Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 10. novembril 2016[1]

Kohtuasi C-528/15

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie
versus
Salah Al Chodor,
Ajlin Al Chodor,
Ajvar Al Chodor

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus — Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumid ja mehhanismid — Määrus (EL) nr 604/2013 (Dublin III) — Artikli 28 lõige 2 — Kinnipidamine üleandmise eesmärgil — Artikli 2 punkt n — Märkimisväärne põgenemise oht — Õigusaktis määratletud objektiivsed kriteeriumid — Niisuguseid kriteeriume määratleva siseriikliku õigusakti puudumine

I. Sissejuhatus

1. Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) küsib oma eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtult määruse (EL) nr 604/2013[2] (edaspidi „Dublini III määrus“) nende sätete tõlgendamise kohta, mis piiritlevad liikmesriikide õigust rahvusvahelise kaitse taotlejat[3] (edaspidi „taotleja“) kinni pidada kuni tema üleandmiseni tema taotluse käsitlemise eest vastutavasse liikmesriiki.

2. Vastavalt selle määruse artikli 28 lõikele 2 on selle õiguse teostamise tingimuseks, et on olemas asjaomase isiku „märkimisväärne põgenemise oht“. Sama määruse artikli 2 punktis n, kus on määratletud „põgenemisoht“, on ette nähtud, et seda ohtu tuleb hinnata iga üksikjuhtumi puhul „õigusaktis määratletud objektiivsete kriteeriumide alusel“.

3. Tšehhi õigusaktides ei olnud põhikohtuasja aluseks olnud faktiliste asjaolude toimumise ajal neid kriteeriume sätestatud, kuid seadusandlik muudatusettepanek nende sätestamiseks oli siiski esitatud. Tšehhi valitsuse sõnul on see muudatusettepanek nüüdseks vastu võetud.

1 — Algkeel: prantsuse.

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

3 — Nagu nähtub Dublini III määruse artikli 2 punktist b ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9), artikli 2 punktist h koostoimes, tähistab mõiste „rahvusvahelise kaitse taotleja“ sisuliselt kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut, kes on esitanud taotluse pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi saamiseks.

4. Sellega seoses küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas Dublini III määruse artikli 2 punktis n sätestatud nõue, et objektiivsed kriteeriumid, mis võimaldaksid hinnata põgenemisohu olemasolu, peavad olema „õigusaktis“ määratletud, tähendab, et peab olema vastu võetud eraldi õigusakt, või võib see nõue olla täidetud ka siis, kui niisugused kriteeriumid tulenevad liikmesriigi kõrgemate kohtute kohtupraktikast ja/või halduspraktikast.

II. Õiguslik raamistik

A. *EIÕK*

5. 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikli 5 lõikes 1 on sätestatud:

„Igaühel on õigus isikuvabadusele ja -puutumatusele. Kelleltki ei või võtta tema vabadust, välja arvatud seaduses kindlaksmääratud korras järgmistel juhtudel:

[…]

f) seaduslik vahistamine või kinnipidamine, et vältida isiku loata sissesõitu riiki või et võtta meetmeid isiku väljasaatmiseks või -andmiseks.“

6. EIÕK artiklis 53 on sätestatud, et „[ükski selle konventsiooni säte] ei piira ega jäta ilma ühestki inimõigusest ega põhivabadusest, mis on ette nähtud konventsiooniosalise seadustes või lepingutes, mille osaline ta on“.

B. *Liidu õigus*

1. Harta

7. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikkel 6 näeb ette, et „[i]gaühel on õigus isikuvabadusele ja turvalisusele“.

8. Harta artiklis 52 on ette nähtud:

„1. Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

[…]

3. Hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooniga tagatud õigustele, on samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud. See säte ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist.

[…]“.

2. Dublini III määrus

9. Dublini III määruse põhjenduse 20 kohaselt:

„Taotlejate kinnipidamist tuleks kohaldada kooskõlas põhimõttega, et isikut ei tohiks kinni pidada ainult sel põhjusel, et ta taotleb rahvusvahelist kaitset. Kinnipidamine peaks olema võimalikult lühiajaline ning lähtuma vajaduse ja proportsionaalsuse põhimõttest. Eelkõige peab taotlejate kinnipidamine olema kooskõlas Genfi konventsiooni artikliga 31. Käesoleva määruse kohased menetlused seoses kinnipeetud isikuga tuleks läbi viia esmajärjekorras, võimalikult lühikese tähtajaga. Kinnipidamist reguleerivate üldtagatiste, samuti kinnipidamistingimuste osas peaksid liikmesriigid vajaduse korral kohaldama direktiivi 2013/33/EL sätteid ka neile isikutele, keda peetakse kinni käesoleva määruse alusel.“

10. Selle määruse artikli 2 punktis n on „põgenemisoht“ määratletud kui „õigusaktis määratletud objektiivsete kriteeriumide alusel üksikjuhtumi kohta antud hinnang, et esineb oht, et taotleja või kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kelle suhtes kohaldatakse üleandmismenetlust, võib põgeneda“.

11. Nimetatud määruse artiklis 28 „Kinnipidamine“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid ei tohi isikut kinni pidada ainult sel põhjusel, et tema suhtes kohaldatakse käesolevas määruses sätestatud menetlust.

2. Liikmesriigid võivad isikuid kinni pidada, et tagada üleandmismenetluse täideviimine vastavalt käesolevale määrusele, kui on olemas asjaomaste isikute märkimisväärne põgenemise oht, hinnates igat juhtumit eraldi ning juhul, kui kinnipidamine on proportsionaalne, kui muid, leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada.

[…]“.

3. Direktiiv 2013/33

12. Direktiivi 2013/33/EL [4] (edaspidi „vastuvõtu direktiiv“) põhjenduses 15 on sätestatud:

„Taotlejate kinnipidamist tuleks kohaldada kooskõlas põhimõttega, et isikut ei või kinni pidada üksnes selle alusel, et ta taotleb rahvusvahelist kaitset, eelkõige kooskõlas liikmesriikide rahvusvaheliste õiguslike kohustustega ja Genfi konventsiooni artikliga 31. Taotlejaid võib kinni pidada ainult käesoleva direktiiviga ette nähtud väga selgelt kindlaksmääratud erandlike asjaolude korral ning lähtuma nii sellise kinnipidamise viisi kui ka eesmärgi puhul vajaduse ja proportsionaalsuse põhimõttest. Kui taotlejat peetakse kinni, peaks tal olema tõhus juurdepääs vajalikele menetlustagatistele, näiteks õiguskaitsevahendile siseriiklikus kohtus.“

13. Selle direktiivi artiklis 8 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid ei tohi isikut kinni pidada ainult sel põhjusel, et ta on taotleja vastavalt [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta] direktiivile 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta.

2. Liikmesriigid võivad vajaduse korral ja igat juhtumit eraldi hinnates pidada taotlejat kinni, kui muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada.

4 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96).

3. Taotlejat võib pidada kinni üksnes:

[…]

f) vastavalt [Dublini III] määruse […] artiklile 28.

Kinnipidamise alused sätestatakse siseriiklikus õiguses.“

C. *Tšehhi õigus*

14. Seaduse nr 326/1999 välismaalaste viibimise kohta Tšehhi Vabariigi territooriumil ja teatud seaduste muutmise kohta (zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, edaspidi „välismaalaste riigis viibimise seadus“) § 129 lõikes 1 on ette nähtud, et „[p]olitsei peab kinni välismaalase, kes on sisenenud Tšehhi Vabariiki või viibinud seal ebaseaduslikult, ainult ajavahemikuks, mida on vaja selleks, et tagada üleandmismenetluse täideviimine enne 13. jaanuari 2009 Euroopa Liidu teise liikmesriigiga sõlmitud rahvusvahelise lepingu või Euroopa ühenduste vahetult kohaldatavate õigusaktide alusel“.

