Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 26. aprillil 2012 [1]

Kohtuasi C-277/11

M.M.
versus
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Iirimaa,
Attorney General

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

Euroopa ühine varjupaigasüsteem — Direktiiv 2004/83/EÜ — Miinimumnõuded, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase staatus — Direktiiv 2005/85/EÜ — Liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuded — Pärast varjupaigataotluse rahuldamatajätmist esitatud täiendava kaitse taotluse läbivaatamise menetlus — Taotleja menetluslikud tagatised — Õigus olla ära kuulatud — Koostöökohustuse ulatus

1. Esitatud eelotsuse küsimusega palub High Court (Iirimaa) Euroopa Kohtul sisuliselt täpsustada õiguse olla ära kuulatud ulatust Rwanda kodaniku poolt direktiivi 2004/83/EÜ [2] alusel esitatud täiendava kaitse taotluse läbivaatamise menetluses. Täiendav kaitse on mõeldud eelkõige niisugustele kolmandate riikide kodanikele, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnenud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju [3].

2. Euroopa Liit on vastavalt ELTL artikli 78 lõikele 2 kehtestanud kõikides liikmesriikides kehtivad ühised kriteeriumid, millele kolmandate riikide kodanikud peavad vastama, et saada rahvusvahelist kaitset direktiivi 2004/83 alusel. Selle direktiivi II peatükis, mis käsitleb rahvusvahelise kaitse taotluse individuaalset hindamist, sätestab artikli 4 lõige 1 järgmist:

„Liikmesriigid võivad lugeda taotleja kohuseks esitada niipea kui võimalik kõik elemendid, mis on vajalikud rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks. Koostöös taotlejaga on liikmesriigi kohus hinnata taotluse asjaomaseid elemente."

3. Käesolevas asjas soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult teada, kas selles sättes kehtestatud koostöökohustust tuleb mõista nii, et see paneb taotluse läbivaatamise eest vastutavale ametiasutusele kohustuse anda enne negatiivse otsuse tegemist ja pärast seda, kui varjupaigataotlus on juba rahuldamata jäetud, teada asjaolud, mille alusel ta oma otsuse teha kavatseb, ning paluda taotlejal esitada nende kohta oma märkused.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96).

3 — Vt direktiivi 2004/83 artikli 2 punktis e sisalduv määratlus.

4. Eelotsusetaotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille üheks pooleks on Rwanda kodanik, tutsi rahvusest M.M. ja teiseks pooleks on Minister for Justice, Equality and Law Reform, Iirimaa ja Attorney General ning milles vaieldakse selle üle, kas menetlus, mille need Iirimaa ametiasutused viisid läbi M.M.-i täiendava kaitse taotluse läbivaatamiseks, oli seaduslik.

5. Pärast talle Iirimaa ametiasutuste poolt õpinguteks antud viisa lõppemist esitas M.M. Office of the Refugee Applications Commissionnerile (varjupaigataotluste läbivaatamise eest vastutava voliniku talitus)[4] 21. mail 2008 varjupaigataotluse. Kui see taotlus jäeti rahuldamata, esitas M.M. 31. detsembril 2008 täiendava kaitse taotluse, mis jäeti 24. septembril 2010 samuti rahuldamata. Minister for Justice, Equality and Law Reform leidis, et kuna on põhjust tõsiselt kahelda M.M.-i väidete usutavuses, siis ei ole tõendatud, et M.M. seisaks oma päritoluriiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju, mis õigustaks talle täiendava kaitse andmist.

6. Viimati nimetatud otsuse peale esitas M.M. High Courtile tühistamiskaebuse. Ta leidis, et liikmesriigi pädevad ametiasutused ei olnud täitnud direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikest 1 tulenevat koostöökohustust, jättes talle pakkumata võimaluse esitada oma märkused tema taotluse rahuldamata jätmise otsuse projekti kohta; nimetatud otsuseprojektis viidati nimelt dokumendile, millega huvitatud isik menetluse käigus ei tutvunud.

7. Eelotsusetaotluses märgib High Court, et ta ei nõustu analüüsiga, mille M.M. annab direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 1 tõlgendusele. Ta viitab selles osas oma 24. märtsi 2011. aasta otsusele kohtuasjas Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, ning kahele argumendile, mis ta esitas niisuguse tõlgenduse kummutamiseks. Esimene argument on seotud vajadusega vältida menetlusetappide paljusust. Teine käsitles märkimisväärset suhtlust, mis liikmesriigi pädeva ametisasutuse ja taotleja vahel oli varjupaigataotluse läbivaatamise menetluses juba aset leidnud. High Court täpsustas, et õigupoolest esitati täiendava kaitse taotlus mitte iseseisvalt, vaid pärast varjupaigataotluse läbivaatamise menetlust, mille käigus taotleja kuulati korduvalt ära.

8. High Court juhib eelotsusetaotluses siiski tähelepanu sellele, et Raad van State (riiginõukogu) (Madalmaad) näib oma 12. juuli 2007. aasta otsuses andvat direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikele 1 teistsuguse tõlgenduse. Vältimaks lahknevusi liikmesriikide kohtute tõlgendustes, otsustas High Court menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kui taotleja esitab pärast pagulasseisundi andmatajätmist täiendava kaitse taotluse ja see taotlus kavatsetakse tagasi lükata, siis kas liikmesriigile nõukogu direktiivi 2004/83 […] artikli 4 lõikes 1 kehtestatud nõue teha taotlejaga koostööd näeb ette, et kõnealuse liikmesriigi ametiasutused peavad taotlejale esitama taotluse läbivaatamise tulemused enne lõpliku otsuse tegemist, et ta saaks esitada oma märkused kavandatava otsuse nende aspektide kohta, mille tõttu taotlus võidakse tagasi lükata?”

9. Oma märkused esitasid põhikohtuasja pooled, Tšehhi ja Saksamaa valitsus, Iirimaa, Madalmaade, Prantsuse, Rootsi ja Ungari valitsus ning komisjon.

10. Kohtuistungil palus M.M.-i esindaja Euroopa Kohtul eelotsuse küsimus ümber sõnastada, nii et nimetatud kohtul oleks sisuliselt võimalik hinnata, kas vaidlusalune läbivaatamise menetlus võimaldas tagada õiguse õiglasele kohtumenetlusele, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta[5] artiklis 47. Kuna niisugune ümbersõnastamine ületaks oluliselt eelotsusetaotluse esitanud kohtu seatud raamistiku ning kuna pooled ei ole seetõttu selle üle vaielnud, soovitan Euroopa Kohtul asjaomane taotlus rahuldamata jätta.

4 — Edaspidi „ORAC”.

5 — Edaspidi „harta”.

I. Analüüs

11. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimusega Euroopa Kohtult sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 kehtestatud koostöökohustust tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik on kohustatud huvitatud isiku enne negatiivse otsuse tegemist ära kuulama seoses hinnanguga, mis ta faktidele ja asjaoludele on andnud.

12. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele antava vastuse tähtsus on seega väga selge.

13. Ühest küljest tuleb kindlaks teha, milline on õiguse olla ära kuulatud ulatus rahvusvahelise kaitse saamise taotluse läbivaatamise menetluses. Täpsemalt on küsimus selles, kas direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 kehtestatud koostöökohustus paneb täiendava kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavale ametiasutusele enne negatiivse otsuse tegemist ja pärast seda, kui varjupaigataotlus on juba rahuldamata jäetud, kohustuse teha teatavaks asjaolud, mille alusel ta oma otsuse teha kavatseb, ja paluda taotlejal esitada nende kohta oma märkused.

14. Teisest küljest on vaja täpsustada, millised on rahvusvahelise kaitse taotlejatel olevad miinimumgarantiid, mille olemasolu tunnustamisest ei tohi liikmesriigi ametiasutused nende taotluse lävivaatamise menetluses keelduda. Kuigi liikmesriikidel on vastavalt direktiivi 2005/85/EÜ [6] põhjendusele 11 ja Euroopa Kohtu praktikale kaalutlusõigus rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemise korraldamise osas, peavad nad siiski tagama ka selles direktiivis kehtestatud menetluslike miinimumõiguste ja -põhimõtete austamise [7].

