



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 5. detsembril 2019¹

Kohtuasi C-564/18

LH

versus

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Pealinna haldus- ja töökohus, Ungari))

Eelotsusetaotlus – Ühine varjupaiga- ja täiendava kaitse poliitika – Ühised rahvusvahelise kaitse seisundi andmise menetlused – Direktiiv 2013/32/EL – Artikkel 33 – Vastuvõetamatuks tunnistamise alused – Ammendavus – Artikli 46 lõige 3 – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – Kaheksapäevane tähtaeg kohtu otsuse tegemiseks

I. Sissejuhatus

1. Direktiivis 2013/32/EL² on nimetatud viis olukorda, millal rahvusvahelise kaitse taotluse võib vastuvõetamatuks lugeda. Käesolevas asjas on neist olukordadest asjakohased kaks olukorda: kui kolmandat riiki saab pidada ajaomase taotleja seisukohast „esimeseks varjupaigariigiks“ või „turvaliseks kolmandaks riigiks“.
2. Kas liikmesriik võib vastu võtta õigusnormi, mis lubab selle ametiasutustel lugeda vastuvõetamatuks taotlused, mille esitajad on saabunud sellesse liikmesriiki läbi kolmanda riigi, mida peetakse „turvaliseks transiitriigiks“, mistõttu õigupoolest lisandub direktiivi 2013/32 artiklis 33 ette nähtud loetellu veel üks kategooria?
3. Samuti, kas taotluste vastuvõetamatuks lugemise kohta tehtud haldusotsuste kohtus läbivaatamise suhtes võib kehtestada kaheksapäevase tähtaja?

¹ Algeel: inglise.

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

4. Direktiivi 2013/32 põhjenduses 43 on märgitud järgmist: „Liikmesriigid peaksid vaatama läbi kõikide taotluste sisu, st hindama, kas taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise nõuetele vastavalt direktiivile 2011/95/EL, kui käesolevas direktiivis ei ole sätestatud teisiti, eelkõige juhul, kui on põhjust oletada, et teine riik vaatab taotluse läbi või annab piisava kaitse. Eriti ei tohiks liikmesriike kohustada hindama rahvusvahelise kaitse taotluse sisu, kui esimene varjupaigariik on taotlejale andnud pagulasseisundi või muul moel piisava kaitse ja taotleja lubatakse sellesse riiki tagasi.“

5. Direktiivi 2013/32 põhjenduses 44 on märgitud järgmist: „Liikmesriike ei tohiks kohustada hindama rahvusvahelise kaitse taotluse sisu, kui siseriiklikus õiguses määratletud piisava sideme tõttu kolmanda riigiga on põhjust eeldada, et taotleja taotleb kaitset nimetatud kolmandalt riigilt, ning on põhjust arvata, et taotlejal lubatakse siseneda sellesse riiki või võetakse ta sinna tagasi. Liikmesriigid peaksid tegutsema lähtuvalt sellest üksnes siis, kui asjaomane taotleja oleks kõnealuses kolmandas riigis kaitstud. Taotlejate edasise ühest liikmesriigist teise liikumise vältimiseks tuleks kehtestada ühised põhimõtted, mille alusel liikmesriigid saavad kolmandat riiki turvaliseks pidada või tunnistada.“

6. Direktiivi 2013/32 artikkel 33 käsitleb „vastuvõetamatuid taotlusi“. See on sõnastatud järgmiselt:

„1. Lisaks juhtudele, kus taotlust ei vaadata läbi vastavalt määrusele (EL) nr 604/2013, ei ole liikmesriigid kohustatud hindama, kas taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise nõuetele vastavalt direktiivile 2011/95/EL, kui taotlust peetakse vastavalt käesolevale artiklile vastuvõetamatuks.

2. Liikmesriigid võivad pidada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks ainult juhul, kui:

- a) mõni teine liikmesriik on andnud rahvusvahelise kaitse;
- b) vastavalt artiklile 35 peetakse taotleja esimeseks varjupaigariigiks riiki, mis ei ole liikmesriik;
- c) vastavalt artiklile 38 peetakse taotleja jaoks turvaliseks kolmandaks riigiks riiki, mis ei ole liikmesriik;
- d) taotlus on korduv taotlus, mille puhul ei ole tuvastatud ega taotleja poolt esitatud uusi dokumente ega tõendeid seoses selle läbivaatamisega, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna direktiivi 2011/95/EL alusel; või
- e) taotleja ülalpeetav esitab taotluse pärast seda, kui ta on vastavalt artikli 7 lõikele 2 nõustunud oma juhtumi läbivaatamisega tema nimel esitatud taotluse raames ning puuduvad ülalpeetava olukorraga seotud asjaolud, mis õigustaksid eraldi taotluse esitamist.“

