Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
LAILA MEDINA
esitatud 6. veebruaril 2025 [1]

Kohtuasi C-610/23 [Al Nasiria] [i]

FO

versus

Ypourgos Metanastevsis kai Asylou

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Thessaloniki esimese astme halduskohus, Kreeka))

Eelotsusetaotlus – Varjupaigapoliitika – Rahvusvaheline kaitse – Direktiiv 2013/32 – Rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühised nõuded – Artikkel 46 – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – Kaebuse täielik ja *ex nunc*-läbivaatamine – Otsus jätta kaebus rahuldamata, ilma et seda sisuliselt analüüsitaks – Taotleja isiklikult kohale tulemata jätmine tema kaebuse läbivaatamisele selle eest vastutavasse asutusse

I. Sissejuhatus

1. Käesolev kohtuasi käsitleb direktiivi 2013/32/EL [2] artiklis 46 sätestatud rahvusvahelise kaitse taotlejate õigust tõhusale õiguskaitsevahendile seoses nende taotluse tagasilükkamise otsusega. Täpsemalt tõstatatakse sellega küsimus, kas selle sättega on vastuolus riigisisesed õigusaktid, millega kehtestatakse eeldus, et taotleja, kes ei ilmu isiklikult tema kaebust menetlevasse kohtusse, on kasutanud kaebeõigust ebaõigesti, mis toob kaasa kaebuse rahuldamata jätmise selge põhjendamatuse tõttu, ilma et seda sisuliselt analüüsitaks.

[1] Algkeel: inglise.

[i] Käesoleval kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

[2] 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).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

2. Direktiivi 2013/32 V peatükk „Apellatsioonimenetlused“ koosneb ühest artiklist, nimelt artiklist 46. See artikkel, mis kannab pealkirja „Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile“, on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad, et taotlejal on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus seoses järgnevaga:

a) tema rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsus, kaasa arvatud otsus:

i) pidada pagulasseisundi ja/või täiendava kaitse seisundiga seotud taotlust põhjendamatuks;

[…]

3. Lõike 1 kohaldamiseks tagavad liikmesriigid, et tõhusa õiguskaitsevahendiga nähakse ette nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude, sealhulgas vajaduse korral direktiivi 2011/95/EL[3] kohaste rahvusvahelise kaitse vajaduste täielik ja *ex nunc*-läbivaatamine vähemalt esimese astme apellatsioonimenetluses.

4. Liikmesriigid näevad ette mõistlikud tähtajad ja muud vajalikud eeskirjad, et taotlejal oleks võimalik kasutada oma õigust tõhusale õiguskaitsevahendile vastavalt lõikele 1. Tähtajad ei tohi muuta taotleja sellist õigust võimatuks või ülemäära keeruliseks.

[…]

11. Liikmesriigid võivad samuti sätestada siseriiklikes õigusaktides tingimused, mille korral võib eeldada, et taotleja on lõike 1 kohase õiguskaitsevahendi kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud, koos sel juhul järgitavate menetluseeskirjadega.“

B. Liikmesriigi õigus

1. Seadus 4375/2016

3. Seaduse 4375/2016 – varjupaigaameti, kaebusi käsitleva asutuse ja vastuvõtu- ja tuvastamisameti korraldus ja toimimine, vastuvõtu peasekretariaadi asutamine, Kreeka seadusandluse kooskõlla viimine Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/32/EL „rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud)“ (EE 2013 L 180) sätetega, sätted rahvusvahelise kaitse saajate tööhõive kohta ja muud sätted (Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis, systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symbouliou „schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos

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

diethnous prostasias (anadiatyposi)“ (EE 2013 L 180), diatakseis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diatakseis) (*FEK A’* 51/3.4.2016), mida on muudetud seadusega nr 4399/2016 (Nomos 4399/2016) (edaspidi „seadus 4375/2016“) – artikli 4 lõikega 1 luuakse kaebusi käsitlevad sõltumatud komisjonid. Nende komisjonide asukoht on Ateenas ja territoriaalne pädevus kogu Kreeka territooriumil.[4] Nad on pädevad lahendama rahvusvahelise kaitse taotlejate kaebusi, et vaadata õiguslikult ja sisuliselt läbi Ypiresia Asylou (varjupaigaamet, Kreeka) otsused, millega taotlejate taotlus on esimeses astmes tagasi lükatud. Ministri otsusega määratakse kindlaks nende komiteede arv.

2. Seadus 4636/2019

4. Direktiivid 2011/95 ja 2013/32 on Kreeka õigussüsteemi üle võetud seadusega nr 4636/2019 rahvusvahelise kaitse ja muude sätete kohta (Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis; edaspidi „seadus 4636/2019“) (*FEK A’* 169, 1.11.2019), mis kehtis põhikohtuasja suhtes.

5. Seaduse 4636/2019 artikli 92 lõike 1 punkti a kohaselt on rahvusvahelise kaitse taotlejal õigus esitada kaebusi käsitlevatele sõltumatutele komisjonidele halduskaebus[5] rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamatuse tõttu tagasilükkamise otsuse peale esimeses astmes.

6. Lisaks on seaduse 4636/2019 artikli 97 lõikes 2 ette nähtud, et kaebusi käsitlevate sõltumatute komisjonide menetlustes on taotlejal kohustus isiklikult kohal viibida. Ainsad juhud, mil isiklikult ei ole vaja kohal viibida, on loetletud artikli 78 lõikes 3. Tegemist on juhtudega, kus rahvusvahelise kaitse taotleja elab vastuvõtukeskuses või majutusrajatises või talle on kehtestatud liikumispiirang või kohustus elada kindlaksmääratud kohas. Sellisel juhul võib taotlejat esindada advokaat või ta võib saata vastuvõtukeskuse või majutusasutuse juhataja allkirjastatud tõendi. Kui nõuetekohaselt kutse saanud rahvusvahelise kaitse taotleja isiklikult kohale ei tule või ei saada seaduse 4636/2019 artikli 78 lõikes 3 sätestatud tõendit, eeldatakse, et taotleja on kaebuse esitanud ainult selleks, et lükata edasi või takistada varasema või eesseisva väljasaatmisotsuse täideviimist või enda väljasaatmist igal muul viisil. Sellisel juhul jäetakse tema kaebus selge põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

7. 28. veebruaril 2019 esitas kolmanda riigi kodanik FO Perifereiako Grafeio Asylou Samoule (Samose piirkondlik varjupaigaamet (Kreeka)) rahvusvahelise kaitse taotluse põhjusel, et tema elu oli tema päritoluriigis ohus.