15. Eelotsusetaotluse tegemise ajal oli alustatud seadusandlikku menetlust välismaalaste riigis viibimise seaduse § 129 muutmiseks lõike 4 lisamisega, mis oli sätestatud järgmiselt:

„Politsei otsustab välismaalase kinni pidada eesmärgiga anda ta üle riiki, kes on seotud liidu vahetult kohaldatavate õigusaktidega, vaid siis, kui on olemas märkimisväärne põgenemise oht. Märkimisväärne põgenemise oht on olemas eelkõige juhul, kui välismaalane on viibinud Tšehhi Vabariigis ebaseaduslikult, on juba varem vältinud üleandmist riiki, kes on seotud liidu vahetult kohaldatavate õigusaktidega, või on püüdnud põgeneda või väljendanud kavatsust mitte järgida lõplikku otsust anda ta üle riiki, kes on seotud liidu vahetult kohaldatavate õigusaktidega, või juhul, kui selline kavatsus nähtub tema käitumisest. Märkimisväärseks põgenemise ohuks peetakse ka seda, kui välismaalane, kes antakse üle sellisele riigile, kes on seotud liidu vahetult kohaldatavate õigusaktidega ega külgne vahetult Tšehhi Vabariigiga, ei saa iseseisvalt seaduslikult reisida sellesse riiki ega anda elukoha aadressi Tšehhi Vabariigis.“

16. Komisjoni kirjalike seisukohtade kohaselt võttis Tšehhi seadusandja selle muudatusettepaneku vastu 11. novembril 2015. Tšehhi valitsus kinnitas kohtuistungil nimetatud muudatusettepaneku vastuvõtmist.

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

17. Tšehhi Vabariigi politsei kontrollis 7. mail 2015 Iraagi kodanikke Salah Al Chodori ja tema kahte poega Ajlin ja Ajvar Al Chodori (edaspidi „Al Chodorid“). Kuna nad ei esitanud isikut tõendavat dokumenti, algatas Policie České republiky, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Tšehhi Vabariigi politsei Ústí maakonna osakonna välismaalaste politsei allüksus, edaspidi „välismaalaste politsei“) nende vastu haldusmenetluse.

18. Ülekuulamisel välismaalaste politsei poolt teatasid Al Chodorid, et nad on rahvuselt kurdid ja et nende küla olid okupeerinud terroristliku organisatsiooni Islamiriigi võitlejad. Ütluste kohaselt olid Al Chodorid saabunud Türgi kaudu Kreekasse, kust nad jätkasid teekonda veoautoga. Ungaris pidas politsei nad kinni ja võttis neilt sõrmejäljed. Salah Al Chodor teatas, et ta kirjutas siis alla teatud dokumentidele. Järgmisel päeval viidi Al Chodorid raudteejaama ja saadeti edasi põgenikelaagrisse. Kaks päeva hiljem lahkusid nad sellest laagrist kavatsusega minna oma sugulaste juurde Saksamaal.

19. Kui välismaalaste politsei oli Al Chodorid Tšehhi Vabariigi territooriumil kinni pidanud, tegi ta otsingu Eurodaci andmebaasis ja tuvastas, et nad olid esitanud varjupaigataotluse Ungaris. Asjaomastel isikutel ei olnud elamisluba ega reisidokumente. Nende rahalised vahendid ei võimaldanud neil tagada endale majutuskohta Tšehhi Vabariigis ning neil ei olnud ka kontaktisikut, kes oleks saanud neid selles aidata.

20. Välismaalaste politsei leidis, et kuna Al Chodorid olid lahkunud põgenikelaagrist Ungaris, ootamata ära, et nende varjupaigataotluse kohta tehtaks otsus, et nad olid teadlikud oma riigis viibimise ebaseaduslikkusest ja et nad olid teatanud, et nad kavatsevad reisida edasi Saksamaale, oli olemas märkimisväärne oht, et nad põgenevad. Selle tuvastuse põhjal ja arvestades, et nende suhtes ei oleks saanud kohaldada muid leebemaid sunnimeetmeid, pidas välismaalaste politsei 8. mai 2015. aasta otsusega välismaalaste riigis viibimise seaduse § 129 lõike 1 kohaldamisel koostoimes Dublini III määruse artikliga 28 asjaomased isikud kinni 30 päevaks. Selle kinnipidamise lõpus tuli Al Chodorid üle anda Ungarile, kuna see liikmesriik oli Dublini III määruse sätete alusel vastutav nende varjupaigataotluse läbivaatamise eest.

21. Krajský soud d'Ústí nad Labem (Ústí nad Labemi ringkonnakohus, Tšehhi Vabariik), kellele Al Chodorid esitasid selle otsuse peale kaebuse, tühistas selle. See kohus oli seisukohal, et kuna Tšehhi õigusaktides ei ole objektiivsed kriteeriumid, mille alusel saaks põgenemisohtu hinnata, määratletud, nagu seda nõuab Dublini III määruse artikli 2 punkt n, ei ole selle määruse artikli 28 lõikega 2 lubatud taotlejaid Tšehhi Vabariigis kinni pidada. Nimetatud kohus järgis sel viisil Bundesgerichtshofi (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim üldkohus)[5] ja Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus)[6] käsitlusviisi.

22. Kohe pärast välismaalaste politsei otsuse tühistamist Al Chodorid vabastati. Siis lahkusid nad Tšehhi Vabariigist teadmata suunas.

23. Välismaalaste politsei esitas Krajský soud d'Ústí nad Labemi (Ústí nad Labemi ringkonnakohus) kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Nejvyšší správní soudile (kõrgeim halduskohus). Välismaalaste politsei hinnangul ei ole ainuüksi seetõttu, et puuduvad siseriiklikud õigusnormid, mis määratleksid põgenemisohu objektiivsed kriteeriumid, Dublini III määruse artikli 28 lõige 2 mittekohaldatav.

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib seepärast teada, kas juhul, kui objektiivsed kriteeriumid, mis võimaldaksid põgenemisohu olemasolu hinnata, siseriiklikus õigusaktis puuduvad, on Dublini III määruse artikli 28 lõige 2 koostoimes artikli 2 punktiga n ja/või välismaalaste riigis viibimise seaduse § 129 lõikega 1 piisav õiguslik alus. Tal tekib küsimus, kas niisuguste kriteeriumide tunnustamine kõrgemate kohtute väljakujunenud kohtupraktikas või koguni halduspraktikas vastab selle määruse artikli 2 punkti n tähenduses „õigusaktis" määratlemise nõudele.

25. Selles suhtes viitab see kohus omaenda kohtupraktikale mõiste „märkimisväärne põgenemise oht" tõlgendamise kohta, nagu see tuleneb mitmest tema kohtuotsusest. Nendest ühe kohaselt on objektiivseks kriteeriumiks, mis võimaldab hinnata, et niisugune oht on olemas, liikmesriigi õigusakti varasem rikkumine koos liidu õigusakti rikkumisega[7]. Ühes teises kohtuotsuses tunnistas see kohus täiendavate kriteeriumidena muu hulgas asjaomase isiku sisenemist Schengeni alale ilma loata seal

5 — Bundesgerichtshof, 26.6.2014, V ZB 31/14.

6 — Verwaltungsgerichtshof, 19.2.2015, RO 2014/21/0075-5.

7 — Kohtuotsus, 10.6.2015, čj. 2 Azs 49/2015-50.

viibida koos vastuoluliste väidetega Tšehhi Vabariiki sisenemise kohta ja üldise usaldusväärsuse puudumisega [8]. Veel kahes teises kohtuotsuses tunnistati objektiivsete kriteeriumidena ebaseaduslikku sisenemist Tšehhi Vabariiki või seal ebaseaduslikku viibimist [9]. Ühes teises kohtuotsuses loeti selliseks kriteeriumiks isikut tõendavate dokumentide puudumist [10].