7. Direktiivi 2013/32 artikkel 35 käsitleb „esimese varjupaigariigi mõistet“. Seal on sätestatud järgmist:

„Riiki saab pidada konkreetse taotleja esimeseks varjupaigariigiks juhul, kui:

- a) taotleja on seal riigis pagulaseks tunnustatud ja ta saab ennast selle riigi kaitse alla anda või
- b) tal on muul viisil selle riigi piisav kaitse, sealhulgas kohaldatakse seal tema suhtes tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet,

tingimusel et see riik võtab ta tagasi.

Esimese varjupaigariigi mõiste kohaldamisel taotleja konkreetse olukorra suhtes võivad liikmesriigid võtta arvesse artikli 38 lõiget 1. Taotlejal lubatakse vaidlustada esimese varjupaigariigi mõiste kohaldamine temaga seonduvaid konkreetseid asjaolusid silmas pidades.“

8. Artikkel 38 käsitleb „turvalise kolmanda riigi mõistet“. Seal on sätestatud järgmist:

„1. Liikmesriigid võivad kohaldada turvalise kolmanda riigi mõistet ainult juhul, kui pädevad ametiasutused on veendunud, et taotlejat koheldakse asjaomases kolmandas riigis kooskõlas järgmiste põhimõtetega:

- a) elu ja vabadus ei ole ohus rassi, usu, rahvuse, teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise või poliitiliste tõekspidamiste tõttu;
- b) puudub direktiivis 2011/95/EL kindlaks määratud suure kahju oht;
- c) riigis austatakse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet vastavalt Genfi konventsioonile;
- d) riigis austatakse rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud keeldu saata isikut tagasi, kui sellega rikutaks isiku õigust kaitsele piinamise või muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise eest ning
- e) isikul on võimalus taotleda pagulasseisundit ning pagulaseks tunnistamise korral saada kaitset vastavalt Genfi konventsioonile.

2. Turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamise suhtes kohaldatakse siseriiklikes õiguses sätestatud eeskirju, kaasa arvatud:

- a) eeskirjad, mis nõuavad taotleja ja asjaomase kolmanda riigi vahelist sidet, mille alusel oleks isikul mõistlik minna asjaomasesse riiki;
- b) eeskirjad, mis käsitlevad meetodeid, mille alusel pädevad ametiasutused veenduvad, et turvalise kolmanda riigi mõistet saab kohaldada konkreetse riigi või konkreetse taotleja suhtes. Sellised meetodid hõlmavad riigi turvalisuse hindamist igal konkreetset juhul konkreetse taotleja seisukohast ja/või üldiselt turvaliseks peetavate riikide kindlaksmääramist siseriiklikul tasandil;
- c) eeskirjad, mis vastavalt rahvusvahelisele õigusele võimaldavad individuaalselt hinnata, kas asjaomane kolmas riik on konkreetse taotleja seisukohast turvaline, ning mille alusel on taotlejal vähemalt õigus vaidlustada turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamist põhjendusel, et kolmas riik ei ole tema konkreetset olukorda silmas pidades turvaline. Taotlejal lubatakse ka vaidlustada punkti a kohase enda ja kolmanda riigi vahelise sideme olemasolu.

[...]“.

9. Artikkel 46 käsitleb „õigust tõhusale õiguskaitsevahendile“. See 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:

[...]

- ii) pidada taotlust vastuvõetamatuks vastavalt artikli 33 lõikele 2;

[...]

[...]

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

[...]

10. Liikmesriigid võivad kooskõlas lõikega 1 sätestada tähtaja, mille jooksul peab kohus menetleva ametiasutuse otsuse läbi vaatama.

[...]“.

B. Liikmesriigi õigus

10. 2007. aasta LXXX seaduse varjupaigaõiguse kohta (A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény; edaspidi „varjupaigaseadus“) § 51 lõike 2 punkti f kohaselt on taotlus vastuvõetamatu, kui „taotleja on saanud Ungarisse sellise riigi kaudu, kus teda ei ähvarda tagakiusamine § 6 lõike 1 tähenduses ega suur kahju § 12 lõike 1 tähenduses või kus on tagatud piisaval tasemel kaitse“.