8. Kui kaebajat oli tunnustatud raske füüsilise vägivalla ohvrina, ilmus FO 24. veebruaril 2020 Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikisse (Thessaloniki piirkondlik varjupaigaamet (Kreeka)). Ta väitis, et tema suhtes on tehtud hõimu otsus, millega nõutakse tema hukkamist, ja esitas oma väite tõendamiseks dokumendi.

[4] Seaduse 4375/2016 artikli 4 lõikest 2 tuleneb, et ministri otsusega võidakse luua kaebusi käsitlevaid sõltumatuid komisjone teistes Kreeka piirkondades ja määrata kindlaks nende territoriaalne pädevus. Euroopa Kohtule esitatud toimikus ei ole aga mingit teavet selle kohta, et mõni selline ministri otsus oleks vastu võetud.

[5] Kreeka keeles „endikofanis prosfygi“ (*ενδικοφανής προσφυγή*).

9. Thessaloniki piirkondlik varjupaigaamet jättis 18. mai 2020. aasta otsusega FO rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata, kuna tema väiteid peeti ebausaldusväärseks. Esitatud dokumenti ei tunnistatud tõendina, kuna selles sisalduvad väited olid ebamäärased ja selle ehtsust ei olnud võimalik kontrollida.

10. FO esitas 27. augustil 2021 selle otsuse peale kaebuse kaebusi käsitlevale sõltumatule komisjonile. Toona teatati talle, et tema kaebuse läbivaatamise kuupäevaks on määratud 11. oktoober 2021. Samuti teatati talle, et isegi kui teda ei kutsuta istungile, on ta kohustatud oma kaebuse läbivaatamise kuupäeval isiklikult kohal viibima, välja arvatud juhul, kui ta viibib seaduslikult vastuvõtu- ja tuvastamiskeskuses või kui talle on kehtestatud liikumispiirang või kohustus elada kohas, mis asub väljaspool Atika piirkonda (Kreeka).

11. FO ei ilmunud istungi kuupäeval selle komisjoni ette. Seega, olles teinud kindlaks, et taotleja ei olnud vastuvõtu- ja tuvastuskeskuses, talle ei olnud kehtestatud liikumispiiranguid ning tegemist ei olnud vääramatu jõuga, jättis see komisjon kaebuse seaduse 4636/2019 artikli 97 lõike 2 alusel selge põhjendamatuse tõttu rahuldamata, jättes selle sisuliselt analüüsimata. Lisaks määras see seaduse 3907/2011[6] artikli 22 lõike 4 kohaselt tagasisaatmismeetme riigist vabatahtlikult lahkumise võimalust andmata.

12. FO esitas selle kaebusi käsitleva sõltumatu komisjoni otsuse peale tühistamiskaebuse Dioikitiko Protodikeio Thessalonikisele (Thessaloniki esimese astme halduskohus, Kreeka), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus, väites, et tema kaebus jäeti ebaseaduslikult rahuldamata ainult seetõttu, et ta ei viibinud selle läbivaatamise ajal kohal ning ilma et seda oleks nõuetekohaselt sisuliselt analüüsitud, olgugi et ta ei saanud istungile ilmuda majandusraskuste tõttu, mis takistasid tal jõuda Ateenasse (Kreeka) Thessalonikist, kus ta elab.

13. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib kõigepealt, et kaebusi käsitlevate sõltumatute komisjonide loomise eesmärk oli tagada õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, nagu on sätestatud direktiivi 2013/32 artiklis 46 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 47.

14. Vajalike menetluslike tagatiste pakkumiseks koosnevad need komisjonid, mida on seaduse 4399/2016 seletuskirjas kirjeldatud kui „peaaegu kohtuid“, enamuses tavaliste halduskohtute kohtunikest. Nende komisjonide liikmed on oma ülesandeid täites isiklikult sõltumatud ja neil on sõltumatus oma ülesannete täitmisel.

15. Lisaks on tagatud erapooletuse põhimõte, arvestades, et nendel komisjonidel on asjaomaste poolte suhtes kolmanda isiku staatus ning nad ei esinda ametiasutusi.

16. Pealegi on otsused, mille komisjonid teevad haldusotsuste peale esitatud halduskaebuste kohta pärast vaidlustatud haldusotsuste üksikasjalikku õiguslikku ja sisulist analüüsi ning täielike, individuaalsete ja konkreetsete põhjendustega, pooltele siduvad, sest neid saab edasi kaevata ainult kohtule esitatud kaebusega või tühistamiskaebusega halduskohtus.

17. Eelnevat arvesse võttes ei ole kaebusi käsitlevad sõltumatud komisjonid põhiseaduse (Syntagma, Kreeka põhiseadus) tähenduses kohtud, vaid komisjonid, kes täidavad kohtulikke pädevusi põhiseaduse (Syntagma) artikli 89 lõike 2 tähenduses.

[6] Seadus 3907/2011, varjupaigaameti ja esmase vastuvõtu ameti asutamine, Kreeka seadusandluse kooskõlla viimine direktiivi 2008/115/EÜ „ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel“ sätetega ja muud sätted (Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2008/115/EK schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrophi ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron kai loipes diatakseis) (*FEK A*’ 7/26.1.2011) (edaspidi „seadus 3907/2011“).

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täheldab, et direktiiv 2013/32 ei sisalda konkreetseid sätteid taotlejate kohale tulemise kohta organisse, kes vaatab läbi tõhusat õiguskaitsevahendit selle direktiivi artikli 46 tähenduses, või selle menetluskohustuse täitmata jätmise tagajärgi. Seega võib järeldada, et riigisiseses õiguses sätestatud isiklikult kohale tulemise kohustus ja selle järgimata jätmise korral kaebuse tagasilükkamise ette nägemine selge põhjendamatuse tõttu kuuluvad liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtte raamesse, kuid sealjuures tuleb järgida võrdväärsuse põhimõtet ja tõhususe põhimõtet.

19. Mis puutub võrdväärsuse põhimõttesse, siis püüab eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlaks teha, kas kõnealust menetlust tuleb võrrelda halduskaebusi menetlevate haldusasutuste menetlusega või halduskohtus esitatud sisulise kaebuse või tühistamiskaebuse suhtes kohaldatava menetlusega. Nendes muudes haldus- või kohtumenetlustes ei ole isiklik kohale tulemine kohustuslik ja taotlejat võib esindada advokaat.

20. Seoses tõhususe põhimõttega märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et võib väita, et seaduse 4636/2019 artikli 97 lõiget 2 põhjendab rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise menetluste sujuv ja kiire läbiviimine. Selle nõude abil saab tagada, et rahvusvahelise kaitse taotlejad on oma kaebuse saatusest veel huvitatud ning nad asuvad jätkuvalt Kreeka territooriumil.

