Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

20. oktoober 2016*

Eelotsusetaotlus — Direktiiv 2004/83/EÜ — Pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi saamise miinimumnõuded — Liikmesriigi menetlusnorm, mis näeb täiendava kaitse taotluse esitamiseks ette viieteistkümne tööpäeva pikkuse tähtaja alates varjupaigataotluse rahuldamata jätmisest teatamisest — Liikmesriikide menetlusautonoomia — Võrdväärsuse põhimõte — Tõhususe põhimõte — Täiendava kaitse seisundi saamise taotluse läbivaatamise menetluse korrakohane toimimine — Tagasisaatmismenetluse korrakohane toimimine — Vastuolu

Kohtuasjas C-429/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Court of Appeal'i (apellatsioonikohus, Iirimaa) 29. juuli 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 5. augustil 2015, menetluses

Evelyn Danqua

versus

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

Attorney General,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen (ettekandja), kohtunikud M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan ja D. Šváby,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades kirjalikus menetluses ja 16. juuni 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— E. Danqua, esindajad: *solicitor* M. Trayers, P. O'Shea, *BL*, ja C. Power, *SC*,

— Minister for Justice and Equality, esindajad: R. Cotter ja E. Creedon, keda abistasid F. O'Sullivan, *BL*, ja R. Barron, *SC*,

— Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja X. Lewis,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

olles 29. juuni 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb võrdväärsuse põhimõtte tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud Ghana kodaniku Evelyn Danqua ning Minister for Justice and Equality (justiits- ja võrdõiguslikkuse minister, Iirimaa) (edaspidi „minister“), Iirimaa ja Attorney General'i vahelises vaidluses, mis puudutab ministri keeldumist vaadata läbi kaebaja esitatud täiendava kaitse seisundi saamise taotlus.

Õiguslik raamistik

Direktiiv 2004/83/EÜ

3 Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 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 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96) artikli 2 punktide a, e ja f kohaselt kasutatakse järgmisi mõisteid:

„*a) rahvusvaheline kaitse* – punktides d ja f määratletud pagulasseisund ja täiendava kaitse seisund;

[...]

e) täiendava kaitse nõuetele vastav isik – kolmanda riigi kodanik […], 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 vastavalt artiklile 15 […]

f) täiendava kaitse seisund – kolmanda riigi kodaniku [...] tunnustamine liikmesriigi poolt täiendava kaitse nõuetele vastava isikuna“.

4 Direktiivi artikkel 18 sätestab:

„Liikmesriigid annavad täiendava kaitse seisundi kolmanda riigi kodanikule [...], kellel on õigus täiendavale kaitsele kooskõlas II ja V peatükiga.“

Direktiiv 2005/85/EÜ

5 Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13 ja parandatud ELT 2006, L 236, lk 36) täpsustab muu hulgas varjupaigataotlejate õigusi.

6 Selle direktiivi artikli 3 lõike 1 alusel kohaldatakse direktiivi liikmesriikide territooriumidel esitatud kõikide varjupaigataotluste suhtes.

7 Direktiivi artikli 3 lõige 3 näeb ette:

„Kui liikmesriigid kasutavad menetlust või kehtestavad menetluse, kus varjupaigataotlusi vaadatakse läbi nii [Genfis 28. juulil 1951 alla kirjutatud pagulasseisundi konventsioonil (*Recueil des traités des Nations unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954))] põhinevate taotlustena kui muud liiki rahvusvahelise kaitse taotlustena, mis on määratletud direktiivi [2004/83] artiklis 15, kohaldavad nad käesolevat direktiivi kogu menetluse vältel.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

8 Euroopa Kohtu toimikust nähtub, et Ghana kodanik E. Danqua esitas Iirimaal 13. aprillil 2010 taotluse pagulasseisundi saamiseks, põhjendades taotlust kartusega, et teda ähvardab sunniviisiline allutamine *trokosi* tavale, mis on Ghanas praktiseeritav, peamiselt naisi puudutav rituaalse orjuse vorm.