26. Peale selle märgib nimetatud kohus, et välismaalaste politsei tava taotlejate Dublini III määruse artikli 28 lõike 2 alusel kinnipidamise alal on ettenähtav, selles puudub meelevaldsus ja see on kooskõlas siseriikliku õigusaktiga, nagu seda on tõlgendatud tema väljakujunenud kohtupraktikas. Peale selle hinnatakse iga juhtumit eraldi.

27. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et Tšehhi seadusandja kavandab seda kohtupraktikat kodifitseerida välismaalaste riigis viibimise seaduse muutmisega, et lisada sellesse objektiivsete kriteeriumide loetelu, mis võimaldaksid hinnata põgenemisohtu.

28. Nendel asjaoludel otsustas Nejvyšší správní soud (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas üksnes seetõttu, et objektiivseid kriteeriume, mille alusel hinnata, kas esineb märkimisväärne oht, et välismaalane võib põgeneda (Dublini III määruse artikli 2 punkti n tähenduses), ei ole õigusaktis määratletud, on määruse artikli 28 lõikes 2 ette nähtud kinnipidamise abinõu mittekohaldatav?“

29. Kirjalikud seisukohad esitasid välismaalaste politsei, Tšehhi, Kreeka ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Komisjon. Tšehhi ja Ühendkuningriigi valitsus, nagu ka komisjon, osalesid 14. juuli 2016. aasta kohtuistungil.

IV. Õiguslik analüüs

A. *Esialgsed kaalutlused*

30. Käesoleva kohtuasja faktiline kontekst on tunnuslik viimastel aastatel laialdaselt täheldatud „teisese rände“ nähtusele, milles arvukad rahvusvahelise kaitse taotlejad suunduvad liikmesriigist, mis on Dublini III määruses [11] ette nähtud kriteeriumide alusel nende taotluse käsitlemise eest vastutav liikmesriik (sageli nimelt liikmesriik, kuhu nad esimesena sisenesid [12]), teistesse liikmesriikidesse, kus nad soovivad rahvusvahelist kaitset taotleda ja elama asuda [13].

8 — Kohtuotsus, 4.12.2014, čj. 9 Azs 199/2014-49.

9 — Kohtuotsused, 23.11.2011, čj. 7 As 79/2010-153, ja 17.6.2015, čj. 1 Azs 39/2015-56.

10 — Kohtuotsus, 9.10.2014, čj. 2 Azs 57/2014-30.

11 — Need kriteeriumid on tähtsuse järjekorras: sugulussidemete olemasolu (artiklid 8–11); liikmesriigi väljastatud kehtiva viisa või elamisloa omamine (artikkel 12) ja liikmesriigi territooriumile (seaduslik või mitte) sisenemine (artiklid 13–15).

12 — Vt Euroopa Komisjon, rände ja siseasjade peadirektoraat, „Evaluation of the Dublin III Regulation – Final Report“, 4.12.2015, lk 4.

13 — Vt komisjoni 6. aprilli 2016. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule (COM (2016) 197 final, lk 4).

31. Niisuguse rände oludes võib liikmesriik, kelle territooriumil taotleja asub, paluda liikmesriigilt, keda ta peab Dublini III määruse sätete alusel vastutavaks, et see võtaks taotleja vastu (või tagasi)[14]. Kui palve saajaks olev liikmesriik selle taotluse vastu võtab, annab palve esitajaks olev liikmesriik taotleja selles määruses ette nähtud menetluse (edaspidi „üleandmismenetlus“)[15] kohaselt sinna üle. Selle menetluse täideviimiseks on nimetatud määrusega lubatud kasutusele võtta – rangete tagatistega piiritletult – sunnimeetmeid, nagu kinnipidamine[16] ja lahkumine järelevalve all või saatjaga[17].

32. Nii on Dublini III määruse artikli 28 lõikega 2 – millele viitab vastuvõtu direktiivi artikli 8 lõike 3 punkt f – liikmesriikidel lubatud taotlejat kinni pidada, kui on täidetud kolm tingimust.

33. Esimene on, et kinnipidamine vastab niisuguse meetme eesmärgile ja eeldab, et meedet rakendatakse selleks, „et tagada üleandmismenetluse täideviimine […] kui on olemas […] märkimisväärne põgenemise oht, hinnates igat juhtumit eraldi“. Selle määruse artikli 2 punktis n on „põgenemisoht“ määratletud kui „õigusaktis määratletud objektiivsete kriteeriumide alusel üksikjuhtumi kohta antud hinnang, et esineb oht, et taotleja […] võib põgeneda“.

34. Teine ja kolmas tingimus on vastavalt, et kinnipidamine on proportsionaalne ja vajalik, see tähendab, et ei ole leebemaid sunnimeetmeid selle tõhusalt asendamiseks.

35. Eelotsuse küsimus puudutab nendest tingimustest ainult esimese ulatust ja täpsemalt nõuet, et põgenemisohu objektiivsed kriteeriumid peavad olema vastavalt nimetatud määruse artikli 2 punktile n „õigusaktis määratletud“. Küsimus ei puuduta nende kriteeriumide kehtivust sisuliselt, nimelt nende objektiivsust ega kooskõla kinnipidamise proportsionaalsuse ja vajalikkuse nõuetega.

36. Järgnevalt esitatud põhjustel leian ma, et objektiivsed kriteeriumid, mis võimaldavad hinnata põgenemisohu olemasolu, peavad olema määratletud õigusaktis, st seadusandja poolt vastu võetud kirjalike õigusnormidega.

B. *EIÕK artikli 5 lõike 1 punktist f tulenev taotlejate vabaduse õiguse minimaalne kaitse*

37. Dublini III määruse artikli 2 punktis n endas ei ole põgenemisohu objektiivsed kriteeriumid kindlaks määratud, vaid on selleks viidatud liikmesriikide siseriiklikule õiguskorrale.

38. Selleks on selle määruse teatud keeleversioonides, nagu bulgaaria-, hispaania- ja saksakeelses versioonis kasutatud artikli 2 punktis n väljendit, mis vastab prantsuskeelsele terminile „seadus“ ja tähistab põhimõtteliselt üksnes seaduses sätestatud norme. Teistes, sealhulgas inglise-, poola- ja slovakikeelses versioonis kasutatakse üldisemat sõnastust, mis vastab prantsuskeelsele terminile „õigus“ ja mis hõlmab üldises tähenduses mitte ainult seaduses sätestatud norme, vaid ka teisi õigusnorme.

14 — Vastuvõtmine on ette nähtud olukorras, kus asjaomane isik ei ole palve saajaks olevas liikmesriigis veel rahvusvahelise kaitse taotlust esitanud (Dublini III määruse artiklid 20–23). Tagasivõtmine on kohaldatav siis, kui – nagu käesolevas asjas – taotleja esitas seal taotluse enne palve esitajaks oleva liikmesriigi territooriumile saabumist (selle määruse artiklid 24–27).

15 — Dublini III määruse artiklid 29–33.

16 — Dublini III määruse artikkel 28.

17 — Dublini III määruse artikli 29 lõike 1 teine lõik.

39. Lisaks sellele erinevusele sama määruse eri keeleversioonide vahel rõhutas eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale viidates, et isegi terminit „seadus“ ei saa tõlgendada üheselt. Käesolevas kohtuasjas käsitleti nii kirjalikes seisukohtades kui ka suulises arutelus seega suurel määral küsimust, kas põhiõiguste järgimine, nagu need on tagatud EIÕK-ga ja neid tõlgendab Euroopa Inimõiguste Kohus – ja mis on vastavalt ELL artikli 6 lõikele 3 üldpõhimõtetena liidu õiguse osaks [18] – nõuab, et põgenemisohu objektiivsed kriteeriumid oleksid määratletud seadusandluses.

40. Tšehhi ja Ühendkuningriigi valitsus väitsid, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt ei piirdu „seadus“ EIÕK tähenduses [19] seadusandlike aktidega, vaid hõlmab ka muid õiguse allikaid, tingimusel et need on „sisulise“ selgusega, ettenähtavad ja kättesaadavad [20]. Väljakujunenud kohtupraktika või järjepidev halduspraktika on nende sõnul käesoleval juhul niisuguste tunnustega [21]. Kreeka valitsus ja komisjon vaidlustavad selle järelduse.

