Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MELCHIOR WATHELET
esitatud 22. märtsil 2018 [1]

Liidetud kohtuasjad C-47/17 ja C-48/17

X (C-47/17),
X (C-48/17)
versus
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Määrus (EL) nr 604/2013 – Selle liikmesriigi määramine, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest – Määrus (EÜ) nr 1560/2003 – Artikli 5 lõige 2 – Varjupaigataotleja vastu- või tagasivõtmispalve – Palve saanud liikmesriigi eitav vastus – Uuesti läbivaatamise taotlus – Vastamise tähtaeg – Eiramine – Tagajärjed

I. Sissejuhatus

1. Kõnealused eelotsuse küsimused, mis saabusid Euroopa Kohtu kantseleisse 1. ja 3. veebruaril 2017 ning mille on esitanud rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja, Madalmaad), on selle kohta, kuidas tõlgendada komisjoni 2. septembri 2003. aasta määrust (EÜ) nr 1560/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, artikli 5 lõiget 2. [2]

2. Need taotlused on esitatud põhikohtuasjade raames, mille pooled on kaks varjupaigataotlejat ja Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Madalmaade julgeoleku- ja justiitsasjade riigisekretär, edaspidi „riigisekretär“).

1 Algkeel: prantsuse.

2 ELT 2003, L 222, lk 3; ELT eriväljaanne 19/06, lk 200. Määrust nr 1560/2003 on muu hulgas muudetud komisjoni 30. jaanuari 2014. aasta rakendusmäärusega (EL) nr 118/2014, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1560/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT 2014, L 39, lk 1). Määruse nr 1560/2003 artiklisse 5 ei tehtud mingeid muudatusi.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Dublini III määrus

3. Määruses (EL) nr 604/2013[3] on sätestatud kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.[4] Selle määruse asjasse puutuvad artiklid on järgmised:

4. Artikli 3 lõige 2

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

[…]

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."

5. Artikli 17 lõige 1:

„Erandina artikli 3 lõikest 1 võib iga liikmesriik otsustada läbi vaadata rahvusvahelise kaitse taotluse, mille on talle esitanud kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, isegi kui käesolevas määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt ei vastuta ta selle läbivaatamise eest.

[…]"

6. Artikli 20 lõiked 1 ja 5:

„1. Vastutava liikmesriigi määramine algab niipea, kui rahvusvahelise kaitse taotlus on esimest korda esitatud mõnele liikmesriigile.

[…]

5. Kui taotleja viibib mõnes muus liikmesriigis ilma elamisloata või esitab seal rahvusvahelise kaitse taotluse pärast oma esimese, teises liikmesriigis esitatud taotluse tagasivõtmist vastutava liikmesriigi määramise menetluse käigus, võtab liikmesriik, kellele esitati esimene rahvusvahelise kaitse taotlus, taotleja tagasi artiklites 23, 24, 25 ja 29 sätestatud tingimustel, et viia vastutava liikmesriigi määramise menetlus lõpule.

[…]"

3 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").

4 Dublini III määrusega tunnistati kehtetuks ja asendati nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT 2003, L 50, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 109, edaspidi „Dublini II määrus").

7. Artikkel 21:

„1. Kui liikmesriik, kellele on esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus, leiab, et taotluse läbivaatamise eest vastutab mõni muu liikmesriik, võib ta võimalikult kiiresti ja igal juhul kolme kuu jooksul pärast taotluse esitamist artikli 20 lõikes 2 määratletud tähenduses paluda sellisel muul liikmesriigil taotleja vastu võtta.

Kui Eurodac-süsteemis esineb kokkulangevus andmetega, mis on registreeritud vastavalt [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta] määruse (EL) nr 603/2013[, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem [Dublin III] määruse tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks [5]] artiklile 14, saadetakse taotlus kahe kuu jooksul pärast selle kokkulangevuse saamist vastavalt nimetatud määruse artikli 15 lõikele 2, piiramata esimese lõigu kohaldamist.

Kui palvet taotleja vastuvõtmiseks ei esitata esimeses ja teises lõigus sätestatud ajavahemike jooksul, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest liikmesriik, kus taotlus esitati.

2. Palve esitajaks olev liikmesriik võib paluda kiirelt vastata juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotlus esitati pärast sisenemis- või viibimisloa andmisest keeldumist, pärast ebaseadusliku viibimise eest vahistamist või pärast väljasaatmiskorralduse kättetoimetamist või täideviimist.

Palves põhjendatakse kiire vastamise vajalikkust ja esitatakse tähtaeg, mille jooksul vastust oodatakse. See tähtaeg on vähemalt üks nädal.

3. Lõigetes 1 ja 2 osutatud juhtudel esitatakse muule liikmesriigile saadetav vastuvõtmispalve tüüpvormil ja lisatakse artikli 22 lõikes 3 osutatud kahes loendis kirjeldatud otsesed või kaudsed tõendid ja/või asjakohased osad taotleja avaldustest, mis võimaldavad palve saajaks oleval liikmesriigil kindlaks teha, kas ta on käesolevas määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav.

[Euroopa] Komisjon võtab rakendusaktidega vastu ühetaolised tingimused vastuvõtmispalvete koostamiseks ja esitamiseks. […]“

8. Artikkel 22:

„1. Palve saajaks olev liikmesriik kontrollib kõiki asjaolusid vastavalt vajadusele ja teeb taotleja vastuvõtmiseks esitatud palve suhtes otsuse kahe kuu jooksul palve saamisest.

[…]

3. Komisjon koostab rakendusaktide abil kaks loendit, milles määratletakse […] asjakohased otsesed ja kaudsed tõendid, ning vaatab need regulaarselt läbi.

[…]

5 ELT 2013, L 180, lk 1, edaspidi „Eurodaci määrus“. Eurodac-süsteem koosneb kesksüsteemist, mis haldab muu hulgas sõrmejälgede – mis on rahvusvahelise kaitse taotlejate ja liidu välispiiride ebaseaduslikul ületamisel kinnipeetute täpse isiku kindlakstegemisel tähtis tegur – infotehnoloogilist keskandmebaasi, ning liikmesriikide ja kesksüsteemi vahelistest elektroonilistest edastusvahenditest. Üks Eurodac-süsteemi põhieesmärke on Dublini III määruse tõhus kohaldamine. Eurodaci andmebaas loodi selleks, et võimaldada igal liikmesriigil „kontrollida, kas tema territooriumil ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik on taotlenud rahvusvahelist kaitset teises liikmesriigis“ (vt Eurodaci määruse põhjendused 4–6). Eurodaci määruse artikli 9 lõikes 1 on sätestatud, et „[i]ga liikmesriik võtab viivitamata kõikidelt vähemalt 14-aastastelt rahvusvahelise kaitse taotlejatelt kõikide sõrmede sõrmejäljed ning võimalikult kiiresti ja hiljemalt 72 tunni jooksul pärast [Dublini III määruse] artikli 20 lõikes 2 määratletud rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist edastab need […] kesksüsteemi.“

6. Kui palve esitajaks olev liikmesriik on palunud kiiret vastust […], annab palve saajaks olev liikmesriik endast parima, et soovitud tähtajast kinni pidada. Erandjuhtudel, mil on võimalik tõendada, et taotleja vastuvõtmispalve läbivaatamine on eriti keeruline, võib palve saajaks olev liikmesriik vastata pärast soovitud tähtaja möödumist, kuid peab seda igal juhul tegema ühe kuu jooksul. […]

7. Kui vastust ei anta lõikes 1 osutatud kahe kuu jooksul või lõikes 6 osutatud ühe kuu jooksul, loetakse palve rahuldatuks, millega kaasneb kohustus isik vastu võtta, sealhulgas kohustus võtta vajalikud meetmed tema saabumiseks."

9. Artikkel 23:

„1. Kui liikmesriik, kus artikli 18 lõike 1 punktis b, c või d osutatud isik esitas uue rahvusvahelise kaitse taotluse, leiab, et artikli 20 lõike 5 ja artikli 18 lõike 1 punkti b, c või d kohaselt on vastutav mõni muu liikmesriik, võib ta paluda sellisel liikmesriigil taotleja tagasi võtta.

2. Tagasivõtmispalve esitatakse võimalikult kiiresti ja igal juhul kahe kuu jooksul [Eurodaci määruse] artikli 9 lõike 5 kohase Eurodaci kokkulangevuse teate saamisest.

Kui tagasivõtmispalve tugineb muudele tõenditele kui Eurodac-süsteemist saadud andmed, tuleb need saata palve saajaks olevale liikmesriigile kolme kuu jooksul pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist artikli 20 lõikes 2 määratletud tähenduses.

3. Kui tagasivõtmispalvet ei esitata lõikes 2 sätestatud ajavahemiku jooksul, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest liikmesriik, kus taotlus esitati.

4. Tagasivõtmispalve esitatakse tüüpvormil ja sellele lisatakse artikli 22 lõikes 3 nimetatud kahes loendis kirjeldatud otsesed või kaudsed tõendid ja/või asjakohased osad asjaomase isiku avaldustest, mis võimaldavad palve saajaks oleva liikmesriigi asutustel kindlaks teha, kas ta on käesolevas määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav.

Komisjon võtab rakendusaktidega vastu ühetaolised tingimused tagasivõtmispalvete koostamiseks ja esitamiseks. […]"

10. Artikkel 25:

„1. Palve saajaks olev liikmesriik kontrollib asjaolusid vastavalt vajadusele ja teeb asjaomase isiku tagasivõtmispalve suhtes otsuse võimalikult kiiresti ja igal juhul ühe kuu jooksul palve saamisest. Kui palve põhineb Eurodac-süsteemist saadud teabel, lüheneb see tähtaeg kahele nädalale.

2. Kui vastust ei anta lõikes 1 osutatud ühe kuu või kahe nädala jooksul, loetakse palve rahuldatuks, millega kaasneb kohustus asjaomane isik tagasi võtta, sealhulgas kohustus võtta vajalikud meetmed tema saabumiseks."

11. Artikkel 29:

„1. Palve esitanud liikmesriik annab taotleja […] pärast asjaomaste liikmesriikide omavahelist nõupidamist vastutavale liikmesriigile üle kooskõlas oma riigi õigusega esimesel võimalusel ja hiljemalt kuue kuu jooksul ajast, mil teine liikmesriik rahuldas vastuvõtmis- või tagasivõtmispalve või tehti lõplik otsus vaidlustamise või uuesti läbi vaatamise suhtes, kui sellel oli peatav toime […].

[…]

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

[…]"

12. Artikkel 37:

„1. Kui liikmesriigid ei suuda lahendada vaidlust mis tahes küsimuses, mis on seotud käesoleva määruse kohaldamisega, võivad nad rakendada lõikes 2 sätestatud lepitusmenetlust.

2. Lepitusmenetlus algatatakse taotusega, mille mõni vaidluses osalev liikmesriik esitab artikliga 44 asutatud komitee esimehele. Lepitusmenetluse rakendamisega nõustumisel võtavad liikmesriigid kohustuse võtta väljapakutavat lahendust võimalikult suurel määral arvesse.

Komitee esimees määrab kolm komitee liiget, kes esindavad kolme asjaga mitteseotud liikmesriiki. Vaidlusosaliste väited esitatakse neile kirjalikult või suuliselt ja pärast asja arutamist pakuvad nad ühe kuu jooksul välja lahenduse, mis on vajaduse korral läbinud hääletuse.

[…]

Väljapakutud lahendus on lõplik ja pöördumatu, sõltumata sellest, kas vaidlusosalised kiidavad selle heaks või lükkavad tagasi."

2. Määrus (EÜ) nr 1560/2003

13. Määruse nr 1560/2003 artiklis 5 on ette nähtud:

„1. Kui palve saajaks olev liikmesriik leiab pärast uurimist, et esitatud tõenditest ei nähtu, et ta on vastutav, sisaldab eitav vastus, mille ta saadab palve esitajaks olevale liikmesriigile, keeldumise täielikku ja üksikasjalikku põhjendust.

2. Kui palve esitajaks oleva liikmesriigi arvates põhineb selline keeldumine väärhinnangul või kui tema käsutuses on täiendavaid tõendeid, võib ta paluda oma palve uuesti läbi vaadata. Seda võimalust tuleb kasutada kolme nädala jooksul eitava vastuse saamisest. Palve saajaks olev liikmesriik püüab vastata kahe nädala jooksul. Igal juhul ei pikenda see täiendav menetlus [Dublini II määruse] artikli 18 lõigetes 1 ja 6 ning artikli 20 lõike 1 punktis b sätestatud tähtaegu."

