



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

31. jaanuar 2013*

Eelotsusetaotlus — Euroopa ühine varjupaigasüsteem — Kolmanda riigi kodaniku taotlus pagulasseisundi saamiseks — Direktiiv 2005/85/EÜ — Artikkel 23 — Võimalus kohaldada varjupaigataotlustele eelisjärjekorras läbivaatamise menetlust — Siseriiklik menetlus, mille kohaselt vaadatakse eelisjärjekorras läbi varjupaigataotlused, mille on esitanud isikud, kes kuuluvad teatud kategooriasse, mis on määratletud kodakondsuse või päritoluriigi alusel — Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile — Direktiivi artikkel 39 — Mõiste „kohus” selle artikli tähenduses

Kohtuasjas C-175/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel High Court'i (Iirimaa) 8. aprilli 2011. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 13. aprillil 2011, menetluses

H. I. D.,

B. A.

versus

Refugee Applications Commissioner,

Refugee Appeals Tribunal,

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Iirimaa,

Attorney General,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: A. Rosas (ettekandja) teise koja presidendi ülesannetes, kohtunikud E. Juhász, U. Lõhmus, A. Arabadjiev ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades 13. juuni 2012. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

- D., esindajad: R. Boyle, SC, A. Lowry ja G. O'Halloran, BL, keda on volitanud *solicitor* A. Bello Cortés,
- A., esindajad: R. Boyle, SC, A. Lowry ja G. O'Halloran, keda on volitanud *solicitor* B. Trayers,
- Iirimaa, esindajad: E. Creedon, E. Burke, A. Flynn ja D. O'Hagan, keda abistasid M. Collins, SC, ja *barrister* D. Conlan Smyth,
- Kreeka valitsus, esindajad: M. Michelogiannaki ja L. Kotroni,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja M. Wilderspin,

olles 6. septembri 2012. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT L 326, lk 13) artikleid 23 ja 39.
- 2 Taotlus on esitatud Nigeeria kodanike D. ja A. ning Refugee Applications Commissioner'i, Refugee Appeals Tribunal'i, Minister for Justice'i, Equality and Law Reform'i (edaspidi „minister”), Iirimaa ja Attorney General'i vahelises kohtuvaidluses, mis puudutas ministri otsust jätta rahuldamata D. ja A. pagulasseisundi saamiseks esitatud taotlus, mida käsitleti eelisjärjekorras läbivaatamise menetluses.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Nagu tuleneb direktiivi 2005/85 põhjendusest 2, nägid Euroopa Ülemkogu Tampere 15. ja 16. oktoobri 1999. aasta järeldused eelkõige ette luua Euroopa ühine varjupaigasüsteem, mis põhineb pagulaste seisundit käsitleva 28. juuli 1951. aasta Genfi konventsiooni (*Recueil des traités des Nations unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954), edaspidi „Genfi konventsioon”), mis jõustus 22. aprillil 1954, täielikul kohaldamisel. Seda konventsiooni on täiendatud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis omakorda jõustus 4. oktoobril 1967, eesmärgiga tagada, et kedagi ei sunnita naasma tagakiusajate küüsi, st säilitada *non-refoulement* põhimõte.
- 4 Direktiivi 2005/85 põhjendused 3 ja 4 on sõnastatud järgmiselt:
 - „(3) Tampere järeldustes on sätestatud, et Euroopa ühine varjupaigasüsteem peaks lühikeses perspektiivis hõlmama õiglaste ja tõhusate varjupaigamenetluste ühiseid nõudeid liikmesriikides ning pikas perspektiivis ühenduse õigusakte, mille tulemuseks on ühine varjupaigamenetlus Euroopa Ühenduses.
 - (4) Käesolevas direktiivis sätestatud pagulasseisundi omistamise või äravõtmise menetluse miinimumnõuded liikmesriikides on seega esmane meede varjupaigamenetluste jaoks.”

5 Nimetatud direktiivi põhjenduse 8 kohaselt austatakse selles direktiivis põhiõigusi ja peetakse kinni iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga (edaspidi „harta“) tunnustatud põhimõtetest.

6 Sama direktiivi põhjenduses 11 on öeldud:

„Varjupaigataotluste kohta võimalikult kiiresti otsuse tegemine on nii liikmesriikide kui ka varjupaigataotlejate huvides. Varjupaigataotluste läbivaatamine peaks olema korraldatud liikmesriikide äranägemisel, et nad saaksid vastavalt oma siseriiklikele vajadustele vaadata mis tahes taotluse läbi eelisjärjekorras või selle läbivaatamist kiirendada, võttes arvesse käesoleva direktiivi nõudeid.”

7 Eespool nimetatud direktiivi põhjenduse 13 esimene lause on sõnastatud järgmiselt:

„Genfi konventsiooni artikli 1 tähenduses pagulastena kaitset vajavate isikute nõuetekohase tunnustamise huvides peaks igal taotlejal olema teatavate eranditega juurdepääs menetlusele, võimalus teha koostööd ja nõuetekohaselt suhelda pädevate asutustega, et esitada oma juhtumi kohta asjassepuutuvaid fakte, ning küllaldased protseduurilised tagatised oma juhtumi jätkuvaks menetlemiseks kõikides etappides.”

8 Direktiivi 2005/85 põhjenduses 17 on öeldud:

„Varjupaigataotluse põhjendatuse oluliseks teguriks on taotleja turvalisus tema päritoluriigis. Kui kolmandat riiki võib pidada turvaliseks päritoluriigiks, peaksid liikmesriigid olema võimelised seda turvalisena määratlema ja eeldama selle turvalisust konkreetse taotleja jaoks, välja arvatud juhul, kui taotleja esitab tõsiseid vastuargumente.”

9 Nimetatud direktiivi põhjendus 27 täpsustab:

„Asjaolu, et otsuseid varjupaigataotluse ja pagulasseisundi äravõtmise kohta saab [ELTL artikli 267] mõistes kohtus vaidlustada, peegeldab ühenduse õiguse üldpõhimõtet. Õiguskaitsevahendi tõhusus, ka seoses asjassepuutuvate faktide läbivaatamisega, sõltub iga liikmesriigi haldus- ja õigussüsteemist kui tervikust.”

10 Direktiivi 2005/85 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu kohaselt määravad liikmesriigid kõikide menetluste jaoks tuvastava asutuse, mis vastutab taotluste asjakohase läbivaatamise eest kooskõlas selle direktiiviga. Direktiivi artikli 2 punktist e tuleneb, et „tuvastava asutusena” tuleb käsitada igat liikmesriigi kohtulaadset asutust või haldusorganit, mis vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest ning on pädev võtma vastu esimese astme otsuseid, kui direktiivi I lisast ei tulene teisiti.

11 Taotluse läbivaatamine selle asutuse poolt peab vastama teatud üldpõhimõtetele ja tagatistele, mis on sätestatud direktiivi 2005/85 II peatükis, mis sisaldab direktiivi artikleid 6–22.