A. *Sissejuhatavad märkused*

15. Enne nende küsimuste analüüsimist tuleb minu arvates esitada kaks tähelepanekut.

16. Esiteks tuleb kõigepealt märkida, et üheski keeleversioonis ei võimalda direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 1 sõnastus luua liikmesriikidele niisugust kohustust, nagu nõuab M.M.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele vastamiseks tuleb seetõttu esmalt meelde tuletada, milline on õiguse olla ära kuulatud ulatus liidu õiguskorras, nii nagu Euroopa Kohus on seda õigust oma praktikas tõlgendanud, enne kui saab asuda kindlaks tegema, milline peaks olema kõnealuse õiguse ulatus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetluses.

18. Seejärel on vaja kontrollida, kuidas liidu seadusandja on seda õigust direktiivides 2004/83 ja 2005/85 täpsustanud. Direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 ettenähtud koostöökohustuse ulatust tuleb analüüsida mitte ainult selle sätte ülesehitust ja eesmärki arvestades, vaid ka pidades silmas direktiivis 2005/85 sätestatud eeskirju, mis reguleerivad rahvusvahelise kaitse andmise menetlust.

19. Väärib märkimist, et nii direktiivi 2004/83 pealkirjast ja preambulist kui ka selle sisust ja eesmärgist tuleneb, et selle ülesanne ei ole kehtestada rahvusvahelise kaitse saamise taotluse läbivaatamisele kohaldatavaid menetlusnorme ega näha ette menetluslikke tagatisi, mida taotlejale tuleb sel alusel anda. Selle direktiivi ainus eesmärk on kehtestada kõikidele liikmesriikidele ühised eeskirjad osas, mis puudutab tingimusi, millele peavad vastama kolmandate riikide kodanikud selleks, et neil oleks õigus saada rahvusvahelist kaitset [8], ning samuti näha ette selle kaitse sisu.

6 — Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT L 326, lk 13 jj).

7 — Vt 28. juuli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-69/10: Samba Diouf (EKL 2011, lk I-7151), milles Euroopa Kohus tuletab meelde, et liikmesriikidel on siseriikliku õiguse eripära arvesse võttes direktiivi 2005/85 sätete rakendamisel kaalutlusruum (punkt 29).

8 — Vt kõnealuse direktiivi artikkel 1.

20. See on taustsüsteem, milles direktiiv 2004/83sätestab oma artiklis loetelu faktidest ja asjaoludest, mida liikmesriigid peavad hindama, et kontrollida taotluse põhjendatust, ning milles nimetatud artikli lõige 1 näeb ette koostöökohustuse, mille ulatus on käesolevas asjas huviobjektiks.

21. Koostöökohustuse ulatus on aga täpsustatud direktiivis 2005/85.

22. Mõned kuud pärast direktiivi 2004/83 vastu võetud direktiivi 2005/85 eesmärk on kehtestada liikmesriikidele ühised menetluseeskirjad põgeniku staatuse andmiseks ja äravõtmiseks. Sellega seoses täpsustab direktiiv 2005/85 oma II ja III peatükis menetluslikke õigusi ja kohustusi, mis taotlejal ja liikmesriigil on varjupaigataotluse läbivaatamise käigus, ning konkretiseerib direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 sätestatud koostöökohustust.

23. Direktiivi 2005/85 kohaldamisala tuleb täpsustada.

24. Vastavalt direktiivi 2005/85 artikli 3 lõikele 1 kohaldatakse seda direktiivi kõikide varjupaigataotluste suhtes, mis on esitatud liikmesriigi territooriumil.

25. Selle artikli 3 lõike 3 kohaselt kohaldatakse seda ka juhul, kui liikmesriik kehtestab üheainsa menetluse, mille raames ta vaatab taotlus läbi mõlema rahvusvahelise kaitse liigi – nii varjupaiga kui ka täiendava kaitse – seisukohalt. Õiguspoolest näeb see direktiiv ette, et „[k]ui liikmesriigid kasutavad menetlust või kehtestavad menetluse, kus varjupaigataotlusi vaadatakse läbi nii [pagulasseisundi] konventsioonil [9] põhinevate taotlustena kui muud liiki rahvusvahelise kaitse taotlustena, mis on määratletud direktiivi 2004/83 [täiendava kaitse kohta] artiklis 15, kohaldavad nad käesolevat direktiivi kogu menetluse vältel”.

26. Saan niimoodi aru, et enamus liikmesriike või peaaegu kõik liikmesriigid on kehtestanud nn koondmenetluse, mida liidu seadusandja on aastast 2004 tugevalt toetanud [10] ning mis praegu on kirjas direktiivi 2005/85 muudetud ettepanekus [11].

27. Seevastu selgus kohtuistungil, et kui liikmesriik kehtestab eraldiseisva haldusmenetluse täiendava kaitse taotluste läbivaatamiseks, siis rangelt võttes ei ole ta direktiivi 2005/85 artikli 3 lõike 3 alusel kohustatud kohaldama varjupaigataotluste läbivaatamise menetluses ettenähtud menetluslikke tagatisi.

28. Teiseks olgu meenutatud, et direktiivid 2004/83 ja 2005/85 võeti vastu EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 1 alusel, mis pani Euroopa Liidu Nõukogule kohustuse võtta vastu varjupaika käsitlevad meetmed, kohaldades täielikult Genfi konventsiooni. Need kaks direktiivi osalevad niisiis Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomises, millega täielikult kohaldatakse nimetatud konventsiooni ning mille eesmärk on aidata liikmesriigi pädevatel ametiasutustel seda ühiste mõistete ja kriteeriumide kaudu kohaldada.

9 — See Genfis 28. juulil 1951 alla kirjutatud konventsioon (*Recueil des traités des Nations Unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954), edaspidi „Genfi konventsioon”) jõustus 22. aprillil 1954. Seda on täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967.

10 — Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile – Ühtne menetlus kui järgmine samm Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tõhustamisel (KOM(2004) 503 (lõplik)).

11 — „Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise ühise menetluse kohta (uuesti sõnastatud)” – (KOM(2011) 319 (lõplik), punkt 3.1.5). See ettepanek näeb ette ühtse menetluse ning nõuab seega selgelt, et taotlusi tuleb kohtrollida kahe direktiivis 2004/83 sätestatud rahvusvahelise kaitse liigi alusel, lähtuvalt eesmärgist rakendada kõiki varjupaigataotluse läbivaatamisele kohaldatavaid menetluslikke tagatisi ka täiendava kaitse läbivaatamisele.

29. Seetõttu ning vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale [12] tõlgendan käsitluse all olevaid sätteid mitte ainult lähtuvalt direktiivide 2004/83 ja 2005/85 üldisest ülesehitusest ja eesmärgist, vaid ka võttes arvesse Genfi konventsiooni sätteid [13] ning eriti Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Ameti antud tõlgendust [14].

B. *Õiguse olla ära kuulatud ulatus*

30. Euroopa Kohus on kinnitanud õiguse olla ära kuulatud tähtsust ja selle õiguse väga suurt ulatust liidu õiguskorras.

31. Nii kujutab see õigus väljakujunenud kohtupraktika kohaselt endast liidu õiguse üldpõhimõtet, mis ühelt poolt on hõlmatud harta artiklis 41 sätestatud õigusega heale haldusele ja teiselt poolt harta artiklitega 47 ja 48 [15] tagatud kaitseõiguste austamisega ja õigusega õiglasele kohtulikule arutamisele.