21. Seevastu saab lisaks väita, et eespool viidatud säte muudab liidu õiguse kohaldamise võimatuks või ülemäära keeruliseks. Esiteks kehtestab see rahvusvahelise kaitse taotlejatele ebaproportsionaalse kohustuse, sest nad on kohustatud (välja arvatud juhul, kui neile kehtib üks seaduse 4636/2019 artikli 78 lõikes 3 ette nähtud eranditest) minema kohale kaebusi käsitlevate sõltumatute komisjonide asukohtadesse Ateenas ainult oma kohalolu kinnitamiseks ja mitte selleks, et neid ära kuulataks. Advokaat või muu volitatud isik ei saa taotlejaid sel eesmärgil esindada. Teiseks nähakse sellega ette, et viidatud menetlusnõude rikkumise tagajärg on kaebeõiguse ebaõige kasutamise eeldus ning selle tulemusel tuleb kaebus selge põhjendamatuse tõttu rahuldamata jätta.

22. Lisaks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivis 2013/32 on sätestatud, et suhtlemiskohustuse täitmata jätmine võib kaasa tuua eelduse, et taotlus on tagasi võetud, kuid mitte selle, et see on põhjendamatuna tagasi lükatud. Selline tagasilükkamine eeldab taotluse eelnevat läbivaatamist. Samuti märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et taotluse selgelt põhjendamatuna tagasilükkamisel on tõsised tagajärjed, nimelt vabatahtliku lahkumise tähtaja välistamine ja sissesõidukeelu kohaldamine.

23. Viimasena ei vasta seaduse 4636/2019 artikli 97 lõikes 2 sätestatud eelduse faktiline alus ühise kogemuse ja loogika õpetustele. Tõepoolest, kaebusi käsitlevasse sõltumatusse komisjoni isiklikult kohale tulemata jätmine võib tuleneda põhjustest, mis ei ole seotud kavatsusega takistada või lükata edasi varasema või eesseisva väljasaatmisotsuse täideviimist või taotleja muul viisil väljasaatmist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et komisjonide otsuseid ei tehta samal päeval ja järelikult ei lihtsusta rahvusvahelise kaitse taotlejate istungi päeval komisjoni tulemine ühelgi viisil väljasaatmisotsuse täitmist kaebuse rahuldamata jätmise korral.

24. Sellega seoses otsustaski Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Thessaloniki esimese astme halduskohus, Kreeka) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas seadusandja võib direktiivi 2013/32 artiklis 46 sätestatud õiguskaitsevahendi olulisust arvestades tuletada õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eelduse ja järelikult võimaluse, et see lükatakse asja täielikult ja *ex nunc* läbi vaatamata tagasi kui selgelt põhjendamatu (millega kaasneb ka vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmine seaduse 3907/2011 artikli 22 lõike 4 ja direktiivi 2008/115[7] artikli 7 tähenduses), põhjusel, et [rahvusvahelise kaitse] taotleja ei tulnud isiklikult komisjoni, kes juhtumit analüüsis?

2. a. Kui leitakse, et küsimus kuulub liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtte raamesse, kas siis tuleb samasuguseid riigisiseseid menetlusnorme pidada võrdväärsuse põhimõtte analüüsis normideks, mis reguleerivad menetlusi halduskomisjonides, kes menetlevad riigisiseseid õiguskaitsevahendeid, või menetlusnormideks, mis reguleerivad sisuliste kaebuste (või tühistamiskaebuse) esitamist halduskohtutele?

b. Kas isiklikult kohale tulemise kohustuse (või kohustuse saata seaduse 4636/2019 artikli 78 lõikes 3 sätestatud tõend juhtudel, mil see on ette nähtud) ette nägemine on kooskõlas liidu õiguse tõhususe põhimõttega ning eelkõige õiguse tõhusatele õiguskaitsevahenditele tegeliku kasutamisega? Selles olukorras küsitakse lisaks, kas esiteks on asjakohane eeldus, et seaduse 4636/2019 artikli 97 lõikes 2 sätestatud õiguskaitsevahendi kasutamise õiguse ebaõige kasutamine vastab ühise kogemuse õpetustele, ja teiseks, et rahvusvahelise kaitse taotluste (esimeses astmes) läbivaatamise raames kaasneb sama käitumisega taotluse vaikiva tagasivõtmise eeldus, mitte taotluse tagasilükkamine seetõttu, et taotlus on selgelt põhjendamatu?“

25. Euroopa Komisjon ja Kreeka valitsus esitasid Euroopa Kohtule kirjalikud seisukohad.

IV. Analüüs

A. Sissejuhatavad märkused: kaebusi käsitlevate sõltumatute komisjonide kategoriseerimine kohtuna

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused on seotud direktiivi 2013/32 artiklit 46 rakendavate riigisiseste õigusaktidega, millega nähakse ette apellatsioonimenetlus menetleva ametiasutuse otsuste vastu.[8]

27. Artikli 46 lõike 1 punkti a kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et taotlejal on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus eelkõige seoses otsusega, mis on tehtud tema rahvusvahelise kaitse taotluse kohta.

28. Direktiivi 2013/32 preambuli põhjenduses 50 on märgitud, et asjaolu, et otsuseid rahvusvahelise kaitse taotlemise kohta saab kohtus tulemuslikult vaidlustada, peegeldab muu hulgas liidu õiguse üldpõhimõtet.

[7] 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).

[8] Direktiivi 2013/32 artikli 2 punktis f on „menetlev ametiasutus“ määratletud kui „liikmesriigi kohtulaadne ametiasutus või haldusorgan, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest ning on pädev võtma sellistes juhtumites vastu esimese astme otsuseid“.

29. Sellest järeldub, et artiklis 46 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile tuleb kasutada „kohtus“.

30. Põhikohtuasjas kohaldatavates riigisisestes õigusaktides on ette nähtud kaebusi käsitlevad sõltumatud komisjonid, mis on pädevad analüüsima rahvusvahelise kaitse taotlejate kaebusi, et vaadata õiguslikult ja sisuliselt läbi otsused, millega nende taotlused esimeses astmes tagasi lükati. [9]

31. Enne riigisiseste õigusaktide konkreetsete elementide uurimist direktiivi 2013/32 artiklit 46 arvestades pean oluliseks kindlaks teha, kas kaebusi käsitlevaid sõltumatuid komisjone saab pidada „kohtuks“ kõnealuse artikli lõike 1 tähenduses, et tagada õigus tõhusale õiguskaitsevahendile. [10]

32. Et teha kindlaks, kas organ on „kohus“, et kasutada tõhusat õiguskaitsevahendit rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsuse vastu, on Euroopa Kohus viidanud samadele kriteeriumidele, mis on välja töötatud seoses sellega, et teha kindlaks, kas eelotsusetaotluse esitanud organ on „kohus“ ELTL artikli 267 tähenduses. [11]