12 Nimetatud direktiivi artikli 8 lõige 2 sätestab:

„Liikmesriigid tagavad, et tuvastavad asutused võtavad varjupaigataotluse kohta otsuse vastu pärast taotluse asjakohast läbivaatamist. Sel eesmärgil tagavad liikmesriigid, et:

- a) taotlused vaadatakse läbi ja otsused tehakse individuaalselt, objektiivselt ja erapooletult;
- b) täpset ja ajakohast teavet hangitakse erinevatest allikatest, nagu näiteks ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametilt (UNHCR) üldise olukorra kohta varjupaigataotluse esitanud isiku päritoluriigis ning vajadusel transiidiriikides, mille kaudu taotleja on liikmesriiki tulnud, ning et vastav teave on kättesaadav taotluste läbivaatamise ja otsuste vastuvõtmise eest vastutavale personalile;

- c) taotluste läbivaatamise ja otsuste vastuvõtmise eest vastutaval personalil on vajalikud teadmised varjupaika ja pagulasi käsitlevatest õigusaktidest.”
- 13 Lisaks näevad direktiivi 2005/85 artikli 9 lõige 1 ja lõike 2 esimene lõik ette, et liikmesriigid tagavad, et otsused varjupaigataotluse kohta tehakse kirjalikult ja et taotluse rahuldamata jätmise korral esitatakse otsuses seda õigustavad asjaolud ja õiguslikud põhjused ning et teave keelduva otsuse vaidlustamise võimaluste kohta esitatakse kirjalikult.
- 14 Ka peavad varjupaigataotlejatel nimetatud direktiivi artikli 10 lõike 1 kohaselt olema minimaalsed tagatised nagu see, et varjupaigataotlejat peab teavitama keeles, mille puhul on põhjust oletada, et ta seda mõistab, võimalus kasutada tõlgi teenuseid, võimalus võtta ühendust UNHCR-iga, see, et varjupaigataotlejat peab mõistliku aja jooksul teavitama tuvastava asutuse otsusest tema varjupaigataotluse kohta või et varjupaigataotlejat peab teavitama tuvastava asutuse otsusest. Lisaks näeb selle direktiivi artikli 12 lõike 1 esimene lõik ette, et varjupaigataotlejale antakse enne, kui tuvastav asutus võtab vastu otsuse, võimalus tema varjupaigataotlusega seonduvaks küsitluseks, mille viib läbi siseriiklike seaduste alusel pädevaks tunnistatud isik.
- 15 Direktiivi 2005/85 artikkel 23 „Läbivaatamise kord” sätestab lõigetes 1–3:
- „1. Liikmesriigid vaatavad varjupaigataotlused läbi korras, mis vastab II peatükis sätestatud üldpõhimõtetele ja tagatistele.
2. Liikmesriigid tagavad, et taotluse menetlemine lõpetatakse võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja põhjalikku läbivaatamist.
- [...]
3. Liikmesriigid võivad taotlused eelisjärjekorras läbi vaadata või kiirendada selle läbivaatamist vastavalt II peatükis sätestatud üldpõhimõtetele ja tagatistele, kaasa arvatud juhul, kui on tõenäoline, et taotlus on hästi põhjendatud või kui taotlejal on erivajadused.”
- 16 Nimetatud artikli 23 lõige 4 loetleb 15 konkreetset põhjust, mis õigustavad eelisjärjekorras või kiirendatud menetluse kohaldamist.
- 17 Kõnealune lõige 4 sätestab eeskätt:
- „Samuti võivad liikmesriigid ette näha, et taotluse läbivaatamist vastavalt II peatükis sätestatud üldpõhimõtetele ja tagatistele võib korraldada eelisjärjekorras või seda kiirendada, kui:
- [...]
- b) on selge, et taotlejat ei saa liikmesriigis käsitada pagulasena või pagulasseisundit vääriva isikuna [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 L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96)] alusel või
- c) varjupaigataotlust peetakse põhjendamatuks:
- i) kuna taotleja on pärit turvalisest päritoluriigist artiklite 29, 30 ja 31 tähenduses; või
- ii) kuna riiki, mis pole liikmesriik, peetakse taotleja seisukohalt turvaliseks kolmandaks riigiks, ilma et see piiraks artikli 28 lõike 1 kohaldamist või

[...]”.

- 18 Direktiivi 2005/85 artikkel 39 „Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile” sätestab lõike 1 punktis a eeskätt, et liikmesriigid tagavad, et varjupaigataotlejatel on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtumenetluses nende varjupaigataotluse kohta tehtava otsuse osas.
- 19 Direktiivi 2005/85 I lisa näeb ette, et selle direktiivi sätete kohaldamisel võib Iirimaa arvestada, et tuvastavaks asutuseks, mis on ette nähtud direktiivi artikli 2 punktis e, on Office of the Refugee Applications Commissioner (varjupaigataotluste läbivaatamise eest vastutava voliniku talitus, edaspidi „ORAC”), kui asi käsitleb selle kindlakstegemist, kas kuulutada asjaomane taotleja olukorrast sõltuvalt pagulaseks või mitte. Sama lisa kohaselt esimese astme otsused, mis on ette nähtud nimetatud sättes, hõlmavad ka Refugee Applications Commissioner’i soovitusi, kui asi käsitleb küsimust, kas kuulutada asjaomane taotleja olukorrast sõltuvalt pagulaseks või mitte.

Iiri õigus

- 20 Asjassepuutuv õigusakt on 1996. aasta pagulaste seadus (Refugee Act 1996), mida on muudetud 1999. aasta sisserändeseaduse (Immigration Act 1999) artikli 11 lõikega 1, 2000. aasta seaduse ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse kohta (Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000) artikliga 9 ja 2003. aasta sisserändeseaduse (Immigration Act 2003) artikliga 7 (edaspidi „pagulaste seadus”). See pagulaste seadus näeb muu hulgas ette varjupaigataotlusi puudutavad menetlusnormid.

Varjupaigataotluse läbivaatamise kord Iirimaaal

- 21 High Court’i 9. veebruari 2011. aasta otsusest, mis on lisatud eelotsusetaotlusele, tuleneb, et varjupaigataotluse läbivaatamine toimub järgmiselt.
- 22 Pagulaste seaduse artikli 8 kohaselt esitatakse varjupaigataotlus Refugee Applications Commissioner’ile. Selle seaduse artiklis 11 on ette nähtud, et viimane, kes on ORAC-i liige, on kohustatud taotlejaga vestlema, viima läbi uurimise ning esitama päringud vajaliku teabe saamiseks. Sama seaduse artikli 13 kohaselt koostab ta aruande, milles annab soovituse selle kohta, kas kõnealune taotleja tuleks tunnistada pagulaseks või mitte, ja edastab selle aruande ministrile.
- 23 Vastavalt pagulaste seaduse artikli 17 lõikele 1 on minister kohustatud omistama asjaomasele taotlejale pagulasseisundi, kui Refugee Applications Commissioner’i soovitus on positiivne. Juhul kui taotlejale soovitatakse pagulasseisundit mitte omistada, võib taotleja selle seaduse artikli 16 alusel soovitusel Refugee Appeals Tribunal’is vaidlustada.
- 24 Refugee Appeals Tribunal’ile esitatud kaebuse lahendamisel võib ühe selle liikme juures toimuda suuline menetlus. Nimetatud kohtuistungil järel võtab Refugee Appeals Tribunal vastu otsuse, millega jätab Refugee Applications Commissioner’i soovitusel jõusse või tühistab selle. Juhul kui ta rahuldab varjupaigataotleja kaebuse ja leiab, et soovitus peab olema positiivne, on minister vastavalt selle seaduse artikli 17 lõikele 1 kohustatud omistama taotlejale pagulasseisundi. Vastupidisel juhul, kui Refugee Appeals Tribunal kinnitab Refugee Applications Commissioner’i negatiivse soovitusel, jääb ministrile kaalutusõigus otsustada, kas see seisund omistada või omistamata jätta.
- 25 Vastavalt 2000. aasta seaduse ebaseadusliku sisserände kohta artiklile 5 võivad varjupaigataotlejad Refugee Applications Commissioner’i soovitusel ja Refugee Appeals Tribunal’i otsuste õiguspärasuse vaidlustada High Court’is, tingimusel et järgitakse varjupaigaasjadele kohaldatavaid eritingimusi. Selle artikli 5 kohaselt võib Supreme Court’ile High Court’i otsuse peale kaebuse esitada üksnes juhul, kui viimane kaebuse esitamiseks loa annab („certificate of leave to appeal”).