32. Õigusega olla ära kuulatud tuleb arvestada kõigis menetlustes, mille tulemusel võidakse teha haldus- või kohtuotsus, mis mõjutab isiku huve ebasoodsalt. Seda õigust on kohustatud austama mitte ainult liidu institutsioonid harta artikli 41 lõike 2 punkti a alusel [16], vaid kuna tegemist on liidu õiguse üldpõhimõttega, siis ka kõikide liikmesriikide haldusasutused juhul, kui nad teevad otsuseid liidu õiguse kohaldamisalas, ja seda ka siis, kui kohaldatavad õigusaktid niisugust formaalsust sõnaselgelt ette ei näe [17]. Seetõttu tuleb õigusest olla ära kuulatud kinni pidada ka rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetluses, mida pädev siseriiklik ametiasutus viib läbi vastavalt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi raames kehtestatud eeskirjadele.

33. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb õiguse olla ära kuulatud kohaselt anda kõikidele isikutele võimalus esitada kas suuliselt või kirjalikult oma seisukoht asjaolude suhtes, millega ametiasutus kavatseb põhjendada oma otsust, mis võib asjaomase isiku huve kahjustada [18]. See nõuab, et ametiasutus võimaldaks huvitatud isikul neist asjaoludest menetluse käigus teada saada, et viimasel oleks tegelik võimalus nende suhtes oma seisukohta tõhusalt esitada. Ühtlasi tähendab see, et ametiasutus peab huvitatud isiku märkustega vajaliku tähelepanuga tutvuma.

34. Õigusel olla ära kuulatud on mitu eesmärki.

35. Esiteks on see abiks faktiliste asjaolude kindlakstegemisel ja seega toimiku uurimisel. Huvitatud isiku märkused ja kõikidest niisugustest asjaoludest teavitamine, mis võivad mõjutada haldusasutuse otsuse sisu, peavad võimaldama haldusasutusel täielikult ja põhjalikult uurida kõiki menetluse aluseks olevaid fakte, tingimusi ja õiguslikke asjaolusid.

12 — 9. novembri 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-57/09 ja C-101/09: B ja D (EKL 2010, lk I-10979).

13 — Punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika.

14 — Genfi konventsiooni artikli 35 lõike 1 kohaselt on Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ülesanne tagada pagulaste kaitset kindlustavate rahvusvaheliste konventsioonide täitmine. Huvitav on tutvuda juhistega menetluste ja kriteeriumide kohta, mida kohaldada pagulasseisundi kindlakstegemisel pagulusseisundit käsitlevate 1951. aasta konventsiooni ja 1967. aasta protokolli alusel; Pagulaste Ülemvoliniku Amet on need juhised välja andnud 1992. aastal ning need on kättesaadavad veebiaadressil http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html.

15 — Vt Euroopa Kohtu 18. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-349/07: Sopropé (EKL 2008, lk I-10369, punktid 36–38 ja seal viidatud kohtupraktika), ja 21. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-27/09 P: Prantsusmaa *vs.* People's Mojahedin Organization of Iran (EKL 2011, lk I-13427, punkt 66), ning Üldkohtu 21. märtsi 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-439/10 ja T-440/10: Fulmen ja Mahmoudian *vs.* nõukogu (punktid 71 ja 72 ning seal viidatud kohtupraktika).

16 — Euroopa Kohus on 21. detsembri 2011. aasta otsuses kohtuasjas C-482/10: Cicala (EKL 2011, lk I-14139) sõnaselgelt märkinud, et harta artikli 41 lõike 2 punkt c on oma sõnastuse järgi suunatud mitte liikmesriikidele, vaid üksnes liidu institutsioonidele ja asutustele (punkt 28).

17 — Eespool viidatud kohtuotsus Sopropé (punkt 38).

18 — Eespool viidatud kohtuotsus Sopropé (punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika, ning punkt 50).

36. Teiseks, õigus olla ära kuulatud peab võimaldama tagada huvitatud isiku tõhusa kaitse. Viimasel on õigus osaleda teda puudutavas menetluses ning esitada selle raames oma seisukoht kõikide oluliste asjaolude suhtes, mille alusel haldusasutus oma otsuse teha kavatseb. Õigus olla ära kuulatud peab andma asjaomasele isikule võimaluse parandada mõne vea või teha teatavaks nende isikliku olukorraga seonduvaid asjaolusid, mis mõjutavad seda, kas otsus tehakse või mitte või kas otsuse sisu on nii- või teistsugune [19]. See aitab luua usaldust, mis asjaomasel isikul peab haldusasutuse suhtes olema.

37. Euroopa Kohus on selgelt tunnustanud õiguse olla ära kuulatud olemasolu haldusmenetlustes, mille huvitatud isik on algatanud teatava õiguse, näiteks tollimaksuvabastuse [20] või ühenduse finantsabi [21] saamiseks.

38. Euroopa Kohus on ka täpsustanud selle õiguse ulatust karistusliku laadiga menetlustes, mille eesmärk on võtta huvitatud isik õigusrikkumiseks peetava teo eest vastutusele ning kohaldada tema suhtes majanduslikke ja finantskaristusi [22].

39. Niisiis on Euroopa Kohus seoses olukorraga, kus komisjon karistab keelatud kokkulepe sõlmimist või valitseva seisundi kuritarvitamist, leidnud, et õigus olla ära kuulatud hõlmab ka seda, et pärast uurimise lõppu ja enne otsuse vastuvõtmist edastatakse asjaomasele isikule tema vastu esitatavad etteheited [23]. Niisuguse vastuväiteteatise puhul on tegemist ettevalmistava dokumendiga, mis ei määra ära komisjoni lõpliku otsuse sisu. Muu hulgas on selles esitatud komisjoni esialgsed järeldused konkurentsieeskirjade rikkumise asetleidmise kohta, mis selgitavad komisjoni poolt asja uurimisel antud faktilisi ja õiguslikke hinnanguid ning see avab menetluse võistleva etapi [24].

40. Samuti nõuab Euroopa Kohus põhimõtteliselt seoses otsustega, millega nõukogu külmutab terroriaktides osalevate üksuste rahalised vahendid, et niisuguste piiravate meetmete võtmisele eelneks huvitatud isiku teavitamine tema vastu kogutud andmetest ning et talle antaks võimalus olla ära kuulatud [25]. Siinkohal väärib märkimist, et seda põhimõtet kohaldatakse üksnes rahaliste vahendite külmutamise järel tehtud otsustele. Algsete otsuste osas otsustas Euroopa Kohus ülekaaluka üldise huvi nimel piirata õigust olla ära kuulatud. Kuna neil otsustel peab loomuldasa olema üllatusmoment ning neid tuleb viivitamatult kohaldada, siis on Euroopa Kohus eelistanud haldustegevuse tõhusust, piirates põhjuste teatamist huvitatud isikule ning andes viimasele õiguse olla ära kuulatud otsuste vastuvõtmise hetkel või vahetult pärast seda.

41. Kuigi õigus olla ära kuulatud võib teatavatel konkreetsetel tingimusel olla piiratud, kui valitseb oht kahjustada ülekaalukat üldist huvi, on selle puhul siiski tegemist olulise vorminõudega. Seetõttu peab kohus vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale selle õiguse rikkumist kui niisugust karistama ning kõnealune rikkumine peab kaasa tooma selle otsuse või otsuse osa tühistamise, mis puudutab fakte või etteheiteid, mille kohta asjaomasel isikul ei ole olnud võimalust oma märkusi esitada [26].

19 — *Ibidem,* punkt 49. Vt ka eespool viidatud kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* People's Mojahedin Organization of Iran (punkt 65).

20 — Vt eelkõige Euroopa Kohtu 21. novembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-269/90: Technische Universität München (EKL 1991, lk I-5469, punktid 23–25), mis käsitleb tollimaksuvabastuse andmist teadustöö aparaadi importimisel, ning Üldkohtu 9. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas T-346/94: France-aviation *vs.* komisjon (EKL 1995, lk II-2841, punkt 34), et tutvuda kõnealuse kohtupraktika kohaldamisega tollimaksude tagastamisele.

21 — 24. oktoobri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-32/95 P: komisjon *vs.* Lisrestal jt (EKL 1996, lk I-5373).