11. Varjupaigaseaduse § 53 lõikes 4 on sätestatud, et varjupaigamenetluse kohtulik osa ei kesta taotluse vastuvõetamatuks tunnistamise korral kauem kui kaheksa päeva.

III. Faktilised asjaolud, riigisisene menetlus ja eelotsuse küsimused

12. Põhikohtuasja kaebaja on Süüria kodanikust kurdi rahvusest isik, kes esitas 19. juulil 2018 rahvusvahelise kaitse taotluse.

13. Pädev varjupaigaasutus, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (immigratsiooni- ja varjupaigaamet, Ungari; edaspidi „immigratsiooniamet“) luges tema taotluse vastuvõetamatuks ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte taotleja juhtumi suhtes kohaldamatuks. Ta määras, et taotleja tuleb saata Euroopa Liidu territooriumilt tagasi Serbia territooriumile, ning andis korralduse selle otsuse täitmiseks tagasisaatmise teel. Samuti kehtestas ta taotleja suhtes kaheks aastaks riiki sisenemise ja riigis viibimise keelu.

14. Taotleja vaidlustas selle otsuse Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságis (Pealinna haldus- ja töökohus, Ungari), see on eelotsusetaotluse esitanud kohtus.

15. Taotleja märgib, et immigratsiooniameti otsus on õigusvastane ja tuleb tühistada. Samuti märgib ta, et tema pagulasseisundi taotluse suhtes tuleb teha sisuline otsus, kuna varjupaigaseaduse § 51 lõike 2 punkt f, mille kohaselt immigratsiooniamet luges tema taotluse vastuvõetamatuks, rikub liidu õigust. Nimelt viitab see uuele vastuvõetamatuse alusele, mis põhineb „turvalise transiitriigi“ mõistel, mida ei ole direktiivi 2013/32 artiklis 33 ette nähtud.

16. Immigratsiooniamet väidab sisuliselt, et varjupaigaseaduse § 51 lõike 2 punkti f tuleb hinnata selle ajaloolises kontekstis – seadusandja püüdis kujundada eeskirju, mis muu hulgas vastaksid raskustele, mis tekkisid suurest taotlejate arvust.

17. Samuti on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlusi, kas kaheksapäevane tähtaeg, mille jooksul ta peab jõudma kontrollida immigratsiooniameti otsust, millega tunnistati taotleja taotlus vastuvõetamatuks, on piisav.

18. Nendel asjaoludel peatas Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Pealinna haldus- ja töökohus, Ungari) menetluse ja esitas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse järgmiste küsimustega:

- „1. Kas [direktiivi 2013/32] artikli 33 sätteid [...] saab tõlgendada nii, et need ei keela kehtestada selliseid riigisiseseid õigusnorme, mille kohaselt varjupaigamenetluses esitatud taotlus on vastuvõetamatu, kui taotleja jõudis sellesse liikmesriiki, Ungarisse, sellise riigi kaudu, kus teda ei ähvarda tagakiusamine ega suur kahju või kus on tagatud piisav kaitsetase?
2. Kas [Euroopa Liidu] põhiõiguste harta artiklit 47 ja [direktiivi 2013/32] artiklit 31 – võttes arvesse ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikleid 6 ja 13 – tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi õigusnormid on nende sätetega kooskõlas, kui nendes on halduskohtumenetluse puhul seoses varjupaigamenetlustes vastuvõetamatuks tunnustatud taotlustega ette nähtud kohustuslik kaheksapäevane tähtaeg?“

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohus taotles käesoleva eelotsusetaotluse lahendamist Euroopa Kohtu kodukorra artikli 107 alusel kiirmenetluses. Euroopa Kohtu koda, millele kohtuasi määrati, jättis 19. septembri 2018. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata.

20. Kaebaja, Saksamaa valitsus, Prantsuse valitsus, Ungari valitsus ja Euroopa Komisjon on esitanud oma kirjalikud seisukohad. Kohtuistungil, mis peeti 11. septembril 2019, osalesid kõik nimetatud menetlusosalised peale Prantsuse valitsuse.

IV. Hinnang

21. Käesoleva ettepaneku esimeses osas pakun välja, et direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikes 2 ette nähtud (materiaalõiguslike) vastuvõetamatuse aluste loetelu on ammendav. Kuna täiendavat alust „turvaline transiitriik“ ei saa subsumeerida olemasolevatesse mõistetes „esimene varjupaigariik“ ja „turvaline kolmas riik“, olen sunnitud järeldama, et liikmesriikidel on tõepoolest keelatud sellist vastuvõetamatuse lisaalust kehtestada (A).