9 Refugee Applications Commissionner (varjupaigataotluste läbivaatamise eest vastutav volinik, Iirimaa) soovitas 16. juuni 2010. aasta aruandes taotlus tagasi lükata selle ebausaldusväärsuse tõttu. Seda soovitust kinnitas apellatsioonitasandil Refugee Appeals Tribunali (varjupaigataotlejate kaebusi läbivaatav kohus, Iirimaa) 13. jaanuari 2011. aasta otsus.

10 9. veebruaril 2011 teatas minister E. Danquale tema varjupaigataotluse rahuldamata jätmise otsusest ning kavatsusest väljastada tema suhtes väljasaatmiskorraldus (*proposal to deport*), teavitades teda muu hulgas võimalusest esitada viieteistkümne tööpäeva jooksul alates sellest teavitamisest täiendava kaitse taotlus.

11 Pärast seda otsust teatas Refugee Legal Service (pagulaste õigusnõustaja, Iirimaa) E. Danquale, et selle rahuldamata jätmise tõttu ei abista nad teda täiendava kaitse saamiseks vajalike toimingute teostamisel.

12 Pagulaste õigusnõustaja esitas siiski E. Danqua nimel taotluse elamisloa saamiseks humanitaarkaalutlustel.

13 23. septembri 2013. aasta kirjas teatas minister E. Danquale, et viimati nimetatud taotlus jäeti rahuldamata ja et 17. septembril 2013 tehti tema suhtes tagasisaatmisotsus.

14 E. Danqua esitas 8. oktoobril 2013 täiendava kaitse taotluse.

15 Minister teatas 5. novembri 2013. aasta kirjas E. Danquale, et tema taotlus täiendava kaitse seisundi saamiseks ei ole vastuvõetav põhjusel, et seda ei esitatud viieteistkümne tööpäeva pikkuse tähtaja jooksul, mida oli nimetatud teates, milles informeeriti E. Danquat ministri 9. veebruari 2011. aasta otsusest jätta tema varjupaigataotlus rahuldamata.

16 E. Danqua vaidlustas selle otsuse High Court'is (esimese astme kohus, Iirimaa), tuginedes muu hulgas võrdväärsuse põhimõtte rikkumisele täiendava kaitse taotleja kohustuse tõttu järgida täiendava kaitse seisundi saamise taotluse esitamisel niisugust tähtaega, mida käsitletakse põhikohtuasjas, samas kui sarnast tähtaega ei tule järgida varjupaigataotluse esitamisel.

17 16. oktoobri 2014. aasta kohtuotsusega jättis High Court (esimese astme kohus) E. Danqua kaebuse rahuldamata, otsustades muu hulgas, et võrdväärsuse põhimõte ei ole kohtuasjas kohaldatav, kuna E. Danqua võrdles kaht liidu õigusest tulenevat menetlusnõuet.

18 13. novembril 2014 kaebas E. Danqua selle otsuse edasi Court of Appeal'ile (apellatsioonikohus). Ta kordas selles kohtus oma argumentatsiooni, mille kohaselt täiendava kaitse taotleja kohustus järgida tähtaega, mida käsitletakse põhikohtuasjas, rikub võrdväärsuse põhimõtet, sest pagulasseisundi saamise taotlust esitavad isikud ei pea sarnast tähtaega järgima.

19 Court of Appeal (apellatsioonikohus), kes kahtleb, kas võrdväärsuse põhimõte on käesolevas asjas asjassepuutuv, on seisukohal, et varjupaigataotlus võib olla sobiv võrdlusalus selleks, et tagada võrdväärsuse põhimõtte järgimine.

20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib sellega seoses, et ehkki varjupaigataotlusi käsitletakse enamasti direktiiviga 2004/83 kehtestatud süsteemi kohaselt, võivad liikmesriigid siiski vähemalt teoreetiliselt anda varjupaiga ka riikliku õiguse alusel. Niisiis võivad varjupaigataotlused kuuluda osaliselt liidu õiguse ja osaliselt liikmesriigi õiguse kohaldamisalasse.