- 26 Samuti tuleb täpsustada, et pagulaste seaduse artiklis 12 on ette nähtud, et minister võib juhul, kui ta peab seda vajalikuks või otstarbekaks, anda Refugee Applications Commissioner'ile ja/või Refugee Appeals Tribunal'ile kirjalikke juhiseid, nõudes, et sõltuvalt olukorrast üks neist või mõlemad vaatavad teatud kategooria taotlused läbi eelisjärjekorras. Artikli 12 lõike 1 punktide b ja e kohaselt võidakse taotlused eelisjärjekorras läbi vaadata olenevalt taotlejate päritoluriigist või tavapärasest elukohast, või siis tulenevalt varjupaigataotluse esitamise kuupäevast.
- 27 11. detsembril 2003 väljastas minister nimetatud seaduse artikli 12 lõike 1 punktide b ja e alusel Refugee Applications Commissioner'ile ja Refugee Appeals Tribunal'ile juhise selle kohta, et Nigeeria kodanike alates 15. detsembrist 2003 esitatud varjupaigataotlused tuleb eelisjärjekorras läbi vaadata (edaspidi „ministri 2003. aasta juhis”).
- 28 Iirimaa märgib Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes märkustes ja meenutas kohtuistungil, et kõnealune ministri juhise tunnistati hiljem alates 1. märtsist 2010 kehtetuks kirjaga, mis saadeti ORAC-ile ja Refugee Appeals Tribunal'i presidendile 25. veebruaril 2010.

Refugee Appeals Tribunal'i käsitlevad õigusnormid

- 29 Pagulaste seaduse artikli 15 lõige 1 näeb ette, et selle seaduse artikli 16 alusel esitatud kaebuste läbivaatamiseks ja nende kaebustega seotud otsuste tegemiseks asutatakse kohus, mida nimetatakse „Refugee Appeals Tribunal”. Nimetatud artikli 15 lõige 2 sätestab, et „Tribunal on oma ülesannete täitmisel sõltumatu”.
- 30 Selle seaduse artikkel 16 „Tribunal'ile esitatud kaebus” sätestab:

„1. Taotleja võib kehtiva korra alusel esitada Tribunal'ile kaebuse Refugee Applications Commissioner'i artikli 13 alusel tehtud soovitusel peale [...].

2. Tribunal võib:

- a) järgida Refugee Applications Commissioner'i soovitusel, või
- b) mitte järgida Refugee Applications Commissioner'i soovitusel ja teha ettepanek anda taotlejale pagulase staatus.

[...]

2B. Kui

[...]

- b) minister teatab Tribunal'ile, et tema arvates on taotleja rikkunud artikli 9 lõike 4 punkti a, lõiget 4A või lõiget 5,

saadab Tribunal taotlejale teate, milles tal palutakse teatada kirjalikult [...], kas ta kavatseb jääda oma kaebuse juurde või mitte ja et teates märgitud tähtaja jooksul sellest teatamata jätmise korral peetakse kaebus tagasi võetuks.

[...]

3. Käesoleva artikli alusel esitatakse kaebus kirjaliku teatisena artiklis 13 sätestatud tähtaja jooksul [...] ja teatises esitatakse kaebuse alused ning [...] tuuakse välja see, kas taotleja soovib, et Tribunal peaks tema kaebuse arutamiseks istungi.

[...]

5. Refugee Applications Commissioner esitab Tribunal'ile koopiaid kõigist talle artikli 11 alusel esitatud aruannetest, dokumentidest või kirjalikest avaldustest ja kirjaliku dokumendi kogu talle kaebuse lahendamise käigus teatavaks saanud kaebusega seotud muu teabe sisu ja päritolu kohta.

[...]

8. Tribunal esitab asjaomasele taotlejale ja tema õigusnõustajale (kui õigusnõustaja isik on teada), ning Ülemvolinikule viimase taotlusel koopiaid kõigist aruannetest, märkustest, kirjalikest avaldustest või kõigist muudest dokumentidest, mille Refugee Applications Commissioner on talle edastanud ja mille koopiaid ei ole taotlejale või olukorrast olenevalt High Commissioner'ile artikli 11 lõike 6 alusel varem esitatud, samuti kirjaliku dokumendi kogu Tribunal'ile käesoleva artikli alusel esitatud kaebuse lahendamise käigus teatavaks saanud kaebusega seotud muu teabe sisu ja päritolu kohta.

10. Pärast lõike 3 alusel esitatud arvamuse saamist peab Tribunal vajadusel istungi, et teha käesoleva artikli alusel esitatud kaebuse osas otsus.

11.

a) Käesoleva artikli kohase [...] istungi läbiviimiseks võib Tribunal:

- i) kutsuda välja iga isiku, kelle tunnistused on Tribunal'ile vajalikud [...] ning paluda tal anda ütlusi ja esitada tema käsutuses või valduses olevaid dokumente või tõendeid [...],
- ii) paluda sellel isikul esitada tema käsutuses või valduses olevad konkreetset dokumendid või tõendid, või
- iii) anda kaebuse lahendamise käigus mis tahes muid korraldusi, mida ta peab mõistlikuks ja kohaseks.

b) Punkti a alapunktid i) ja ii) ei kuulu kohaldamisele dokumendile või tõendile, mis on seotud teabega, mille avaldamise keelab olukorrast olenevalt minister või välisminister (Minister for Foreign Affairs) (pädevus, mis on neile antud käesoleva seadusega) riigi julgeoleku või avaliku korra („avalik kord”) huvides.

c) Tribunal lubab taotlejal, Refugee Applications Commissioner'il või volitatud ametnikul istungil viibida ja esitada Tribunal'ile oma seisukohad isiklikult või seadusliku esindaja või mis tahes muu isiku vahendusel.[...]

16. Enne käesoleva artikli alusel kaebuse osas otsuse tegemist, tuleb Tribunal'il arvesse võtta järgmist:

- a) arvamus, mis on lõike 3 kohaselt asjassepuutuv,
- b) artikli 13 alusel esitatud Refugee Applications Commissioner'i aruanne,
- c) kõik Refugee Applications Commissioner'i või Ülemvoliniku märkused, mille nad on Tribunal'ile esitanud,
- d) kõik istungil esitatud võimalikud tõendid või tehtud avaldused, ja
- e) kõik Refugee Applications Commissioner'ile artikli 11 alusel esitatud dokumendid, kirjalikud avaldused või muu teave.

[...]”.

- 31 Pagulaste seaduse II lisas on märgitud, et Refugee Appeals Tribunal koosneb presidendist ja lihtliikmetest, keda minister, tingimusel et sellega nõustub Minister for Finance (rahandusminister), peab vajalikuks Tribunal'ile esitatud asjade kiireks läbivaatamiseks ning kes enne ametisse nimetamist peavad olema praktiseerinud vähemalt viis aastat *barrister*'i või *solicitor*'ina. Refugee Appeals Tribunal'i liikmed nimetab minister. Iga lihtliige nimetatakse ametisse kolmeks aastaks vastavalt tingimustele, mille minister on selle lisa sätteid arvestades kindlaks määranud lihtliikme ametisse nimetamisel. Refugee Appeals Tribunal'i president täidab oma ülesandeid kirjaliku teenistuslepingu alusel, kus on sätestatud tingimused, mida minister võib Minister for Finance'i nõusolekul aeg-ajalt muuta. Iga lihtliige saab tasu, hüvitisi ning kuluhüvitisi, mida võidakse samadel tingimustel muuta.
- 32 Nimetatud II lisa artiklis 7 on samuti täpsustatud, et Refugee Appeals Tribunal'i lihtliikme võib ametist tagasi kutsuda minister, kes esitab tagasikutsumise põhjused.