22 — Vt seoses kohaldamisega konkurentsieeskirjade valdkonnas 3. septembri 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-322/07 P, C-327/07 P ja C-338/07 P: Papierfabrik August Koehler jt *vs.* komisjon (EKL 2009, lk I-7191) ja seoses kohaldamisega terrorismivastase võitluse valdkonnas vt eespool viidatud kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* People's Mojahedin Organization of Iran (punktid 61–66 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 — Vt eelkõige minu ettepanek kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud kohtuotsus Papierfabrik August Koehler jt *vs.* komisjon.

24 — Vt selle kohta 17. novembri 1987. aasta otsus liidetud kohtuasjades 142/84 ja 156/84: British American Tobacco ja Reynolds *vs.* komisjon (EKL 1987, lk 4487, punkt 70).

25 — Eespool viidatud kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* People's Mojahedin Organization of Iran (punktid 61 ja 62).

26 — Kohaldamise kohta vt eespool viidatud kohtuotsused Technische Universität München ning Papierfabrik August Koehler jt *vs.* komisjon.

42. Euroopa Kohtul ei ole veel olnud võimalust võtta seisukoht õiguse olla ära kuulatud ulatuse kohta rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetluses. Leian siiski, et äsja osundatud kohtupraktikas väljendatud kaalutlused kehtivad täielikult.

43. Õigupoolest on seda tüüpi menetluses, mida iseloomustab inimlikult ja majanduslikult raske olukord ja kus ilmselgelt on küsimärgi all huvitatud isiku oluliste õiguste säilimine, on selle menetlusliku tagatise austamisel põhjapanev tähtsus. Oluline pole mitte ainult see, et huvitatud isik on silmapaistvalt kesksel kohal, kuna ta algatab menetluse ning peab olema võimeline konkreetselt tõendama oma elukäiku ning konteksti, milles see on kulgenud, vaid ka see, et tehtav otsus on tema jaoks eluliselt tähtis.

44. Kõigepealt käsitlen seda, kuidas liidu seadusandja on direktiivides 2004/83 ja 2005/85 rakendanud õigust olla ära kuulatud.

C. *Õiguse olla ära kuulatud kohaldamine rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetluses*

45. Vastavalt direktiivi 2004/83 põhjendusele 10 ja direktiivi 2005/85 põhjendusele 8 austab liidu seadusandja rahvusvahelist kaitset käsitlevate materiaal- ja menetlusnormide kehtestamisel põhiõigusi.

46. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetluses on liidu seadusandja seega hoolitsenud selle eest, et liikmesriikide ametiasutused tagaksid taotleja menetlusõiguste, eriti tema õiguse olla ära kuulatud, tõhususe.

47. Esiteks toon esile, et vastavalt direktiivi 2005/85 artikli 8 lõike 2 punktile a peab liikmesriigi pädev ametiasutus oma ülesande täitma, vaadates rahvusvahelise kaitse taotluse läbi ja tehes otsuse individuaalselt, objektiivselt ja erapooletult. Lisaks peab ta vastavalt direktiivi 2005/85 artikli 23 lõike 2 esimesele lõigule piisavalt ja põhjalikult tutvuma rahvusvahelise kaitse taotluse aluseks olevate faktide ja asjaoludega.

48. Teiseks märgin, et selleks, et õigus olla ära kuulatud oleks tõhusalt tagatud, on taotlejal menetluslikud tagatised, mis on ette nähtud eelkõige direktiivi 2005/85 artiklites 10 ja 13. Nii peab liikmesriigi pädev ametiasutus teavitama taotlejat keeles, mille puhul on põhjust oletada, et ta seda mõistab, sellest, millist menetlust tuleb järgida ning millised on tema käsutuses olevad vahendid oma argumentide esitamiseks. Lisaks peab ta taotlejal võimaldama kasutada tõlgi abi ning tagama, et taotlus vaadatakse läbi hoolsalt ja tähelepanelikult, tehes taotleja küsitlemise ülesandeks isikule, kes on pädev võtma arvesse taotluse esitaja isikliku või üldist olukorda, milles taotlus esitati. Viimaseks peab liikmesriigi pädev ametiasutus tagama küsitluse konfidentsiaalsuse, eesmärgiga tekitada taotlejas usaldus, mis võimaldab tal oma juhtumit selgelt esitada ning oma arvamusi ja tundeid igakülgselt kirjeldada.

49. Kolmandaks nendin, et taotleja kuulatakse enne otsuse tegemist ära ühel või mitmel kohtumisel, mille käigus ta võib esitada kõik oma taotluse aluseks olevad faktid ja asjaolud.

50. Esiteks kuulatakse taotleja ära kohtumisel; see põhimõte on kehtestatud määruse nr 2005/85 artikli 12 lõike 2 punktis b[27].

51. Minu arvates konkretiseerib see kohtumine direktiivi 2005/83 artikli 4 lõikes 1 sätestatud koostöökohustust, mille ulatust käesolevas asjas arutatakse.

27 — Vastavalt direktiivi 2005/85 artiklile 4 kohaldatakse sellele kohtumisele sama direktiivi artiklis 14 määratletud menetlust.

52. Vastavalt direktiivi 2005/85 artikli 12 lõike 2 punktile b peab see koosolek võimaldama liikmesriigi pädeval ametiasutusel abistada taotlejat „taotluse täitmisel ning taotlust puudutava olulise teabe esitamise[l] direktiivi 2004/83/EÜ artikli 4 lõike 2 tingimustel". See teave koosneb mitte ainult „taotleja[t puudutavatest] andmetest" ning kõigist taotleja käsutuses olevatest dokumentidest „taotleja vanuse, tausta, sealhulgas [tema] sugulaste tausta, identiteedi, kodakondsus(t)e, varasema elukoha riigi/riikide ja koha/kohtade, varasemate varjupaigataotluste ja reisimarsruutide kohta, isikutunnistustest ja reisidokumentidest", vaid ka rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjustest.

53. See esimene kohtumine toimib seega direktiivi 2004/83 artiklis 4 kehtestatud raamistikus ning selle käigus tuleb arvestada kõikide liidu seadusandja poolt selles artiklis nimetatud põhimõtetega.

54. Kõnealune artikkel kehtestab eeskirjad, mida liikmesriigi pädevad ametiasutused peavad kohaldama seoses rahvusvahelise kaitse taotluse aluseks olevate faktide ja asjaolude teatavaks tegemise ja hindamisega.

55. Varjupaigataotluse puhul on vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 2 punktile c eesmärk teha konkreetseid asjaolusid arvestades kindlaks, kas isiku kartus, et teda hakatakse päritoluriiki tagasipöördumisel taga kiusama, on objektiivselt põhjendatud. Täiendava kaitse taotluse puhul on vastavalt sama direktiivi artikli 2 punktile e eesmärk hinnata, kas on ilmnenud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki või tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju.

56. Sama direktiivi artikli 4 lõike 1 kohasel lasub tõendamiskoormis rahvusvahelise kaitse taotlejal. Viimane peab nimelt esitama kõik taotluse põhjendamiseks vajalikud asjaolud [28], mis on ka mõistetav, kuna ennekõike on ainult taotleja suuteline kirjeldama oma olukorda ning esitama vastavaid tõendeid.

57. Liidu seadusandja on seda põhimõtet siiski leevendanud, lisades, et [„k]oostöös taotlejaga on liikmesriigi kohus hinnata taotluse asjaomaseid elemente". Niisiis on tegemist menetlusetapiga, milles liidu seadusandja on soovinud sisse tuua koostöökohustuse, mille ulatus on praeguses asjas käsitluse all.

58. Koostööd tuleb seega mõista nii, et see on piiritletud asjakohaste faktide esitamisega ja taotluse põhjendatuse hindamiseks vajaliku teabe esitamisega.

59. Lisaks eeldab koostöö mõiste kasutamine kahe poole tegutsemist ühise eesmärgi nimel.

60. Direktiivi 2004/83 ettevalmistavates materjalides oli komisjoni ülesanne seada sisse taotleja ja taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi „jagatud" kohustus kontrollida ja hinnata kõiki asjakohaseid fakte [29].

61. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kommentaarides räägiti vajadusest kehtestada „taotleja ja taotluse läbivaataja ühine kohustus" osas, mis puudutab taotluse hindamiseks vajalike asjaolude esitamist ja hindamist [30].

62. Vastavalt direktiivi 2005/85 artiklile 11 on koostöökohustus varjupaigataotlejale siduv.

28 — Vt selle kohta ka direktiivi 2005/85 artikli 10 lõike 1 punkt a.

29 — Vt komisjoni kommentaare artikli 7 punkti a kohta, mis sisalduvad 12. septembril 2001 esitatud nõukogu direktiivi ettepanekus miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (KOM(2001) 510 (lõplik)).

30 — Vt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kommentaare direktiivi 2004/83 kohta, mis puudutavad nimetatud direktiivi artikli 4 lõiget 1.

63. See on ju tema, kes algatab menetluse, et saada teatav õigus. Samuti saab üksnes tema ise kirjeldada konkreetsel moel oma elukäiku ning konteksti, milles see on kulgenud, ja anda esmast vajalikku teavet. See koostöö väljendub erinevates kohustustes, mille hulgas on eelkõige isiku kohustus ilmuda teatud kuupäeval isiklikult kohale, edastada tema valduses olevaid ning taotluse läbivaatamise seisukohalt huvipakkuvaid dokumente ja materjale, või nõustuda oma ütluste salvestamisega.

64. See koostöökohustus lasub ka liikmesriikidel. Minu arvates on see põhjendatud raskustega, millega rahvusvahelise kaitse taotleja võib tõendite esitamisel kokku puutuda.

65. Esiteks on väheusutav, et taotleja on alati võimeline ise kindlaks tegema, kas tema taotlus vastab Genfi konventsioonis või direktiivis 2004/83 sätestatud nõuetele, et ta oleks kursis teiste inimõigusi puudutavate õigusaktidega, millel põhinevad muud rahvusvahelise kaitse liigid, või et ta oleks otsekohe võimeline esitama tõendid, mis on tema taotluse läbivaatamise seisukohalt kõige asjakohasemad.

66. Teiseks tuleb tingimata arvestada mitte ainult majandusliku, vaid ka psühholoogilise madalseisuga, milles varjupaigataotleja võib olla. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet juhib tähelepanu sellele, et oma päritoluriigist põgenenud taotleja võib saabuda minimaalsete vahenditega, omamata ühtegi isikut tõendavat dokumenti ning seetõttu ei tarvitse ta olla võimeline toetama oma väiteid dokumentaalsete tõenditega. Lisaks võib taotlejal olla tõsine psühholoogiline stress ning oma päritoluriigis saadud kogemuste tõttu võib ta umbusaldada avaliku võimu esindajaid, ta võib karta vabalt rääkida ning oma olukorda kirjeldavaid andmeid täielikult ja igakülgselt esitada [31].

67. Neil asjaoludel peab direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 sätestatud koostöökohustus võimaldama vastavalt iga juhtumi asjaoludele hinnata ja koguda tõendeid, mis on kõige asjakohasemad rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseks, ning koguda koos taotlejaga ning tänu liikmesriigi pädeva ametiasutuse käsutuses olevatele vahenditele kokku kogu teave, mis on vajalik taotleja usutavuse ja tema taotluse põhjendatuse hindamiseks.

68. Võin oma analüüsi praeguses etapis seega juba praegu järeldada, et nähes direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 ette koostöökohustuse, ei soovinud liidu seadusandja panna liikmesriigile kohustust teha enne ebasoodsa otsuse vastuvõtmist teatavaks asjaolud, mille alusel ta kavatseb oma otsuse teha, ning paluda taotlejal esitada nende kohta oma märkused. Selle koostöö, nagu ka kohtumise, milles see koostöö võib konkretiseeruda, ainus eesmärk on aidata taotlejal täita oma taotlus ja koguda selleks vajalikke andmeid.

69. Järgmiseks väärib märkimist, et taotlejal on õigus olla ära kuulatud ka direktiivi 2005/85 artikli 12 lõikes 1 ettenähtud isikliku küsitluse käigus.

70. Vastavalt sama direktiivi artikli 13 lõikele 3 peab see küsitlus võimaldama taotlejal oma taotlust põhjalikult põhjendada. Niisiis ei ole see samuti mõeldud selleks, et teha huvitatud isikule teatavaks hinnang, mille liikmesriigi pädev ametiasutus on andnud, ja paluda taotlejal esitada selle kohta oma märkused enne, kui otsus tehakse.

71. Lõpuks tuleb tähelepanu juhtida sellele, et taotlejale edastatakse iga kohtumise järel koostatav aruanne.

72. Nimelt tuleb direktiivi 2005/85 artikli 14 kohaselt koostada taotleja ja liikmesriigi pädeva ametiasutuse osavõtul toimunud küsitluse kohta kirjalik aruanne, mis tuleb taotlejale kättesaadavaks teha „õigeaegselt" või piisavalt vara, et taotlejal oleks võimalik kaebus ette valmistada ja esitada. See aruanne peab sisaldama „vähemalt" taotleja poolt taotluse kohta esitatud olulist teavet. Lisaks võib

31 — Vt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kommentaare direktiivi 2004/83 kohta, mis puudutavad nimetatud direktiivi artikli 4 lõiget 1 ning 14. joonealuses märkuses mainitud juhiste menetluste ja kriteeriumide kohta, mida kohaldada pagulasseisundi kindlakstegemisel pagulusseisundit käsitlevate 1951. aasta konventsiooni ja 1967. aasta protokolli alusel, punkte 195–205.

liikmesriik nõuda, et huvitatud isik annaks küsitlust käsitlevale aruandele heakskiidu ning kui viimane keeldub mõnesid punkte heaks kiitmast, siis märgitakse keeldumise põhjused taotleja toimikusse. Taotlejal on seega võimalus teatud asjaolusid parandada kas enne otsuse vastuvõtmist või teha seda kohtuliku kaebuse raames tagantjärele.

73. Rahvusvahelise kaitse taotlust reguleerivate materiaalõiguslikke ja menetlusnorme käsitleva eelneva analüüsi põhjal tuleb nentida, et liidu seadusandja ei ole soovinud panna liikmesriikidele, kes kavandavad ebasoodsa otsuse tegemist, ei direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 sätestatud koostöö ega ka isiklike küsitluste või enne otsuse tegemist toimuva teabeedastamise raames kohustust edastada huvitatud isikule kavandatava otsuse projekti ega paluda taotlejal esitada selle kohta oma märkusi.

74. Kuigi niisugust kohustust ei saa siiski tuletada direktiivide 2004/83 ja 2005/85 sätetest, võib selle ehk tuletada Euroopa Kohtu praktikast, mis käsitleb õigust olla ära kuulatud?

75. Ma ei arva nii.

76. Tõsi küll, Euroopa Kohus on niisugustes karistusliku laadiga menetlustes, nagu need, milles komisjon karistab keelatud kokkulepet või valitseva seisundi kuritarvitamist, möönnud, et õigus olla ära kuulatud tähendab, et huvitatud isikule tuleb enne otsuse tegemist esitada etteheited, mis komisjonil tema vastu on. Sellekohases teatises sisalduvad komisjoni esialgsed järeldused konkurentsieeskirjade rikkumise asetleidmise kohta, kuivõrd komisjon selgitab selles faktilisi ja õiguslikke hinnanguid, mis ta on juhtumit uurides andnud [32].

77. Selles kontekstis võimaldab õigus olla ära kuulatud huvitatud isikul enne seda, kui otsus tehakse, tõepoolest teada saada, millise õigusliku hinnangu ametiasutus väidetavatele asjaoludele annab, ning avaldada vajadusel arvamust õigusliku põhjenduse kohta.