3. Direktiiv 2013/32

14. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta[6] artikli 31 lõikes 3 on sätestatud:

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

6 ELT 2013, L 180, lk 60.

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

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

a) kui tegemist on keeruliste faktiliste ja/või õiguslike asjaoludega;

b) kui rahvusvahelist kaitset taotleb korraga suur hulk kolmanda riigi kodanikke või kodakondsuseta isikuid, mis teeb menetluse lõpuleviimisel kuuekuulisest tähtajast kinnipidamise praktikas väga raskeks;

[…]

Liikmesriigid võivad erandjuhtudel ja nõuetekohaselt põhjendatud asjaoludel käesolevas lõikes sätestatud tähtaegu pikendada kõige rohkem kolme kuu võrra, kui see on vajalik selleks, et tagada rahvusvahelise kaitse taotluse piisav ja täielik läbivaatamine."

B. Madalmaade õigus

15. Haldusmenetluse üldise seaduse (Algemene wet bestuursrecht, edaspidi „Awb") asjasse puutuvad artiklid on järgmised:

16. Artikli 4:17 lõige 1:

„Kui haldusasutus ei tee taotluse kohta otsust õigeks ajaks, on ta kohustatud maksma taotlejale trahvi iga hilinetud päeva eest, kuid mitte rohkem kui 42 päeva eest."

17. Artikli 6:2 punkt b:

„Kaebusi ja nõudeid käsitlevate õigusnormide kohaselt võrdub otsuse õigeks ajaks tegemata jätmine otsusega."

18. Artikli 6:12 lõige 2:

„Kaebuse võib esitada, kui haldusasutus ei ole õigeks ajaks otsust teinud ning on möödunud kahenädalane tähtaeg, mida hakatakse arvestama alates päevast, mis järgneb päevale, millal huvitatud isik teatas haldusasutusele kirjalikult selle tegevusetusest."

19. Artikli 8:55b lõige 1:

„Kui otsuse õigeks ajaks tegemata jätmise peale esitatakse kaebus, teeb halduskohus Awb artikli 8:54 kohaselt otsuse kaheksa nädala jooksul alates kaebuse menetlusse võtmisest ja vastavuses Awb artiklis 6:5 ette nähtud kriteeriumidega, välja arvatud juhul, kui ta peab vajalikuks arutada kohtuasja kohtuistungil."

20. Artikkel 8:55c:

„Halduskohus otsustab ka trahvi suuruse üle, kui tal on palutud selle üle otsustada ning kui kaebus on põhjendatud."

21. Awb artikli 8:55d lõikes 1 on sätestatud, et kui kaebus on põhjendatud ja ühtegi otsust ei ole veel teatavaks tehtud, annab halduskohus haldusasutusele korralduse teha otsus teatavaks kahe nädala jooksul alates kohtuotsuse kättetoimetamisele järgnevast päevast. Lõike 2 alusel määrab halduskohus oma kohtuotsuses täiendava trahvi iga päeva eest, mille võrra haldusasutus kohtuotsuse täitmisega hilineb.

III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

A. Kohtuasi C-47/17

22. Põhikohtuasja kaebaja, kes on Süüria kodanik, esitas 24. jaanuaril 2016 Madalmaade riigisekretärile taotluse, et saada varjupaigataotleja tähtajaline elamisluba. Samal päeval sai riigisekretär Eurodacist kaebaja kohta kokkulangevuse teate, mis näitas, et too oli 22. jaanuaril 2016 esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse Saksamaa Liitvabariigile. [7]

23. Riigisekretär esitas 24. märtsil 2016 Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punkti b alusel Saksa ametiasutustele palve põhikohtuasja kaebaja tagasi võtta.

24. Saksa ametiasutused lükkasid 7. aprillil 2016 tagasivõtmispalve tagasi. [8]

25. Riigisekretär esitas 14. aprillil 2016 määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 alusel Saksa ametiasutustele uuesti läbivaatamise taotluse, mis jäi vastuseta.

26. Põhikohtuasja kaebaja palus 29. augusti 2016. aasta kirjaga riigisekretäril oma taotlus läbi vaadata ja pidada Saksa ametiasutuste 7. aprilli 2016. aasta keeldumist lõplikuks. Riigisekretär sellele taotlusele sisuliselt ei vastanud.

27. Põhikohtuasja kaebaja alustas 14. novembril 2016 nälja- ja janustreiki.

28. 17. novembril 2016 esitas ta eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse, väites, et tema taotluse kohta varjupaigataotleja tähtajalise elamisloa saamiseks ei ole õigeks ajaks otsust tehtud, paludes määrata riigisekretärile trahvi alates tema otsuse tegemata jätmise kuupäevast, anda talle korraldus teha otsus kohtu määratud tähtajaks, ning määrata koos selle korraldusega täiendav trahv 100 eurot iga hilinetud päeva eest. [9]

29. 2016. aasta 23. novembri paiku hakkas põhikohtuasja kaebaja uuesti sööma ja jooma.

30. 22. detsembril 2016 teatas riigisekretär eelotsusetaotluse esitanud kohtule, et ta oli Saksa ametiasutustele esitatud tagasivõtmispalve 14. detsembril 2016 tagasi võtnud ning et sellest saadik menetletakse põhikohtuasja kaebaja varjupaigataotlust Madalmaade üldise varjupaigamenetluse (Nederlandse Algemene Asielprocedure) kohaselt.

7 Oma kirjalikes seisukohtades väljendab komisjon arvamust, et põhikohtuasja kaebaja ei ole Saksamaa Liitvabariigile rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud. Ta toob välja, et „[h]uvitatud isiku advokaadi kiri Madalmaade ametiasutustele viitab Saksamaa Föderaalse Rände- ja Pagulasameti […] (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) 4. juuli 2016. aasta kirjale, mis annab teada, et kõigilt Saksamaa territooriumile sisenenud välismaalastelt võetakse sõrmejäljed ning kantakse Eurodaci-süsteemi „kategooriasse 1“ – varjupaigataotlejate kategooriasse, mida tuleb eristada välispiiride ebaseaduslikul ületamisel kinnipeetute omast –, olenemata sellest, kas varjupaigataotlus on tegelikult esitatud või mitte. Selle andmesalvestuskorra tagajärg oli vahepeal see, et Saksamaa ametiasutused jätsid nagu kõnealuselgi juhul Madalmaade ametiasutuse palved rahuldamata põhjendusega, et mingit varjupaigataotlust ei ole esitatud“ (vt nende seisukohtade punkt 8).

8 Komisjoni sõnul vastasid Saksa ametiasutused 7. aprillil 2016 „esialgu eitavalt, et pidada kinni Dublini III määruse artikli 25 lõikes 1 ette nähtud vastamistähtajast. See vastus tingis Saksamaal põhjalikuma uurimise, millest anti [Madalmaade ametiasutustele] teada ilma, et nad oleks pidanud seda küsima“ (vt tema kirjalike seisukohtade punkt 5).

9 16. jaanuari 2018. aasta kohtuistungil kinnitas põhikohtuasja kaebaja advokaat kohtuasjas C-47/17, et trahvi tuleb mõista nii, et tegemist on summaga, mida tuleb maksta iga päeva, sealhulgas juba möödunud päevade eest, mille võrra haldusasutusele otsustamiseks ette nähtud tähtaega on ületatud.

31. 26. jaanuari 2017. aasta otsusega anti põhikohtuasja kaebajale pagulasseisund.

32. Poolte vahel on vaidlus küsimuses, kas tähtaeg, mille jooksul riigisekretär pidi tegema otsuse põhikohtuasja kaebaja 24. jaanuaril 2016 esitatud taotluse üle varjupaigataotleja tähtajalise elamisloa saamiseks, oli vahepeal lõppenud.

33. Selle kohta väidab põhikohtuasja kaebaja eelkõige, et pärast Dublini III määruse artiklites 23 ja 25 tagasivõtmismenetluse jaoks sätestatud tähtaegade möödumist peab vastutav liikmesriik olema määratud. Kui palve saanud liikmesriik vastab tähtaja sees tagasivõtmispalvele eitavalt, on sellest hetkest alates vastutava palve esitanud liikmesriik. Järelikult algas varjupaigataotluse üle otsustamiseks ette nähtud kuuekuine tähtaeg kaebaja arvates sellest hetkest. Kuna Saksa ametiasutused lükkasid 7. aprillil 2016 tagasivõtmispalve tagasi, on alates samast kuupäevast olnud kaebaja varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutav Madalmaade Kuningriik, nii et taotluse üle otsuse tegemiseks ettenähtud tähtaeg lõppes 7. oktoobril 2016.

34. Riigisekretäri arvates algas taotluse üle otsustamise tähtaeg alles 14. detsembril 2016, mil Madalmaade Kuningriik tunnistas ennast kaebaja varjupaigataotluse menetlemise eest vastutavaks.

35. Selles olukorras otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [Dublini III määruse] ja [direktiivi 2013/32] eesmärki, sisu ja ulatust arvestades peab palve saajaks olev liikmesriik vastama [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise taotlusele kahenädalase tähtaja jooksul?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, kas siis tuleb [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõike 2 viimast lauset arvestades kohaldada [Dublini II määruse] artikli 20 lõike 1 punktis b (nüüd [Dublini III määruse] artikli 25 lõige 1) ette nähtud maksimaalset ühekuulist tähtaega?

3. Kui vastus esimesele ja teisele küsimusele on eitav, siis kas [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 kasutatud sõna „püüab“ arvestades on palve saajaks oleval liikmesriigil uuesti läbivaatamise taotlusele vastamiseks mõistlik aeg?

4. Kui palve saajaks olev liikmesriik peab tõepoolest [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise taotlusele vastama mõistliku aja jooksul, siis kas pärast rohkem kui kuue kuu möödumist, nagu see on põhikohtuasjas, on veel tegu mõistliku ajaga? Kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis mida tuleb „mõistliku aja“ all mõista?

5. Kui palve saajaks olev liikmesriik ei vasta uuesti läbivaatamise taotlusele kahenädalase ega ühekuulise tähtaja ega mõistliku aja jooksul, siis missugused tagajärjed sellega kaasnevad? Kas sel juhul on välismaalase esitatud varjupaigataotluse sisulise läbivaatamise eest vastutav palve esitanud liikmesriik või on selle eest vastutav palve saajaks olev liikmesriik?

6. Kui tuleb asuda seisukohale, et kuna palve saajaks olev liikmesriik jättis [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise taotlusele õigel ajal vastamata, muutub ta varjupaigataotluse sisulise läbivaatamise eest vastutavaks, siis millise tähtaja jooksul peab palve esitanud liikmesriik, s.o põhikohtuasjas vastustaja, välismaalast sellest teavitama?“

B. Kohtuasi C-48/17

36. Põhikohtuasja kaebaja, kes on Eritrea kodanik, esitas 22. septembril 2015 Madalmaadele taotluse, et saada varjupaigataotleja tähtajaline elamisluba. Eurodaci andmebaasi andmetel oli ta 9. juunil 2015 Šveitsis rahvusvahelise kaitse taotluse juba esitanud.

37. Kuigi eelotsusetaotluses selle kohta andmeid ei ole, tundub liikmesriigi kohtutoimiku põhjal, et põhikohtuasja kaebaja saabus 2015. aasta mai lõpul üle Vahemere Itaaliasse, kus tema sõrmejälgi siiski võetud ei ole. Seejärel läks ta edasi Šveitsi, kuhu ta jõudis 8. juunil 2015. Ta lahkus Šveitsist 17. septembril 2015 ning siirdus Prantsusmaa kaudu Madalmaadesse.

38. 20. novembril 2015 esitas riigisekretär Šveitsi ametiasutustele palve võtta põhikohtuasja kaebaja Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punkti b alusel tagasi.

39. 25. novembril 2015 lükkasid Šveitsi ametiasutused selle palve tagasi põhjendusega, et Šveitsi Konföderatsioon oli juba enne seda esitanud Itaalia Vabariigile vastu- või tagasivõtmispalve, mis jäi vastuseta, nii et alates 1. septembrist 2015 oli varjupaigataotluse menetlemise eest vastutav Itaalia Vabariik.

40. 27. novembril 2015 esitas riigisekretär Itaalia ametiasutustele Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punkti b alusel palve põhikohtuasja kaebaja vastu- või tagasivõtmiseks.

41. 30. novembril 2015 lükkasid Itaalia ametiasutused selle palve tagasi.