Põhikohtuasjade asjaolud ja eelotsuse küsimused

- 33 Mõlemas põhikohtuasjas on Iirimaal varjupaigataotluse esitanud Nigeeria kodanikud, kes sisenesid Iirimaa territooriumile 2008. aastal.
- 34 D-d puudutavas kohtuasjas keeldus ORAC oma aruandes pagulaste seaduse artikli 13 alusel rahuldama 15. augustil 2008 esitatud varjupaigataotlust. Selle keeldumise peale Refugee Appeals Tribunal'ile esitatud kaebuse lahendamine peatati kuni eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt põhikohtuasjades otsuse tegemiseni.
- 35 A-d puudutavas kohtuasjas andis ORAC 25. augusti 2008. aasta aruandes Nigeeria kodaniku varjupaigataotluse kohta negatiivse soovitus, mida Refugee Appeals Tribunal oma 25. novembri 2008. aasta otsusega kinnitas.
- 36 D. ja A. esitasid mõlemad High Court'ile kaebuse, milles palusid tühistada ministri 2003. aasta juhis Nigeeria kodanike esitatud varjupaigataotluste eelisjärjekorras läbivaatamise kohta ning Refugee Applications Commissioner'i 15. augusti 2008. aasta aruanne ja Refugees Appeals Tribunal'i 25. novembri 2008. aasta otsus.
- 37 High Court'ile esitatud kaebustes tuginesid kaebajad kahele peamisele argumendile.
- 38 Esimese argumendi kohaselt on ministri 2003. aasta juhis õigusvastane järgmistel põhjustel. See on vastuolus direktiivi 2005/85 artikli 23 lõigetega 3 ja 4, kus on ammendav loetelu asjaoludest, mille korral võib kohaldada kiirendatud menetlust ja kus ei ole ette nähtud võimalust vaadata kolmanda riigi kodanike esitatud taotlusi läbi eelisjärjekorras või kiirendatud korras, lähtudes nende kodakondsusest. See rikub ka kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeldu. Selles osas tuginevad põhikohtuasja kaebajad sellele, et nad on „menetluslikult ebasoodsas olukorras” võrreldes muude kolmandate eaturvaliste riikide kodanikest varjupaigataotlejatega, kuna taotluste eelisjärjekorras läbivaatamisele kulutatakse vähem aega ja vahendeid, mille tagajärg on see, et vähem tähelepanu pööratakse küsimusele, kas taotluste läbivaatamiseks on vaja täiendavat teavet või kontrolli ja et seetõttu on taotlejatel vähem võimalusi esitada täiendavat teavet.
- 39 Teine argument põhineb sellel, et võimalus esitada Refugee Appeals Tribunalile ORAC-i aruande peale kaebus ei ole kooskõlas direktiivi 2005/85 artiklis 39 ette nähtud kohustusega tagada „õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtumenetluses”.
- 40 Selle argumendi põhjendusena väidavad kaebajad, et Refugee Appeals Tribunal ei ole „kohus” ELTL artikli 267 tähenduses järgmistel põhjustel.

- 41 Esiteks ei ole sellise asutuse pädevus kohustuslik, kuna ORAC-i otsuste seaduslikkuse üle võib kontrolli teostada ka High Court'ile esitatud kaebuse alusel. Teiseks ei teostata sellist pädevust *inter partes* alusel, kuna ORAC ei pea kaebemenetluses olema oma esimese astme otsuse kaitsmisel esindatud. Kolmandaks ei ole Refugee Appeals Tribunal sõltumatu ORAC-i ja ministri vahelise seose ja viimase teatavate volituste tõttu.
- 42 High Court lükkas oma 9. veebruari 2011. aasta otsuses mõlemad talle esitatud kaebused tagasi ja keeldus kaebajate nõudeid rahuldamast.
- 43 Viimaste esitatud esimese argumendi osas leiab High Court, et varjupaigataotluste läbivaatamise organisatsiooniline korraldus toimub liikmesriikide äranägemisel, nagu on märgitud direktiivi 2005/85 põhjenduses 11. Selle direktiivi artikkel 23 on vabatahtlik, see artikkel ei ole ammendav ega sisalda sõnaselget piirangut eelisjärjekorras käsitletavate taotluste liigi osas. High Court otsustas seetõttu, et artikkel 23 ei kohusta liikmesriike vaatama selliseid juhtumeid läbi eelisjärjekorras ega välista muude juhtumite eelisjärjekorras läbivaatamist.
- 44 Mis puudutab kodakondsuse alusel diskrimineerimist käsitlevat argumenti, siis otsustas High Court, et erinev kohtlemine oli üksnes korralduslikku laadi ega puudutanud varjupaigataotlusi sisuliselt, kuna vaatamata sellele, et need vaadati läbi kiirendatult, tehti seda lähtuvalt kõigist varjupaigataotlustele kohaldatavatest põhimõtetest ja tagatistest, sealhulgas direktiivi 2005/85 II peatükis sätestatud nõuetest. Ta leidis, et kuigi kaebajate väite kohaselt olid nad „menetluslikult ebasoodsas olukorras” seetõttu, et nende varjupaigataotluste läbivaatamise tähtaega lühendati, ei olnud nad välja toonud ühtegi nimetatud põhimõtete ja tagatiste konkreetset eiramist, õigusvastasust ega rikkumist nende taotluste läbivaatamisel. Lõpuks märkis High Court, et ministri 2003. aasta juhise tulenenud korralduslikku erinevust õigustab Nigeeria kodanike esitatud varjupaigataotluste suur hulk, mis moodustavad 39% kõigist taotlustest, mis esitati 2003. aastal, ehk aastal, mil nimetatud ministri juhise anti.
- 45 Mis puudutab tõhusa õiguskaitsevahendi puudumist käsitlevat väidet, siis leidis High Court, et ORAC on direktiivi 2005/82 artikli 2 punktis e määratletud „tuvastav asutus”, et pagulaste seaduse artikli 13 alusel antud ORAC-i soovitusel on varjupaigataotluse kohta tehtud „esimese astme otsused” ja et Refugee Appeals Tribunal'ile esitatud kaebus on selle direktiivi artiklis 39 sätestatud tõhus õiguskaitsevahend. Kuna kõnealuse kaebuse puhul on tegemist täieliku edasikaebusega nii sisu kui faktide osas, mille lahendamisel on Refugee Appeals Tribunal'il võimalik kaebus uuesti läbi vaadata, kuulata üle uusi tunnistajaid ja kohaldada täiendavaid uurimismeetmeid, vastab see nimetatud artiklis 39 esitatud miinimumnõuetele.
- 46 High Court leidis ka, et seaduse järgi peab Refugee Appeals Tribunal olema sõltumatu ja et selle asutamist, tegutsemist ja korraldust ning selle liikmete ametisse määramist ja tasustamist reguleerivad õigusnormid ei ole oluliselt erinevad muid sarnaseid ülesandeid täitvatest seaduse alusel loodud kohtuid käsitlevatest õigusnormidest, ja asus seisukohale, et selle näol on tegemist „kohtuga”.
- 47 High Court'il palutakse teha otsus põhikohtuasja kaebajate esitatud kaebustes, milles palutakse luba kaevata edasi Supreme Court'ile edasi High Court'i 9. veebruari 2011. aasta otsus. Nimelt saab edasikaebuse esitada üksnes siis, kui High Court selleks loa annab ja kinnitab, et tema otsuses sisaldub erandlik üldist huvi pakkuv õigusküsimus ja et üldistes huvides on soovitatav, et edasikaebus esitataks („certificate of leave to appeal”).