33. Seoses selle küsimusega, mis kuulub üksnes liidu õiguse valdkonda, võtab Euroopa Kohus oma väljakujunenud praktika kohaselt arvesse mitut asjaolu, muu hulgas näiteks organi seaduslik päritolu, alalisus, otsuste kohustuslikkus, menetluse võistlevus, organi poolt õigusnormide kohaldamine ning tema sõltumatus. [12]

34. Täpsemalt uuris Euroopa Kohus kohtuasjas D. ja A. tehtud otsuses, kas Refugee Appeals Tribunal (Iirimaa) vastab eespool nimetatud kriteeriumidele, ning leidis, et selles kohtuasjas oli varjupaigataotlejatele ette nähtud tõhus õiguskaitsevahend kõnealuses riigisiseses õigussüsteemis olemas. Sellega seoses võttis Euroopa Kohus eriti arvesse asjaolu, et Refugee Appeals Tribunali otsuseid saab edasi kaevata High Courtile (kõrge kohus, Iirimaa). [13]

35. Käesolevas kohtuasjas selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus pikemalt menetluslikke tagatisi, mis on ette nähtud kaebusi käsitlevate sõltumatute komisjonide loomist käsitlevates riigisisestes õigusaktides, nimelt seaduses nr 4375/2016. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et need komisjonid vastavad kõigile käesoleva ettepaneku punktis 33 nimetatud kriteeriumidele, et neid saaks pidada „kohtuks“.

36. Euroopa Kohtu toimikus ei ole midagi, mis annaks alust kahelda nende kriteeriumide täitmises.

37. Mis puudutab eelkõige sõltumatuse kriteeriumi, siis selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et seaduse 4375/2016 preambulis kvalifitseeritakse kaebusi käsitlevad sõltumatud komisjonid „peaaegu kohtuteks“, mis koosnevad peamiselt kohtunikest ja mille liikmed on oma ülesandeid täites isiklikult sõltumatud ning neil on sõltumatus oma ülesannete täitmisel. [14] Selles osutatakse

[9] Vt käesoleva ettepaneku punkti 3.

[10] Tõepoolest, kui kõnealust asutust ei saaks kvalifitseerida „kohtuks“ artikli 46 lõike 1 tähenduses, ei oleks vaja uurida riigisiseses õiguses sätestatud õiguskaitsevahendi konkreetseid aspekte.

[11] Vt selle kohta 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 83). Selles kohtuotsuses tõlgendas Euroopa Kohus direktiivi 2013/32 artikli 46 eelkäijat, nimelt nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta artikli 39 lõike 1 punkti a (ELT 2005, L 326, lk 13). Selle sättega reguleeriti õigust tõhusale õiguskaitsevahendile „kohtus“. Direktiivi 2005/85 preambuli põhjenduse 27 esimeses lauses on selgitatud, et muu hulgas varjupaigataotluse kohta tehtud otsuseid saab vaidlustada „[ELTL artikli 267] *mõistes kohtus*“. (Kohtujuristi kursiiv).

[12] 7. mai 2024. aasta kohtuotsus NADA jt (C-115/22, EU:C:2024:384, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

[13] 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 103).

[14] Märgin, et pärast seaduse 4375/2016 artikli 5 muutmist on praegu kõik kaebusi käsitlevate sõltumatute komisjonide liikmed kohtunikud.

ka, et nende komisjonide otsused alluvad kohtulikule kontrollile tavalistes halduskohtutes. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kuigi kaebusi käsitlevad sõltumatud komisjonid ei ole põhiseaduses (Syntagma, Kreeka) sätestatu kohaselt kohtud, on need sellegipoolest komisjonid, kes täidavad kohtuülesandeid põhiseaduse (Syntagma) artikli 89 lõike 2 tähenduses. [15]

38. Eeltoodut arvestades ei ole ühtegi asjaolu, mis võimaldaks seada kahtluse alla kaebusi käsitlevate sõltumatute komisjonide kvalifitseerimises direktiivi 2013/32 artikli 46 tähenduses „kohtuteks".

B. Eelotsuse küsimused

39. Kahe küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas direktiivi 2013/32 artiklit 46 koostoimes võrdväärsuse põhimõtte ja tõhususe põhimõtte ning harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusaktid, millega juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotleja ei täida menetluskohustust ilmuda isiklikult tema taotluse kohta tehtud otsuse peale esitatud kaebust menetleva organi ette, luuakse õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eeldus ja kaebus tuleb selge põhjendamatuse tõttu rahuldamata jätta, ilma et seda sisuliselt analüüsitaks.

40. Põhikohtuasjas kohaldatavates riigisisestes õigusaktides on ette nähtud rahvusvahelise kaitse taotlejate kohustus ilmuda isiklikult nende kaebust menetleva organi, nimelt kaebust käsitleva sõltumatu komisjoni ette. Eelotsusetaotluses on märgitud, et kohustus ilmuda isiklikult nende komisjonide ette ei tähenda, et komisjon kuulab taotleja ära.

41. Nimetatud riigisiseste õigusaktidega on ette nähtud teatavad erandid isiklikult kohal viibimise kohustusest, nimelt juhul, kui taotleja viibib vastuvõtu- või majutusrajatises või kui tema suhtes on kehtestatud liikumispiirang. Nendel juhtudel asendatakse isiklikult kohal viibimise kohustus kohustusega lasta end esindada advokaadil või saata selles õigusaktis ette nähtud tõend. Lisaks peatatakse isiklikult kohal viibimise kohustus vääramatu jõu, näiteks raske haiguse või raske füüsilise puude või ületamatute asjaolude korral. [16] Kui need erandid välja arvata, siis juhul, kui taotleja ei täida kohustust isiklikult kohale ilmuda, on riigisisestes õigusaktides ette nähtud eeldus, et õiguskaitsevahendit kasutati ebaõigelt lihtsalt selleks, et lükata edasi või takistada varasema või eesseisva väljasaatmisotsuse täideviimist või taotleja väljasaatmist. Selle eelduse tagajärg on, et kaebus jäetakse selge põhjendamatuse tõttu rahuldamata, ilma et seda sisuliselt analüüsitaks.

42. Nagu sätte pealkirjast võib järeldada, käsitleb direktiivi 2013/32 artikkel 46 rahvusvahelise kaitse taotlejate õigust tõhusale õiguskaitsevahendile. Artikli 46 lõikega 1 on taotlejatele tagatud õigus vaidlustada nende taotluse kohta tehtud otsuseid, sealhulgas otsust, millega taotlus tunnistatakse põhjendamatuks.

[15] Vt Symvoulio tis Epikrateiase (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) (täiskogu) otsus nr 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, punkt 14.