42. 1. detsembril 2015 esitas riigisekretär Itaalia ametiasutustele määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 alusel uuesti läbivaatamise taotluse ja 18. jaanuaril 2016 saatis ta neile ametiasutustele meeldetuletuskirja.

43. 26. jaanuaril 2016 rahuldasid Itaalia ametiasutused põhikohtuasja kaebaja tagasivõtmise palve.[10]

44. 19. aprilli 2016. aasta otsusega keeldus riigisekretär läbi vaatamast põhikohtuasja kaebaja taotlust väljastada varjupaiga taotlemise eesmärgil tähtajaline elamisluba, sest taotluse läbivaatamise eest vastutas Itaalia Vabariik.

45. Selle otsuse peale esitas põhikohtuasja kaebaja eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse. Lisaks palus ta, et esialgse õiguskaitse kohaldamise üle otsustav kohtunik keelaks esialgse õiguskaitse korras riigisekretäril teda välja saata enne, kui on möödunud neljanädalane tähtaeg alates päevast, mil eelotsusetaotluse esitanud kohus on kaebuse üle otsustanud. 30. juuni 2016. aasta kohtumäärusega rahuldas esialgse õiguskaitse üle otsustav kohtunik selle esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamise taotluse.

46. Poolte vahel on eelkõige vaidlus küsimuses, kas selle varjupaigataotleja tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamise eest, mille põhikohtuasja kaebaja esitas 22. septembril 2015, on vastutavaks muutunud riigisekretär, kuna pärast seda, kui Itaalia ametiasutused riigisekretäri esitatud vastu- või tagasivõtmispalve esimesel korral tagasi lükkasid, ei vastanud nad uuesti läbivaatamise taotlusele selleks ettenähtud tähtaja jooksul.

47. Selles olukorras otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [Dublini III määruse] ja [direktiivi 2013/32] eesmärki, sisu ja ulatust arvestades peab palve saajaks olev liikmesriik vastama [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise taotlusele kahenädalase tähtaja jooksul?

10 Kuigi toimiku põhjal tundub, et põhikohtuasja kaebaja ei ole Itaalias varjupaigataotlust esitanud, nii et kõnealusel juhul oleks tegemist vastuvõtmisega (mitte tagasivõtmisega), viitab Itaalia ametiasutuste ülevõtmisteade Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punktile b. Toon ka välja, et komisjon märgib, et „8. aprillil 2016 märkis huvitatud isiku advokaat, et Itaalia Vabariik ei [muutunud] vastutavaks mitte 26. jaanuaril 2016, vaid 1. septembril 2015. Seega oli Dublini III määruse artiklis 29 nimetatud kuuekuine üleandmistähtaeg juba möödas“ (vt komisjoni kirjalike seisukohtade punkt 23).

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, kas siis tuleb [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõike 2 viimast lauset arvestades kohaldada [Dublini II määruse] artikli 20 lõike 1 punktis b (nüüd [Dublini III määruse] artikli 25 lõige 1) ette nähtud maksimaalset ühekuulist tähtaega?

3. Kui vastus esimesele ja teisele küsimusele on eitav, siis kas [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 kasutatud sõna „püüab" arvestades on palve saajaks oleval liikmesriigil uuesti läbivaatamise taotlusele vastamiseks mõistlik aeg?

4. Kui palve saajaks olev liikmesriik peab tõepoolest [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise taotlusele vastama mõistliku aja jooksul, siis kas pärast seitsme ja poole nädala möödumist, nagu see on põhikohtuasjas, on veel tegu mõistliku ajaga? Kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis mida tuleb „mõistliku aja" all mõista?

5. Kui palve saajaks olev liikmesriik ei vasta uuesti läbivaatamise taotlusele kahenädalase tähtaja ega mõistliku aja jooksul, siis missugused tagajärjed sellega kaasnevad? Kas sel juhul on välismaalase esitatud varjupaigataotluse sisulise läbivaatamise eest vastutav palve esitanud liikmesriik või on selle eest vastutav palve saajaks olev liikmesriik?

6. Kui tuleb asuda seisukohale, et kuna palve saajaks olev liikmesriik jättis [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise taotlusele õigel ajal vastamata, muutub ta varjupaigataotluse sisulise läbivaatamise eest vastutavaks, siis millise tähtaja jooksul peab palve esitanud liikmesriik, s.o põhikohtuasjas vastustaja, välismaalast sellest teavitama?"

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

48. Euroopa Kohtu presidendi 13. veebruari 2016. aasta otsusega liideti kohtuasi C-47/17 kohtuasjaga C-48/17 menetluse kirjaliku ja suulise osa ning kohtuotsuse huvides, kuna eelotsuse küsimused, mille sama kohus on neis kahes kohtuasjas esitanud, on sisuliselt identsed.[11]

49. Kirjalikke seisukohti esitasid kohtuasjas C-47/17 arutatava põhikohtuasja kaebaja, Madalmaade, Ungari, Ühendkuningriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni valitsus ning komisjon.

50. Euroopa Kohtu 16. oktoobri 2017. aasta kirjaga paluti Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 nimetatud huvitatud isikutel vastata lühidalt kirjalikele küsimustele.

51. Kirjalikke vastuseid esitasid liidetud kohtuasjades C-47/17 ja C-48/17 arutatavate põhikohtuasjade kaebajad, Madalmaade ja Saksamaa valitsus ning komisjon.

52. Liidetud kohtuasjades C-47/17 ja C-48/17 arutatavate põhikohtuasjade kaebajad, Madalmaade, Saksamaa ja Ühendkuningriigi valitsus ja komisjon esitasid 16. jaanuari 2018. aasta kohtuistungil suulisi seisukohti.

11 Kohtuasja C-47/17 neljandas küsimuses kasutatud sõnade *„rohkem kui kuue kuu"* asemel on kohtuasjas C-48/17 sõnad *„seitsme ja poole nädala"* ning kohtuasja C-47/17 viienda küsimuse sõnad *„ega ühekuulise tähtaja"* on kohtuasja C-48/17 viienda küsimuse esimesest lausest puudu.

V. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

53. Lähtudes vastastikuse usalduse põhimõttest, mis on Euroopa ühise varjupaigasüsteemi alus, kehtestas liidu seadusandja muu hulgas Dublini III määruse, et esiteks tõhustada rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemist ja hoida ära seda, et selle süsteemi toimimine takerduks riikide kohustuse tõttu menetleda mitut ühe ja sama taotleja esitatud taotlust, ning teiseks suurendada varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramisel õiguskindlust ja seega vältida *forum shopping*'ut, kusjuures *kõigi nende meetmete põhieesmärk on kiirendada taotluste menetlemist nii taotlejate kui ka osalisriikide huvides.*[12]

54. Niisiis on Dublini III määruse eesmärk artikli 1 kohaselt sätestada kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.[13]

1. Vastu- ja tagasivõtmise menetlus

55. „Dublini III määruse artikli 3 lõike 1 kohaselt vaatab ükskõik millise liikmesriigi territooriumil kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud varjupaigataotluse põhimõtteliselt läbi üks liikmesriik, mis on selle määruse III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik."[14] Dublini III määruse artikli 7 lõikes 1 on täpsustatud, et vastutava liikmesriigi määramise kriteeriume kohaldatakse selle määruse III peatükis esitatud järjestuses. Lisaks Dublini III määruse III peatükis sätestatud kriteeriumidele, mille abil määrata rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks üks liikmesriik, on määruse VI peatükis kehtestatud teise liikmesriigi poolse vastu- või tagasivõtmise menetlused, mis aitavad *sarnaselt selle määruse III peatükis sätestatud kriteeriumidega* vastutavat liikmesriiki kindlaks määrata.[15]

56. Dublini III määruses kehtestatud vastuvõtmise ja tagasivõtmise menetlusi reguleerivad sätted näevad ette mitu kohustuslikku tähtaega ning nende tähtaegade möödumise tagajärjed. Minu arvates lähtuvad Dublini III määruse VI peatükis ette nähtud kohustuslikud tähtajad eesmärgist kiirendada rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemist nii varjupaigataotlejate kui ka osalisriikide huvides.

12 Vt selle kohta 10. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punktid 53 ja 54 ning seal viidatud kohtupraktika). Kohtujuristi kursiiv.

13 Dublini III määruse põhjendusest 4 ilmneb, et Euroopa ühine varjupaigasüsteem peaks hõlmama selget ja toimivat menetlust varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramiseks. Selle määruse põhjenduses 5 on öeldud, et „[s]elline menetlus peaks põhinema liikmesriikide ja asjaomaste isikute seisukohast erapooletutel ja õiglastel alustel. Eelkõige peaks see võimaldama kiiresti määrata vastutav liikmesriik, et tagada tegelik juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele ja mitte seada ohtu rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemise eesmärki."

14 16. veebruari 2017. aasta kohtuotsus C. K. jt (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punkt 56). Dublini III määruse IV peatükk määrab kindlaks olukorrad, mille puhul võib neist kriteeriumidest kõrvale kaldudes lugeda liikmesriigi varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutavaks.

15 Vt selle kohta 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 39). 26. juuli 2017. aasta kohtuotsuse Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587) punktis 53 leidis Euroopa Kohus, et „kuigi selle määruse artikli 21 lõike 1 sätted on mõeldud vastuvõtmise menetluse piiritlemiseks, aitavad need sarnaselt III peatüki kriteeriumidele ühtlasi kindlaks määrata vastutavat liikmesriiki sama määruse tähenduses. Järelikult ei saa pärast selle määruse sätetes ette nähtud tähtaegade möödumist teha otsust anda taotleja üle teisele liikmesriigile kui see, kus esitati rahvusvahelise kaitse taotlus."

57. Nii on Dublini III määruse artikli 21 lõikes 1 sätestatud, et liikmesriigil tuleb teisele liikmesriigile vastuvõtmispalve esitada võimalikult kiiresti ja igal juhul kolme kuu jooksul pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist.[16] Liidu seadusandja on näinud ette nende tähtaegade ületamise tagajärjed, täpsustades Dublini III määruse artikli 21 lõike 1 kolmandas lõigus, et kui nimetatud palvet ei esitata nende ajavahemike jooksul, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest liikmesriik, kus taotlus esitati.[17]

58. 26. juuli 2017. aasta kohtuotsuse Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587) punktis 62 leidis Euroopa Kohus, et Dublini III määruse artikli 27 lõike 1 kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotleja oma kaebuses tema kohta tehtud üleandmisotsuse vaidlustamiseks tugineda selle määruse artikli 21 lõikes 1 sätestatud tähtaja ületamisele.

59. Lisaks on palve saanud liikmesriigil Dublini III määruse artikli 22 lõike 1 kohaselt kahekuine tähtaeg, et vastuvõtmispalve sõnaselgelt rahuldada.[18] Dublini III määruse artikli 22 lõige 7 näeb ette, et kui palve saanud liikmesriik ei anna sellele palvele vastust lõikes 1 nimetatud kahe kuu jooksul,[19] loetakse palve vaikimisi rahuldatuks, millega kaasneb kohustus isik vastu võtta.

60. Dublini III määruse artikli 23 lõike 2 esimese lõigu kohaselt tuleb tagasivõtmispalve esitada võimalikult kiiresti ja igal juhul kahe kuu jooksul Eurodaci kokkulangevuse teate saamisest. Määruse artikli 23 lõike 2 teises lõigus on ette nähtud, et kui tagasivõtmispalve tugineb muudele tõenditele kui Eurodac-süsteemi andmed, tuleb need saata palve saajaks olevale liikmesriigile kolme kuu jooksul pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist. Dublini III määruse artikli 23 lõikes 3 on ette nähtud, et kui tagasivõtmispalvet ei esitata lõikes 2 sätestatud ajavahemiku jooksul, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest liikmesriik, kus uus taotlus esitati.

61. Dublini III määruse artikli 25 lõige 2 näeb ette, et kui tagasivõtmispalve saanud liikmesriik ei anna vastust ühe kuu või juhul, kui palve põhineb Eurodac-süsteemist saadud teabel, kahe nädala jooksul, loetakse palve vaikimisi rahuldatuks, millega kaasneb kohustus asjaomane isik tagasi võtta.

62. Tuleb siiski rõhutada, et kui palve saanud liikmesriik vastab vastu- või tagasivõtmispalvele Dublini III määruse artikli 22 lõigetes 1 ja 6 ning artikli 25 lõikes 1 ette nähtud tähtaegade jooksul eitavalt, *ei ole määruses sätestatud sellise vastuse tagajärgi*[20].