78. Samas kehtib see juhul, kui tegemist on karistusliku laadiga menetlusega, milles komisjon võtab ettevõtja õigusrikkumiseks peetava teo eest vastutusele. Vastuväiteteatis on seega võrreldav komisjoni läbiviidava juurdluse lõpul koostatava „süüdistusaktiga". See avab menetluse võistleva etapi, kus ettevõtjal on seega võimalik esitada kirjalikke märkusi ja olla talle etteheidetavate faktide, faktide aluseks olevate tõendite ning nende kvalifikatsiooni osas ära kuulatud vastaval ärakuulamisel.

79. Niisuguses menetluses kujutab õigus olla ära kuulatud endast tõelist kaitseõigust, mis võimaldab ettevõtjal tema suhtes tehtud etteheited ümber lükata enne, kui komisjon talle karistuse või trahvi määrab.

80. Kuid niisuguses menetluses, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ning mille huvitatud isik on ise algatanud teatava õiguse saamiseks, on kõnealusel isikul juba olnud võimalik esitada oma märkused selle kohta, mis asjaolud tuleks arvese võtta.

81. Nagu Euroopa Kohus on meenutanud eespool viidatud kohtuotsustes Sopropé ja Prantsusma *vs.* People's Mojahedin Organization of Iran, on õigusnormi, mille kohaselt huve kahjustava otsuse adressaadile peab enne otsuse tegemist andma võimaluse esitada oma märkused, eesmärk, et asjaomane ametiasutus võtaks nõuetekohaselt arvesse kõik olulised asjaolud. Otsuse adressaadi tõhusa kaitse tagamiseks on kõnealuse normi ülesanne tagada, nimetatud isik saaks parandada mõne vea või teha teatavaks tema olukorraga seonduvaid asjaolusid, mis mõjutavad seda, kas otsus tehakse või mitte või kas otsuse sisu on nii- või teistsugune.

82. Eelnevalt kirjeldatud regulatiivset raamistikku silmas pidades tuleb tõdeda, et liidu seadusandja on hoolitsenud selle eest, et taotlejale tagataks enne, kui otsus vastu võetakse, õigus olla ära kuulatud.

32 — Vt joonealused märkused 23 ja 24.

83. Kuigi rahvusvahelise kaitse taotluse aluseks olevad esialgsed asjaolud esitatakse kõigepealt standardankeedi või küsimustiku põhjal, võib taotleja seejärel taotluse läbivaatamise etapis teha teatavaks kõik faktid või asjaolud, millega ta oma päritoluriigis on silmitsi seisnud. Selles kontekstis võimaldab direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 sätestatud koostöökohustus taotlejal kindlaks teha, millised asjaolud on kõige olulisemad, ning koguda koos liikmesriigi pädeva ametiasutusega kokku kogu teabe, mis on vajalik tema taotluse põhjendamiseks. Mis puudutab direktiivi 2005/85 artiklis 12 mainitud küsitlust või küsitlusi, siis see annab taotlejale uue võimaluse vestelda isikuga, kes on kõige pädevam tema isiklikku olukorda arvesse võtma. Ta võib esitada kõik oma taotluse aluseks olevad põhjendused, ning samuti kõik uued asjaolud, mida ta ei olnud oma argumentatsioonis kasutanud, ning oma seisukohti selgitada. Liikmesriigi pädeval ametiasutusel võimaldab see küsitlus aga väga konkreetselt uurida kõiki asjaolusid, et hinnata taotleja isiksust ja tema väidete usutavust, ning vajadusel tuvastada võimalikud vastuolud.

84. Lisaks ei tohi jätta märkimata, et vastavalt direktiivi 2005/85 artiklile 9 peab liikmesriigi pädev ametiasutus varjupaigataotluse rahuldamata jätmise korral vastavas otsuses esitama seda õigustavad asjaolud ja õiguslikud põhjendused. Lisaks peavad liikmesriigid vastavalt sama direktiivi artiklile 39 tagama õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele. Nii võib siseriiklik kohus nimetatud taotluse rahuldamata jätmise otsuse peale esitatud kaebuse põhjal põhjalikult analüüsida liikmesriigi pädeva ametiasutuse lõplikku otsust ning iseäranis põhjusi, mille tõttu nimetatud ametiasutus varjupaigataotluse põhjendamatuse tõttu rahuldatama jättis [33].

85. Lõpuks tuleb meeles pidada, et direktiividega 2004/83 ja 2005/85 kehtestatud menetluste puhul on tegemist miinimumnormidega. Vastavalt direktiivi 2004/83 artiklile 3 ja direktiivi 2005/85 artiklile 5 võivad liikmesriigid kehtestada või säilitada soodsamad nõuded seoses rahvusvahelise kaitse sisuliste tingimuste ning selle kaitse andmise ja selle äravõtmisega, tingimusel et need nõuded ühilduvad nimetatud direktiividega. Seetõttu on liikmesriikidel vabad käed selliste põhiõiguste laiendamisel, mis taotlejal on tema taotluse läbivaatamise menetluses. Nii nendib Madalmaade valitsus oma märkustes, et Madalmaades peab pädev minister teavitama taotlejat kirjalikult ja põhistatult oma kavatsusest jäta rahvusvahelise kaitse taotlus rahuldamata, et paluda taotlejal esitada oma kirjalikud märkused ning parandada selles otsuses esineda võivad vead.

86. Seetõttu leian neid asjaolusid arvestades, et direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 ettenähtud koostöökohustust, käsitatuna direktiivis 2005/85 sätestatud eeskirjade ja menetluslike tagatiste alusel, tuleb tõlgendada nii, et taotluse läbivaatamise eest vastutav ametiasutus ei pea enne ebasoodsa otsuse vastuvõtmist tegema teatavaks asjaolusid, millele ta kavatseb oma otsuses tugineda, ning paluma taotlejal esitada nende kohta oma märkusi.

87. See tõlgendus kehtib varjupaigataotluse läbivaatamise puhul.

88. Vastavalt direktiivi 2005/85 artikli 3 lõikele 3 kehtib eeltoodud tõlgendus ka juhul, kui liikmesriik on kehtestanud üheainsa menetluse, mille raames ta vaatab kas taotleja või enda algatusel taotluse läbi mõlema rahvusvahelise kaitse liigi seisukohalt, nii et liikmesriigi pädev ametiasutus uurib automaatselt täiendava kaitse põhjusi, kui põgeniku staatuse andmise tingimused ei ole täidetud. Arvan, et sellisel juhul peab ta kogu menetluse vältel arvestama direktiivis 2005/85 sätestatud eeskirjade ja menetluslike tagatistega.

89. Seevastu juhul, kui liikmesriik uurib täiendava kaitse taotlust eraldiseisvas menetluses, ei pea ta direktiivi 2005/85 kohaldamisala arvestades andma menetluslikke tagatisi, mis on ette nähtud varjupaigataotluse puhul. Sellegipoolest peab ta ühest küljest tegema taotlejaga koostööd vastavalt direktiivi 2005/83 artikli 4 lõikele 1, ning teisest küljest tagama õiguse olla ära kuulatud, kuna selle õiguse puhul, on – nagu juba öeldud – tegemist liidu õiguse üldpõhimõttega.

33 — Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Samba Diouf (punkt 56).

90. Seetõttu, ning arvestades eespool toodud arutluskäike, ei pea liikmesriigi pädev ametiasutus juhul, kui pärast varjupaigataotluse rahuldamata jätmist esitatakse uues menetluses täiendava kaitse taotlus, minu arvates tegema oma otsuse projekti teatavaks, kuid seda siiski tingimusel, et ta on andnud taotlejale võimaluse esitada kõik oma argumendid ning kõik tõendid, mis aitavad tõendada, et ta vastab direktiivi 2004/83 artiklis ettenähtud täiendava kaitse saamise eritingimustele.