[16] Sellisel juhul peatatakse kohale tulemise kohustus, kuni asjaomane olukord kestab. Asjakohane säte, nimelt seaduse 4636/2019 artikli 78 lõike 3 teine lõik, on lisatud Kreeka valitsuse väidetesse.

43. Artikli 46 lõikes 3 on määratletud selle õiguse ulatus, täpsustades, et liikmesriigid, kelle jaoks see direktiiv on siduv, tagavad, et kohus, kellele on edasi kaevatud rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsus, viib läbi „nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude, sealhulgas vajaduse korral direktiivi [2011/95] kohaste rahvusvahelise kaitse vajaduste täielik[u] ja *ex nunc*-läbivaatami[s]e“, vähemalt esimese astme apellatsioonimenetluses. [17]

44. Samuti olgu meenutatud, et Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et direktiivi 2013/32 artiklis 46 ette nähtud õiguskaitsevahendi tunnused tuleb kindlaks määrata kooskõlas harta artikliga 47, mis kujutab endast tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte kinnitust. Harta artikkel 47 on iseenesest piisav ega vaja täpsustamist liidu või riigisiseses õiguses, selleks et anda üksikisikutele õigus, millele saab sellisena tugineda. Sama peab kehtima ka selle direktiivi artikli 46 lõike 3 kohta, kui seda lugeda harta artiklit 47 arvestades. [18]

45. Sellegipoolest on direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikega 4 jäetud liikmesriikide pädevusse näha ette vajalikud õigusnormid, et rahvusvahelise kaitse taotlejad saaksid kasutada oma õigust tõhusale õiguskaitsevahendile. [19]

46. Tasub märkida, et artikliga 46 ei ole ette nähtud taotlejate kohustust ilmuda isiklikult kohtusse, mis on pädev arutama nende kaebust. Artikli 46 lõikega 4 annab liikmesriikidele kaalutlusõiguse kehtestada rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile teostamiseks vajalikud eeskirjad, mis võivad sisaldada sellist menetluslikku kohustust.

47. Kuigi komisjon ja Kreeka valitsus nõustuvad selle väitega, on nad eriarvamusel seoses sellega, kas artikliga 46 lubatakse liikmesriikidel näha ette riigisisestes õigusaktides sätestatud konkreetsed tagajärjed isiklikult kohale tulemise kohustuse rikkumise korral, nimelt õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eeldus ja kaebuse selge põhjendamatuse tõttu rahuldamata jätmine, ilma et seda sisuliselt analüüsitaks.

48. Komisjon väidab sisuliselt, et sellised tagajärjed on vastuolus direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikega 3. Samuti väidab komisjon, et kaebuse rahuldamata jätmine selge põhjendamatuse tõttu, ilma et seda sisuliselt analüüsitaks, on vastuolus direktiivi 2011/95 artiklitega 13 ja 18. Tema väitel tuleneb nendest sätetest, et liikmesriigid peavad tunnustama taotlejat pagulasena või andma talle täiendava kaitse, kui ta vastab selle seisundi saamise tingimustele kooskõlas nimetatud direktiiviga. Neil ei ole kaalutlusõigust keelduda selle seisundi andmisest põhjusel, et taotleja ei ilmunud tema kaebuse läbivaatamise päeval isiklikult kohale.

49. Kreeka valitsus väidab seevastu sisuliselt, et riigisisestes õigusaktides sätestatud õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eeldus, mille tagajärjel tuleb kaebus isiklikult kohale ilmumata jätmise korral selgelt põhjendamatuna tagasi lükata, põhineb direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikel 11. Valitsuse väitel tuleneb viimati nimetatud sättest, et liikmesriigid võivad ette näha tingimused, mille alusel võib eeldada, et taotleja on oma õiguskaitsevahendi kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud, aga ka eeskirjad menetluse kohta, mida tuleb sellistel juhtudel järgida.

[17] 4. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, punkt 85).

[18] 4. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, punkt 86).

[19] 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (korduva taotluse läbivaatamata jätmine – kaebetähtaeg) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 33).

50. Nende seisukohtade hindamiseks analüüsin esmalt, kas liikmesriikidel on lubatud ette näha õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eeldus, seejärel analüüsin kohaldatavates riigisisestes õigusaktides sätestatud eeldust.

1. Liikmesriikide võimalus ette näha õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eeldus

51. Esiteks tuleneb direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikest 3, et apellatsioonkaebust menetlev kohus on kohustatud korraldama nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude täieliku ja *ex nunc* -läbivaatamise vähemalt esimese astme apellatsioonimenetluses.[20]

52. Artikli 46 lõiget 3 tuleb siiski lugeda koostoimes artikli 46 lõigetega 4 ja 11.

53. Nagu eespool märgitud,[21] tuleneb artikli 46 lõikest 4, et liikmesriigid võivad kehtestada õiguskaitsevahendi kasutamise eeskirjad, mis võivad sisaldada kohustust isikult kohale ilmuda. Liikmesriigi võimalus näha ette tähtajad või muud vajalikud eeskirjad, et taotlejal oleks võimalik kasutada oma tõhusat õiguskaitsevahendit, toob kaasa võimaluse näha ette nende tähtaegade või muude eeskirjade järgimata jätmise tagajärjed.

54. Teiseks on direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 11 kohaselt liikmesriikidel lubatud sätestada tingimused, mille korral võib eeldada, et taotleja on „õiguskaitsevahendi kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud, koos sel juhul järgitavate menetluseeskirjadega“.

55. Selle sätte tõlgendamiseks on oluline kõigepealt selgitada direktiivi 2013/32 artikli 28 lõike 1 ja artikli 32 asjakohasust. Artikli 28 lõikes 1 on ette nähtud menetlus, mida tuleb järgida taotluse kaudse tagasivõtmise või sellest loobumise korral. Sellisel juhul peavad liikmesriigid tagama, et menetlev ametiasutus teeb kas otsuse taotluse läbivaatamise lõpetamise kohta või juhul, kui menetlev ametiasutus peab taotlust pärast selle sisu piisavat läbivaatamist põhjendamatuks, lükkab taotluse tagasi. Artikli 32 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriigid võivad pidada taotlust põhjendamatuks üksnes juhul, kui menetlev ametiasutus on teinud kindlaks, et taotleja ei vasta rahvusvahelise kaitse seisundi saamise nõuetele direktiivi 2011/95 tähenduses.

56. Artikli 32 lõikes 2 on sätestatud, et põhjendamatute taotluste korral, mille puhul esineb ükskõik milline artikli 31 lõikes 8 loetletud asjaoludest (sh kui kaebaja on kaebuse esitanud ainult selleks, et lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva varasema või peatselt tehtava otsuse täideviimist[22]), võivad liikmesriigid samuti pidada taotlust selgelt põhjendamatuks, kui riigisisestes õigusaktides on nii määratletud.