63. Mis sellesse puutub, ei näe Dublini III määrus ette, et sellise eitava vastusega kaasneks tingimata see, et rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutab palve esitanud liikmesriik.[21] Lisaks ei täpsusta Dublini III määrus, mis aja jooksul tuleb neil asjaoludel rahvusvahelise kaitse taotluse eest vastutav liikmesriik kindlaks teha.[22]

16 Vt 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 51). Sellest tähtajast hoolimata tuleb juhul, kui Eurodac-süsteemis esineb kokkulangevus andmetega, mis on registreeritud vastavalt Eurodaci määruse artiklile 14, esitada vastuvõtmispalve kahe kuu jooksul pärast selle kokkulangevuse saamist. 26. juuli 2017. aasta kohtuotsuse Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587) punktis 67 leidis Euroopa Kohus, et Dublini III määruse artikli 21 lõike 1 sõnastusest endast nähtub, et vastuvõtmispalve tuleb igal juhul esitada selles sättes ette nähtud tähtaegu järgides.

17 Vt 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 52). Selle kohtuotsuse punktis 61 leidis Euroopa Kohus, et „nimetatud määruse artikli 21 [lõike 1] […] kolmas lõik näeb ette, et sellele eelnevas kahes lõigus sätestatud tähtaegade ületamise korral läheb vastutus täies ulatuses üle liikmesriigile, kus rahvusvahelise kaitse taotlus esitati, ilma et see üleminek sõltuks vastuvõtmispalve saajaks oleva liikmesriigi mis tahes reaktsioonist." Sama kohtuotsuse punktis 54 leidis Euroopa Kohus, et „[Dublini III määruse artikli 21 lõike 1] sätted [aitavad] otsustaval määral kaasa Dublini III määruse põhjenduses 5 nimetatud rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemise eesmärgi saavutamisele, tagades vastuvõtumenetluse läbiviimisega viivitamise korral, et rahvusvahelise kaitse taotluse vaatab läbi liikmesriik, kus see taotlus esitati, eesmärgiga ära hoida selle läbivaatamise täiendav edasilükkamine seoses üleandmisotsuse tegemise ja täideviimisega."

18 Dublini III määruse artikli 22 lõige 6 näeb teatud asjaoludel vastuvõtmispalvele vastamiseks ette ühekuise tähtaja.

19 Või lõikes 6 ette nähtud ühe kuu jooksul.

20 Komisjon on seisukohal, et „Dublini III määrus ei sisalda ühtegi üldkohaldatavat sätet tähtaja kohta, mille jooksul tuleb leida, milline liikmesriik vastutab, kui palve saanud liikmesriik on esitanud oma eitava vastuse artikli 22 lõigetes 1 ja 6 ning artikli 25 lõikes 1 ette nähtud tähtaja jooksul" (vt kirjalike küsimuste vastuste punkt 3).

21 Tuleb nimelt kindlaks teha, kas Dublini III määruse III peatükis sätestatud kriteeriumid on ikka kohaldatavad või läheb vastutus automaatselt üle palve esitanud liikmesriigile.

22 Dublini III määrus on minu arvates selles suhtes üsna lünklik.

64. Hoolimata sellest vähesest täpsusest, leian ma, et kui liikmesriik rakendab Dublini III määrust, tuleb õigust heale haldusele, eriti igaühe õigust, et teda puudutavaid asju arutataks *mõistliku aja jooksul*, mis on üks liidu õiguse üldpõhimõtteid, liikmesriigi pädevate ametiasutuste menetlustes kohaldada[23]. Järelikult tuleb vastutav liikmesriik mõistliku aja jooksul kindlaks määrata, hoolimata sellest, et mõnel juhul puudub kohustuslik tähtaeg.

2. Üleandmised

65. Oma eelotsusetaotlustes viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus korduvalt Dublini III määruse artiklis 29 ette nähtud üleandmissüsteemile ja sama määruse artiklis 27 ette nähtud õiguskaitsevahenditele.

66. Dublini III määruse artikli 29 lõike 1 esimese lõigu kohaselt antakse asjaomane isik üle esimesel võimalusel ja hiljemalt kuue kuu jooksul *ajast, mil teine liikmesriik rahuldas vastuvõtmis- või tagasivõtmispalve* või tehti lõplik otsus vaidlustamise või uuesti läbi vaatamise suhtes, kui sellel oli peatav toime.

67. Määruse artikli 29 lõikes 2 on täpsustatud, et kui üleandmine ei toimu kuue kuu jooksul,[24] vabaneb vastutav liikmesriik kohustusest asjaomane isik vastu võti tagasi võtta ning vastutus läheb üle palve esitanud liikmesriigile. Euroopa Kohus on leidnud, et see vastutus läheb palve esitanud liikmesriigile üle täies ulatuses, ilma et selleks oleks vaja, et vastutav liikmesriik keelduks asjaomast isikut vastu võti tagasi võtmast.[25]

68. Dublini III määruse artikli 27 lõikes 1 on ette nähtud, et rahvusvahelise kaitse taotlejal on õigus tõhusale õiguskaitsele üleandmisotsuse faktiliste või õiguslike asjaolude vaidlustamise või läbivaatamise kaudu kohtus. Lisaks on Dublini III määruse artikli 27 lõike 3 punktis c sätestatud, et juhul kui liikmesriigi õigus annab asjaomasele isikule võimaluse esitada kohtule taotlus peatada üleandmisotsuse täideviimine kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuste selgumiseni, peab asja arutav kohus otsustama selle taotluse üle mõistliku aja jooksul ja taotluse rahuldamata jätmise korral oma otsust põhjendama.

69. Dublini III määruse artikli 29 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud kuuekuise tähtaja kohta selgub 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsuse Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805) punktist 44, et rahvusvahelise kaitse taotleja peab saama kasutada tõhusat ja kiiret õiguskaitsevahendit, mis võimaldab tal tugineda selle tähtaja möödumisele.

70. Arvestades, et kohtuasjas C-47/17 olid Saksa ametiasutused riigisekretäri palve huvitatud isiku vastu- või tagasivõtmiseks tagasi lükanud[26] ega olnud riigisekretäri esitatud uuesti läbivaatamise taotlusele isegi vastanud,[27] on Dublini III määruse artiklile 29 vastava üleandmise küsimus olukorras, kus vastutavat liikmesriiki ei ole määratud, minu arvates ennatlik või pole üldse asjakohane.

23 8. mai 2014. aasta kohtuotsus N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punktid 49 ja 50).

24 Nagu näeb ette Dublini III määruse artikli 29 lõige 2: „[n]imetatud [kuuekuist] tähtaega võib pikendada kõige rohkem *ühe aastani*, kui üleandmist ei saa teostada asjaomase isiku kinnipidamise tõttu, või kõige rohkem *18 kuuni*, kui isik on põgenenud." Kohtujuristi kursiiv.

25 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punktid 27, 29 ja 34). Selle kohtuotsuse punktis 39 leidis Euroopa Kohus, et „Dublini III määruses kehtestatud vastuvõtmise ja tagasivõtmise menetluste läbiviimisel tuleb eeskätt järgida mitut kohustuslikku tähtaega, mille hulka kuulub määruse artikli 29 lõigetes 1 ja 2 sätestatud kuuekuuline tähtaeg. Kuigi need sätted on mõeldud kõnealuste menetluste reguleerimiseks, aitavad need sarnaselt määruse III peatüki kriteeriumidele ühtlasi kindlaks määrata vastutava liikmesriigi." Lisaks leidis Euroopa Kohus sama kohtuotsuse punktis 41, et „Dublini III määruse artiklis 29 sätestatud tähtaegade eesmärk [ei ole] reguleerida mitte üksnes üleandmisotsuse vastuvõtmist, vaid ka täideviimist."

26 Vt käesoleva ettepaneku punkt 24.

27 Vt käesoleva ettepaneku punkt 25.

71. Toonitan samuti, et oma kirjalikes seisukohtades kohtuasja C-48/17 kohta märkis komisjon, et „31. märtsil 2016 andsid Madalmaade ametiasutused huvitatud isiku advokaadile teada, et kavatsevad tema varjupaigataotluse menetlemata jätta ning ta Itaaliale üle anda. […] 8. aprillil 2016 märkis huvitatud isiku advokaat, et Itaalia Vabariik ei muutunud vastutavaks mitte 26. jaanuaril 2016, vaid 1. septembril 2015. Seega oli Dublini III määruse artiklis 29 nimetatud kuuekuine üleandmistähtaeg juba möödas. […] 27. septembril 2016 soovitab huvitatud isiku advokaat kaebuse väidete täienduseks, et määruse nr 1560/2003 artikli 5 ja Dublini III määruse artikli 29 tõlgendamiseks oleks vaja esitada eelotsuse küsimus – tekkinud on nimelt küsimus, mis määral vastutab huvitatud isiku varjupaigataotluse eest Itaalia Vabariik, kuna ei ole kindlaks tehtud, et Šveitsi Konföderatsioon oleks artiklis 29 nimetatud kuuekuist tähtaega pikendanud, teatades Itaalia Vabariigile, et huvitatud isikut ei saa Šveitsi Konföderatsiooni kaudu üle anda, sest ta on riigist teadmata suunas lahkunud."

72. Tuleb aga rõhutada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole Dublini III määruse artikli 29 kohta ühtegi küsimust esitanud. Tema küsimused puudutavad nimelt ainult määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõiget 2. Sellest tulenevalt ei ole küsimus, kas Dublini III määruse artiklis 29 ette nähtud üleandmistähtaegadest on liidetud kohtuasjades C-47/17 ja C-48/17 kinni peetud, Euroopa Kohtus arutamisel.

3. Direktiivi 2013/32 artikli 31 lõige 3

73. Direktiivi 2013/32 artikli 31 lõikes 1 on sätestatud „[l]iikmesriigid vaatavad rahvusvahelise kaitse taotlused läbi menetluse kohaselt, […]". Lisaks on selle direktiivi artikli 31 lõikes 3 sätestatud: „[l]iikmesriigid tagavad, et läbivaatamismenetlus viiakse lõpule kuue kuu jooksul alates taotluse esitamisest." Sama sätte kohaselt alustatakse kuuekuise tähtaja arvestamist hetkest, mil taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik on Dublini III määruse kohaselt kindlaks määratud, taotleja asub selle liikmesriigi territooriumil ja pädev asutus on ta vastu võtnud.

74. Sellest järeldub, et rahvusvahelise kaitse taotlusi menetletakse *selgelt pärast seda*, kui vastutav liikmesriik on Dublini III määruse kohaselt kindlaks määratud ning vajaduse korral ka huvitatud isik üle antud[28]. Kuigi Dublini III määruses on sätestatud teatavad kohustuslikud tähtajad, võib see kindlaksmääramine ja üleandmine kiire menetlemise nõudest hoolimata aga suhteliselt kaua aega võtta, kui alustatakse vastu- või tagasivõtmise ja üleandmismenetlusi ning kui huvitatud isik kasutab endale kättesaadavaid vaidlustamis- või läbivaatamisvõimalusi[29]. Seega on liikmesriigi kindlaksmääramise maksimaalset või isegi mõistlikku tähtaega võimatu *in abstracto* kindlaks määrata,[30] kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus on seda püüdnud. Iga juhtumit tuleb hinnata eraldi.

75. Tuleb ka märkida, et 26. juuli 2017. aasta kohtuotsuses Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 102) rõhutab Euroopa Kohus, et Dublini III määruse ja direktiivi 2013/32 sätted näevad ette kaks erinevat menetlust, mida iseloomustavad neile omased nõuded ja millele kohaldub erinev kord, eriti mis puutub tähtaegadesse.

76. See on kontekst, milles tuleb analüüsida eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusi uuesti läbivaatamise menetluse kohta, mis on ette nähtud määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2.

28 Nagu märgib komisjon: „Direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 teisest lõigust ilmneb selgelt, et varjupaigataotluse menetlemiseks ette nähtud (pikendatava) kuuekuise tähtaja arvestamist alustatakse hetkest, mil vastutav liikmesriik on [Dublini III] määruse kohaselt kindlaks määratud, taotleja asub selle liikmesriigi territooriumil ja pädev asutus on ta vastu võtnud" (vt tema seisukohtade punkt 72).

29 Oma vastustes Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele leiab Saksamaa valitsus, et hoolimata asjaolust, et Dublini III määruse eesmärk on rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemine, „[e]i saa siiski kahandada menetlust igal juhul kõige lühema tähtajani, sest menetlus võib pikeneda, kui taotleja otsuse vaidlustab, või ka põgenemise või vangistamise korral. Neil juhtudel näeb Dublini III määrus ise ette artikli 29 lõike 1 esimeses lõigus ette nähtud kuuekuise tähtaja hilisema alguse või pikendamise" (vt tema vastus küsimustele, punkt 5).