21 Mis puutub täiendava kaitse taotleja kohustusse järgida täiendava kaitse taotluse esitamisel niisugust tähtaega, nagu see, mida käsitletakse põhikohtuasjas, siis leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et see tähtaeg on objektiivsetel kaalutlustel põhjendatud. Nimelt nägi enne 8. mai 2014. aasta kohtuotsuse N. (C-604/12, EU:C:2014:302) kuulutamist kehtinud liikmesriigi õigus varjupaigataotluste ja täiendava kaitse taotluste läbivaatamise suhtes ette kaks eraldiseisvat ja teineteisele järgnevat menetlust, mille kohaselt vaadati täiendava kaitse taotlus läbi alles siis, kui eelnevalt oli rahuldamata jäetud pagulasseisundi saamise taotlus.

22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kehtinud normide eesmärk oli tagada, et rahvusvahelise kaitse taotlused vaadataks läbi mõistliku aja jooksul.

23 Neil asjaoludel otsustas Court of Appeal (apellatsioonikohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas varjupaigataotlust, mis kuulub selliste liikmesriigi õigusnormide kohaldamisalasse, mis kajastavad direktiiviga 2004/83[…] ette nähtud liikmesriigi kohustusi, tuleb võrdväärsuse põhimõtet arvestades käsitada kohase võrdlusalusena täiendava kaitse taotluse puhul?

2. Kas esimesele küsimusele jaatava vastuse andmise korral omab olukorras tähtsust see, et täiendava kaitse taotluse esitamiseks ette nähtud tähtaja oluline eesmärk on tagada rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine mõistliku aja jooksul?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

24 Oma eelotsusetaotluse kahes küsimuses, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas võrdväärsuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune siseriiklik menetlusnorm, nagu see, mida käsitletakse põhikohtuasjas, mis näeb täiendava kaitse seisundi saamise taotluse esitamiseks ette viieteistkümne tööpäeva pikkuse aegumistähtaja alates kuupäevast, mil pädev asutus teatab varjupaigataotlejale, kelle taotlus on rahuldamata jäetud, võimalusest esitada täiendava kaitse taotlus.

25 Kõigepealt olgu meenutatud, et direktiiv 2004/83 ei sisalda rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisele kohaldatavaid menetlusnorme.

26 Direktiiv 2005/85 kehtestab aga rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetluse miinimumnõuded ja täpsustab varjupaigataotlejate õigusi. Selle direktiivi artikli 3 lõiked 1 ja 3 täpsustavad, et direktiivi kohaldatakse varjupaigataotlustele, mida vaadatakse läbi nii 28. juulil 1951 Genfis alla kirjutatud pagulasseisundi konventsioonil põhinevate taotlustena kui muud liiki rahvusvahelise kaitse taotlustena, mis on määratletud direktiivi 2004/83 artiklis 15.

27 Seetõttu otsustas Euroopa Kohus, et direktiivi 2005/85 kohaldatakse täiendava kaitse taotlustele üksnes juhul, kui liikmesriik on kehtestanud üheainsa menetluse, mille raames ta vaatab taotlusi läbi mõlema rahvusvahelise kaitse liigi – nii pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse – seisukohast (kohtuotsus, 8.5.2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 39).

28 Ent toimikust nähtub, et põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal see Iirimaal nii ei olnud.

29 Sellest tuleneb, et kui liidu õigusega ei ole kehtestatud norme, mis reguleeriksid Iirimaal täiendava kaitse taotluse esitamisele ja läbivaatamisele kohaldatavat menetluskorda, määratakse see kord kindlaks nimetatud liikmesriigi sisemise õiguskorraga, järgides esiteks, et see kord ei oleks ebasoodsam korrast, mis reguleerib sarnaseid siseriiklikke olukordi (võrdväärsuse põhimõte), ja teiseks, et see ei muudaks liidu õiguskorrast tulenevate õiguste teostamist praktikas võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte) (vt selle kohta kohtuotsus, 8.5.2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 Võrdväärsuse põhimõtte kohta tuleb meenutada, et selle põhimõtte järgimine eeldab liikmesriigi normi erisusteta kohaldamist menetluste suhtes, mis esitatakse kas liidu õiguse või siseriikliku õiguse alusel (vt selle kohta kohtuotsus, 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 74).