91. Kõiki neid asjaolusid arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku asuda seisukohale, et direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 ettenähtud koostöökohustust tuleb lähtuvalt direktiivis 2005/85 sätestatud eeskirjadest ja menetluslikest tagatistest tõlgendada nii, et kui liikmesriik kavatseb pärast varjupaigataotluse rahuldamata jätmist esitatud täiendava kaitse taotluse rahuldamata jätta, siis ei pea ta enne oma otsuse vastuvõtmist tegema teatavaks asjaolusid, mille alusel ta oma otsuse teha kavatseb, ning paluma taotlejal esitada selle kohta oma märkusi.

92. Vastavalt direktiivi 2004/83 artiklile 3 ja direktiivi 2005/85 artiklile 5 võivad liikmesriigid kehtestada või säilitada soodsamad nõuded rahvusvahelise kaitse andmisele ja selle äravõtmisele, tingimusel et need nõuded ühilduvad nimetatud direktiividega.

D. *Kohaldamine käesolevale asjale*

93. Kuigi põhikohtuasja menetleva kohtu ülesanne on hinnata, kas otsus tehti taotleja menetluslikke tagatisi eirates, soovin ma ELTL artiklis 267 kehtestatud õigusalase koostöö raames anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule järgnevat mõtlemisainet.

94. Põhikohtuasja faktiliste asjaolude asetleidmise ajal olid varjupaigataotlusi reguleerivad normid sätestatud 1996. aasta pagulaste seaduses (Refugee Act 1996). Täiendava kaitse taotluse läbivaatamist käsitlevad eeskirjad sisaldusid aga 2006. aasta määruses täiendava kaitse saamiseks kvalifitseerumise kohta Euroopa Ühendustes (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006)[34], millega võetakse üle direktiiv 2004/83.

95. Kohtuistungil jäi mulle mulje, et Iirimaal vaadatakse täiendava kaitse taotlus läbi eraldiseisvas menetluses. Ühtset menetlust ei ole, vähemalt mitte praegu. Nagu Iirimaa ja komisjon kinnitasid, ei ole liidu seadusandja poolt direktiivis 2005/85 kehtestatud menetluslikud tagatised selles menetluses seega kohaldatavad.

96. Esiteks väidab M.M. eelotsusetaotluse esitanud kohtus, et teda ei ole tema täiendava kaitse taotluse läbivaatamise menetluses ära kuulatud, ning et talle ei olnud teada asjaolud, mille põhjal liikmesriigi pädev ametiasutus kavatses taotluse rahuldamata jätmise otsuse teha.

97. Toimiku materjalidest nähtub, et taotlejat tõepoolest ei kuulatud selles menetlusetapis isikliku küsitluse käigus ära.

98. Mina arvan, et kuigi täiendava kaitse taotluse läbivaatamine toimub eraldiseisvas menetluses, ei vilistatud selle käigus menetluslike tagatiste peale, mida M.M.-ile oli varjupaigataotluse läbivaatamise menetluses juba antud. Need kaks menetlust jäävad tihedalt seotuks ning nende aluseks on väga konkreetselt üks ja sama elukäik ja analoogsed faktilised asjaolud. Selles osas on väga oluline tagada, et M.M.-il oli võimalus esitada tõhusalt ja õigeaegselt kõik märkused just nimelt nende põhjuste kohta, millel rajaneb tema täiendava kaitse taotlus.

99. Minu käsutuses olevate asjaolude pinnalt kaldun arvama, et huvitatud isikule anti tõesti võimalus teha teatavaks oma argumendid mitte ainult nende asjaolude kohta, mis õigustavad põgeniku staatuse andmist, vaid ka täiendava kaitse andmist õigustavate argumentide kohta.

34 — Edaspidi „2006. aasta määrus”.

100. M.M. esitas ORAC-le varjupaigataotluse 21. mail 2008 ning samal kuupäeval kuulati ta ära esialgse küsitluse raames vastavalt 1996. aasta pagulaste seaduse artiklile 8. Talle anti nimetatud küsitluse käigus küsimustik, mille eesmärk oli saada taotlejalt kogu asjakohane teave taotluse kohta ning taotluse esitamise põhjused. Sellel alusel ning vastavalt viidatud seaduse artiklile 11 kuulati M.M. ära 23. augustil 2008 isikliku küsitluse raames, mille käigus tal oli võimalik esitada kõik oma taotlust õigustavad põhjused ja seda toetavad asjaolud. Selle küsitluse põhjal koostati aruanne, mille näol on tegemist esialgse otsusega [35] ning milles tehti ORAC-le negatiivne ettepanek, nii et viimane leidis eelkõige, et võttes arvesse ajavahemikku, mille möödudes taotleja taotluse esitas, ei ole see taotlus usutav.

101. See ettepanek tehti huvitatud isikule teatavaks 8. septembril 2008. Vastavalt 1996. aasta põgenike seaduse artikli 16 lõikele 1 esitas M.M. selle ettepaneku peale kaebuse Refugee Appeals Tribunalile (Iirimaa). See kaebus vaadati läbi kirjalikus menetluses ning kõnealuse menetluse suuline osa jäeti sama seaduse artikli 13 lõike 5 ja lõike 6 punkti c alusel korraldamata, kuna taotleja ei esitanud ilma arvesse võetava põhjenduseta mõistliku tähtaja jooksul sellekohast taotlust [36]. See menetlus võimaldas tal ühelt poolt võtta seisukoha ORAC-i põhjenduste kohta, mille alusel tema taotlus rahuldamata jäeti, ning teisest küljest esitada uuesti kõik põhjused, mis takistavad tal oma päritoluriiki tagasi pöörduda, lisades oma kirjalikule avaldusele 25. septembril 2008 esitatud täiendavad tõendid.

102. Refugee Appeals Tribunal jättis 28. oktoobri 2008. aasta otsusega ORAC-i negatiivse ettepaneku jõusse ning keelas M.M.-ile põgeniku staatuse andmise. See otsus, mis peab olema põhjendatud vastavalt 1996. aasta põgenike seaduse artikli 16 lõikele 17, tehti taotlejale teatavaks 31. oktoobril 2008. Viimane ei vaidlustanud ORAC-i järeldusi ega viimatinimetatud otsust High Courtis [37].

103. Kirjaga, mis toimetati M.M.-ile kätte 8. detsembril 2008, teatati viimasele Minister for Justice, Equality and Law Reformi otsusest jätta tema varjupaigataotlus rahuldamata ja saata ta riigist välja. Selle kirjaga kaasnes ka teade, milles talle anti teada, et ta võib esiteks taotleda täiendava kaitse andmist ja teiseks ajutist riiki jäämise luba. Selleks oli kõnealusele kirjale lisatud täiendavat kaitset käsitlev teabeleht ning vorm, millel vastav taotlus esitada. Taotlejal paluti lisaks isikuandmetele esitada täiendavaid dokumente ning täpsustada põhjusi, mis seonduvad just nimelt täiendava kaitse aluseks olevate asjaoludega, tuues eelkõige välja tõsise kahju, millega ta võib oma päritoluriiki naastes silmitsi seista.

104. Niisiis esitas M.M. 31. detsembril 2008 täiendava kaitse taotluse, mida ta 15. juulil 2009 ja 6. augustil 2010 täiendas taotlust põhjendavate tõenditega. Taotlus vaadati läbi vastavalt 2006. aasta seaduse eeskirjadele 4 ja 5, mis võtavad üle direktiivi 2004/83 artikli 4. 2006. aasta seaduse eeskirja 5 kohaselt pidi liikmesriigi pädev ametiasutus arvesse võtma kõik asjaomased faktid, mis on seotud päritoluriigiga taotluse asjus otsuse langetamise ajal, sealhulgas päritoluriigi õigusnormid ja nende kohaldamise viis; taotleja esitatud asjaomased avaldused ja dokumendid, sealhulgas teave selle kohta, kas taotlejale on saanud või võib saada osaks tagakiusamine või tõsine kahju, ning samuti taotleja individuaalne olukord ja isiklikud asjaolud, sealhulgas sellised tegurid nagu tema taust, sugu ja vanus ning tegevus, millega ta on tegelnud pärast on pärituoluriigist lahkumist ning mis võib tagasipöördumisel tingida tagakiusamise või tõsise kahju.