48 Neil asjaoludel otsustas High Court menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [direktiivi 2005/85] sätetega või [...] liidu õiguse üldpõhimõtete kohaselt on liikmesriigil keelatud võtta haldusmeetmeid, millega nähakse ette, et teatud liiki varjupaigataotlusi, mis on määratletud varjupaigataotlejate kodakondsuse või päritoluriigi alusel, vaadatakse läbi ja lahendatakse kiirendatud korras või eelisjärjekorras?

2. Kas [direktiivi 2005/85] artiklit 39 koostoimes sama direktiivi põhjendusega 27 ja ELTL artikliga 267 tuleb tõlgendada nii, et nimetatud sätetega nõutav tõhus õiguskaitsevahend on siseriiklikus õiguses olemas, kui varjupaigataotluste kohta tehtud esimese astme otsuse läbivaatamise või edasikaebamisega seotud ülesanded on seadusega antud kohtule, mis on asutatud seaduse alusel ja mis on pädev tegema varjupaigataotlejate kasuks siduvaid otsuseid kõigis varjupaigataotlusega seotud õiguslikes ja faktilistes küsimustes, olenemata haldus- või organisatsioonilisest korraldusest, mis hõlmab kõiki alljärgnevatid tunnuseid või mõnda neist:

- valitsuse ministrile on jäetud kaalutusõigus, mis võimaldab tal muuta varjupaigataotluse kohta tehtud keeldumisotsust;
- esimese astme otsuseid tegeva asutuse ja kaebusi lahendava asutuse vahel on organisatsioonilised või haldussuhted;
- otsuseid langetavad kohtu liikmed nimetab kolmeks aastaks ametisse minister ning nad töötavad osalise tööajaga ja saavad tasu juhtumipõhiselt;
- ministril on õigus anda [pagulaste seaduse] artiklis 12, artikli 16 [lõike 2B punktis b] ja artikli 16 lõikes 11 nimetatud liiki juhiseid?”

49 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotlusel kaaluti vajadust menetleda käesolevat asja Euroopa Kohtu kodukorra taotluse esitamise kuupäeval kohaldatava versiooni artiklis 104b ette nähtud kiirendatud menetluses. Nimetatud artikli lõike 1 neljanda lõigu alusel vastu võetud 2. mai 2011. aasta otsusega otsustati pärast kohtujuristi ärakuulamist see taotlus rahuldamata jätta.

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

50 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2005/85 artikli 23 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega on vastuolus see, kui liikmesriik kohaldab teatud liiki varjupaigataotlustele, mis on määratletud varjupaigataotleja kodakondsuse või päritoluriigi alusel, kiirendatud või eelisjärjekorras läbivaatamise menetlust.

51 Selles osas väitsid D. ja A. kohtuistungil, et varjupaigataotlust võib eelisjärjekorras või kiirendatult nimetatud direktiivi artikli 23 lõike 3 alusel läbi vaadata üksnes siis, kui taotlus on põhjendatud või ühel 15-st selle artikli lõikes 4 loetletud põhjusel, kui kõik viitab sellele, et taotlus on põhjendamatu. Seetõttu ei ole liikmesriikidel õigust kohaldada sellist menetlust varjupaigataotlustele üksnes taotleja kodakondsuse või päritoluriigi kriteeriumi alusel.

52 Lisaks leiavad põhikohtuasja kaebajad, et valiku kiirendatud või eelisjärjekorras menetluse kasuks saab teha üksnes ühe taotluse osas individuaalselt, mitte taotluste kategooria osas. Nad meenutavad eeskätt, et Genfi konventsiooni artikkel 3 sätestab, et osalisriigid kohaldavad pagulastele konventsiooni sätteid,

diskrimineerimata neid rassi, usu või päritolumaa alusel. Seetõttu leiavad nad, et taotluste kiirendatud korras või eelisjärjekorras menetlemise kehtestamine sellise kriteeriumi alusel määratletud isikute kategooria suhtes on vastuolus kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu põhimõttega.

- 53 Iirimaa väidab, et direktiivi 2005/85 artikli 23 lõiget 3 tõlgendades tuleb lähtuda artiklist 23 tervikuna ja direktiivi üldises kontekstis, võttes arvesse selle põhjendusi, eeskätt põhjendust 11, mis kinnitab põhimõtet, et liikmesriikidel on varjupaigataotluse läbivaatamise korraldamisel menetlusautonoomia.
- 54 Kõnealuse sättega ei ole vastuolus see, kui Iirimaa menetleb teatavaid taotlusi eelisjärjekorras varjupaigataotlejate kodakondsuse kriteeriumist lähtudes. Nimelt ei näe see säte liikmesriikidele ette mingeid sundusi ega piiranguid taotlejate kategooriate kehtestamisel, tingimusel et läbivaatamismenetluses järgitakse nimetatud direktiivi II peatükis ette nähtud üldpõhimõtteid ja tagatise.
- 55 Iirimaa arvates ei või direktiivi 2005/85 artikli 23 lõiget 4 tõlgendada eraldatult, võtmata arvesse eelkõige selle artikli lõiget 3 ega ülejäänud direktiivi tervikuna. Niisugune järeldus tuleneb esiteks lõikes 4 määrsõna „samuti” kasutamisest, mille eesmärk on arendada edasi lõikes 3 olevat põhisätet, ja teiseks asjaolust, et kõnealuses lõikes 4 on mittetäielik loetelu olukordadest, kus liikmeriigil on õigus varjupaigataotlusi kiirendatult või eelisjärjekorras läbi vaadata. Sellist tõlgendust toetab ka UNHCR, kes leiab 2010. aasta märtsis avaldatud aruandes, et direktiivi 2005/85 artikli 23 lõike 3 sõnastust arvesse võttes on selle artikli lõikes 4 esitatud ulatuslik loetelu valikulistest põhjustest, mille korral võib kohaldada läbivaatamismenetlust eelisjärjekorras või kiirendatult, „üksnes näitlik”.
- 56 Iirimaa väidab lisaks, et teatavate kolmandate riikide kodanikele kohaldatud erinev kohtlemine ei mõjuta kuidagi direktiiviga 2005/85 antud materiaalseid õigusi. Seetõttu kuulusid kõik varjupaigataotlused, sõltumata sellest, kas need olid eelisjärjekorras menetletavad või mitte, pärast ministri 2003. aasta juhise jõustumist põhjalikule läbivaatamisele. Erinevus eelisjärjekorras menetletavate taotluste ja nende taotluste vahel, mida eelisjärjekorras ei menetleta, tekib ORAC-i menetluses seoses küsitluste läbiviimise ning pagulaste seaduses ette nähtud aruannete koostamise ja avaldamise tähtaegadega. Kõigil taotlejatel on sõltumata sellest, kas nende taotlus kuulub eelisjärjekorras läbivaatamisele või mitte, õigus esitada kaebus Refugee Appeals Tribunal'ile ja menetluslikult ega sisuliselt ei käsitleta taotlusi erinevalt selle alusel, kas need kuuluvad eelisjärjekorras läbivaatamisele või mitte.
- 57 Selleks et esimesele küsimusele vastata, tuleb kõigepealt märkida, et nagu on viidatud direktiivi 2005/85 põhjendustes 3 ja 4 ning artiklis 1, on selle direktiivi eesmärk kehtestada liikmesriikides õiglase ja tõhusate varjupaigamenetluste ühised miinimumnõuded.
- 58 Pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetlus põhineb direktiivi 2005/82 põhjenduse 8 kohaselt põhiõiguste ja eeskätt hartas tunnustatud aluspõhimõtete järgimisel. Selle direktiivi II peatükis on sätestatud üldpõhimõtted ja tagatised, millele vastavas korras peavad liikmesriigid direktiivi artikli 23 lõike 1 kohaselt kõik varjupaigataotlused läbi vaatama.
- 59 Nimetatud direktiivi artikli 23 lõike 2 kohaselt tagavad liikmesriigid, et taotluse menetlemine lõpetatakse võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja põhjalikku läbivaatamist.
- 60 Varjupaigataotluste menetlemine võimalikult kiiresti on, nagu tuleneb selle direktiivi põhjendusest 11, nii liikmesriikide kui ka varjupaigataotlejate huvides.
- 61 Seega annavad direktiivi 2005/85 artikli 23 lõiked 3 ja 4 liikmesriikidele võimaluse menetleda varjupaigataotlusi eelisjärjekorras või kiirendatult.
- 62 Seda liikmeriikidele antud võimalust näha ette varjupaigataotluse läbivaatamine eelisjärjekorras tõlgendades tuleb võtta arvesse viimaste kaalutusõigust nende taotluste läbivaatamise korraldamisel.