30 Ning järelikult ka rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise maksimaalset tähtaega, mida hakatakse arvestama alles alates hetkest, mil vastutav liikmesriik on kindlaks määratud, ning ainult juhul, kui muud direktiivi 2013/32 artikli 31 lõikes 3 ette nähtud tingimused on täidetud.

B. Esimene eelotsuse küsimus

77. Oma esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas Dublini III määruse ja direktiivi 2013/32 eesmärki, sisu ja ulatust arvestades peab palve saajaks olev liikmesriik vastama määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise taotlusele kahenädalase tähtaja jooksul. Selle küsimusega soovitakse eelkõige kindlaks teha, kas määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 uuesti läbivaatamise taotlusele vastamiseks ette nähtud tähtaeg on palve saanud liikmesriigile kohustuslik tähtaeg, mille eiramisest tuleneks selle liikmesriigi vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.

78. Enne selle küsimuse analüüsimist tuleb käsitleda määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikega 2 kehtestatud menetluse iseloomu ning selle võimalikku õiguslikku alust [31].

79. Määruse nr 1560/2003 põhjendusest 1 ilmneb, et määruse eesmärk on võtta vastu teatavad üksikasjalikud eeskirjad Dublini III määruse tõhusaks rakendamiseks, „et hõlbustada koostööd liikmesriikide asutuste vahel, kes on pädevad nimetatud määrust rakendama, pidades silmas vastuvõtmis- ja tagasivõtmispalvete edastamist ja menetlemist, teabesaamispalveid ja üleandmiste teostamist".

80. Nagu märgib Ungari valitsus, „ei ole määruse nr 1560/2003 eesmärk kehtestada vastutuse kohta eeskirju, mida [Dublini III] määruses kehtestatud ei oleks". [32]

81. Määrusega nr 1560/2003 kehtestatud uuesti läbivaatamise menetlust ei ole Dublini III määruses nimelt sõnaselgelt ette nähtud, ning nagu rõhutab Saksa valitsus oma vastuses Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele, ei sisalda Dublini III määrus ühtegi selget volitust sellise menetluse kehtestamiseks. [33] Määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõige 2 täpsustab ise, et selles sättes kehtestatav menetlus on täiendav menetlus, mille eesmärk on minu arvates võimaldada Dublini III määruse [34] paremat kohaldamist. See viitab sellele, et uuesti läbivaatamise taotlus ei kujuta endast uut vastu- või tagasivõtmispalvet. [35] Lisaks on rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava riigi kindlaksmääramise eeskirjad sätestatud ainult Dublini III määruses. [36]

31 Oma 16. oktoobri 2017. aasta kirjas Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 märgitud isikutele esitas Euroopa Kohus neile nimelt küsimusi määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 kehtestatud täiendava uuesti läbivaatamise menetluse õigusliku aluse kohta. Kohtuasjas C-48/17 arutatava põhikohtuasja kaebaja arvates ei anna Dublini III määrus komisjonile uuesti läbivaatamise menetluse kehtestamiseks mingit pädevust. Saksamaa valitsus arvab, et kuigi Dublini III määrus ei sisalda mingeid sõnaselgeid volitusi uuesti läbivaatamise menetluse kehtestamiseks, täpsustab määrus nr 1560/2003 „oma [põhjenduses 1], et Dublini III määruse tõhusaks rakendamiseks tuleb vastu võtta hulk üksikasjalikke eeskirju. Eesmärk on nimelt hõlbustada palvete „menetlemist". Seda eesmärki mainib ka määruse [nr 1560/2003] artikkel 5, kus on sätestatud õigusnormid palvete menetlemise kohta nende tagasilükkamise korral." Kohtuasjas C-48/17 arutatava põhikohtuasja kaebaja märkis 16. jaanuari 2018. aasta kohtuistungil, et tema arvates ei saa kõnealuse uuesti läbivaatamise menetluse õiguslik alus olla Dublini III määruse artikli 29 lõige 4. Kohtuistungil väitis komisjon, et Dublini II määruse artikli 17 lõige 3 (mis vastab ligikaudselt Dublini III määruse artikli 21 lõikele 3) ning Dublini III määruse artikli 29 lõige 4 kujutavad endast määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 õiguslikku alust. Selles suhtes nõustus Madalmaade valitsus komisjoni seisukohtadega.

32 Vt Ungari valitsuse seisukohtade punkt 17.

33 Muide, mitte rohkem kui Dublini II määruski.

34 Ja varem Dublini II määruse oma. Vt selle kohta määruse nr 1560/2003 põhjendus 1.

35 Leian kooskõlas Dublini III määruse artikli 21 lõikega 1 ja artikli 23 lõikega 1, samuti 26. juuli 2017. aasta kohtuotsusega Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punkt 67), et pärast palve saanud liikmesriigi eitavat vastust võib palve esitanud liikmesriik esitada uue vastu- või tagasivõtmispalve, *tingimusel, et järgitakse Dublini III määruse artiklites 21 ja 23 sätestatud kohustuslikke tähtaegu*. Järelikult on mitme paralleelse vastu- või tagasivõtmispalve võimalus vähemalt teoreetiliselt mõeldav. Kui aga kõnealused tähtajad on möödunud, ei saa palve esitanud liikmesriik enam sellist palvet esitada. Komisjoni vastusest Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele nähtub, et „[u]uesti läbivaatamise menetlust kasutatakse märkimisväärsel hulgal juhtudel (2903 taotlust 2015. aastal, 8442 taotlust 2016. aastal) ning umbes kolmandikul juhtudel päädib see palve rahuldamisega (2015. aastal esitatud taotlustest 1019 juhul ja 2016. aastal esitatud taotlustest 2489 juhul)".

36 Nagu ma oma ettepanekus allpool punktis 111 märgin, on määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 alusel palve saanud liikmesriik rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav ainult siis, kui ta võtab selle vastutuse mõistliku aja jooksul *sõnaselgelt*.

82. On küll tõsi, et määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 1 kohaselt peab vastu- või tagasivõtmispalve saanud liikmesriik oma keeldumist põhjendama; samal ajal kui selle artikli lõikes 2 on sätestatud, et kui palve esitajaks oleva liikmesriigi arvates põhineb selline keeldumine väärhinnangul või kui tema käsutuses on täiendavaid tõendeid, võib ta paluda oma palve uuesti läbi vaadata, ning selle palve esitamiseks on ette nähtud kohustuslik tähtaeg [37], nimelt kolm nädalat eitava vastuse saamisest. [38] Sama säte näeb lisaks ette, et palve saanud liikmesriik *„püüab* [39] vastata kahe nädala jooksul“. [40]

83. Lisan veel kaks mõttekäiku. Esiteks, peale selle, et õigusakti endagi sõnastuse kohaselt ei ole kahenädalane tähtaeg kohustuslik [41], ei näe määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõige 2 ei selle tähtaja eiramise ega uuesti läbivaatamise taotlusele vastamata jätmise korral ette mingeid õiguslikke tagajärgi [42]. Nimelt ei näe määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõige 2 erinevalt Dublini III määruse artikli 22 lõikest 7 ja artikli 25 lõikest 2 ette, et palve saanud liikmesriik oleks kohustatud asjaomase isiku vastu või tagasi võtma.

84. Teiseks ei näe Dublini III määrus ette, mis tagajärjed on sellel, kui vastu- või tagasivõtmistaotlusele antakse Dublini III määruse artikli 22 lõigetes 1 ja 6 ning artikli 25 lõikes 1 tähtaegade jooksul eitav vastus. Minu arvates loob määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise menetlus lihtsalt palve esitanud ja palve saanud liikmesriigi vahel pärast sellist eitavat vastust konsultatsiooni või struktureeritud dialoogi võimaluse, et vastavalt Dublini III määrusele hõlbustada vastutava liikmesriigi kindlaksmääramist ja Dublini III määruse eesmärkide saavutamist. Kui see

37 Sätte sõnastus ei jäta selles mingit kahtlust, pidades silmas selles kasutatud imperatiivset väljendit: „[s]eda võimalust *tuleb* kasutada kolme nädala jooksul eitava vastuse saamisest.“

38 Oma seisukohtade punktis 53 märgib komisjon, et „Dublini III määrus ja selle rakendusmäärus nr 1560/2003 sisaldavad mitut tähtaega, mis on selgelt siduvad, kuid kõik ei ole siduvate tähtaegadega reguleeritud. Just sel põhjusel ei saa kasutada tõlgendust, mis läheb selgelt sõnastatud sättega vastuollu. Määruse [nr 1560/2003] artikli 5 lõike 2 puhul võib tõesti esineda olukordi, kus palve saanud liikmesriigi ametiasutustel on vaja analüüsida keerulisi juhtumeid, näiteks neid, mis on seotud saatjata alaealiste ja võimalike pereliikmetega; sellistes olukordades läheks lühike ja siduv tähtaeg vastuollu eesmärgiga, et vastutav liikmesriik määrataks õigesti. Niisiis on määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 selge sõnastuse taga poliitiline kaalutlus.“

39 Hispaania keeles: „se esforzará“; taani keeles: „bestraeber“; inglise keeles: „shall endeavour“; itaalia keeles: „procura di“; ungari keeles: „törekszik“; ja hollandi keeles: „zich beijveren“.

40 Leian ühes komisjoniga, et väljend „püüab“ ning „rõhuvas enamikus keeleversioonides kasutatud sarnased väljendid on täiesti selged“ ega kehtesta kohustust vastata kahe nädala jooksul (vt tema seisukohtade punktid 51 ja 52). Kohtuasjas C-47/17 arutatava põhikohtuasja kaebaja leiab, et väljendit „zich beijveren“ („püüab“) võib sellisena, nagu seda määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 hollandikeelses versioonis kasutatakse, tõlgendada ainult nii, et palve saanud liikmesriik on kohustatud tegema kõik endast oleneva. Kohustus teha kõik endast olenev ei saa tähendada, et palve saanud liikmesriik *peab* vastama (vt tema seisukohtade punkt 3.1). Madalmaade valitsuse arvates ei ole määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 nimetatud kahenädalane tähtaeg kohustuslik tähtaeg ning palve saanud liikmesriik ei ole kohustatud nende kahe nädala jooksul vastama (vt tema seisukohtade punktid 36–38). Ühendkuningriigi valitsus on seisukohal, et „palve saanud liikmesriik peab püüdma vastata kahe nädala jooksul, kuid ei ole kohustatud seda tegema. […] Väljend „püüab“ jääks ilma igasuguse tähenduseta, kui palve saanud liikmesriigil oleks absoluutne kohustus kahe nädala jooksul vastata. See väljend näitab, et selle aja jooksul vastamiseks tuleb tõsiselt ja tegelikult pingutada, kuid mööndes, et see ei ole alati võimalik ning seda paljudel põhjustel, nagu näiteks palve saanud liikmesriigi menetletavate asjade kogusest tulenev surve või kõnealuse asja keerukus. Mainitud kahenädalane ajavahemik ei ole palve saanud liikmesriigile absoluutselt siduv. […] Samuti võib seda olukorda eristada teatavatest Dublini III määruses sätestatud tähtaegade omast: nii on selle määruse artiklis 22 sätestatud, et palve saajaks olev liikmesriik „teeb taotleja vastuvõtmiseks esitatud palve suhtes otsuse kahe kuu jooksul palve saamisest.“ Artikli 25 lõikes 1 on sätestatud, et palve saajaks olev liikmesriik „teeb […] otsuse võimalikult kiiresti ja igal juhul ühe kuu jooksul palve saamisest.““ *„Seal, kus liidu seadusandja soovis absoluutset kohustust kehtestada, tegi ta seda väga selges sõnastuses.* Määruse [nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 ette nähtud kohustus on teist laadi“ (vt tema seisukohtade punktid 11, 12 ja 14; kohtujuristi kursiiv).