22. Teises küsimuse osas pakun käesolevas asjas – samamoodi nagu minu paralleelses ettepanekus kohtuasjas C-406/18, PG vs. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (edaspidi „PG“) –, et see, kas kaheksapäevane tähtaeg on piisav, oleneb sellest, kas see võimaldab tagada kaebaja menetlusõigused. Seda peab hindama liikmesriigi kohus, võttes arvesse juhtumi asjaolusid, enda kohustust asi täielikult ja *ex nunc* läbi vaadata, aga ka üldisi asjaolusid ja olusid, milles sellel kohtul palutakse tema õigustmõistvat funktsiooni täita. Kui liikmesriigi kohus järeldab, et neid kaalutlusi arvesse võttes ei saa vaidlusalusest tähtajast kinni pidada, peab kohus jätma kohaldatava tähtaja kohaldamata ja jõudma läbivaatamisega lõpule võimalikult kiiresti pärast selle tähtaja möödumist (B).

A. Esimene küsimus: vastuvõetamatuks tunnistamise alused

23. Vastavalt varjupaigaseaduse § 51 lõike 2 punktile f, mis kehtib alates 1. juulist 2018, loetakse taotlus vastuvõetamatuks, kui taotleja saabub Ungarisse niisuguse riigi kaudu, kus teda ei ähvarda tagakiusamine ega suur kahju või kus „on tagatud piisaval tasemel kaitse“.³ Viitan sellele alusele käesolevas ettepanekus kui „turvalisele transiitriigile“, nagu seda on nimetanud ka eelotsusetaotluse esitanud kohus, kaebaja ja huvitatud isikud.

3 Kohtujuristi kursiiv.

24. Ungari valitsus on seisukohal, et see alus on kooskõlas direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punktis c ja artiklis 38 kasutatud mõistega „turvaline kolmas riik“. Ta toonitab liikmesriikide kaalutlusõigust direktiivi ülevõtmisel ja märgib, et eelmises redaktsioonis järgis riigisisene õigusakt direktiivi 2013/32 sõnastust, mis aga osutus mitterahuldavaks, eriti migratsioonikriisi ajal. Samuti märgib Ungari valitsus, et praeguste õigusnormide eesmärk on takistada varjupaiga taotlemisel nn pagulusturismi (*forum shopping*). Tema sõnul peab varjupaigataotleja taotlema varjupaika esimeses riigis, mis on tema jaoks turvaline, mitte tingimata selles riigis, mida ta peab endale kõige meelepärasemaks. Vaidlusalune uus alus kajastab seda, et varjupaigataotleja ei saa omal valikul jätta rahvusvahelist kaitset taotlemata kolmandas riigis, kus ta ajutiselt viibib.

25. Kõik ülejäänud menetlusosalised (samuti eelotsusetaotluse esitanud kohus) osutavad, et direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikes 2 ei ole vastuvõetamatuks tunnistamise aluste hulgas ette nähtud „turvalist transiitriiki“. Nad märgivad, et selles artiklis ette nähtud loetelu on selgelt ammendav ega võimalda liikmesriikidel lisada uusi kategooriaid.

26. Olen sellega nõus. Sellegipoolest on oluline kõigepealt selgitada, et direktiivi 2013/32 artiklis 33 kasutatud mõiste „vastuvõetamatus“, mis on käesolevas asjas arutusel, viitab millelegi, mida on ehk kõige parem nimetada „materiaalõiguslikuks“ vastuvõetamatuseks, eristatuna „menetlusõiguslikust“ vastuvõetamatusest.

27. Direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikes 2 on sätestatud, et liikmesriigid võivad pidada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks (ja seega jätta selle sisuliselt läbi vaatamata) teatavatel asjaoludel. Selle lõike punktides a–e kirjeldatud juhud viitavad kõik olukordadele, kus ei ole vaja taotlust sisuliselt hinnata (või uuesti hinnata).⁴ Selline „materiaalõiguslik“ vastuvõetamatus erineb siiski üldise menetlusõigusliku vastuvõetamatusega seotud küsimustest, mis võivad eri asjaoludel tekkida. Teisisõnu ei tähenda see, et „materiaalõigusliku“ vastuvõetamatuse alused on direktiiviga 2013/32 ühtlustatud, seda, et liikmesriikidel on keelatud säilitada või kehtestada eeskirju, mis puudutavad *menetlusõigusliku* vastuvõetavuse (vastuvõetamatuse) eri aspekte nagu need, mis on seotud kohaldatavate tähtaegadega, mille jooksul tuleb kaebus esitada; tingimustega selle tegemiseks; isikute menetlusõigusvõimega jms.