57. Kuid nagu Kreeka valitsus ja komisjon on sisuliselt märkinud, käsitlevad direktiivi 2013/32 artikli 28 lõige 1 ja artikkel 32 menetlusi kaebuse läbivaatamiseks *menetleva ametiasutuse poolt esimeses astmes*. Artikkel 46 käsitleb *apellatsioonimenetlust kohtus* menetleva ametiasutuse otsuse peale. Need kaks menetlust on erinevad.

58. Seega ei käsitle direktiivis 2013/32 sätestatud eeskirjad seoses selgelt põhjendamatute taotluste ja menetleva ametiasutuse ees kehtestatavate eeldustega kohtumenetlusi. Seda võib kinnitada ka asjaolu, et artiklis 46 puuduvad viited artikli 28 lõikele 1 ja artiklile 32. Artikli 46

[20] Vt selle kohta 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 44).

[21] Vt käesoleva ettepaneku punktid 45 ja 46.

[22] Vt direktiivi 2013/32 artikli 31 lõike 8 punkt g.

lõikega 11 on liikmesriikidel lubatud näha ette kohtumenetluses eeldus, et taotleja on õiguskaitsevahendi kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud, ja nende eelduste tingimused, aga ka sel juhul järgitavad menetluseeskirjad.

59. Pärast seda selgitust on järgmine küsimus see, kas liikmesriik võib eeldada, et isik on õiguskaitsevahendit ebaõigelt kasutanud ainult selleks, et lükata edasi või takistada tema väljasaatmiseks tehtud varasema otsuse täideviimist. Kuigi on tõsi, et artikli 46 lõikes 11 ei viidata konkreetselt sellisele eeldusele, ei välista see, et liikmesriigid näevad ette eeldused, millega taotletakse sarnaseid eesmärke koos eeldusega, et õiguskaitsevahend on kaudselt tagasi võetud või sellest on loobutud. Nagu Kreeka valitsus sisuliselt märkis, on õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eeldus mõeldud selleks, et tagada rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemine ja kaitsta kohtusüsteemi tõhusust, et see saaks keskenduda nendele taotlejatele, kes on tõepoolest huvitatud oma kaebuse tulemusest. Rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise menetluse sujuv ja tõhus kulgemine ning taotluste kiire menetlemine on nii liikmesriikide kui ka sellise kaitse taotlejate huvides. [23]

60. Seega, kui see on riigisisese õigusega nii ette nähtud, võib kaudse tagasivõtmise või loobumise eelduse kohaldamisala hõlmata õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eeldust. Artikli 46 lõike 11 kohaselt võivad liikmesriigid siis määrata kindlaks selle eelduse tingimused ja järgitava menetluse eeskirjad.

61. Sellega seoses tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et kui mõnes valdkonnas puuduvad liidu õigusnormid, tuleb iga liikmesriigi õiguskorras menetlusautonoomia põhimõttest lähtudes kehtestada kohtusse pöördumist reguleerivad menetluseeskirjad, mille eesmärk on tagada õigussubjektidele nende õigused, kuid seda tuleb siiski teha nii, et need ei oleks vähem soodsad kui riigisisese õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid sarnaseid olukordi reguleerivad eeskirjad (võrdväärsuse põhimõte) ega muudaks liidu õigusega antud õiguste teostamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte). [24]

62. Peale selle tuleb kooskõlas eespool punktis 44 viidatud kohtupraktikaga määratleda tingimused, mille alusel selline eeldus võib tekkida, ja järgitava menetluse eeskirjad viisil, mis on kooskõlas harta artikliga 47.

63. Nendest kaalutlustest lähtudes analüüsingi riigisisestes õigusaktides ette nähtud eeldust.

2. Riigisisestes õigusaktides sätestatud eeldus, arvestades võrdväärsuse põhimõte ja tõhususe põhimõte ning harta artiklit 47

64. Käesolevas kohtuasjas on vajalik ja piisav tingimus järeldamiseks, et õiguskaitsevahendit on kasutatud ebaõigesti, taotleja kaebust käsitleva sõltumatu komisjoni isiklikult kohale tulemata jätmine. [25] Sellisel juhul tuleb jätta kaebus selgelt põhjendamatuna rahuldamata, ilma et seda sisuliselt analüüsitaks, ja määrata tagasisaatmismeede vabatahtlikult lahkumise võimalust andmata.

[23] Vt selle kohta 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (korduva taotluse läbivaatamata jätmine – kaebetähtaeg) (C-651/19, EU:C:2020:681, punktid 54 ja 55).

[24] 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (korduva taotluse läbivaatamata jätmine – kaebetähtaeg) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 34).

[25] Välja arvatud juhul, kui kohaldatakse ühte seaduse 4636/2019 artikli 78 lõikes 3 sätestatud eranditest.

65. Eespool esitatud tähelepanekutest järeldub, et õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eelduse tingimused ja järgitava menetluse eeskirjad kuuluvad liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtte raamesse, kuid sealjuures tuleb arvestada võrdväärsuse põhimõtet ja tõhususe põhimõtet ja järgida harta artiklit 47. [26]

66. Mis esiteks puudutab võrdväärsuse põhimõtet, siis tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et selle põhimõtte järgimine nõuab riigisisese õiguse ja liidu õiguse rikkumisel põhinevate sarnaste õiguskaitsevahendite võrdset käsitlemist. [27]

67. Niisiis tuleb ühelt poolt tuvastada võrreldavad menetlused või õiguskaitsevahendid ja teiselt poolt teha kindlaks, kas riigisisesel õigusel põhinevaid õiguskaitsevahendeid käsitletakse soodsamalt kui õiguskaitsevahendeid, mis puudutavad isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitset. [28]

68. Mis puudutab õiguskaitsevahendite võrreldavust, siis peab liikmesriigi kohus, kellele on vahetult teada kohaldatavad menetlusnormid, hindama asjaomaste õiguskaitsevahendite sarnasust, võttes arvesse nende eset, alust ja olulisi tunnuseid. [29]

69. Õiguskaitsevahendite sarnase käsitlemise kohta tuleb meenutada, et alati, kui tekib küsimus, kas riigisisene menetlusnorm, mis puudutab liidu õigusel põhinevat õiguskaitsevahendit, on ebasoodsam kui menetlusnormid, mis puudutavad sarnaseid riigisiseseid õiguskaitsevahendeid, peab liikmesriigi kohus seda analüüsima, võttes arvesse asjasse puutuvate normide kohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ning nende menetlusnormide eripära erinevates liikmesriigi kohtutes. [30]

70. Käesoleval juhul soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas menetlust kaebust käsitlevas sõltumatus komisjonis tuleb võrrelda menetlusega haldusorganites, kes vaatavad läbi halduskaebusi, või tuleb seda võrrelda menetlusnormidega, mis reguleerivad sisuliste kaebuste või tühistamiskaebuste läbivaatamist halduskohtus. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et nende teiste kaebuste korral ei ole taotleja füüsiline kohalolek kohustuslik ja teda võib esindada advokaat.