41 Madalmaade valitsus on seisukohal, et see tähtaeg „on palve saanud liikmesriigile kõigest suunis“. Komisjoni seisukoht on, et määrusega nr 1560/2003 ei „soovita kehtestada rangelt kohustuslikku tähtaega, vaid pigem näha ette suunis, mida tuleb järgida niipalju, kui võimalik“. Seega on tegemist puhtsoovituslikku tähtajaga. Šveitsi Konföderatsioon, kes esitas oma seisukohad ainult esimese eelotsuse küsimuse kohta, on vähem kategooriline, leides, et „[s]elle sätte sõnastus viitab sellele, et määruse [nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 ette nähtud tähtaeg on kõigest soovituslik, mitte õigust lõpetav tähtaeg. Nii tuleb selgelt välja, eriti kui tugineda artikli 5 lõike 2 teatud keeleversioonidele, […] et palve saanud [liikmesriigi] kohustust vastata kahe nädala jooksul ei saa mõista nii, et selle tähtaja eiramisel peavad olema kohe õiguslikud tagajärjed. Vastupidi, kohustus „püüda“ viitab teatavale paindlikkusele uuesti läbivaatamise taotlusele vastamise aja suhtes. Nõnda võib palve saanud liikmesriik anda taotlusele kehtiva vastuse ka pärast kahenädalase tähtaja möödumist. Dublini III määruse eesmärk viitab aga sellele, et […] määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 ette nähtud tähtaeg *on põhimõtteline kohustus, mida tuleb täita, mitte kõigest soovituslik ajavahemik, millel ei ole tähtsust*“. Kohtujuristi kursiiv.

42 Ühendkuningriigi valitsus märgib, et „erinevalt näiteks Dublini III määruse artiklitest 22 ja 25 ei ole ette nähtud mingit vastutuse automaatset üleminekut, kui palve saanud liikmesriik ei vasta […] kahe nädala jooksul […]“ (vt tema seisukohtade punkt 20). Ungari valitsuse arvates „[t]uleb nentida, et ei [Dublini III] määrus ega määrus nr 1560/2003 näe sõnaselgelt ette uuesti läbivaatamise taotlusele vastamata jätmise või vastamiseks ettenähtud kahenädalase tähtaja ületamise õiguslikke tagajärgi, seega ka mitte mingeid tagajärgi, mis mõjutaks vastutust rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest“ (vt tema seisukohtade punkt 18). Oma vastustes Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele märgib Saksamaa valitsus, et „Dublini III määrus ei näe vastu- või tagasivõtmispalve uuesti läbivaatamise taotlusele vastamata jätmise korral ette mingeid õiguslikke tagajärgi. […] [T]uleb märkida, et kuna Dublini III määrus õiguslikku alust ei paku, ei saa vastamata jätmise tagajärg olla vastutuse üleminek.“

lisamenetlus jõuab lõpule mõistliku aja jooksul ega kahjusta tänu sellele rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemise eesmärgi saavutamist, mis on nii varjupaigataotlejate kui ka osalisriikide huvides, on tegemist vahendiga, mis aitab kaasa Dublini III määruse tõhusale kohaldamisele. Minu arvates võimaldavad nii määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 kohustuslikkuse puudumine [43] kui ka selle eesmärk, mis on Dublini III määruse kohaldamise hõlbustamine, vältida igasuguseid kehtetust puudutavaid vastuväiteid.

85. Järelikult leian, et esimesele eelotsuse küsimusele tuleb vastata eitavalt: kuigi palve saajaks olev liikmesriik peab püüdma vastata määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise taotlusele kahenädalase tähtaja jooksul, ei ole tal õiguslikku kohustust selle aja jooksul vastata. Lisaks ei näe määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõige 2 ette mingeid õiguslikke tagajärgi, kui uuesti läbivaatamise taotlusele selle aja jooksul ei vastata.

C. Teine eelotsuse küsimus

86. Oma teise küsimusega, mis on esitatud juhuks, kui vastus esimesele küsimusele on eitav, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 viimast lauset arvestades tuleb kohaldada Dublini III määruse artikli 25 lõikes 1 ette nähtud ühekuist maksimumtähtaega.

87. Määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõige 2 näeb uuesti läbivaatamise taotluse esitamiseks ette kohustusliku kolmenädalase tähtaja ning sellele vastamiseks soovitusliku kahenädalase tähtaja. Tuleb rõhutada, et selle sätte viimase lause kohaselt ei pikenda ega muuda seal ette nähtud „täiendav" menetlus mingil juhul Dublini III määruse artikli 22 lõigetes 1 ja 6 ning artikli 25 lõikes 1 sätestatud tähtaegu. [44]

88. Uuesti läbivaatamise menetlus on nimelt Dublini III määrusega reguleeritud vastu- ja tagasivõtmismenetlusest selgelt eraldi menetlus ega mõjuta kuidagi selles määruses sätestatud tähtaegu.

89. Seda selget eristust arvesse võttes leian ma, et samuti ei muuda Dublini III määruse artiklis 25 käsitletav tagasivõtmismenetlus määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 sätestatud tähtaegu. [45] Dublini III määruse artiklis 25 ette nähtud tähtaegu ei saa niisiis määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 kehtestatud uuesti läbivaatamise menetlusse üle võtta.

90. Seega leian, et teisele eelotsuse küsimusele tuleb vastata eitavalt: Dublini III määruse artikli 25 lõikes 1 ette nähtud maksimaalselt ühekuust tähtaega ei saa kohaldada määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise menetluses.

43 Nagu ilmneb selle sätte sõnastusest endast, eriti väljendist „püüab".

44 Määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 on sätestatud, et „[p]alve saajaks olev liikmesriik püüab vastata kahe nädala jooksul. Igal juhul ei pikenda see täiendav menetlus [*Dublini II määruse] artikli 18 lõigetes 1 ja 6 ning artikli 20 lõike 1 punktis b sätestatud tähtaegu*." Kohtujuristi kursiiv. Dublini II määruse artikli 18 lõiked 1 ja 6 ning artikli 20 lõike 1 punkt b vastavad Dublini III määruse artikli 22 lõigetele 1 ja 6 ning artikli 25 lõikele 1.

45 Komisjon leiab, et neid tähtaegu ei saa pikendada ja see ei saa põhjustada „vastutuse üleminekut. *Teisisõnu tähendab see, et pärast määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 1 kohaselt antud eitavat vastust saab palve saanud liikmesriik muutuda vastutavaks ainult siis, kui ta vastutuse ise võtab. See on selgitatav asjaoluga, et uuesti läbivaatamise taotlus ei kujuta endast uut vastu- või tagasivõtmispalvet*. Uuesti läbivaatamise taotlus kohustab palve saanud liikmesriiki olukorda uuesti uurima ja kontrollima, kas ta jääb oma eitava vastuse juurde, mitte midagi enamat. Teistsugune tõlgendus oleks pealegi vastuolus normihierarhiaga, kuna see laseks rakendusmäärusel alusmäärusest erandi teha." Kohtujuristi kursiiv.

D. Kolmas ja neljas eelotsuse küsimus

91. Oma kolmanda küsimusega, mis on esitatud juhuks, kui vastus teisele küsimusele on eitav, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas palve saajaks oleval liikmesriigil tuleb uuesti läbivaatamise taotlusele vastata mõistliku aja jooksul. Oma neljanda küsimusega, mis on esitatud juhuks, kui vastus kolmandale küsimusele on jaatav, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas seitse ja pool nädalat[46] või kuus kuud[47] on mõistlik aeg. Kui vastus neljandale küsimusele on eitav, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, mis on mõistlik aeg.

92. Kuna need kaks küsimust on seotud, pean ma otstarbekaks käsitleda neid koos.

93. Määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõige 2 näeb ette, et palve saajaks olev liikmesriik peab *püüdma* uuesti läbivaatamise taotlusele vastata kahe nädala jooksul. Selle üleskutsega palutakse palve saanud liikmesriigil näidata üles koostöövaimu, et vastutav liikmesriik kiiresti kindlaks määrata.[48] On ilmne, et kui palve saanud liikmesriik seda soovituslikku tähtaega ei järgi, peab ta uuesti läbivaatamise taotlusele vastama siiski mõistliku aja jooksul, et mitte seada ohtu rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise eest vastutava liikmesriigi kiire kindlaksmääramise eesmärki ning et järgida nii hea halduse kui ka tõhususe põhimõtet.

94. Seega ei saa seda, mis on määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 kohaldamisel mõistlik aeg, ette kindlaks määrata ning seda tuleb hinnata igal juhtumil eraldi, võttes arvesse konkreetse juhtumi eripäraseid asjaolusid,[49] järgides kõnealusel juhul ühtlasi kiirusenõuet, mis on Dublini III määruse juhtmõte.[50] Kuna selline analüüs nõuab kohtuasja faktiliste asjaolude hindamist, leian ma, et seda, kas palve saanud liikmesriik on uuesti läbivaatamise taotlusele vastanud mõistliku aja jooksul, tuleb konkreetsel juhul hinnata liikmesriigi kohtul, võttes arvesse kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid[51]. Nagu ilmneb minu vastusest viiendale ja kuuendale eelotsuse küsimusele, viitab uuesti läbivaatamise taotlusele mõistliku aja jooksul vastamata jätmine aga sellele, et palve esitanud liikmesriik peab võtma ise vastutuse rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest.[52]

95. Tuleb siiski meenutada, et määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõige 2 ei näe palve saanud liikmesriigile kahenädalase tähtaja ega muide ka mõistliku aja nõude eiramise korral ette mingeid õiguslikke tagajärgi.

46 Kohtuasi C-48/17.

47 Kohtuasi C-47/17. Liidetud kohtuasjades C-47/17 ja C-48/17 märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2013/32 artikli 31 lõikes 3 on sätestatud, et „liikmesriigid tagavad, et läbivaatamismenetlus viiakse lõpule kuue kuu jooksul alates taotluse esitamisest. Ei oleks seega loogiline eeldada, et [määruse nr 1560/2003] artikli 5 lõike 2 alusel varjupaigataotluse eest vastutava liikmesriigi määramise uuesti läbivaatamise kestus võiks olla pikem kui tähtaeg varjupaigataotluse enda kohta otsuse tegemiseks, mis tuleb veel teha pärast seda, kui taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi küsimus on otsustatud.“ Leian kooskõlas oma tähelepanekutega, mille ma olen esitanud käesoleva ettepaneku punktis 75, et direktiivis 2013/32, eriti selle artikli 31 lõikes 3 ette nähtud tähtajad on Dublini III määruses ning järelikult ka määruses nr 1560/2003 sätestatud tähtaegadest selgelt eraldi.

48 ELL artikli 4 lõikes 3 nimetatud lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt peavad liikmesriigid nimelt hõlbustama liidu ülesannete täitmist.

49 Ühendkuningriigi valitsuse sõnul „[e]i ole võimalik kindlaks teha, mis on „mõistlik aeg“, kuna see mõiste on juba definitsiooni järgi tihedalt asjaoludega seotud. See, mis on mõistlik, oleneb kontekstist“ (vt tema seisukohtade punkt 22).

50 Kohtuasjas C-47/17 *jätsid Saksa ametiasutused riigisekretäri 14. aprillil 2016 esitatud uuesti läbivaatamise taotlusele vastamata*. Tuleb meenutada, et kohtuasjas C-48/17 võtsid Itaalia ametiasutused pärast riigisekretäri 1. detsembri 2015. aasta uuesti läbivaatamise taotlust ning 18. jaanuari 2016. aasta meeldetuletust asjaomase isiku rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutuse 26. jaanuaril 2016, nimelt *vähem kui kaks kuud* pärast selle taotluse esitamist.

51 Komisjon juhtis tähelepanu, et asjaolud ja tegurid, mis võivad selle hindamise käigus oluliseks osutuda, on „eeskätt […] uurimise ulatus ning taotluse läbivaatamiseks vajalikud sammud, samuti võimalus, et pädevad asutused on tööga üle koormatud“. Madalmaade valitsus leiab, et „sellele küsimusele vastamisel, kas aeg on mõistlik, võivad asjakohaseks osutuda järgmised asjaolud: [1] palve esitanud liikmesriigi või palve saanud liikmesriigi asjasse puutuvad asutused on pidanud tegema kõnealuse isiku kohta palju uuringuid; [2] palve esitanud liikmesriigi ja palve saanud liikmesriigi asjasse puutuvad asutused on pidanud mitu korda läbirääkimisi pidama, näiteks lahkarvamuste lahendamiseks; [3] palve saanud liikmesriigi asjasse puutuvatel asutustel on olnud suurem töökoormus, näiteks tohutu varjupaigataotlejate sissevool“.

52 Vt käesoleva ettepaneku punkt 113.

96. Eeltoodu põhjal tuleb kolmandale ja neljandale eelotsuse küsimusele vastata nii, et palve saanud liikmesriik peab püüdma vastata uuesti läbivaatamise taotlusele kahenädalase tähtaja jooksul ja igal juhul mõistliku aja jooksul. Seda, kas palve saanud liikmesriik on vastamiseks võtnud mõistliku aja, tuleb hinnata eelotsusetaotluse esitanud kohtul igal konkreetsel juhul eraldi, võttes arvesse kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid.