- 63 Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus rõhutada 28. juuli 2011. aasta otsuse kohtuasjas C-69/10: Samba Diouf (EKL 2011, lk I-7151) punktis 29, et liikmesriikidel on siseriikliku õiguse eripära arvesse võttes direktiivi 2005/85 sätete rakendamisel mitmes aspektis kaalutlusruum.
- 64 Direktiivi 2005/85 väljatöötamisel märkis liidu seadusandja, et liikmesriikidel on pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse rakendamisel kaalutlusruum. Nii täpsustas Euroopa Komisjon direktiivi liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta tehtud ettepaneku (KOM(2000) 578 (lõplik)) punktis 2, et kõik õiglase ja tõhusa menetluse elluviimise normid on sätestatud nii, et need ei riiva liikmesriikide kaalutlusõigust panna vastavalt oma siseriiklikule poliitikale juhtumid tähtsuse järjekorda.
- 65 Liidu seadusandja sama kavatsus jätta liikmeriikidele ulatuslik kaalutlusõigus, on olemas ka direktiivi 2005/85 enda tekstis, eeskätt selle põhjenduse 11 ja artikli 23 sõnastuses, mis käsitleb läbivaatamismenetlust.
- 66 Nii on direktiivi 2005/85 põhjenduse 11 teises lauses öeldud, et varjupaigataotluste läbivaatamise korraldamine toimub liikmesriikide äranägemisel, et nad saaksid vastavalt oma siseriiklikele vajadustele vaadata mis tahes taotluse läbi eelisjärjekorras või selle läbivaatamist kiirendada, võttes arvesse selle direktiivi nõudeid.
- 67 Direktiivi 2005/85 artikli 23 lõikest 3 ilmneb sama kavatsus. Selle sätte kohaselt „võivad” liikmesriigid taotluse eelisjärjekorras läbi vaadata või kiirendada selle läbivaatamist, „kaasa arvatud” juhul, kui on tõenäoline, et taotlus on põhjendatud või kui taotlejal on erivajadused.
- 68 Nagu väidab komisjon, viitavad kasutatud terminid, ehk „taotlused” („any examination”), sellele, et liikmeriikidele antud võimalus vaadata teatud varjupaigataotlused läbi eelisjärjekorras või kiirendada nende läbivaatamist ei piirne nimetatud artikli 23 lõikes 3 loetletud juhtudega. Nimetatud sättes väljendi „kaasa arvatud” kasutamine viitab sellele, et seda menetlust võib kohaldada nii põhjendatud taotlustele kui ka taotlustele, mis ei ole põhjendatud.
- 69 Samuti „võivad” liikmeriigid direktiivi 2005/85 artikli 23 lõike 4 kohaselt eelisjärjekorras või kiirendatud läbivaatamismenetlust kohaldada ühel 15-st konkreetsest põhjusest, mis õigustavad selle menetluse rakendamist.
- 70 Nagu väidavad Iirimaa ja Kreeka valitsus, tuleneb nimetatud artikli 23 lõigetest 3 ja 4, et nende taotluste loetelu, mida võib menetleda eelisjärjekorras või kiirendatult, on osundav ega ole ammendav. Seega võivad liikmeriigid otsustada vaadata eelisjärjekorras või kiirendatud menetluses läbi taotlused, mis ei kuulu ühesegi lõikes 4 loetletud kategooriasse, tingimusel et järgitakse direktiivi 2005/85 II peatükis sätestatud üldpõhimõtteid ja tagatiseid.
- 71 Mis puudutab diskrimineerimiskeelu põhimõtet, millele põhikohtuasja kaebajad tuginevad, siis tuleb märkida, et varjupaigaküsimustes, eeskätt direktiiviga 2005/85 kehtestatud süsteemis, on taotleja päritoluriigil ja seega tema kodakondsusel määrav tähtsus, nagu tuleneb nii selle direktiivi põhjendusest 17 kui ka artiklist 8. Nimelt tuleneb direktiivi artikli 8 lõike 2 punktist b, et taotleja päritoluriik mõjutab tuvastava asutuse otsust, kuna viimane on kohustatud hankima teavet üldise olukorra kohta selles riigis, et teha kindlaks, kas varjupaigataotleja jaoks on seal olemas oht või mitte ja vajaduse korral, kas ta vajab rahvusvahelist kaitset.
- 72 Lisaks, nagu tuleneb direktiivi 2005/85 põhjendusest 17, viis liidu seadusandja sisse mõiste „turvaline päritoluriik”, mille kohaselt peaksid liikmesriigid, kui kolmandat riiki võib turvaliseks pidada, olema võimelised seda turvalisena määratlema ja eeldama selle turvalisust konkreetse taotleja jaoks. Samuti on selle direktiivi artikli 23 lõike 4 punktis c sätestatud, et liikmesriigid võivad ette näha, et taotluse läbivaatamist võib korraldada eelisjärjekorras või seda kiirendada, kui varjupaigataotlust peetakse põhjendamatuks seetõttu, et taotleja on pärit turvalisest päritoluriigist sama direktiivi tähenduses.