28. Kui asuda konkreetset materiaaõigusliku vastuvõetamatuse aluste juurde, siis pean tõepoolest järeldama, et direktiivi 2013/32 artikli 33 lõige 2 kajastab sellekohast ammendavat loetelu. See järeldub selgelt mitte üksnes selle sätte sõnastusest („Liikmesriigid võivad pidada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks ainult juhul, kui [...]“), vaid ka selle direktiivi loogikast ja ülesehitusest⁵ ning seda on hiljuti, ehkki veidi teistsuguses kontekstis kinnitanud ka Euroopa Kohus.⁶

29. Seepärast jääb lahendada küsimus, kas „turvalise transiitriigi“ saab subsumeerida ühte direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikes 2 juba loetletud vastuvõetamatuse alusesse. Ettenähtud viiest alusest võivad käesolevas kontekstis kõne alla tulla vaid kaks: „esimene varjupaigariik“ ja „turvaline kolmas riik“, mis on täpsemalt määratletud vastavalt direktiivi 2013/32 artiklites 35 ja 38.

30. Käsitlen nüüd mõlemat nimetatud alust järgemööda.

1. Esimene varjupaigariik

31. Mõiste „esimene varjupaigariik“ on määratletud direktiivi 2013/32 artiklis 35. See kehtib kahes olukorras.

⁴ Vt käesoleva ettepaneku punkt 6.

⁵ Süsteemselt, nagu kinnitab direktiivi 2013/32 põhjendus 43: „Liikmesriigid peaksid vaatama läbi kõikide taotluste sisu“, millest nähtub, et juhtumeid, mil on võimalik selle kohustuse täitmisest hoiduda, tuleb käsitleda kui erandeid ja tõlgendada kitsalt.

⁶ 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Ibrahim jt (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 76).

32. Esiteks hõlmab see direktiivi 2013/32 artikli 35 punkti a kohaselt riiki, kus taotleja on pagulaseks tunnustatud ja saab ennast selle riigi kaitse alla anda. On selge, et see olukord, kus pagulasseisund on juba antud ja taotleja saab sellele jätkuvalt tugineda, ei kehti turvalist transiitriiki puudutava aluse suhtes ega ole kättesaadava teabe kohaselt kaebaja olukorras asjakohane.

33. Teiseks võib esimese varjupaigariigi mõiste direktiivi 2013/32 artikli 35 punkti b kohaselt puudutada riiki, kus asjaomasel taotlejal on „piisav kaitse, sealhulgas kohaldatakse seal tema suhtes tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, tingimusel et see riik võtab ta tagasi“.

34. Direktiivis 2013/32 ei ole täpsustatud, mida tähendab „piisav kaitse“. Siiski pakub Euroopa Kohtu otsus Alheto selle kohta mõningaid suuniseid. Nimetatud kohtuasjas kohaldas Euroopa Kohus mõistet „piisav kaitse“ direktiivi 2013/32 artikli 35 punkti b tähenduses olukorrale, milles oli UNRWAs⁷ registreeritud palestiinlane, kes oli lahkunud oma alalisest elukohast Gaza sektoris Jordaania Hašimiidi Kuningriiki. Ta viibis seal lühikest aega⁸ ja siirdus seejärel ühte liikmesriiki ning esitas seal rahvusvahelise kaitse taotluse. UNRWA tegutseb ja on tunnustatud Jordaania territooriumil ning küsimus oli sisuliselt selles, kas Jordaaniat saab pidada taotleja esimeseks varjupaigariigiks.

35. Selles konkreetsetes kontekstis märkis Euroopa Kohus, et direktiivi 2013/32 artikli 35 punkti b tähenduses saab pidada tagatuks isikule, kes saab UNRWA-lt tegelikku kaitset või abi, kui asjaomane riik „kohustub võtma asjaomase isiku tagasi pärast seda, kui ta on lahkunud selle riigi territooriumilt, et taotleda rahvusvahelist kaitset liidus“ ja kui see riik „tunnustab UNRWA pakutavat kaitset või abi ning järgib tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, võimaldades asjaomasel isikul oma territooriumil ohutult elada inimväärtetes elutingimustes niikaua, kuni see on tema alalise elukoha järgsel territooriumil esinevate ohtude tõttu vajalik“.⁹

36. Seega põhineb sama artikli punktis b kirjeldatud olukord sarnaselt direktiivi 2013/32 artikli 35 punktis a kirjeldatud olukorraga eeldusel, et asjaomane taotleja on *juba* saanud teatava kaitse, millele ta saab jätkuvalt tugineda.¹⁰

37. Seda taotlejale artikli 35 punkti b tähenduses juba antud rahvusvahelise kaitse (mis on jätkuvalt olemas) mõnevõrra „tagasivaatelist“ mõõdet kinnitab ka kogu artikli pealkiri (*esimene varjupaigariik*) ja sellekohased selgitused direktiivi 2013/32 põhjenduses 43.