41. Tšehhi valitsus väitis kohtuistungil ühtlasi, et EIÕK artikli 5 lõike 1 punktist f tulenev seaduslikkuse tingimus – mis on tema sõnul juba olemas Dublini III määruse artikli 28 lõikes 2, puudutab igal juhul ainult taotlejate õigusse vabadusele sekkumise *õiguslikku alust*. See tingimus ei seondu tema arvates aga *piiridega*, mis on põgenemisohu hindamise objektiivsete kriteeriumidega piiritlemise näol sellele sekkumisele seatud.

42. Ilma et oleks vaja viimati nimetatud väite õigsust kontrollida, leian omakorda, et mõiste „õigusakt“ Dublini III määruse artikli 2 punkti n tähenduses on selle eriomast konteksti ja eesmärki [22] silmas pidades iseseisva ja erineva tähendusega mõistest „seadus“ EIÕK tähenduses.

43. Rõhutan sellega seoses, et EIÕK sätted kujutavad endast ainult põhiõiguste minimaalse kaitse taset, ilma et see piiraks võimalust kehtestada liidu õiguses ulatuslikumat kaitset [23].

44. Tahan kõigepealt näidata, et liidu seadusandja tegi Dublini III määruse ja vastuvõtu direktiivi sätetega, mis piiravad liikmesriikide õigust taotlejaid kinni pidada, valiku anda viimaste õigusele vabadusele ulatuslikum kaitse, kui tuleneb EIÕK artikli 5 lõike 1 punktist f, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus.

45. Seejärel esitan põhjused, mille pärast nõue, et põgenemisohu kriteeriumid peavad olema määratletud „õigusaktis“ selle määruse artikli 2 punkti n tähenduses aitab täita tugevdatud kaitse eesmärki ja eeldab seda silmas pidades, et need kriteeriumid peavad olema kindlaks määratud seadusandluses.

18 — Vt eelkõige arvamus 2/13, 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, punkt 179). Tuletan ühtlasi meelde, et harta artikli 52 lõike 3 alusel on hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, samad, mis on neile nimetatud konventsiooniga ette nähtud. Seega, kuna harta artiklis 6 ette nähtud õigused vastavad EIÕK artikliga 5 tagatud õigustele (vt selgitused põhiõiguste harta kohta (ELT 2007, C 303, lk 19)), tuleb nimetatud artikli 6 tõlgendamisel võtta arvesse Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika selle sätte kohta (kohtuotsus, 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 44)). Harta artikli 52 lõige 3 ei takista aga anda liidu õigusega nendele õigustele ulatuslikumat kaitset.

19 — See väljend on võetud EIÕK artiklite 8–11 lõikest 2, mis nõuab, et igasugune sekkumine nende artiklitega sätestatud õigustesse peab olema „ette nähtud seadusega“. Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul on see tingimus sama ulatusega nagu tingimus, mis nõuab, et igasugune EIÕK artikli 5 lõike 1 punktiga f kaitstud õiguse vabadusele piiramine peab toimuma „seaduses kindlaksmääratud korras“ ja olema „seaduslik“ (Euroopa Inimõiguste Kohus, 25.6.1996, Amuur *vs.* Prantsusmaa (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, § 50) ja 9.7.2009, Mooren *vs.* Saksamaa (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, § 76)).

20 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, 6.3.2001, Dougoz *vs.* Kreeka (CE:ECHR:2001:0306JUD004090798, § 55); 21.10.2013, Del Río Prada *vs.* Hispaania (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125) ja 1.9.2015, Khlaifia jt *vs.* Itaalia (CE:ECHR:2015:0901JUD001648312, § 64).

21 — Märgin, et kohtuotsuses, 11.4.2013, Firoz Muneer *vs.* Belgia (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, §-d 59 ja 60) oli Euroopa Inimõiguste Kohus seisukohal, et väljakujunenud kohtupraktika on piisav õiguslik alus isiku EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti f alusel kinnipidamise pikendamiseks. Mulle ei ole seevastu teada ühtegi pretsedenti, kus Euroopa Inimõiguste Kohus oleks pidanud halduspraktikat piisavaks õiguslikuks aluseks põhiõigusse sekkumiseks.

22 — Tuletan siinkohal meelde, et kui liidu õigusakti keeleversioonides on erinevusi, tuleb asjaomast sätet tõlgendades lähtuda selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärkidest. Vt eelkõige kohtuotsus, 9.6.2011, Eleftheri tileorasi ja Giannikos (C-52/10, EU:C:2011:374, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 — Vt EIÕK artikkel 53 ja harta artikli 52 lõige 3.

C. Liidu seadusandja soov tugevamini kaitsta taotlejate õigust vabadusele

46. Üks Dublini III määruse ja vastuvõtu direktiiviga tehtud olulisemaid edasiminekuid seisneb nende tagatiste tugevdamises, millega piiritletakse liikmesriikide õigust taotlejaid kinni pidada. Nagu on märgitud selle direktiivi põhjenduses 15, soovis liidu seadusandja, et nende isikute kinnipidamine – mis kujutab endast eriti tõsist sekkumist nende harta artikliga 6 tagatud [24] põhiõigusse vabadusele – peab piirduma ainult „erandlike asjaoludega“ [25].

47. Nende õigusaktidega on seega oluliselt piiratud kaalutlusruumi, mis on liikmesriikidel vabaduse võtmisel taotlejatelt, kelle suhtes on algatatud üleandmismenetlus.

48. Enne nende õigusaktide jõustumist oli taotlejate kinnipidamine liidu teiseses õiguses määratletud vaid minimaalselt. Dublini III määrusele eelnev määrus, nimelt määrus (EÜ) nr 343/2003 (Dublini II määrus) [26] ei sisaldanud ühtegi sellekohast sätet. Kohaldati seega üldisi tagatisi, mis olid sätestatud vastuvõtu direktiivile eelnenud õigusakti, nimelt direktiivi 2003/9/EÜ [27] artikli 7 lõikes 3. Selles õigusnormis oli sätestatud, et „[v]ajaduse korral, *näiteks* avaliku korraga seotud õiguslikel põhjustel, võivad liikmesriigid paigutada taotluse esitaja teatavasse kohta vastavalt oma siseriiklikule õigusele“ (kohtujuristi kursiiv). Põhjused, mille tõttu võidi taotlejalt vabadus võtta, ei olnud seega ühtlustatud. Direktiivile 2013/32/EL (edaspidi „menetlusdirektiiv“) [28] eelnenud direktiivi, nimelt direktiivi 2005/85/EÜ [29] artikli 18 lõikes 1 oli peale selle täpsustatud, et isikut ei peeta kinni ainult sel põhjusel, et ta on varjupaigataotleja.

49. Liikmesriikide õigust pidada taotlejaid kinni kuni nende üleandmiseni, tuleb piirata ka liikmesriikide EIÕK artikli 5 lõige 1 punktist f tulenevate kohustustega [30]. Selle sättega on osalisriikidel lubatud oma pädevuste teostamisel rändevoogude haldamisel piirata isiku õigust vabadusele selleks, et vältida isiku loata sissesõitu riiki (esimene variant) või siis, kui isiku vastu on algatatud menetlus väljasaatmiseks või -andmiseks (teine variant).

50. Euroopa Inimõiguste Kohus on teatavates kohtuotsustes [31] samastanud taotleja kinnipidamise tema taotluse läbivaatamise eest vastutavasse riiki üleandmise menetluse raames niisuguse isiku kinnipidamisega, kelle vastu on algatatud väljasaatmis- või väljaandmismenetlus EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti f teise variandi [32] tähenduses.

24 — Vt kohtuotsus, 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 56) ja analoogia alusel kohtuotsus, 28.4.2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 42).