E. Viies ja kuues eelotsuse küsimus

1. Argumendid

97. Oma viienda ja kuuenda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, mis tagajärjed on sellel, kui palve saanud liikmesriik ei vasta uuesti läbivaatamise taotlusele, ning täpsemalt, kas sel juhul vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest palve esitanud või palve saanud liikmesriik.

98. Kohtuasjas C-47/17 arutatava põhikohtuasja kaebaja leiab, et kui palve saanud liikmesriik ei vasta kahe nädala jooksul[53] või üldse mitte, langeb vastutus varjupaigataotluse läbivaatamise eest lõplikult palve esitanud liikmesriigile. Ta leiab, et „[k]una algse tagasivõtmispalve kohta otsuse tegemisega hilinemise tagajärjed on [Dublini III] määruse artikli 25 lõikes 2 *sõnaselgelt* ette nähtud, ei saa see säte olla *vaikimisi* kohaldatav uuesti läbivaatamise taotluse suhtes. Seega tuleb […] järeldada, et kuna vastutuse üleminek liikmesriigile on äärmiselt radikaalne abinõu, võib seda ette näha ainult sõnaselge sättega. Kuna pole konkreetset sätet, mille kohaselt tooks vastamata jätmine uuesti läbivaatamise menetluse raames kaasa palve saanud liikmesriigi vastutuse, jääb endiselt vastutavaks palve esitanud liikmesriik. Lisaks märgi[b ta], et kahe menetluse vahel on fundamentaalne erinevus. Uuesti läbivaatamise menetluse korral on tagasivõtmisest nimelt juba selgelt keeldutud, millest tuleneb palve esitanud riigi vastutus. Ainult uuesti läbivaatamise taotlusele antud jaatav vastus (mõistliku aja jooksul) võib kõigest hoolimata palve saanud liikmesriigi vastutuse kaasa tuua."

99. Oma vastustes Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele leiab põhikohtuasja kaebaja kohtuasjas C-48/17,[54] et kui palve saanud liikmesriik vastab vastu- või tagasivõtmispalvele eitavalt, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest palve esitanud liikmesriik. Asjaolu, et palve saanud liikmesriik muudab hiljem oma arvamust ja on nüüd valmis asjaomase isiku vastu või tagasi võtma, ei saa muuta vastutust rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest[55]. Kohtuasjas C-48/17 arutatava põhikohtuasja kaebaja sõnul määratakse rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik vastavalt olukorrale hiljemalt kaks ja pool, kolm ja pool, neli või viis kuud pärast kaitsetaotluse esitamist. Ta on seisukohal, et direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 3 kohaselt peab läbivaatamismenetlus kuue kuu möödudes lõppenud olema. Lisaks leiab ta, et uuesti läbivaatamise menetlust ei saa pärast Dublini III määruse artikli 22 lõigetes 1 ja 6 ning artikli 25 lõikes 1 sätestatud tähtaegade möödumist enam kohaldada.

100. Kohtuasjas C-48/17 arutatava põhikohtuasja kaebaja leiab, et määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise täiendavat menetlust ei kehtestatud Dublini III määruse artikli 21 lõike 3, artikli 23 lõike 3, artikli 23 lõike 4 ega artikli 24 lõike 5 alusel, mis on õiguslike alustena ära toodud määruse nr 1560/2003 preambulis. „Kuna komisjon ei ole Dublini III määruse kohaselt pädev kehtestama uuesti läbivaatamise menetlust, on määruse [nr 1560/2003] artikli 5 lõige 2 kehtetu vastuolu tõttu ELTL artiklitega 290 ja 291." Ta väidab, et see säte on kehtetu ka veel ühel põhjusel, kuna selles ette nähtud uuesti läbivaatamise menetlus on vastuolus Dublini III määruse

53 Või mõistliku aja jooksul.

54 Toonitan, et 16. jaanuari 2018. aasta kohtuistungil kinnitas kohtuasjas C-48/17 arutatava põhikohtuasja kaebaja, et põhikohtuasjas esitatud kaebuses nõudis ta, et tema taotluse vaataks läbi Madalmaade, mitte Itaalia ametiasutused.

55 Vt analoogia alusel 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), punkt 59.

põhjenduses 5 nimetatud eesmärgiga [56], varjupaigaõiguse tõhusa kaitse vajadusega ning nõudega tagada igaühele, et teda puudutav menetlus toimuks erapooletult, ausalt ja mõistliku aja jooksul. Pealegi ei saa selle kaebaja sõnul kohaldada Dublini III määruse artiklis 37 sätestatud lepitusmenetlust lahendamaks lahkarvamusi konkreetsel juhul rahvusvahelist kaitset taotleva konkreetse isiku puhul.

101. Madalmaade valitsus on seisukohal, et „[k]ui palve saanud liikmesriik ei vasta uuesti läbivaatamise taotlusele õigel ajal, ei ole ta määratud vastutavaks liikmesriigiks." „Asjaolust, et määruse [nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 ei ole sellist tagajärge selgelt nimetatud, tuleneb, et palve saanud liikmesriik ei muutu vastamistähtaja möödudes rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise eest vastutavaks." „Samuti ei muutu palve esitanud liikmesriik siis, kui palve saanud liikmesriik määruse [nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 nimetatud tähtaja jooksul ei vasta, automaatselt vastutavaks liikmesriigiks. Ei määrus [nr 1560/2003] ega [Dublini III] määrus ei täpsusta, et uuesti läbivaatamise taotlusele vastamise tähtaja möödumise korral oleks vastutav palve esitanud liikmesriik."

102. Sama valitsus on seisukohal, et Dublini III määrusega loodud süsteemis „ei tulene määruse [nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 nimetatud tähtaja möödumisest tingimata palve esitanud liikmesriigi vastutus. Palve esitanud liikmesriigil on nimelt teisi võimalusi juhuks, kui palve saanud liikmesriik peaks uuesti läbivaatamise taotluse rahuldamata jätma. […] [P]alve esitanud liikmesriik võib – näiteks hiljem saadud andmete põhjal – järeldada, et vastutav on hoopis mingi muu liikmesriik […]. Nii oli see kohtuasjas C-48/17, kus Madalmaade ametiasutused esitasid andmete põhjal, mille nad olid Šveitsi ametiasutustelt tagasivõtmispalve vastusena saanud, Itaaliale tagasivõtmispalve. Samuti võib uusi andmeid, mis viitavad mõne muu liikmesriigi vastutusele, ilmuda veel uuesti läbivaatamise menetluse käigus. […] Palve esitanud liikmesriik peab tegema kõigepealt kindlaks, et [Dublini III] määruses nimetatud kriteeriumide põhjal ei saa vastutavat liikmesriiki määrata või et üleandmine esimesse liikmesriiki, kellele taotlus esitati, on võimatu. Alles siis saab vastutava liikmesriigi määramise menetlusega tegelevast liikmesriigist vastutav liikmesriik ([Dublini III] määruse artikli 3 lõike 2 kolmas lõik)."

103. Ühendkuningriigi valitsus leiab, et „uuesti läbivaatamise taotlusele vastatakse *pärast* seda, kui vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemise eest on juba määratud. Definitsiooni kohaselt on palve saanud liikmesriik vastu- või tagasivõtmispalve juba tagasi lükanud, mis toob kaasa palve esitanud liikmesriigi vastutuse. Niinimetatud „Dublini III" määruse süsteemiga on seega saavutatud soovitud eesmärk, nimelt määrata kindlaks, kes on vastutav liikmesriik. Määruse [nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 kehtestatud uuesti läbivaatamise menetlus näeb palve esitanud liikmesriigile ette võimaluse vaidlustada palve saanud liikmesriigi otsus, kuid – ning see on oluline – kontekstis, kus vastutus on juba kindlaks tehtud."

104. Ungari valitsus on seisukohal, et „kui liikmesriik ei vasta tagasivõtmispalve uuesti läbivaatamise taotlusele, võimaldab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaks määrata vastus, mis on algsele tagasivõtmispalvele sõnaselgelt või vaikimisi antud. Kui palve saanud liikmesriik ei ole ühekuuse või kahenädalase tähtaja jooksul tagasivõtmispalvele vastanud, siis [Dublini III] määruse artikli 25 kohaselt tähendab tema vastamatajätmine selle palve rahuldamist, millega kaasneb ühtlasi palve saanud liikmesriigi tagasivõtmiskohustus. Seevastu on enesestmõistetav, et eitav vastus palve saanud liikmesriigi vastutust ei mõjuta."

105. Komisjon on kooskõlas oma pakutud vastusega teisele eelotsuse küsimusele seisukohal, et „kui palve saanud liikmesriik on uuesti läbivaatamise taotlusele vastamiseks võtnud ebamõistlikult pika aja, ei põhjusta see vastutuse üleminekut". Ta leiab, et „sellistel asjaoludel nagu kohtuasjas C-47/17 arutatavas põhikohtuasjas ei tulene palve saanud liikmesriigile mingeid õiguslikke tagajärgi asjaolust, et ta ei ole uuesti läbivaatamise taotlusele kahenädalase tähtaja või mõistliku aja jooksul vastanud, kuna selle palve saanud liikmesriik on tagasivõtmispalve [Dublini III] määruse artikli 25 lõikes 1 ette nähtud

56 Dublini III määruse põhjenduse 5 kohaselt „peaks" vastutava liikmesriigi määramise menetlus „põhinema erapooletutel ja õiglastel alustel".

tähtaja jooksul juba tagasi lükanud ning pärast seda ei too aja möödumine kaasa vastutuse automaatset üleminekut palve saanud liikmesriigile. Sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjades, ei lähe vastutus palve esitanud liikmesriigile üle ka [Dublini III] määruse või määruse nr 1560/2003 alusel: kohtuasjas C-48/17 oli vastutus vastuvõtmispalve vaikimisi rahuldamise alusel juba kindlaks tehtud ning kohtuasja C-47/17 asjaoludel oli palve esitanud liikmesriigil õigus käsitada Eurodacist saadud kokkulangevust usaldusväärse tõendina, mille kohaselt langeb vastutus palve saanud liikmesriigile kui esimese varjupaigataotluse saanud riigile.

106. Komisjon on seisukohal, et „[e]rinevalt sellest, mida paistab arvavat eelotsusetaotluse esitanud kohus, ei olnud Madalmaade ametiasutused kohustatud tunnistama end vastutavaks kohe, kui palve saanud liikmesriigile uuesti läbivaatamise taotlusele vastamiseks ette nähtud soovituslik kahenädalane tähtaeg möödus. Madalmaad ei ole sugugi ebamõistlikult talitanud, oodates mitu kuud, et Saksa ametiasutused lahendaksid probleemi […], mida uuesti läbivaatamise taotlused nende jaoks endast kujutasid. Viimaks tunnistasid Madalmaad end 14. detsembril 2016 pädevaks, mis on põhjendatav Dublini III määruse artikli 3 lõike 1 või artikli 17 alusel."

107. Oma vastustes Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele märgib Saksamaa valitsus, et „kui palve saanud liikmesriik vastab vastu- või tagasivõtmispalvele Dublini III määruse artikli 22 lõigetes 1 ja 6 ning artikli 25 lõikes 1 sätestatud tähtaegade jooksul eitavalt, toob see põhimõtteliselt kaasa palve esitanud liikmesriigi vastutuse rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. See vastutus tekib hetkel, mil palve esitanud liikmesriik saab palve tagasilükkamise kätte." Ta lisab, et kui „palve saanud liikmesriik ei vasta määruse [nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 ette nähtud kahenädalase tähtaja jooksul, […] ei tulene sellest […] vastutuse üleminekut palve saanud liikmesriigile. Vastutavaks jääb palve esitanud liikmesriik. Kui palve saanud liikmesriigile pole enam võimalik seoses uute asjaoludega […] uut vastu- või tagasivõtmispalvet esitada, lõpeb uuesti läbivaatamise menetlus uuesti läbivaatamise taotluse tagasilükkamise kuupäeval või määruse [nr 1560/2003] artikli 5 lõikes 2 vastamiseks ette nähtud tähtaja tulemuseta möödumisel ning sellest alates hakatakse arvestama direktiivi [2013/32] artikli 31 lõikes 3 ette nähtud menetlustähtaega."