- 73 Sellest järeldub, nagu kohtujurist märgib oma ettepaneku punktis 67, et varjupaigataotleja kodakondsus on kriteerium, mida võib arvesse võtta taotluse eelisjärjekorras või kiirendatud korras läbivaatamise põhjendamisel.
- 74 Siiski tuleb täpsustada, et selleks, et ära hoida diskrimineerimist niisuguste teatud kolmandate riikide kodanikest varjupaigataotlejate, kelle taotlused kuuluvad läbivaatamisele eelisjärjekorras, ja selliste muude riikide kodanikest varjupaigataotlejate vahel, kelle taotlused kuuluvad läbivaatamisele tavalise korra alusel, ei või see eelisjärjekorras läbivaatamise menetlus jätta esimesse kategooriasse kuuluvaid taotlejaid ilma direktiivi 2005/85 artiklis 23 sätestatud tagatistest, mis kuuluvad kohaldamisele kõigi menetluste suhtes.
- 75 Seega peab sellise eelisjärjekorras menetlemise korra kehtestamine, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võimaldama täielikult teostada õigusi, mille nimetatud direktiiv annab varjupaigataotlejatele, kes on Nigeeria kodanikud. Eeskätt peab viimastel olema võimalik piisalt pika aja jooksul koguda ja esitada oma taotluse põhjendamiseks vajalikke tõendeid, võimaldades seega tuvastaval asutusel õiglaselt ja täielikult kontrollida nende taotlusi ning veenduda, et taotlejaid ei ähvarda nende päritoluriigi oht.
- 76 Oma eelotsusetaotluses meenutas High Court, et kuna põhikohtuasja kaebajad ei esitanud talle ühtegi tõendit, mis oleks võimaldanud tuvastada, et eelisjärjekorras menetlemisest, mida ministri 2003. aasta juhistes nõuti, tuleneb direktiivi 2005/85 II peatükis sätestatud üldpõhimõtete ja tagatiste rikkumine, siis leidis ta oma 9. veebruari 2011. aasta otsuses, et D. ja A. taotlused vaadati läbi vastavalt neile üldpõhimõtetele ja tagatistele.
- 77 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et direktiivi 2005/85 artikli 23 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik kohaldab sama direktiivi II peatükis sätestatud üldpõhimõtteid ja tagatise järgides teatavat liiki varjupaigataotlejatele, mis on määratletud varjupaigataotleja kodakondsuse või päritoluriigi alusel, kiirendatud või eelisjärjekorras läbivaatamise menetlust.

Teine küsimus

- 78 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2005/85 artiklit 39 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused varjupaiga-alased siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis kehtestavad sellise pagulasseisundi andmise süsteemi, millel on erinevad haldus- või organisatsioonilise korralduse tunnused.
- 79 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib eelkõige teada, kas sellised õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis näevad ette võimaluse esitada tuvastava asutuse otsuste peale kaebus Refugee Appeals Tribunal'ile, mille sõltumatu kohtu staatuse põhikohtuasja kaebajad on vaidlustanud, on kooskõlas direktiivi 2005/85 artiklis 39 sätestatud tõhusa õiguskaitsevahendi nõudega.
- 80 Nimetatud direktiivi artikli 39 lõike 1 punkt a sätestab, et liikmesriigid tagavad, et varjupaigataotlejatel on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtumenetluses varjupaigataotluse kohta tehtava otsuse osas. Tõhusa õiguskaitsevahendi kaitse põhimõte, mis on liidu õiguse üldpõhimõte, on sätestatud harta artiklis 47 (vt selle kohta 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-279/09: DEB, EKL 2010, lk I-13849, punktid 29 ja 31, ning eespool viidatud kohtuotsus Samba Diouf, punkt 49).
- 81 Direktiivi 2005/85 põhjenduse 27 esimeses lauses on täpsustatud, et liidu õiguse üldpõhimõtte kohaselt saab otsuseid varjupaigataotluse ja pagulasseisundi äravõtmise kohta vaidlustada kohtus ELTL artikli 267 tähenduses.
- 82 Põhikohtuasja kaebajad väidavad eeskätt, et Refugee Appeals Tribunal ei ole „kohus” selle artikli tähenduses.

- 83 Selles osa tuleb meenutada, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale võtab Euroopa Kohus, kui ta hindab seda, kas eelotsusetaotluse esitanud organ on „kohus” ELTL artikli 267 tähenduses, mis on üksnes liidu õiguse valdkonda kuuluv küsimus, arvesse mitut asjaolu kogumina, nagu organi õiguslik alus, alalisus, otsuste kohustuslikkus, menetluse võistlevus, õigusnormide kohaldamine organi poolt ning tema sõltumatus (vt 31. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-53/03: Syfait jt, EKL 2005, lk I-4609, punkt 29; 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-517/09: RTL Belgium, EKL 2010, lk I-14093, punkt 36, ja 14. juuni 2011. aasta otsus kohtuasjas C-196/09: Miles jt, EKL 2011, lk I-5105, punkt 37).
- 84 Nii põhikohtuasja kaebajate, liikmeriikide kui ka institutsioonide poolt Euroopa Kohtule esitatud märkustest on selge, et Refugee Appeals Tribunal vastab õiguslikku alust, alalisust ja õigusnormide kohaldamist käsitlevatele kriteeriumidele.
- 85 Seevastu vaidlevad põhikohtuasja kaebajad vastu sellele, et nimetatud Tribunal'i otsused on kohustuslikud, et selle menetlus on võistlev ja et see on sõltumatu.
- 86 Selles osas tuleb esiteks märkida, et pagulaste seaduse artikli 15 ja artikli 16 lõike 1 kohaselt on Refugee Appeals Tribunal kohus, mis on pädev läbi vaatama ja tegema otsuseid kaebustes, millega vaidlustatakse Refugee Applications Commissioner'i soovitusel, mis on varjupaigataotluse kohta tehtud esimese astme otsused vastavalt direktiivi 2005/85 I lisa teisele taandele.
- 87 Lisaks, juhul kui Refugee Appeals Tribunal'ile esitatud kaebus rahuldatakse, on minister kohustatud nimetatud seaduse artikli 17 lõike 1 kohaselt pagulasseisundi omistama. Ainult siis, kui Refugee Appeals Tribunal varjupaigataotleja kaebust ei rahulda, võib minister sellegipoolest pagulasseisundi omistada. Viimasel ei ole niisiis mingit kaalutusõigust juhul, kui Refugee Appeals Tribunal on varjupaigataotleja suhtes positiivse otsuse teinud. Refugee Appeals Tribunal'i positiivsed otsused on selles mõttes kohustuslikud ja ametiasutustele siduvad.
- 88 Teiseks tuleb meenutada, et võistleva menetluse nõue ei ole absoluutne kriteerium (vt 17. septembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-54/96: Dorsch Consult, EKL 1997, lk I-4961, punkt 31).
- 89 Selles osas ei ole vaja, et ORAC osaleks poolena Refugee Appeals Tribunal'ile esimese astme otsuse peale esitatud kaebuse menetlemisel.
- 90 Samas tuleb märkida, et pagulaste seaduse artikli 16 lõige 5 näeb ette, et Refugee Applications Commissioner esitab Refugee Appeals Tribunal'ile koopiad kõigist talle selle seaduse artikli 11 alusel esitatud aruannetest, dokumentidest või kirjalikest avaldustest ning kirjaliku dokumendi kogu talle kaebuse lahendamise käigus teatavaks saanud kaebusega seotud muu teabe sisu ja päritolu kohta. Nimetatud artikli 16 lõike 8 kohaselt esitab Tribunal samad koopiad kaebajale ja tema õigusnõustajale ning ÜRO pagulaste ülemvolinikule viimase taotlusel.
- 91 Lisaks võib Refugee Appeals Tribunal pidada pagulaste seaduse artikli 16 lõike 10 ja lõike 11 punktide a ja c kohaselt istungi, mille käigus ta võib kutsuda välja iga isiku, kelle ütlused on vajalikud, ning kuulata ära nii taotleja kui ka Refugee Applications Commissioner'i seisukohad, mille nad esitavad kas isiklikult või seadusliku esindaja vahendusel. Seega on igal menetlusosalisel võimalik esitada Refugee Appeals Tribunal'ile kogu varjupaigataotluse rahuldamiseks või enda kaitsmiseks vajalik teave.
- 92 Lisaks sätestab kõnealune artikkel 16 lõikes 16, et enne kaebuse kohta otsuse tegemist tuleb Tribunal'il eelkõige arvesse võtta Refugee Applications Commissioner'i aruannet, kõiki viimase või ÜRO pagulaste ülemvoliniku märkusi, kõiki istungil esitatud tõendeid või tehtud avaldusi ja kõiki dokumente, kirjalikke tunnistusi või muud Refugee Applications Commissioner'ile esitatud teavet.