25 — See erandlikkus nähtub ka Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) pagulaste ülemvoliniku suunistest varjupaigataotlejate kinnipidamisele kohaldatavate kriteeriumide ja nõuete ning kinnipidamise alternatiivide kohta 2012. aastal vastu võetud redaktsioonis, millele komisjon viitas oma ettepanekus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (KOM (2008) 815 lõplik, lk 6, punkt 4.1).

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

27 — Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (EÜT 2003, L 31, lk 18; ELT eriväljaanne 19/06, lk 101).

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

29 — Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13).

30 — Tuletan meelde, et EIÕK-ga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted (vt käesolev ettepanek, punkt 39).

31 — Euroopa Inimõiguste Kohus, 11.4.2013, Firoz Muneer *vs.* Belgia (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, § 53) ja 12.7.2016, A. M. jt *vs.* Prantsusmaa (CE:ECHR:2016:0712JUD002458712, §-d 64 ja 65).

32 — Argumentide kohta, mis toetavad vastupidist põhiseisukohta, et taotleja üleandmismenetluse raames kinnipidamine ei kuulu kummagi EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti f variandi kohaldamisalasse, vt European Council on Refugees and Exiles, „The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation “, *AIDA Legal Briefing*, nr 1, juuni 2015, lk 7, ja Costello, C., „*The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*“, Oxford University Press, Oxford, 2016, lk 296 ja 297.

51. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt ei ole aga isiku niisuguse menetluse raames kinnipidamise tingimuseks, et see meede peab olema „vajalik näiteks selleks, et vältida põgenemisohtu“ [33]. Kinnipidamismeetme kooskõla EIÕK artikli 5 lõike 1 punktiga f ei sõltu seega sellest, et peab olema põgenemisoht ja et puuduvad leebemad meetmed, mis võimaldaksid tagada asjaomase isiku väljasaatmise. Selleks on nõutav ainult, et on tegelikult algatatud nõuetekohase hoolsusega toiminguid väljasaatmiseks [34].

52. Dublini III määruse ja vastuvõtu direktiivi vastuvõtmisega pooldas liidu seadusandja nende taotlejate õigusele vabadusele, kelle suhtes on algatatud üleandmismenetlus, suuremat kaitset, kui tuleneb EIÕK artikli 5 lõike 1 punktist f, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus [35].

53. See on nii esiteks seepärast, et selle määruse artikli 28 lõikega 2 on nende taotlejate kinnipidamine lubatud ainult tingimusel, et on olemas märkimisväärne põgenemise oht. Ja seega on – nagu nähtub ka nimetatud määruse artikli 28 lõikest 1 – keelatud taotleja kinnipidamine ainult sel põhjusel, et on algatatud üleandmismenetlus [36].

54. Pealegi on vastuvõtu direktiivi artikli 8 lõikes 3 nüüd esitatud ammendav loetelu põhjustest, mille tõttu võib taotlejat kinni pidada. Nende hulgas on selle õigusnormi punktis f kinnipidamine üleandmiseks vastavalt Dublini III määruse artiklile 28.

55. Teiseks on selle määruse artikli 28 lõikes 2, nagu ka vastuvõtu direktiivi artikli 8 lõikes 2 ette nähtud, et kinnipidamine peaks olema viimane abinõu, mis on mõeldav vaid siis, kui leebemad alternatiivsed sunnimeetmed puuduvad.

56. Eespool nimetatud õigusnormid tervikuna kajastavad seega liidu seadusandja soovi, et taotlejate kinnipidamine peab piirduma ainult erandlike asjaoludega, nagu nähtub vastuvõtu direktiivi põhjendusest 15 ja nagu Euroopa Kohus rõhutas kohtuotsuses N. [37].

57. Esitatud kaalutlustel on minu arvates põhjendatud tõlgendada õigusnorme, millega on liikmesriikidel lubatud taotlejat kinni pidada, kitsalt. Seda silmas pidades tuleks kahtluse korral Dublini III määruse artikli 2 punkti n termini „õigusakt“ tõlgendamise suhtes eelistada tõlgendust, mis kaitseb rohkem taotlejate õigust vabadusele.

58. Nagu ma järgnevalt selgitangi, tugevdab põgenemisohu kriteeriumide loetlemine õigusaktis minu arvates taotlejate kaitset nende õiguse vabadusele meelevaldse kahjustamise eest. Selline loetlemine näib mulle lisaks vajalik selleks, et täita kahekordset eesmärki, mis seondub minu arvates nõudega, et need kriteeriumid peavad olema määratletud „õigusaktis“.

33 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, 15.11.1996, Chahal *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, §-d 112 ja 113); 10.7.2014, Rakhimov *vs.* Venemaa (CE:ECHR:2014:0710JUD005055213, §-d 119 ja 120) ja 27.11.2014, Khomullo *vs.* Ukraina (CE:ECHR:2014:1127JUD004759310, § 52).

34 — Euroopa Inimõiguste Kohus nüansseeris hiljuti seda kohtupraktikat, asudes seisukohale, et „erandkorras peab juhul, kui kaasas on laps, […] vabaduse võtmine olema vajalik selleks, et saavutada taotletavat eesmärki, nimelt selleks, et tagada perekonna väljasaatmine“ (Euroopa Inimõiguste Kohus, 12.7.2016, A. B. *vs.* Prantsusmaa (CE:ECHR:2016:0712JUD001159312, § 120)).

35 — Märgin siiski, et kui osalisriigi siseõiguses või liidu õigusega on riigile kehtestatud kohustus järgida tagatisi, mis on ulatuslikumad EIÕK-st tulenevatest kohustustest, nagu on selle konventsiooni artikliga 53 lubatud, „integreerib“ Euroopa Inimõiguste Kohus nende tagatiste järgimise sekkumise seaduslikkuse tingimusse ja kannab ise hoolt selle järgimise kontrollimise eest (vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, 2.10.2008, Rusu *vs.* Austria (CE:ECHR:2008:1002JUD003408202, §-d 54–58); 22.9.2015, Nabil *vs.* Ungari, (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612, §-d 31 ja 39–42) ja 5.7.2016, O. M. *vs.* Ungari (CE:ECHR:2016:0705JUD000991215, §-d 47–52)).

36 — Dublini III määruse artikli 28 lõige 1 erineb seega artikli 27 lõikest 1 ettepanekus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (KOM (2008) 820 lõplik). Kavandatud sättes ainult korrati direktiivi 2005/85 artikli 18 lõikes 1 sätestatud põhimõtet, et isikut ei tohiks kinni pidada „ainult sel põhjusel, et ta taotleb rahvusvahelist kaitset“. Vastu võetud säte näib rangem, kuna niisugust meedet ei õigusta ei taotleja seisund (vt Dublini III määruse põhjendus 20) ega isegi asjaolu, et on algatatud üleandmismenetlus.

37 — Kohtuotsus, 15.2.2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punktid 52, 56 ja 63) taotleja suhtes vastuvõtu direktiivi artikli 8 lõike 3 punkti e alusel avaliku korra või avaliku julgeoleku kaalutlustel kohaldatud kinnipidamismeetme kohta.

D. *Põgenemisohu kriteeriume määratleva õigusakti vajalikkus Dublini III määruse artikli 2 punktiga n taotletavate eesmärkide seisukohast*

1. Põgenemisohu kriteeriumide „õigusaktis“ määratlemise nõude kahekordne eesmärk

59. Põgenemisoht hõlmab vastavalt selle määratlusele Dublini III määruse artikli 2 punktis n ühelt poolt subjektiivset ja üksikasjalikku aspekti („üksikjuhtumi kohta“ [38]) ja teiselt poolt objektiivset ja üldist aspekti („õigusaktis määratletud objektiivsete kriteeriumide alusel“).

60. See määratlus kätkeb seega kahte kumulatiivset nõuet, et pädevad asutused – nimelt haldus- või õigusasutused [39] – on kohustatud iga üksikjuhtumi puhul hindama kõiki iga taotleja olukorda iseloomustavaid individuaalseid ja konkreetseid asjaolusid [40], tagades, et niisugune hindamine põhineks üldiselt ja abstraktselt kindlaks määratud objektiivsetel kriteeriumidel.