38. Nendest asjaoludest nähtub selgelt, et direktiivi 2013/32 artikli 35 punktis b kasutatud mõiste „esimene varjupaigariik“ tähistab hoopis midagi muud kui mõiste „turvaline transiitriik“.

39. Esiteks on ka vaidlusaluses liikmesriigi õiguse sättes mõiste „turvaline transiitriik“ määratlemisel tõesti kasutatud üldisevõitu terminit „piisav kaitse“, mis on üks direktiivi 2013/32 artikli 35 punktis b mõiste „esimene varjupaigariik“ määratlemisel kasutatud tunnuseid. Samas ei ole varjupaigaseaduse § 51 lõike 2 punktis f sõnaselgelt nõutud, et asjaomane kolmas riik peab olema taganud tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimise.

40. Teiseks ja rohkem põhimõttelisest aspektist on mul raske näha, kuidas pelgalt see, et isik saab ühest või teisest riigist läbi liikuda, võiks anda taotlejale tõhusa kaitse, millele ta saaks uuesti tugineda siis (ja juhul), kui tal lubatakse sellesse riiki uuesti siseneda. Kõigest võimalus, et see taotleja võib selles riigis edaspidi rahvusvahelist kaitset taotleda, on hoopis midagi muud, kui esimese varjupaigariigi mõiste jaoks olemuslik juba antud kaitse, millele saab jätkuvalt tugineda.

7 ÜRO Palestiina Põgenike Abi- ja Tööorganisatsioon Lähis-Idas (edaspidi „UNRWA“).

8 23 päeva. Vt kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 85).

9 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 143).

10 Vt samuti kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 84).

41. Seda arvesse võttes järeldan, et mõistet „turvaline transiitriik“ ei saa pidada direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkti b ja artikli 35 tähenduses mõistega „esimene varjupaigariik“ hõlmatuks või sellele vastavaks.

2. Turvaline kolmas riik

42. Direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punktis c ja artiklis 38 kasutatud mõiste „turvaline kolmas riik“ kohaldamise suhtes kehtivad kolme üldist liiki tingimused, mida saab sisuliselt kirjeldada kui *põhimõtteid, eeskirju ja tagatise*.

43. Esiteks peavad liikmesriigid direktiivi 2013/32 artikli 38 lõike 1 punktide a–e kohaselt olema veendunud, et asjaomast taotlejat koheldakse kooskõlas ettenähtud *põhimõtetega*. Need põhimõtted on järgmised: elu ja vabadus ei ole ohus rassi, usu, rahvuse, teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise või poliitiliste tõekspidamiste tõttu; puudub direktiivis 2011/95/EL¹¹ määratletud suure kahju oht; austatakse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet vastavalt Genfi konventsioonile;¹² austatakse rahvusvahelises õiguses sätestatud keeldu saata isikut tagasi, kui sellega rikutaks isiku õigust kaitsele piinamise või muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise eest; ning isikul on võimalus taotleda pagulasseisundit ning pagulaseks tunnistamise korral saada kaitset vastavalt Genfi konventsioonile.

44. Teiseks peavad liikmesriigid kehtestama *eeskirjad*, milles artikli 38 lõike 2 punkti a kohaselt nõutakse *taotleja ja asjaomase kolmanda riigi vahelist sidet, mille alusel oleks isikul mõistlik minna asjaomasesse riiki*. Direktiivi 2013/32 artikli 38 lõike 2 punkti b kohaselt tuleb nendes eeskirjades määrata ka meetodid, mille põhjal pädevad ametiasutused veenduvad, et konkreetse riigi või konkreetse taotleja suhtes saab kohaldada turvalise kolmanda riigi mõistet. Lõpuks tuleb artikli 38 lõike 2 punkti c kohaselt kehtestada eeskirjad, mis võimaldavad vastavalt rahvusvahelisele õigusele individuaalselt hinnata, kas asjaomane kolmas riik on konkreetse taotleja seisukohast turvaline.

