädevate asutuste poolt faktide ja asjaolude hindamise protsessi lähtepunktiks.⁴⁶ Sarnaselt direktiivi 2011/95 artikli 4 lõigetega 3 ja 5⁴⁷ nõuab Euroopa Kohus, et pädev asutus ei hindaks taotleja tegelikku ebainimliku või alandava kohtlemise ohtu mitte ainult objektiivsete, usaldusväärsete, täpsete ja nõuetekohaselt

⁴⁴ Neis direktiivides on sätestatud rahvusvahelise kaitse andmise suhtes kohaldatavad materiaal- ja menetlusnormid, samas kui selles määruses on sätestatud vastutava liikmesriigi määramise meetod ja kriteeriumid.

⁴⁵ C-578/16 PPU, EU:C:2017:127.

⁴⁶ Vt direktiivi 2011/95 kontekstis 19. novembri 2020. aasta kohtuotsus Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (sõjaväeteenistus ja varjupaik) (C-238/19, EU:C:2020:945, punkt 52).

⁴⁷ Direktiivi 2011/95 artikli 4 lõike 3 kohaselt peab pädev asutus taotluse individuaalselt läbi vaatama, võttes muu hulgas arvesse kõiki taotluse kohta otsuse tegemise ajal päritoluriigiga seotud asjaomaseid fakte, taotleja esitatud asjaomaseid avaldusi ja dokumente, sealhulgas teavet selle kohta, kas teda on taga kiusatud või tekitatud talle suurt kahju või teda võidakse taga kiusata või talle tekitada suurt kahju, taotleja individuaalset seisundit ja isiklikku olukorda või asjaolu, et teda on juba taga kiusatud või talle on juba tekitatud suurt kahju. Direktiivi 2011/95 artikli 4 lõikes 5 on sätestatud, et kui taotleja avalduste üksikasju ei toeta dokumentaalsed või muud tõendid, ei vaja need üksikasjad kinnitamist, kui need avaldused on osutunud loogiliseks ja usutavaks ning need ei ole vastuolus taotleja juhtumiga seotud olemasoleva konkreetse ja üldise teabega ning tema üldine usaldusväärsus on kindlaks tehtud.

ajakohastatud andmete alusel, mis puudutavad rahvusvahelise kaitse süsteemi toimimist üldjuhul vastutavas liikmesriigis, vaid et ta hindaks ka taotleja konkreetset olukorda, kuivõrd see asutus peab läbi viima individuaalse hindamise.⁴⁸

68. Mõõnan, et ühel juhul erineb taotleja ja pädeva asutuse vahelise koostöö ulatus Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu rakendamisel koostööst, mis on ette nähtud direktiivi 2011/95 artiklis 4, nimelt siis, kui see hindamine näitab, et esineb tõsine ja tõendatud põhjus arvata, et taotlejat ähvardab ebainimliku või alandava kohtlemise oht vastutavale liikmesriigile üleandmise tõttu. Sellisel juhul nõuavad vastastikuse usalduse ja halduskoostöö põhimõtted, millel Dublini III määrus põhineb, minu arvates seda, et pädev asutus nõuaks iga kord üldjuhul vastutavalt liikmesriigilt eraldi täiendavat teavet taotleja vastuvõtmise tingimuste kohta või neid tingimusi käsitlevate individuaalsete ja piisavate tagatiste andmist, et üleandmisotsus oleks võimalik harta artiklit 4 arvestades täita. Kui need tagatised osutuvad ebapiisavaks, tuleneb nimetatud artiklist kohustus seda otsust mitte täita, kuivõrd Dublini III määruse artikli 3 lõige 2 nõuab, et pädev asutus jätkaks selle määruse III peatükis sätestatud kriteeriumide kontrollimist otsustamaks, kas vastutavaks saab määrata mõne muu liikmesriigi (teine lõik), või vaadata rahvusvahelise kaitse taotlus ise läbi (kolmas lõik).

3. Vastutava liikmesriigi õiguskaitsevahendite võimaliku ebatõhususe või ebapiisavuse tagajärjed Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 rakendamisel ette nähtud tõendamiseeskirjadele või koostöö tingimustele

69. Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus lõpuks teada, mil määral mõjutab õiguskaitsevahendite ebatõhusus või ebapiisavus, mis toob kaasa tõhusa õiguskaitse puudumise vastutavas liikmesriigis, tõendamiseeskirju või koostöö tingimusi, mida kohaldatakse Dublini III määruse artikli 3 lõike 2 teise lõigu rakendamisel.