61. Sellega seoses kajastab nõue, et põgenemisohu kriteeriumid peavad olema määratletud „õigusaktis“, minu arvates kahekordset eesmärki.

62. Ühelt pool on selle eesmärk tagada, et need kriteeriumid annavad piisavad õiguskindluse tagatised. Selle kohta tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et kui liikmesriigid võtavad vastu määrust rakendavaid meetmeid, peavad need meetmed isegi juhul, kui need puudutavad neile selle määrusega antud kaalutlusõigust, olema vastavuses õiguskindluse põhimõttega kui liidu õiguse üldpõhimõttega [41]. Minu arvates on see põhimõte käesoleval juhul kohaldatav, kuna nimetatud kriteeriume määratledes rakendavad liikmesriigid Dublini III määruse artikli 28 lõiget 2 koostoimes selle määruse artikli 2 punktiga n selleks, et teostada neile esimesega nendest õigusnormidest antud õigust taotlejaid kinni pidada.

63. Selle nõude eesmärk on teiselt poolt tagada, et põgenemisohu kriteeriumide kohaldamise eest vastutavad asutused kasutavad iga üksikjuhtumi puhul kaalutlusõigust teatavates eelnevalt kindlaks määratud piirides.

64. Need eesmärgid nähtuvad ka direktiivi 2008/115/EÜ [42] (edaspidi „tagasisaatmise direktiiv“) ettevalmistavatest materjalidest, mille artikli 3 lõige 7 sisaldab peaaegu samasugust põgenemisohu määratlust nagu Dublini III määruse artikli 2 punktis n (ainult, et need sätted käsitlevad vastavalt isikut, kelle suhtes on algatatud „tagasisaatmismenetlus“, ja kellele kohaldatakse „üleandmismenetlust“).

38 — Seda nõuet väljendab ka Dublini III määruse artikli 28 lõikes 2 kasutatud väljend „hinnates igat juhtumit eraldi“.

39 — Vastavalt vastuvõtu direktiivi artikli 9 lõikele 2 on kinnipidamismeetme jaoks vajalik kirjalik korraldus haldusasutuselt või õigusasutuselt.

40 — Seega, kui asjaomase isiku olukorda ei ole üksikjuhtumi puhul hinnatud, siis ei piisa selleks, et järeldada, et on olemas põgenemisoht, sellest, et õigusaktis määratletud põgenemisohu üks (või mitu) kriteeriumi on täidetud (vt analoogia alusel kohtuotsus, 5.6.2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punktid 70–74)).

41 — Vt eelkõige kohtuotsused, 20.6.2002, Mulligan jt (C-313/99, EU:C:2002:386, punkt 46); 5.5.2011, Kurt und Thomas Etling jt (C-230/09 ja C-231/09, EU:C:2011:271, punkt 74) ja 5.11.2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, punkt 26).

42 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98).

65. Kuigi tagasisaatmise direktiiv ei ole rahvusvahelise kaitse taotlejatele kohaldatav [43] ja sellega reguleeritud kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil ja nende taotlejate kinnipidamist reguleerivad seega erinevad õigusnormid [44], võivad direktiivi kohta tehtud ettevalmistustööd minu arvates valgust heita selle määruse artikli 2 punkti n tõlgendamisele. See säte on nimelt nähtavalt inspireeritud nimetatud direktiivi artikli 3 lõikest 7, mille sisu ta võtab peaaegu sõna-sõnalt üle. Dublini III määruse ettevalmistavatest materjalidest ei ilmne pealegi mingit vaidlust selle määruse artikli 2 punktis n esitatud mõiste „põgenemisoht“ määratluse üle [45].

66. Lisan, et intensiivsuslävi, mille see oht peab ületama selleks, et oleks õigustatud kohaldada kinnipidamismeedet, varieerub olenevalt kohaldatavast õigusaktist. Tagasisaatmise direktiivi artikli 15 lõike 1 punktis a on seatud väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise tingimuseks, et on olemas „põgenemisoht“. Dublini III määruse artikli 28 lõige 2 omakorda nõuab, et taotlejalt kuni üleandmiseni vabaduse võtmiseks peab olema „märkimisväärne põgenemise oht“.

67. Peale selle on erinevalt tagasisaatmismenetlusest üleandmismenetlus nimelt ette nähtud taotlejate puhul, kes viibivad palve esitanud liikmesriigi territooriumil seaduslikult. Menetlusdirektiivi artikli 9 lõike 1 alusel nimelt – nagu on meelde tuletatud tagasisaatmise direktiivi põhjenduses 9 – on taotlejal õigus jääda liikmesriiki, kus ta taotluse esitas, kuni selle taotluse osas esimese astme otsuse langetamiseni või vajaduse korral kuni nimetatud otsuse peale esitatud kaebuse tulemuse selgumiseni [46]. Nii on see isegi juhul, kui see liikmesriik leiab, et tema ei ole selle taotluse käsitlemise eest vastutav, ja nõuab, et taotlejaga tegeleks Dublini III määruse sätete kohaselt mõni teine liikmesriik [47].

68. Nendel tingimustel on tagasisaatmise direktiiviga väljasaadetavate isikute kinnipidamise piiritlemiseks ette nähtud tagatised minu arvates *a fortiori* kohaldatavad nende taotlejate kinnipidamise suhtes, kelle suhtes on algatatud üleandmismenetlus.

69. Märgin siiski, et selle direktiivi vastuvõtmise menetluse raames komisjoni esialgne ettepanek põgenemisohu määratlust ei sisaldanud [48]. See lisati Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni (edaspidi „LIBE komisjon“) aruandesse, milles piirduti aga nõudega, et niisugust ohtu tuleb hinnata „individuaalsete ja objektiivsete kriteeriumide“ [49] alusel. Parlamendi seisukoht esimesel lugemisel, mille nõukogu heaks kiitis, asendas selle sõnastusega „õigusaktis määratletud objektiivsed kriteeriumid“ [50].

43 — Nii on see täpsemalt alates rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest kuni selle otsuse kohta esimeses astmes otsuse tegemiseni või vajaduse korral kuni selle otsuse peale esitatud kaebuse tulemuse selgumiseni (kohtuotsus, 30.5.2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 49)) (vt käesolev ettepanek, punkt 67).

44 — Kohtuotsus, 30.11.2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, punkt 45).

45 — Majandus- ja Sotsiaalkomitee esitas siiski selle määratluse kohta teatavad märkused (Opinion of the European Economic and Social Committee, SOK/333, 16.7.2009, lk 7).

46 — Kohtuotsus, 30.5.2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punktid 48 ja 49). Järelikult ei viibi taotleja „liikmesriigis ebaseaduslikult“ tagasisaatmisdirektiivi tähenduses ja teda ei saa seega liidu territooriumilt välja saata, kuni tema taotlus ei ole rahuldamata jäetud. See tagajärg tuleneb ka harta artiklis 18 viidatud Genfi 28. juuli 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artiklis 33 sätestatud mittetagasisaatmise põhimõttest.

47 — Tegelikult on taotlejal õigus jääda mitte üksnes tema taotlust läbivaatava liikmesriigi, vaid ka selle liikmesriigi territooriumile, kus ta taotluse esitas (kohtuotsus, 27.9.2012, Cimade ja GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594, punkt 48)).

48 — Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (KOM (2005) 391 lõplik, edaspidi „tagasisaatmise direktiivi ettepanek“).