45. Kolmandaks, mis puudutab *tagatise*, on artikli 38 lõike 2 punktis c sätestatud, et kehtestatud eeskirjad peavad „vähemalt“ võimaldama taotlejal vaidlustada turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamist põhjendusel, et kolmas riik ei ole tema konkreetset olukorda silmas pidades turvaline. Samuti peab taotlejal olema lubatud vaidlustada tema ja kolmanda riigi vahelise sideme olemasolu. Lisaks sellele, kui liikmesriik teeb vastavalt artikli 38 lõikele 3 otsuse ainult turvalise kolmanda riigi mõiste alusel, peab ta taotlejat sellest teavitama ja andma talle dokumendi, milles teavitatakse kolmanda riigi ametiasutusi selle riigi keeles asjaolust, et taotluse sisu ei ole läbi vaadatud. Viimaks, kui kolmas riik ei luba vastavalt artikli 38 lõikele 4 taotlejal oma territooriumile siseneda, siis peavad liikmesriigid tagama juurdepääsu menetlusele vastavalt direktiivi 2013/32 II osas kirjeldatud üldpõhimõtetele ja tagatistele.

46. Kohtuistungil tekkis mõningane arutelu selle üle, kas konkreetsest riigist läbi liikumise fakti saab käsitada kui artikli 38 lõike 2 punkti a tähenduses „taotleja ja asjaomase kolmanda riigi vahelist sidet, mille alusel oleks isikul mõistlik minna asjaomasesse riiki“.

47. Minu arvates ei saa.

11 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).

12 Genfis 28. juulil 1951 alla kirjutatud pagulasseisundi konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 137, nr 2545 (1954)), mis jõustus 22. aprillil 1954. Täiendatud ja muudetud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi „Genfi konventsioon“).

48. Mõõnan, et direktiivi 2013/32 artikli 38 lõike 2 punkti a sõnastus ei anna kuigi palju suuniseid selle kohta, mida tähendab „taotleja ja asjaomase kolmanda riigi vaheli[ne] sid[e], mille alusel oleks isikul mõistlik minna asjaomasesse riiki“. Põhjenduses 44 on viidatud määratlemisele siseriiklikus õiguses.

49. Ent selle „sideme“ mõiste vahetut konteksti analüüsidest täheldan, et direktiivi 2013/32 artikli 38 lõike 2 punktidega a ja b on kehtestatud liikmesriikidele kohustus võtta vastu eeskirjad, milles nõutakse selle sideme olemasolu, ning näha ette meetodid konkreetse taotleja olukorra hindamiseks. Kui sellise sideme olemasolu tuvastamiseks piisaks pelgalt transiidi faktist, siis miks on vaja üksikasjalikke nõudeid põhimõtete, eeskirjade või tagatiste kohta?

50. Seoses artikli 38 lõike 2 punkti a laiemaga kontekstiga täheldan, et mõiste „turvaline kolmas riik“ tähistab ühte kolmest riikide kategooriast (teised kaks on „teine liikmesriik“ ja „esimene varjupaigariik“), kuhu taotleja võidakse saata, et tema rahvusvahelise kaitse taotlus seal läbi vaadataks. Teisisõnu võimaldavad need mõisted liikmesriikide ametiasutustel, kes on saanud rahvusvahelise kaitse taotluse, panna vastutus taotleja rahvusvahelise kaitse vajaduse läbivaatamise eest teisele riigile.

51. Esiteks on tegu erandiga üldreeglile, mille kohaselt tuleb põhimõtteliselt läbi vaadata kõik taotlused.¹³ Nagu iga teist erandit, tuleb ka seda tõlgendada kitsalt.¹⁴

52. Teiseks ei ole need kolm riikide kategooriat lihtsalt *mis tahes muud* riigid, vaid sellised riigid, kes pakuvad konkreetseid tagatisi, mille olemasolu kas eeldatakse (nagu liikmesriikide puhul)¹⁵ või kontrollitakse vastavalt konkreetsetele eeskirjadele. Võttes arvesse direktiivi 2013/32 artikli 38 lõikega 2 kehtestatud üpris üksikasjalikku korda, olen seisukohal, et kui seadusandja oleks soovinud määratleda sidet, mis on üks peamisi „turvalise kolmanda riigi“ mõiste tunnuseid, pelgalt transiidi kaudu, oleks ta sellist tahet selgelt väljendanud. Jällegi, kui see nii oleks, oleks praegu kehtiv üksikasjalik menetluskord täiesti ülearune.