31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb selles, kas täiendava kaitse seisundi saamise taotluse puhul on viidatud põhimõtte järgimise tagamiseks sobiv võrdlusalus pagulasseisundi saamise taotlus.

32 Ent nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 54 ja 58, puudutab käesoleval juhul põhikohtuasi kahte liidu õigusele tuginevat taotlust, nimelt puudutatud isiku pagulasseisundi saamise taotlust ja tema täiendava kaitse seisundi taotlust.

33 Tuleb ka toonitada, et esimese küsimuse sõnastusest endast nähtub, et varjupaigataotluste läbivaatamist reguleerivad siseriiklikud õigusnormid „kajastavad“ direktiivist 2004/83 tulenevat liikmesriikide kohustust.

34 Lisaks ei nähtu Euroopa Kohtu materjalidest, et varjupaigaküsimusi reguleeriv Iiri õigus sisaldaks liidu õigust täiendavaid siseriiklikke materiaalõigusnorme.

35 Arvestades eespool esitatud kaalutlusi, tuleb asuda seisukohale, et niisuguses olukorras, nagu see, mida käsitletakse põhikohtuasjas, ja mis puudutab kahte liiki taotlusi, mis mõlemad põhinevad liidu õigusel, on võrdväärsuse põhimõttele tuginemine asjakohatu.

36 Ent väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 sätestatud siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses Euroopa Kohtu ülesanne anda siseriiklikule kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel tema menetletav kohtuasi lahendada. Seda arvestades tuleb Euroopa Kohtul temale esitatud küsimused vajaduse korral ümber sõnastada (kohtuotsus, 28.4.2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Lisaks tuleb Euroopa Kohtul anda siseriiklikule kohtule kõik liidu õiguse tõlgendamise juhtnöörid, mis võivad olla tarvilikud liikmesriigi kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamisel, olenemata sellest, kas siseriiklik kohus neile oma küsimuses viitas või mitte (vt selle kohta kohtuotsus, 21.2.2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Käesolevas asjas tuleb eeltoodut silmas pidades eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahte küsimust mõista nii, et nendega tahetakse teada, kas võrdväärsuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune siseriiklik menetlusnorm, nagu see, mida käsitletakse põhikohtuasjas, mis näeb täiendava kaitse seisundi saamise taotluse esitamiseks ette viieteistkümne tööpäeva pikkuse aegumistähtaja alates kuupäevast, mil pädev asutus teatab varjupaigataotlejale, kelle taotlus on rahuldamata jäetud, võimalusest esitada täiendava kaitse taotlus.

39 Nagu meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 29, tuleb seoses selle põhimõttega märkida, et niisugune siseriiklik menetlusnorm, nagu see, mida käsitletakse põhikohtuasjas, ei tohi muuta liidu õiguskorrast tulenevate õiguste teostamist praktikas võimatuks või ülemäära keeruliseks. Nii peab see norm võimaldama täiendavat kaitset taotleva isiku tegeliku juurdepääsu direktiiviga 2004/83 talle antud õigustele.

40 Seetõttu tuleb uurida küsimust, kas niisugune isik, nagu E. Danqua, kes taotleb täiendavat kaitset, saab reaalselt tugineda oma õigustele, mis tal on direktiivi 2004/83 alusel, st käesolevas asjas õigusele esitada täiendava kaitse saamise taotlus, ja juhul, kui selle kaitse saamiseks on tingimused täidetud, õigusele saada sellest kaitsest tulenev seisund.

41 Eelotsusetaotlusest ja Euroopa Kohtu toimikust tuleneb, et põhikohtuasjas käsitletava menetlusnormi kohaselt ei saa täiendava kaitse taotleja põhimõtteliselt enam esitada taotlust sellest kaitsest tuleneva seisundi saamiseks pärast viieteistkümne tööpäeva pikkuse tähtaja möödumisest alates tema pagulasseisundi saamiseks esitatud taotluse rahuldamata jätmisest teatamisest.