49 — Aruanne tagasisaatmise direktiivi ettepaneku kohta, 20. september 2007, A6-0339/2007, 2005/0167 (COD), EP 374.321, lk 7. Tehti veel mitmesuguseid muudatusettepanekuid ja nendes nimetati „tõsiseid põhjuseid määratleda eraldi ja objektiivselt ja hinnata kohtute poolt“ (arengukomisjoni arvamus LIBE komisjonile tagasisaatmisdirektiivi ettepaneku kohta, 22.6.2007, 2005/0167 (COD), EP 386.728, lk 11) „siseriiklikus õiguses määratletud kriteeriume“ (LIBE komisjoni raporti projekt tagasisaatmisdirektiivi ettepaneku kohta, 13.6.2006, 2005/0167 (COD), EP 374.321v02-00, lk 9) või veel „õigusaktis määratletud objektiivseid kriteeriume“ (muudatusettepanek LIBE komisjoni raporti projekti kohta, 27.9.2006, 2005/0167 (COD), EP 378.672v01-00, lk 23).

50 — Esimesel lugemisel vastu võetud Euroopa Parlamendi seisukoht, 18.6.2008, EP-PE_TC1-COD(2005)00167, EP 400.777, lk 13.

70. See sõnastuse valik, isegi kui komisjoni ettepanek ei sisaldanud põgenemise ohu hindamise piiranguid ja LIBE komisjoni aruandes oli nimetatud ainult „individuaalseid ja objektiivseid kriteeriume“ nende allikat täpsustamata, ei saa olla juhuslik [51]. Minu arvates annab see tunnistust soovist tagada, et põgenemisohu üksikjuhtumi kaupa hindamiseks kasutatavad kriteeriumid on ettenähtavad, ja seada neid vastukaaluks selle hindamise eest vastutatavate ametiasutuste volile, piiritledes seda olemuselt üldiste ja abstraktsete objektiivsete kriteeriumidega.

2. Põgenemisohu kriteeriume määratleva õigusakti vajalikkus nende eesmärkide saavutamiseks

71. Mõlema eespool nimetatud eesmärgi täitmiseks on minu arvates vaja põgenemisohu objektiivsed kriteeriumid kindlaks määrata seadusandluses.

a) Õiguskindluse tagamise eesmärk

72. Õiguskindluse põhimõte tähendab sisuliselt, et meetmed, mille liikmesriik liidu õiguse kohaldamisel võtab, võimaldavad õigussubjektidel teada oma õiguste ja kohustuste ulatust ja oma käitumise tagajärgi ette näha [52]. Nagu Euroopa Kohus on juba tuvastanud [53], ei sõltu selle põhimõtte järgimine mitte ainult võetud meetmete sisust, vaid vajaduse korral ka selleks valitud õigusakti laadist.

73. Kuna minu arvates ei ole asjakohane ega isegi võimalik hinnata õigusakti, kohtupraktika ja halduspraktika vastavaid eeliseid õiguskindluse seisukohast abstraktselt, keskendun oma analüüsis põhikohtuasja iseloomustavatele eriasjaoludele.

74. Nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 25 märkisin, moodustab eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt välja toodud järjepideva kohtupraktika hulk kohtuotsuseid, mille ta on teinud ja millest igaühes on sedastatud üks või mitu kriteeriumi, mille järgi saab hinnata põgenemisohu olemasolu. Nende kriteeriumide loetelu on seega killustatud.

75. Niisugune järeldus tähendab ühtlasi, et see kohus on nimetatud kriteeriume igale tema menetluses olevale kohtuasjale iseloomulike eraldi asjaolude põhjal iga üksikjuhtumi puhul tunnustanud. Tšehhi valitsus tunnistas kohtuistungil võimalust, et halduspraktika ja kohtupraktika muutuvad, kui kogemuse varal tuleb välja veel teisi asjakohaseid kriteeriume põgenemisohu hindamiseks. Kohtupraktikas kinnitatakse seega eelnevalt halduspraktikas välja selgitatud kriteeriume.

76. Nendel asjaoludel ma kahtlen, et kõnealune halduspraktika ja kohtupraktika, isegi kui need on järjepidevad, annab piisavalt ettenähtavad tagatised. See on nii, kui arvestada kinnipidamismeetmega kaasnevat eriti tõsist sekkumist taotlejate põhiõigustesse – kui liidu seadusandja on pealegi ette näinud, et see sekkumine peab piirduma ainult erandjuhtudega [54].

77. Nimelt, kui põgenemisohu kriteeriumid võiksid tuleneda halduspraktikast või kohtupraktikast, mis võiks sel juhul seda praktikat kinnitada, võiksid need kriteeriumid nimetatud praktika suundumuste järgi kõikuda. Need ei pruugiks sellisel juhul koguni olla piisavalt püsivad, et pidada neid „määratletuks“, nagu seda nõuab Dublini III määruse artikli 2 punkt n.

51 — Märgin selles suhtes, et nõukogu 28. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (EÜT 1999, L 175, lk 43; ELT eriväljaanne 05/03, lk 368), lisas toodud 18. märtsil 1999 sõlmitud raamkokkuleppe tähtajalise töö kohta klauslis 2, millele viitas Ühendkuningriigi valitsus, soovis liidu seadusandja viidata teatud mõiste määratluse puhul vahet tegemata siseriiklikele õigusaktidele või muudele õigusallikatele. Ta viitas siis sõnaselgelt, mitte „seadusele“, vaid liikmesriikides „kehtivatele õigusaktidele, kollektiivlepingutele või kehtivatele tavadele“.

52 — Vt selle kohta kohtuotsused, 20.6.2002, Mulligan jt (C-313/99, EU:C:2002:386, punkt 47) ja 25.3.2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi jt (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 ja C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, punkt 85).

53 — Kohtuotsus, 20.6.2002, Mulligan jt (C-313/99, EU:C:2002:386, punkt 48).

54 — Vt käesolev ettepanek, punkt 46.

78. Tšehhi valitsus avaldas lisaks kohtuistungil kahtlusi selle halduspraktika, millest need kriteeriumid tulenevad, avalikustatuse suhtes. Avalikustamismeetmete puudumisel aga ei saa tagada nende kättesaadavust õigussubjektidele. Euroopa Kohus on muide selles suhtes asunud seisukohale, et lihtsalt halduspraktika, mis võib sõltuda ametiasutuse suvast ning mida ei ole piisavalt avalikustatud, ei ole nõutaval määral selge ja täpne selleks, et õiguskindluse nõue oleks täidetud [55].

79. Mõistagi, nagu märkis Ühendkuningriigi valitsus, ei anna ka põgenemisohu kriteeriumide määratlemine kirjutatud seaduses absoluutset õiguskindluse tagatist, arvestades nõuet, et niisugust ohtu tuleb hinnata eraldi ja konkreetselt. Selle hindamise piiritlemine aga õigusaktis kindlaks määratud kriteeriumidega annab minu arvates suuremad stabiilsuse ja järelikult õiguskindluse tagatised. Pealegi nõudiski liidu seadusandja minu arvates just haldus- ja õigusasutuste individuaalse kaalutlusõiguse meelevaldse kasutamise ohtude piiramiseks, et see õigus oleks piiritletud õigusaktis sätestatud kriteeriumidega [56].

80. Pealegi ei saaks keegi vastu vaielda, et taotlejate õigused oleksid vajaduse korral paremini kaitstud järjepideva kohtupraktika või halduspraktikaga, milles on sedastatud täpsed ja ranged kriteeriumid, kui õigusaktiga, milles on kehtestatud ebamäärased ja lubavad kriteeriumid. Selles suhtes igasuguse segaduse vältimiseks tuletan meelde, et esitatud küsimus puudutab ainult nõudeid põgenemisohu kriteeriumide normatiivse allika kohta. See ei puuduta seega teistsugust problemaatikat, mis seondub nende kriteeriumide sisuga [57].

b) Haldus- ja õigusasutuste individuaalse kaalutlusõiguse piiritlemise eesmärk

81. Õigusakti vastuvõtmine annab lisaks eelistele õiguskindluse osas täiendavad tagatised põgenemisohu hindamise eest vastutavate haldus- ja õigusasutuste kaalutlusõiguse väliseks kontrollimiseks ja selleks, et vajaduse korral anda korraldus taotleja kinni pidada.