71. Kreeka valitsus väidab, et kaebus kaebust käsitlevale sõltumatule komiteele on konkreetselt seotud rahvusvahelise kaitse taotlejatega ja põhikohtuasjas käsitletavat menetlust ei saa võrrelda teiste menetlustega haldusasutustes või teistes kohtuasutustes. Valitsus märgib ka, et isiklikult kohale tulemise eesmärk ei ole sama mis eeskirjadel, millega nähakse ette taotleja esindamine advokaadi poolt. Isiklikult kohale tulemise eesmärk seisneb taotleja füüsilise kohaloleku tõendamises riigi territooriumil.

72. Kuigi liikmesriigi kohtu ülesanne on hinnata kaebuste võrreldavust ja sarnast menetlust, võib märkida, et kaebuse võib esitada kaebust käsitlevale sõltumatule komisjonile ainult selle komisjoni asukohas, mis asub Ateenas. Menetluskohustust saab täita ainult nimetatud komisjoni kohale ilmumisega. Tingimusel, et liikmesriigi kohus seda kontrollib, ilmneb, et taotleja kohustus ilmuda ainult ühte riigi pealinna kohtusse ei kehti teistes haldus- või kohtumenetlustes. Kreeka valitsuse

[26] Vt käesoleva ettepaneku punktid 60–62.

[27] 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (korduva taotluse läbivaatamata jätmine – kaebetähtaeg) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 36).

[28] *Ibid.*, punkt 37.

[29] *Ibid.*, punkt 38.

[30] *Ibid.*, punkt 39.

viidatud rahvusvahelise kaitse taotlejate kaebuste eripära ei näi selgitavat, miks isiklikult kohale tulemise nõuet saab täita ainult ühes kohtus riigi pealinnas. Seega saab liikmesriigi kohus ka sellest vaatenurgast hinnata, kas menetlused on võrreldavad, et teha järeldus, kas võrdväärsuse põhimõttest on kinni peetud.

73. Mis puudutab teiseks küsimust, kas tõhususe põhimõttega seotud tingimust on järgitud selliste riigisiseste õigusaktide puhul, nagu on kõne all põhikohtuasjas, siis tuleb meeles pidada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb iga juhtumit, mille puhul kerkib küsimus, kas mõni riigisisene menetlusnorm muudab liidu õiguse kohaldamise võimatuks või ülemäära keeruliseks, analüüsida, arvestades selle normi kohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ning selle eripärasid erinevates liikmesriigi kohtutes. Selleks tuleb vajaduse korral arvesse võtta muu hulgas kaitseõiguste tagamist, õiguskindluse põhimõtet ja menetluse korrakohast kulgemist. [31]

74. Eelotsusetaotlusest ja Kreeka valitsuse tähelepanekutest on selge, et kaebuse esitaja kohustusliku füüsilise kohaloleku põhjused on seotud esiteks tagamisega, et kaebuse esitajatel on tegelik huvi kaebuse vastu ja et nad on kaebuse läbivaatamise ajal ikka veel riigi territooriumil. Kreeka valitsus väidab täpsemalt, et eesmärk on takistada taotlejatel otsida varjupaiga taotlemiseks kõige soodsamat riiki. Teiseks on need põhjused üldisemalt seotud korrakohase õigusemõistmisega tagamaks, et ebaõigesti esitatud kaebused ei muutuks takistuseks ehtsate kaebuste tõhusale menetlemisele.

75. Eespool esitatud tähelepanekutest järeldub, et liikmesriigi õiguspärane eesmärk on tagada, et kaebuse esitajatel on tegelik huvi kaebuse esitamise vastu. [32]

76. Vaidlusaluse riigisisese õigusnormiga on aga ette nähtud eeldus, et õiguskaitsevahendit on ebaõigelt kasutatud ainuüksi isiklikult kaebust läbivaatavasse kohtusse ilmumise reegli täitmata jätmise tõttu, tagamata, et taotlejatel on tegelik võimalus seda nõuet täita.

77. Eelotsusetaotlusest nähtub, et kaebust käsitlevad sõltumatud komisjonid asuvad riigi pealinnas Ateenas. Taotleja, kes ei ela Ateenas (ja kui ei kehti mõni asjaomastes õigusaktides sätestatud eranditest), peab oma rahaliste vahenditega reisima selle komisjoni asukohta üksnes selleks, et isiklikult kohale ilmuda, mitte aga selleks, et olla ära kuulatud. Euroopa Kohtu toimikus ei ole viidatud, et taotlejatele antakse materiaalsed vahendid reisimiseks või et asjaomased reisikulud on kaetud. Rahvusvahelise kaitse taotleja jaoks võivad aga tema elukohast pealinna reisimise [33] ja Ateena majutuskulud olla märkimisväärsed. Peale selle ei ole riigisisestes õigusaktides ette nähtud alternatiivseid meetodeid, mis võimaldaksid taotlejatel tõendada, et nad viibivad Kreeka territooriumil ja säilitavad huvi oma kaebuse vastu, kui riigisiseses õiguses ei ole sätestatud erandeid [34] ja kui tegemist ei ole vääramatu jõuga [35].

78. Sellistel tingimustel on taotlejale, kes ei ilmu isiklikult kaebusi käsitleva sõltumatu komisjoni ette rahaliste raskuste tõttu, tõsised tagajärjed, mis tulenevad kaebeõiguse ebaõige kasutamise eeldusest, isegi kui ilmumata jätmise põhjused ei ole seotud õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamisega.

[31] 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (korduva taotluse läbivaatamata jätmine – kaebetähtaeg) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

[32] Vt käesoleva ettepaneku punkt 59.

[33] Kaugus võib olla märkimisväärne; põhikohtuasja taotleja puhul, kes elab Thessalonikis, tuleks Ateenasse jõudmiseks läbida ligikaudu 500 km.

[34] Vt käesoleva ettepaneku punkt 6.

[35] Kohale tulemise kohustus peatatakse seniks, kuni vääramatu jõu olukord kestab.

79. Lisaks on taotlejatel, kes kuuluvad seaduse 4636/2019 artikli 78 lõikes 3 sätestatud erandite alla, lubatud tõendada oma kohalolekut alternatiivsete vahenditega.