42 Siinkohal tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et iga juhtumit, mille puhul kerkib küsimus, kas siseriiklik menetlusnorm muudab liidu õiguse kohaldamise praktikas võimatuks või ülemäära keeruliseks, tuleb analüüsida nii, et arvesse võetakse selle normi asukohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ja eripära erinevates liikmesriigi ametiasutustes. Selleks tuleb vajaduse korral arvesse võtta muu hulgas kaitseõiguste tagamist, õiguskindluse põhimõtet ja menetluse korrakohast kulgemist (vt selle kohta kohtuotsus, 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

43 Käesoleval juhul tuleb analüüsida täpsemalt seda, kas niisugust aegumistähtaega, nagu see, mida käsitletakse põhikohtuasjas, saab põhjendada täiendava kaitse taotluse läbivaatamise menetluse korrakohase kulgemise tagamise vajadusega, arvestades seejuures, millised tagajärjed tekivad sellest liidu õiguse kohaldamise seisukohast (vt analoogia alusel kohtuotsus 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, punkt 28).

44 Aegumistähtaegade osas on Euroopa Kohus otsustanud, et liikmesriikide ülesanne on kindlaks määrata liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvates siseriiklikes õigusnormides kehtestatavad tähtajad, võttes arvesse eelkõige vastuvõetavate otsuste olulisust nende adressaatidele, menetluste ja kohaldatavate õigusnormide keerukust, asjassepuutuvate isikute võimalikku arvu ja muid avalikke või erahuvisid, millega tuleb arvestada (vt selle kohta kohtuotsus, 29.10.2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, punkt 48).

45 Ent põhikohtuasjas käsitletavate õigusnormide kohta tuleb märkida, nagu toonitab ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 75–78, et täiendava kaitse taotluse läbivaatamise menetlus on eriliselt tähtis, kuna see võimaldab rahvusvahelise kaitse taotlejale selle kaitse andmise kaudu tagada tema kõige põhilisemate õiguste säilimise.

46 Seda konteksti arvestades ja võttes arvesse raskusi, mis neil taotlejatel võivad olla tekkinud muu hulgas inimlikult ja materiaalselt raske olukorra tõttu, milles need taotlejad võivad olla, tuleb asuda seisukohale, et niisugune aegumistähtaeg, nagu see, mida käsitletakse põhikohtuasjas, on märkimisväärselt lühike ega taga tegelikkuses kõigile nendele taotlejatele reaalset võimalust esitada täiendava kaitse saamise taotlus ning saada vajaduse korral sellest kaitsest tulenev seisund. Seetõttu ei saa seda tähtaega pidada mõistlikult põhjendatuks vajadusega tagada selle seisundi saamise taotluse läbivaatamise menetluse korrakohane kulgemine.

47 Seda järeldust ei saa seada kahtluse alla ka tagasisaatmismenetluse tõhususe tagamise kaalutlustel, kuna põhikohtuasjas käsitletav tähtaeg ei ole otseselt seotud tagasisaatmismenetlusega vaid pagulasseisundi saamise taotluse rahuldamata jätmisega.

48 Seega tuleb järeldada, et niisugune siseriiklik menetlusnorm, nagu see, mida käsitletakse põhikohtuasjas, võib seada ohtu täiendavat kaitset taotleva isiku tegeliku juurdepääsu direktiiviga 2004/83 talle antud õigustele.

49 Arvestades kõiki eespool esitatud kaalutlusi, tuleb eelotsuse küsimustele vastata, et võrdväärsuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune siseriiklik menetlusnorm, nagu see, mida käsitletakse põhikohtuasjas, mis näeb täiendava kaitse seisundi saamise taotluse esitamiseks ette viieteistkümne tööpäeva pikkuse aegumistähtaja alates kuupäevast, mil pädev asutus teatab varjupaigataotlejale, kelle taotlus on rahuldamata jäetud, võimalusest esitada täiendava kaitse taotlus.

Kohtukulud

50 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

Võrdväärsuse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune siseriiklik menetlusnorm, nagu see, mida käsitletakse põhikohtuasjas, mis näeb täiendava kaitse seisundi saamise taotluse esitamiseks ette viieteistkümne tööpäeva pikkuse aegumistähtaja alates kuupäevast, mil pädev asutus teatab varjupaigataotlejale, kelle taotlus on rahuldamata jäetud, võimalusest esitada täiendava kaitse taotlus.

Allkirjad