2. Õiguslik analüüs

108. Olen seisukohal, et kuna Dublini III määruse artikli 22 lõiked 1 ja 6 ega artikli 25 lõige 1 ei sätesta vastu- või tagasivõtmispalve saanud liikmesriigi eitava vastuse õiguslikke tagajärgi, ei muutu palve esitanud liikmesriik alates sellest hetkest automaatselt rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks.[57]

109. Kui Dublini III määruse artiklites 21 ja 23 ette nähtud kohustuslikest tähtaegadest on kinni peetud, võib palve esitanud liikmesriik nimelt esitada muule liikmesriigile kui esimene palve saanud liikmesriik veel ühe uue vastu- või tagasivõtmispalve, mille tulemusel võib rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks saada see muu liikmesriik.

110. Lisaks võib palve esitanud liikmesriik siis, kui ta leiab, et eitav vastus põhineb väärhinnangul või kui tema käsutuses on täiendavaid tõendeid,[58] paluda oma vastu- või tagasivõtmispalve määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 alusel kolme nädala jooksul pärast vastuse saamist uuesti läbi vaadata.

57 Vt käesoleva ettepaneku punktid 62 ja 63.

58 Tasub meenutada, et määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 1 kohaselt peab eitav vastus olema täielikult põhjendatud.

3. Olukord, kus liikmesriik võtab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest sõnaselgelt vastutuse

111. Arvan ka – *tingimusel, et Dublini III määruses, eriti selle III peatükis vastutava liikmesriigi leidmiseks ette nähtud kriteeriumid on täidetud* –, et määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 kohaselt vastutab palve saanud liikmesriik rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest siis, kui ta võtab selle vastutuse *sõnaselgelt* mõistliku aja jooksul,[59] pidades silmas konkreetse juhu eripäraseid asjaolusid.[60]

112. Seega tekib küsimus, mis on uuesti läbivaatamise taotlusele vastamiseks mõistlik aeg. Nagu ma käesoleva ettepaneku punktides 94–96 juba märkisin, on seda, mis on mõistlik aeg, minu arvates võimatu ette *in abstracto* kindlaks teha. Õiguskindluse paremaks tagamiseks on siiski kohane anda selle kohta liikmesriigi kohtule mõningaid suuniseid[61].

113. Arvestades, et palve saanud liikmesriik on ühele vastu- või tagasivõtmispalvele juba eitavalt vastanud ning et uuesti läbivaatamise taotlusele tuleb vastata soovitusliku kahenädalase tähtaja jooksul, leian ma, et kui sama isikut puudutavale uuesti läbivaatamise taotlusele jääb vastus tulemata pikema aja kui ühe kuu jooksul, mida võib erandlikel asjaoludel pikendada kahe kuuni, peab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutuse võtma palve esitanud liikmesriik. Kui palve saanud liikmesriik võtab aga mõistliku aja jooksul sõnaselgelt selle vastutuse, saab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik temast.

114. Seoses sellega meenutan, et kohtuasjas C-48/17 võtsid Itaalia ametiasutused pärast riigisekretäri 1. detsembri 2015. aasta uuesti läbivaatamise taotlust ning 18. jaanuari 2016. aasta meeldetuletust asjaomase isiku rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutuse 26. jaanuaril 2016, nimelt vähem kui kaks kuud pärast selle taotluse esitamist.

115. Kuigi selle kontrollimine, kas konkreetse juhtumi eripäraseid asjaolusid arvestades tegutses riigisekretär nõutava kiirusega, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, tundub mulle, et kui palve saanud liikmesriik võtab sõnaselgelt rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutuse nagu kõnealuses kohtuasjas, peab palve esitanud liikmesriik igal juhul sellest asjaomasele isikule võimalikult kiiresti teatama.

116. Madalmaade ametiasutused teatasid kohtuasjas C-48/17 arutatava põhikohtuasja kaebaja advokaadile, et kavatsevad jätta kaebaja rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemata ja anda selle üle Itaaliale, 31. märtsil 2016 ehk rohkem kui kaks kuud pärast seda, kui Itaalia ametiasutused olid 26. jaanuaril 2016 rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutuse võtnud.

117. Piiramata küll eelotsusetaotluse esitanud kohtu tehtavat kontrolli, tundub mulle, et Madalmaade ametiasutused ei tegutsenud selles suhtes nõutava kiirusega. Vajaduse korral on liikmesriigi õiguses ette nähtud sanktsioonide kohaldamine eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

4. Olukord, kus palve saanud liikmesriik jätab uuesti läbivaatamise taotlusele vastamata

118. Kuna määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõige 2 ei näe ette mingeid õiguslikke tagajärgi, kui palve saanud liikmesriik uuesti läbivaatamise taotlusele mõistliku aja jooksul ei vasta, ei tähenda selline vastamata jätmine, et see liikmesriik oleks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutuse võtnud.

59 Tasub meenutada, et kahenädalane tähtaeg on kõigest soovituslik tähtaeg. Pealegi on õigeaegne vastus minu arust mõistliku aja jooksul antud vastusega samaväärne.

60 Just siis muutub palve saanud liikmesriik rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks. Peale selle hakatakse alates just sellest hetkest, kui palve saanud liikmesriik on sõnaselgelt vastutuse võtnud, Dublini III määruse artikli 29 kohaselt arvestama asjaomase isiku üleandmiseks ette nähtud kuuekuist tähtaega.

61 Mida ei saa mingil juhul tõlgendada kohustuslike ülempiiridena.

119. Juhul, kui palve saanud liikmesriik ei vasta [62] uuesti läbivaatamise taotlusele mõistliku aja jooksul või keeldub rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutust võtmast, [63] on taotluse läbivaatamise eest minu arvates vastutav palve esitanud liikmesriik, [64] kes peab sellest asjaomasele isikule võimalikult kiiresti teatama, et too ei jääks teatavasse õiguslikku vaakumisse, [65] kus tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest ei vastuta ei palve esitanud ega palve saanud liikmesriik. Selline olukord oleks „Dublini III määruse süsteemis" täiesti vastuvõetamatu, kuna seda süsteemi iseloomustab vajadus tagada õiguskindlus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramisel, millest tuleneb kiirusenõue.

120. Tuleb märkida, et kohtuasjas C-47/17 möödus kaheksa kuud alates sellest, kui riigisekretär esitas Saksa ametiasutustele 14. aprillil 2016 uuesti läbivaatamise taotluse, kuni 14. detsembrini 2016, mil Madalmaade Kuningriik tunnistas end lõpuks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks [66], sest Saksa ametiasutused ei olnud tema uuesti läbivaatamise taotlusele vastanud [67].

121. Piiramata eelotsusetaotluse esitanud kohtu tehtavat kontrolli, olen ma seisukohal, et see ajavahemik on ebaproportsionaalne ja õigustamatu isegi siis, kui liikmesriike tabab suur rahvusvahelise kaitse taotlejate sissevool, ning selle suhtes tuleb kohaldada sellist trahvi, nagu liikmesriigi õiguses on ette nähtud.

122. Eeltoodust lähtuvalt tuleb viiendale ja kuuendale eelotsuse küsimusele vastata järgmiselt:

– kuna Dublini III määruse artikli 22 lõiked 1 ja 6 ega artikli 25 lõige 1 ei sätesta vastu- või tagasivõtmispalve saanud liikmesriigi eitava vastuse õiguslikke tagajärgi, ei muutu palve esitanud liikmesriik alates sellest hetkest automaatselt rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks;

– kui Dublini III määruse artiklites 21 ja 23 ette nähtud kohustuslikest tähtaegadest on kinni peetud, võib palve esitanud liikmesriik esitada muule liikmesriigile kui esimene palve saanud liikmesriik veel ühe vastu- või tagasivõtmispalve, mille tulemusel võib rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks saada see muu liikmesriik;

– kui pärast seda, kui vastu- või tagasivõtmispalvele on Dublini III määruse artikli 22 lõigetes 1 ja 6 ning artikli 25 lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul eitavalt vastatud, võtab määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 alusel uuesti läbivaatamise taotluse saanud liikmesriik mõistliku aja jooksul sõnaselgelt rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutuse, siis vastutab selle läbivaatamise eest tema ning peab sellest asjaomasele isikule võimalikult kiiresti teatama;

– seevastu juhul, kui palve saanud liikmesriik ei vasta uuesti läbivaatamise taotlusele mõistliku aja jooksul või keeldub rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutust võtmast, vastutab selle läbivaatamise eest palve esitanud liikmesriik ning peab sellest asjaomasele isikule võimalikult kiiresti teatama.

62 Olen arvamusel, et kuigi vastuses võib viidata üldistele asjaoludele, nagu rahvusvahelise kaitse taotlejate suur sissevool, peab see vastus siiski igal juhul puudutama konkreetselt asjaomast isikut.

63 Sellise olukorraga põhikohtuasjades tegemist ei ole.

64 Paratamatult.

65 Või vähemalt „õiguslikku halltsooni".

66 Tuleb meenutada, et selle põhikohtuasja kaebaja alustas nälja- ja janustreiki ning esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramisega hilinemise pärast.

67 Konkreetselt kohtuasjas C-47/17 arutatava põhikohtuasja kaebaja puhul Saksa ametiasutustele nähtavasti meeldetuletust ei saadetud. Lisaks selgub, et hoolimata sellest, et Madalmaade ja Saksa ametiasutused on Eurodac-süsteemi jaoks sõrmejälgede võtmise teemal suhelnud, ei ole Dublini III määruse artiklis 37 ette nähtud lepitusmenetlust alustatud. Komisjoni sõnul on see menetlus mõeldud juhuks, kui liikmesriigid ei suuda lahendada vaidlust küsimuses, mis on seotud Dublini III määruse kohaldamisega. Ta rõhutab, et seda menetlust *ei ole veel kunagi kohaldatud*.

VI. Ettepanek

123. Kõigist esitatud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele, mille on esitanud rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Haagi esimese astme kohus, Haarlemi kohtumaja, Madalmaad), järgmiselt:

– kuigi palve saajaks olev liikmesriik peab uuesti läbivaatamise taotlusele, mille komisjoni 2. septembri 2003. aasta määrus (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, näeb ette artikli 5 lõikes 2, püüdma vastata kahenädalase tähtaja jooksul, ei ole tal õiguslikku kohustust selle aja jooksul vastata. Lisaks ei näe määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõige 2 ette mingeid õiguslikke tagajärgi, kui uuesti läbivaatamise taotlusele selle aja jooksul ei vastata;

– maksimaalselt ühekuust tähtaega, mille 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, näeb ette artikli 25 lõikes 1, ei saa kohaldada määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise menetluses;

– palve saanud liikmesriik peab püüdma vastata määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõikes 2 ette nähtud uuesti läbivaatamise taotlusele kahenädalase tähtaja jooksul ja igal juhul mõistliku aja jooksul. Seda, kas palve saanud liikmesriik on vastamiseks võtnud mõistliku aja, tuleb hinnata eelotsusetaotluse esitanud kohtul igal konkreetsel juhul eraldi, võttes arvesse kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid;

– kuna määruse nr 604/2013 artikli 22 lõiked 1 ja 6 ega artikli 25 lõige 1 ei määra kindlaks vastu- või tagasivõtmispalve saanud liikmesriigi eitava vastuse õiguslikke tagajärgi, ei muutu palve esitanud liikmesriik alates sellest hetkest automaatselt rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks. Kui määruse nr 604/2013 artiklites 21 ja 23 ette nähtud kohustuslikest tähtaegadest on kinni peetud, võib palve esitanud liikmesriik esitada muule liikmesriigile kui esimene palve saanud liikmesriik veel ühe vastu- või tagasivõtmispalve, mille tulemusel võib rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks saada see muu liikmesriik. Kui pärast seda, kui vastu- või tagasivõtmispalvele on määruse nr 604/2013 artikli 22 lõigetes 1 ja 6 ning artikli 25 lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul eitavalt vastatud, võtab määruse nr 1560/2003 artikli 5 lõike 2 kohaselt uuesti läbivaatamise taotluse saanud liikmesriik mõistliku aja jooksul sõnaselgelt rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutuse, siis vastutab selle läbivaatamise eest tema ning peab sellest asjaomasele isikule võimalikult kiiresti teatama. Seevastu juhul, kui palve saanud liikmesriik ei vasta uuesti läbivaatamise taotlusele mõistliku aja jooksul või keeldub rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutust võtmast, vastutab selle läbivaatamise eest palve esitanud liikmesriik ning peab sellest asjaomasele isikule võimalikult kiiresti teatama.