70. Leian sarnaselt Madalmaade valitsusega, et võimalik puuduste esinemine üldjuhul vastutavas liikmesriigis ei mõjuta iseenesest neid tõendamiseeskirju ega taotleja ja pädeva asutuse vahelise koostöö tingimusi. Eraldi võetuna ei kujuta see endast harta artikli 4 rikkumist. Seevastu koos puudustega rahvusvahelise kaitse süsteemis mõjutab see pädeva asutuse teostatava ohuhindamise ulatust ja mõjutab olenevalt olukorrast täiendavat teavet või individuaalseid tagatise, mida ta võib nõuda.

71. Kõiki neid kaalutlusi arvestades leian, et pädeva asutuse ülesanne on koostöös taotlejaga hinnata, kas on piisavalt alust arvata, et taotlejat ähvardab reaalne oht, et teda koheldakse ebainimlikult või alandavalt tema üleandmise tõttu üldjuhul vastutavale liikmesriigile. Kuigi taotleja on kohustatud esitama üksikasjalikud avaldused ja olenevalt olukorrast kõik tema valduses olevad andmed, mis võivad tõendada sellise ohu olemasolu, on pädev asutus omakorda kohustatud neid asjaolusid hindama ja lähtuma kõnealuse ohu hindamisel mitte ainult objektiivsetest, usaldusväärsetest, täpsetest ja nõuetekohaselt ajakohastatud andmetest, mis puudutavad rahvusvahelise kaitse süsteemi toimimist selles liikmesriigis, vaid ka taotleja konkreetsest olukorrast, nõudes vajaduse korral sellelt liikmesriigilt individuaalseid ja piisavaid tagatise seoses selle liikmesriigi vastuvõtu- või hooldustingimustega.

⁴⁸ Vt kohtuotsus Jawo (punktid 94–97).

V. Ettepanek

72. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschi (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, artikli 3 lõike 2 teist lõiku koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 4

tuleb tõlgendada nii, et:

- sellega ei ole vastuolus sellise rahvusvahelise kaitse taotleja üleandmise otsuse täitmine, kelle suhtes on nimetatud määruse kohaselt tema taotluse läbivaatamise eest üldjuhul vastutava liikmesriigi välispiiril kohaldatud vahetut tagasisaatmist ja keda on selle liikmesriigi piiripunktis väidetavalt ebaseaduslikult kinni peetud, kui pädeval asutusel ei ole andmeid, mis tõendaksid, et esineb kaalukaid ja tõendatud põhjuseid arvata, et taotlejat ähvardaks tema üleandmise korral sellesse liikmesriiki tema taotluse läbivaatamise ajal ja selle läbivaatamise lõppedes reaalne oht, et teda koheldakse ebainimlikult või alandavalt. Selliste andmete puudumisel on pädev asutus kohustatud üleandmisotsuse täitma vastavalt nimetatud määruse artiklile 29, ilma et ta viiks eelnevalt läbi kontrolli või nõuaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest üldjuhul vastutavalt liikmesriigilt täiendavat teavet või individuaalseid tagatisi asjaomase isiku kohtlemise kohta tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetluse ajal ja selle lõppedes;
- pädeva asutuse ülesanne on koostöös rahvusvahelise kaitse taotlejaga hinnata, kas on piisavalt alust arvata, et seda taotlejat ähvardab reaalne oht, et teda koheldakse ebainimlikult või alandavalt tema üleandmise tõttu rahvusvahelise kaitse eest üldjuhul vastutavale liikmesriigile. Kuigi taotleja on kohustatud esitama üksikasjalikud avaldused ja olenevalt olukorrast kõik tema valduses olevad andmed, mis võivad tõendada sellise ohu olemasolu, on pädev asutus omakorda kohustatud neid asjaolusid hindama ja lähtuma kõnealuse ohu hindamisel mitte ainult objektiivsetest, usaldusväärsetest, täpsetest ja nõuetekohaselt ajakohastatud andmetest, mis puudutavad rahvusvahelise kaitse süsteemi toimimist selles liikmesriigis, vaid ka taotleja konkreetsest olukorrast, nõudes vajaduse korral kõnealuselt liikmesriigilt individuaalseid ja piisavaid tagatisi seoses selle liikmesriigi vastuvõtu- või hooldustingimustega.