82. Arvestades niisuguse põhiõigusse vabadusele sekkumise, mida kujutab endast selline meede, erilist tõsidust ja liidu seadusandja soovi, et see sekkumine peab piirduma ainult erandlike asjaoludega [58], peaks nende ametiasutuste kaalutlusõigus olema piiritletud nii, et see võimaldaks taotlejatel võimalikult paremini ennast kaitsta meelevaldsete vabaduse võtmiste eest. Seda silmas pidades on minu arvates oluline, et nende kriteeriumide sisu abstraktselt kindlaksmääramine ja nende kohaldamine konkreetsel juhul oleks institutsiooniliselt eri ametivõimude töö.

83. See ongi minu arvates Dublini III määruse artikli 2 punktist n tuleneva kahekordse nõude, s.o eraldi hindamise ja eelnevalt kindlaksmääratud objektiivsete kriteeriumidega piiritlemise tegelik mõte. Ühelt poolt kohustab see õigusnorm haldus- ja õigusasutusi võtma arvesse iga konkreetse juhtumi asjaolusid. Teiselt poolt tagab see, et selle individuaalse kaalutlusõiguse teostamisel juhindutaks üldistest ja abstraktsetest kriteeriumidest, mille on eelnevalt kindlaks määranud eraldiseisev ametivõim.

84. Nende kaalutluste alusel on minu arvates võimalik välistada, et nõue, et põgenemisohu objektiivsed kriteeriumid peavad olema määratletud „õigusaktis“, on täidetud, kui need on kindlaks määratud mitte õigusaktis, vaid halduspraktikas või kohtupraktikas [59].

55 — Kohtuotsus, 20.6.2002, Mulligan jt (C-313/99, EU:C:2002:386, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika). Ühes teises kontekstis otsustas Euroopa Kohus, et harta artikli 47 esimeses lõigus ette nähtud õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele piiramine rikub seda sätet, kuna see piirang oli sätestatud ühes halduskomitee juhendis (kohtuotsus, 17.9.2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, punkt 74)).

56 — Vt käesolev ettepanek, punktid 81–84.

57 — Vt käesolev ettepanek, punkt 35.

58 — Vt käesolev ettepanek, punkt 46.

59 — Kui minu hinnang selle nõude eesmärkidest esimese kohta (seoses õiguskindlusega) on tihedalt seotud käesoleva kohtuasja konkreetse kontekstiga, siis minu järeldus nendest eesmärkidest teise kohta (seoses haldus- ja õigusasutuste individuaalse kaalutlusõiguse piiritlemisega) on kehtiv, olenemata kõnealuse halduspraktika või kohtupraktika tunnustest.

85. Kinnituseks lisan kõigepealt, et käsitlusviis, mida ma soovitan järgida, vastab komisjoni käsitusviisile tema „Tagasisaatmise käsiraamatus“ tagasisaatmise direktiivi artikli 3 lõike 7 tõlgendamise suhtes [60].

86. Seejärel näib, et enamik liikmesriike tunnistab, et Dublini III määruse artikli 2 punktiga n on neile pandud kohustus määratleda põgenemisohu kriteeriumid oma õigusaktides, kui nad soovivad kasutusele võtta kinnipidamist, nagu nähtub vastustest kahele küsimustikule, mis saadeti liikmesriikide „siseriiklikele kontaktpunktidele“ Euroopa rändevõrgustiku päringute raames [61]. Enamik nendele küsimustikele vastanutest teatasid, et 2014. aastal olid põgenemisohu objektiivsed kriteeriumid määratletud siseriiklikus õigusaktis Dublini III määruse artikli 2 punkti n tähenduses või oli pooleli õigusakti sellekohane muutmine. Nii oli see Tšehhi Vabariigi puhul, kelle õigusakti muudeti selliselt pärast eelotsusetaotluse esitamist [62]. Ainult Ühendkuningriigi „siseriiklik kontaktpunkt“ vaidlustas nende kriteeriumide õigusaktis määratlemise nõude.

87. Lõppkokkuvõttes nõustub selle tõlgendusega mitu siseriiklikku kohut. Konkreetselt Bundesgerichtshof (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim üldkohus) oli seisukohal, et see õigusnorm nõuab, et põhjused, mis võimaldavad ettenähtavalt ja kontrollitavalt järeldada põgenemisohu olemasolu, peavad olema määratletud seadusandlikus aktis (et kohtupraktikast ei piisa) [63]. Ka Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) tegi sellesisulise otsuse, välistades muu hulgas sõnaselgelt vajaduse esitada eelotsusetaotlust põhjusel, et ükski muu tõlgendus ei ole võimalik [64]. Samamoodi rõhutas Cour Administrative (Luksemburgi kõrgeim halduskohus), et Dublini III määruse artikli 2 punktis n on silmas peetud seadusandliku akti laadi õigusnorme [65]. Raad van State (Madalmaade kõrgeim halduskohus) omakorda leidis, et põgenemisoht tagasisaatmise direktiivi artikli 3 lõike 7 tähenduses [66] peab põhinema seadusandlikus aktis määratletud objektiivsetel kriteeriumidel, kuna halduspraktikast sellisel juhul ei piisa [67].

V. Ettepanek

88. Kõike eespool öeldut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Nejvyšší správní soudi (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2016. aasta määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) artikli 2 punkti n ja artikli 28 lõiget 2 koostoimes tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigil ei ole lubatud rahvusvahelise kaitse taotlejat tema teise liikmesriiki üleandmise menetluse tagamiseks kinni pidada,

60 — Komisjoni 1. oktoobri 2015. aasta soovituse tagasisaatmise käsiraamatu kohta, mis on mõeldud liikmesriikide pädevatele asutustele tagasisaatmisega seotud küsimuste lahendamisel (C (2015) 6250 final, lk 11) lisa. Vt tagasisaatmise direktiivi ja Dublini III määruse suhestatuse kohta kinnipidamismeetmete osas käesoleva ettepaneku punktid 65 ja 66.

61 — Ad-Hoc Query on detention in Dublin III cases, kättesaadav veebisaidil http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/kaitse/590_emn_ahq_on_detention_in_dublin_cases_en.pdf, ainsi que Ad-Hoc Query on objective criteria to identify risk of absconding in the context of reception direktiivi art 8 (recast) and Dublin regulation nº 604/2014 art 28 (2), kättesaadav veebisaidil http://emn.ypes.gr/images/docs/EMN_QUERIES/EMN_QUERIES_2014/2014_619_emn_ahq_on_objective_criteria_to_identify_risk_of_absconding_%28wider_diss%29.pdf. Euroopa rändevõrgustik asutati nõukogu 14. mai 2008. aasta otsusega Euroopa rändevõrgustiku loomise kohta (2008/381/EÜ) (ELT 2008, L 131, lk 7).

62 — Vt käesolev ettepanek, punkt 16.

63 — Bundesgerichtshof, 26.6.2014, V ZB 31/14.

64 — Verwaltungsgerichtshof, 19.2.2015, RO 2014/21/0075-5.

65 — Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg (Luksemburgi Suurhertsogiriigi kõrgeim halduskohus), 6.10.2016, kohturegistri nr 35301C. Vt ka Luksemburgi halduskohtu kohtuotsused, 2. koda, 5.3.2015, kohturegistri nr 35902, ja 3. koda, kohturegistri nr 37301, 24.12.2015.

66 — Vt selle direktiivi artikli 3 lõike 7 ja Dublini III määruse artikli 2 punkti n suhestatuse kohta käesoleva ettepaneku punktid 65 ja 66.

67 — Raad van State, 21.3.2011, BP9284, 201100555/1/V3.

kui see esimene liikmesriik ei ole määratlenud oma seadusandluses objektiivseid kriteeriume, mis võimaldaksid hinnata põgenemisohu olemasolu, ja seda isegi siis, kui niisugused kriteeriumid tulenevad selle liikmesriigi kohtupraktikast või halduspraktikast.