- 93 Sellest tuleneb, et Refugee Appeals Tribunal'il on ulatuslik kontrollipädevus, kuna tal on pädevus hinnata nii õigus- kui ka faktiküsimusi ning ta teeb otsuse kõigi talle esitatud tõendite alusel, mille osas tal on kaalutusõigus.
- 94 Kolmandaks väidavad põhikohtuasja kaebajad, et Refugee Appeals Tribunal ei ole sõltumatu, kuna tema, ORAC-i ja ministri vahel on organisatsioonilised sidemed ning tema liikmed alluvad väljastpoolt tulevale survele. Eeskätt võtavad Tribunal'ilt sõltumatuse tema liikmete ametissemääramist, ametiaja kestust ja liikmete tagasikutsumist käsitlevad eeskirjad ning muud viimaste volitustega seotud aspektid.
- 95 Euroopa Kohtu praktika kohaselt tähendab õigusemõistmisele loomupärane sõltumatuse mõiste eelkõige seda, et asjaomane organ tegutseb selle otsuse, mille peale kaebus on esitatud, vastu võtnud asutuse suhtes kolmanda isikuna (30. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas C-516/99: Schmid, EKL 2002, lk I-4573, punkt 36, ja eespool viidatud kohtuotsus RTL Belgium, punkt 38).
- 96 See mõiste sisaldab kahte aspekti. Esimene, väline aspekt eeldab, et organ oleks kaitstud väljastpoolt tuleva sekkumise või surve eest, mis võiks ohtu seada selle liikmete otsustamise sõltumatuse neile lahendamiseks antud vaidluste osas (19. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-506/04: Wilson, EKL 2006, lk I-8613, punktid 50 ja 51, ning eespool viidatud kohtuotsus RTL Belgium, punkt 39). Teine, sisemine aspekt on seotud erapooletuse mõistega ja selle eesmärk on hoida võrdset distantsi vaidluse poolte ja nende vastavate huvide suhtes seoses vaidluse esemega (eespool viidatud kohtuotsused Wilson, punkt 52, ja RTL Belgium, punkt 40).
- 97 Euroopa Kohus on samuti täpsustanud, et sõltumatuse ja erapooletuse tagatised eeldavad selliste normide olemasolu, mis puudutavad muu hulgas organi koosseisu, nimetamist, ametiaega ning ka liikmete hääletamisest hoidumise, taandamise ja tagasikutsumise aluseid ning mis lubavad ümber lükata üksikisiku põhjendatud kahtlusi selles osas, kas nimetatud organ on väljaspool väliste tegurite haardeulatust, ja selles osas, kas nimetatud organ on tema ees olevate huvide suhtes neutraalne. Eelotsusetaotluse esitanud organi sõltumatuse tingimuse täidetuks lugemiseks on kohtupraktika kohaselt eelkõige nõutav, et selle organi liikmete tagasikutsumise juhud oleksid kindlaks määratud sõnaselgete õigusnormidega (vt 14. mai 2008. aasta määrus kohtuasjas C-109/07: Pilato, EKL 2008, lk I-3503, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 98 Käesolevas asjas sätestab pagulaste seaduse artikli 15 lõige 2, et Refugee Appeals Tribunal on oma ülesannete täitmisel sõltumatu. Lisaks, kuigi ministrile jääb kaalutusõigus omistada pagulasseisund vaatamata varjupaigataotluse kohta tehtud keelduvale otsusele, tuleb märkida, et kui Refugee Appeals Tribunal teeb otsuse varjupaigataotleja kasuks, on minister Tribunali otsusega seotud ja seega ei ole tal õigust seda uuesti läbi vaadata.
- 99 Mis puudutab Refugee Appeals Tribunal'i liikmete ametissemääramise eeskirju, siis ei sea need iseenesest kahtluse alla Tribunal'i sõltumatust. Nimelt määratakse viimase liikmed tähtajaliselt ametisse isikute seast, kes on enne ametisse nimetamist vähemalt viis aastat praktiseerinud *barrister*'i või *solicitor*'ina, ning asjaolu, et need liikmed määrab ametisse minister, ei erine oluliselt mitmes teises liikmesriigis rakendatavast praktikast.
- 100 Mis puudutab Refugee Appeals Tribunal'i liikmete tagasikutsumist, siis tuleneb pagulaste seaduse II lisa artiklist 7, et selle kohtu lihtliikmed võib ametist vabastada minister ja viimase otsuses peavad olema täpselt välja toodud tagasikutsumise põhjused.
- 101 Nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 88, ei ole pagulaste seaduses täpsemalt kindlaks määratud olukordasid, milles Refugee Appeals Tribunal'i liikmeid saab ametist tagasi kutsuda. Ka ei ole selles seaduses täpsustatud, kas Refugee Appeals Tribunal'i liikme tagasikutsumise otsuse suhtes saab teostada kohtulikku kontrolli.

- 102 Siiski sõltub õiguskaitsevahendi tõhusus, nagu on märgitud direktiivi 2005/85 põhjenduse 27 teises lauses, asjassepuutuvate faktide läbivaatamisega seoses iga liikmesriigi haldus- ja õigussüsteemist kui tervikust. Samuti tuleb tervikuna hinnata Iiri pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse süsteemi, et teha kindlaks, kas see tagab direktiivi artiklis 39 sätestatud õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile.
- 103 Käesoleval juhul võivad varjupaigataotlejad 2000. aasta ebaseadusliku sisserände seaduse artikli 5 kohaselt Refugee Applications Commissioner'i soovitude ja Refugee Appeals Tribunal'i otsuste õiguspärasuse vaidlustada High Court'is, kelle otsuste peale saab edasi kaevata Supreme Court'ile. Sellise kaebeõiguse olemasolu näib iseenesest kaitsvat Refugee Appeals Tribunal'i võimaliku väljastpoolt tuleva sekkumise või surve eest, mis võib selle liikmete sõltumatust kahjustada.
- 104 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et Iiri pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise süsteemi sõltumatuse kriteerium on täidetud ja et seega tuleb seda süsteemi pidada kooskõlas olevaks õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile.
- 105 Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2005/85 artiklit 39 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis lubab varjupaigataotlejal esitada tuvastava asutuse otsuse peale kaebuse sellisele kohtule nagu Refugee Appeals Tribunal ja kaevata viimase otsus edasi niisugusele kõrgemale kohtule nagu High Court või vaidlustada sama asutuse otsuse õiguspärasus High Court'is, kelle otsuste peale saab edasi kaevata Supreme Court'ile.

Kohtukulud

- 106 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta artikli 23 lõikeid 3 ja 4 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik kohaldab sama direktiivi II peatükis sätestatud üldpõhimõtteid ja tagatise järgides teatavat liiki varjupaigataotlustele, mis on määratletud varjupaigataotleja kodakondsuse või päritoluriigi alusel, kiirendatud või eelisjärjekorras läbivaatamise menetlust.**
- 2. Direktiivi 2005/85 artiklit 39 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis lubab varjupaigataotlejal esitada tuvastava asutuse otsuse peale kaebuse sellisele kohtule nagu Refugee Appeals Tribunal (Iirimaa) ja kaevata viimase otsus edasi niisugusele kõrgemale kohtule nagu High Court (Iirimaa) või vaidlustada sama asutuse otsuse õiguspärasus High Court'is, kelle otsuste peale saab edasi kaevata Supreme Court'ile (Iirimaa).**

Allkirjad