35 — Selle seaduse artikli 13 lõike 4 punkti a kohaselt tuleb kõnealune aruanne edastada taotlejale.

36 — See kehtib ka juhul, kui taotlus on ilmselgelt põhjendamatu või kui taotleja on ametiasutusi eksitanud, esitades neile valeandmeid (direktiivi 2005/85 artikli 23 lõike 4 ülevõtmine).

37 — Iirimaa esitatud märkustest ilmneb, et taotleja, kelle suhtes ORAC ja/või Refugee Appeals Tribunal on teinud negatiivse ettepanku, võib pöörduda High Courti 2000. aasta seaduse ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse kohta (Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000) artikli 5 lõike 1 punktide h ja i alusel esitatava kaebusega.

105. Minister for Justice, Equality and Law Reform jättis täiendava kaitse taotluse rahuldamata 24. septembril 2010, leides et tulenevalt tõsistest kahtlustest taotleja väidete usutavuse osas ei ole tõendatud, et ta võiks oma päritoluriiki tagasipöördumisel olla tõsises ohus. See rahuldamata jätmise otsus tehti M.M.-ile teatavaks 30. septembril 2010.

106. Eeltoodud ülevaade faktilistest asjaoludest tõendab minu arvates, et M.M.-il oli võimalus esitada kõik faktid ja asjaolud, mis tema arvates õigustavad rahvusvahelise kaitse andmist kas varjupaigaõiguse või täiendava kaitse kujul. Lisaks võib eeldada, et ta oli teadlik faktilistest asjaoludest, mille alusel liikmesriigi pädev ametiasutus pidi selle taotluse põhjendatust hindama, kuna tema varjupaigataotluse läbivaatamise käigus kuulas ORAC ta mitmel korral ära ning hiljem oli tal Refugee Appeals Tribunalile esitatud kaebuse menetluses võimalik tutvuda põhjendustega, mille tõttu ORAC andis tema suhtes negatiivse ettepaneku. Viimaseks tuleb mainida, et talle tehti teatavaks Minister for Justice, Equality and Law Reformi otsuse jätta taotlus rahuldamata põhjendused.

107. Teiseks, M.M. heidab liikmesriigi pädevale ametiasutusele ette, et viimane võttis oma hinnangu puhul aluseks 2010. aastal avaldatud dokumendid ning eelkõige Ameerika Ühendriikide Riigidepartemangu aruande olukorra kohta Rwandas, samas kui huvitatud isik ise esitas 2008. aastast pärineva aruande ning Rwanda kohtusüsteemi puudutava täiendava teabe, mida oli ajakohastatud 6. augusti 2010. aasta kirjas.

108. Leian, et liikmesriigi pädevale ametiasutusele ei saa ette heita, et ta hindas vaidlusaluse taotluse põhjendatust Rwanda üldist olukorda käsitleva täpsema ja uuema teabe põhjal.

109. Direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 punkt a näeb nimelt ette, et liikmesriik peab rahvusvahelise kaitse taotlust hindama individuaalselt, võttes arvesse „kõik asjaomased faktid, mis on seotud päritoluriigiga *taotluse asjus otsuse langetamise ajal*[38]”. Lisaks peab taotluse läbivaatamise eest vastutav ametiasutus vastavalt direktiivi 2005/83 artikli 8 lõikele 2 (mis muidugi ei ole praeguses asjas kohaldamisele kuuluv säte), uurima taotlust nõuetekohaselt ja objektiivselt ning hoolitsema selle eest, et „täpset ja ajakohast teavet hangitakse erinevatest allikatest [...] üldise olukorra kohta varjupaigataotluse esitanud isiku päritoluriigis”.

110. Seetõttu, ning nagu on märkinud High Court oma eespool viidatud kohtuotsuses Ahmed *v.* Minister for Justice, Equality and Law Reform, peab taotleja valmis olema selleks, et taotluse läbivaatamise eest vastutav ametiasutus täidab oma ülesande, tehes kindlaks, et tema käsutuses on täielikult ajakohastatud andmed.

111. Praegusel juhul on küsimuse selles, kas 2010. aasta aruanne võis tuntavalt mõjutada liikmesriigi pädeva ametiasutuse otsust. Kui see oli nii, ja kuna sel juhul on tegemist olulise asjaoluga, leian et huvitatud isikule oleks tulnud anda võimalus esitada selle kohta oma märkused. Käesolevas asjas ning toimikumaterjale arvestades tundub aga, et sellist võimalust talle ei antud. Esiteks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Rwanda üldises ja turvalisust puudutavas olukorras ei toimunud aastatel 2007–2010 olulisi muutusi. Teiseks märgib ta seoses taotleja isikliku olukorraga ning eriti seoses usutavuse puudumisega, mida talle sisuliselt ette heidetakse, et erinevused 2008. ja 2010. aasta aruannetes ei ole eriti olulised. Seetõttu näib, et teave, mille Minister for Justice, Equality and Law Reform aluseks võttis, üksnes kinnitas järeldusi, mis olid varjupaigataotluse läbivaatamise menetluses juba tehtud.

112. Kolmandaks, M.M. väidab, et talle ei olnud teada, millal tema täiendava kaitse taotlus lahendatakse, heites muu hulgas ette menetluse pikkust.

38 — Kohtujuristi kursiiv.

113. Toimiku materjalidest ilmneb, et M.M.-i varjupaigataotlust vaadati läbi kuus ja pool kuud ning tema täiendava kaitse taotlust 21 kuud. Huvitatud isiku olukord määratleti seega veidi rohkem kui kaks aastat ja kolm kuud kestnud menetluse tulemusel.

114. See kestus näib mulle ilmselgelt ebamõistlik. Kuigi Iirimaal ei toimu täiendava kaitse taotluse läbivaatamine direktiivi 2005/85 artikli 23 lõikes 2 sätestatud menetlusnormide alusel – mis näevad ette, et liikmesriigid peavad tagama, et taotluse menetlemine lõpetataks *võimalikult kiiresti*, ning et *kui otsust ei ole võimalik kuue kuu jooksul vastu võtta*, siis teavitatakse taotlejat viivitusest või otsuse tegemise tähtajast – ei muuda see siiski tõsiasja, et liikmesriigi pädev ametiasutus peab liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluva otsuse vastuvõtmisel austama huvitatud isiku õigust heale haldusele, mis kujutab endast liidu õiguse üldpõhimõtet.

115. Täiendava kaitse taotlusi peab seega sama moodi nagu varjupaigataotlusi läbi vaatama hoolikalt ning mõistliku tähtaja jooksul, kusjuures menetluse kiirus aitab kaasa mitte ainult taotleja õiguskindlusele, vaid ka tema integreerumisele.

116. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab järelikult hindama, mil määral võis selle menetluse suhteliselt pikk kestus kahjustada õigusi ja kohustusi, mis M.M.-il on tema täiendava kaitse taotluse läbivaatamise menetluses.

II. Ettepanek

117. Eelnevale tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata High Courtile järgmiselt:

Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83 miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta, artikli 4 lõikes 1 ettenähtud koostöökohustust tuleb lähtuvalt nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivis 2005/85 liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta sätestatud eeskirju ja menetluslikke tagatisi arvestades tõlgendada nii, et kui liikmesriik kavatseb pärast varjupaigataotluse rahuldamata jätmist esitatud täiendava kaitse taotluse rahuldamata jätta, siis ei pea ta enne oma otsuse vastuvõtmist tegema teatavaks asjaolusid, mille alusel ta oma otsuse teha kavatseb, ning paluma taotlejal esitada selle kohta oma märkusi.

Vastavalt direktiivi 2004/83 artiklile 3 ja direktiivi 2005/85 artiklile 5 võivad liikmesriigid kehtestada või säilitada soodsamad nõuded rahvusvahelise kaitse andmisele ja selle äravõtmisele, tingimusel et need nõuded ühilduvad nimetatud direktiividega.