80. Kreeka valitsus selgitab, et nende erandite alla kuuluvatel taotlejatel ei ole kohustust isiklikult kohale ilmuda ja et seda kohustust asendab õigusaktidega ette nähtud tõendi saatmise kohustus. See ei selgita minu arvates siiski piisavalt, miks taotlejatel, kellel on kohustus isiklikult kohale tulla, ei ole lubatud kasutada alternatiivseid vahendeid, et tõendada oma kohalolekut Kreeka territooriumil ja oma kaebuse ehtsust.

81. Seaduse 4636/2019 artikli 78 lõikes 3 sätestatud eranditest nähtub, et taotlejal on ka muid võimalusi oma riigis viibimise tõendamiseks, näiteks ilmumine oma elukohajärgsesse ametiasutusse (näiteks politseijaoskond või muu asutus või lähedal asuv kohtuasutus).

82. Eelotsusetaotlusest nähtub lisaks, et isiklikult kohale tulemise kohustus ei ole sobiv vahend tagamaks, et taotleja ei esita taotlust ainult selleks, et lükata edasi või takistada varasema või eesseisva otsuse täideviimist, mis tooks kaasa tema väljasaatmise. Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et arvesse tuleb võtta asjaolu, et kaebust käsitlevate sõltumatute komisjonide otsuseid ei tehta samal päeval ja et taotleja füüsiline kohalolek ei lihtsusta tagasisaatmismeetme täitmist kaebuse rahuldamata jätmise korral.

83. Sellistel asjaoludel tundub, et eeldus, et isiklikult kohale tulemata jätnud taotleja on kasutanud õiguskaitsevahendit ebaõigesti, ilma et oleks ette nähtud alternatiivsed vahendid taotleja kohaloleku tõendamiseks territooriumil ja ilma et oleks ette nähtud materiaalsed vahendid, mis võimaldaksid täita füüsilise kohalviibimise nõuet, muudaks õiguskaitsevahendi kasutamise ülemäära keeruliseks.

84. Seega ei tundu kõnealune menetlusnorm olevat kooskõlas tõhususe põhimõttega.

85. Samuti võib kaebeõiguse ebaõige kasutamise eeldus ja kaebuse selge põhjendamatuse tõttu rahuldamata jätmine kahjustada õigust tõhusale kohtulikule kaitsele vastavalt harta artiklile 47. Sellega seoses tuleb meenutada, et isikutele ELi õigusest tulenevate õiguste tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte hõlmab erinevaid koostisosi, eelkõige õigust pöörduda kohtusse. [36]

86. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb samuti, et põhiõigused, näiteks õigus kohtusse pöörduda, ei ole absoluutsed õigused, vaid neile võib seada piiranguid, tingimusel et need piirangud vastavad tõepoolest kõnealuse meetmega taotletud üldise huvi eesmärkidele ega kujuta seda eesmärki arvestades ülemäärast ja lubamatut sekkumist, mis kahjustaks sel moel tagatud õiguste olemust. [37]

87. Käesoleval juhul, nagu juba märgitud, [38] on riigisiseste õigusaktidega kehtestatud eelduse eesmärk tagada, et rahvusvahelise kaitse taotlejad viibivad territooriumil, et neil säiliks tegelik huvi kaebuse vastu, ning laiemalt kaitsta kohtumenetluse tõhusust ja otstarbekust kõigi rahvusvahelise kaitse taotlejate jaoks.

[36] Vt selle kohta 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 32).

[37] Vt selle kohta 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 38).

[38] Vt käesoleva ettepaneku punktid 74 ja 75.

88. Arvestades aga menetlust tervikuna ja kõiki eespool kirjeldatud asjakohaseid asjaolusid,[39] näib õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eelduse kehtestamine olukorras, kus taotleja on jätnud täitmata isiklikult kohale tulemise kohustuse, olevat taotletavate eesmärkidega võrreldes ebaproportsionaalne. Tõepoolest, rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kes ei ela riigi pealinnas, ei ole tagatud materiaalsed vahendid, mis võimaldaksid neil reisida füüsilise kohaloleku nõude täitmiseks kaebusi käsitlevate sõltumatute komisjonide asukohta, mis on üksnes selles pealinnas. Pealegi, kui nad ei kuulu mõne riigisiseses õiguses kitsendavalt sätestatud erandi alla, ei ole taotlejatel alternatiivseid vahendeid, et tõendada oma kohalolekut territooriumil ja oma kaebuse ehtsust. Sellises olukorras riivab eeldus, et õiguskaitsevahendit on ebaõigesti kasutatud isiklikult kohale tulemise kohustuse täitmata jätmise tõttu, ebaproportsionaalselt neid rahvusvahelise kaitse taotlejaid, kes on ebakindlas majanduslikus olukorras või kellel on muid raskusi seoses isiklikult kohale ilmumise üritamisega.[40]

89. Seega näib, et rahvusvahelise kaitse taotlejate õigust pöörduda kohtusse ja õigust tõhusale õiguskaitsevahendile on ebaproportsionaalselt piiratud.

90. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et direktiivi 2013/32 artiklit 46 tuleb võrdväärsuse põhimõtet ja tõhususe põhimõtet ning harta artiklit 47 arvestades tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusaktid, millega juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotleja ei täida menetluslikku kohustust ilmuda isiklikult tema taotluse kohta tehtud otsuse peale esitatud kaebust menetleva organi ette, luuakse õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eeldus ja kaebus tuleb selge põhjendamatuse tõttu rahuldamata jätta, ilma et seda sisuliselt analüüsitaks, kuivõrd nende õigusaktidega pole ette nähtud alternatiivseid vahendeid taotleja territooriumil viibimise tõendamiseks.

V. Ettepanek

91. Kõike eespool nimetatut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Dioikitiko Protodikeio Thessalonikise (Thessaloniki esimese astme halduskohus, Kreeka) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artiklit 46 tuleb võrdväärsuse põhimõtet ja tõhususe põhimõtet ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47 arvestades tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus riigisisesed õigusaktid, millega juhul, kui rahvusvahelise kaitse taotleja ei täida menetluskohustust ilmuda isiklikult tema taotluse kohta tehtud otsuse peale esitatud kaebust menetleva organi ette, luuakse õiguskaitsevahendi ebaõige kasutamise eeldus ja kaebus tuleb selge põhjendamatuse tõttu rahuldamata jätta, ilma et seda sisuliselt analüüsitaks, kuivõrd nende õigusaktidega pole ette nähtud alternatiivseid vahendeid taotleja territooriumil viibimise tõendamiseks.

[39] Vt käesoleva ettepaneku punktid 76–82.

[40] Kuivõrd need raskused ei kujuta endast vääramatu jõu olukorda, mida taotleja peab tõendama.