53. Kolmandaks on artikli 38 lõike 2 punkti c viimases lauses sätestatud, et taotleja peab saama „vaidlustada [...] enda ja kolmanda riigi vahelise sideme olemasolu“. Selleks et niisugusel õigusel oleks mingigi sisu, peab vaidlusalune side seisnema milleski enamas kui lihtsalt transiidi faktis, sest muidu piirduks sellekohane vaidlus tõenäoliselt sellega, milline transiit on määrav – kas jalgsi, autoga, bussiga või lennukiga – ning kas asjakohase sideme tekkimiseks piisab näiteks 20minutisest peatusest, mille kestel potentsiaalne taotleja oleks saanud asjaomase riigi ametnike poole pöörduda.

54. Varjupaigaseaduse § 51 lõike 2 punkt f viitab veel ühele „turvalise transiitriigi“ mõiste aspektile, nimelt „piisava kaitse“ nõudele.

55. Nagu juba mainitud, ei ole varjupaigaseaduse § 51 lõike 2 punktis f – erinevalt esimese varjupaigariigi ja turvalise kolmanda riigi mõistetest – sõnaselgelt nõutud, et „turvalistes transiitriikides“ peab olema tagatud tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine, mida nõuab Genfi konventsioon ja seega loogiliselt ka liidu õigus.¹⁶

56. Seetõttu on vaidlusaluses riigisiseses õigusaktis määratletud turvalise transiitriigi kui vastuvõetamatus aluse suhtes lõdvendatud kohaldatavat standardit kahes aspektis: selles, mis puudutab taotleja ja asjaomase kolmanda riigi vahelise nõutava sideme tugevust, ning selles, millisel tasemel kaitset see riik peab pakkuma. Olen seisukohal, et mõlemal nimetatud põhjusel ei saa varjupaigaseaduse § 51 lõike 2 punktis f ette nähtud „turvalist transiitriiki“ kui vastuvõetamatus alust pidada direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikes 2 loetletud „turvalise kolmanda riigi“ mõistele vastavaks.

¹³ Vt eespool 5. joonealune märkus.

¹⁴ Direktiivile 2013/32 eelnenu direktiivi kohta vt kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 78).

¹⁵ 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Ibrahim jt (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, punkt 85 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹⁶ Genfi konventsiooni artikkel 33. Vt ELTL artikli 78 lõige 1 ja direktiivi 2011/95 artikkel 21.

57. Seda järeldust ei muuda see, et Euroopa Komisjoni hiljutises ettepanekus võtta vastu varjupaigamenetluse määrus,¹⁷ mis asendaks direktiivi 2013/32, on eelnõu artikli 45 lõike 3 punktis a, mis käsitleb turvalise kolmanda riigi mõistet, välja pakutud, et „[m]enetlev ametiasutus loeb kolmanda riigi konkreetse taotleja jaoks turvaliseks kolmandaks riigiks pärast taotluse individuaalset läbivaatamist ja ainult juhul, kui ta peab vastavalt lõikega 1 kehtestatud kriteeriumidele kolmandat riiki konkreetse taotleja jaoks turvaliseks ja on teinud kindlaks, et: a) taotleja ja asjaomase kolmanda riigi vahel on side, mille alusel oleks isikul mõistlik minna asjaomasesse riiki, *sealhulgas juhul, kui taotleja on saabunud asjaomase kolmanda riigi kaudu, mis asub taotleja päritoluriigi geograafilises läheduses*“.¹⁸

58. Esiteks on see tekst seni vaid seadusandlik ettepanek. See ei ole (veel) siduv liidu õigusakt.

59. Teiseks, võttes arvesse turvalise kolmanda riigi mõistet käsitleva teksti sisu eelnõus, saab esitatud ettepanekut vaevalt käsitada kui praeguse sellekohase objektiivse õiguse selgitust või kodifikatsiooni. Vastuvõtmise korral kujutaks see endast hoopis – ja seda tunnistas kohtuistungil ka komisjon – selget muudatust õiguskorras.

60. Kolmandaks näib see, et väljapakutud redaktsioonis on silmas peetud olulist muudatust, mis ulatub kaugemale pelgalt olemasoleva mõiste selgitamisest, olevat tekitanud vastukaja seadusandlikus menetluses, mille käigus on väljendatud kahtlust selles osas, kas komisjoni ettepanek sobib turvalise kolmanda riigi mõiste üldise alusloogikaga.

61. Selles aspektis täheldan, et asjaomane Euroopa Parlamendi komitee on teinud ettepaneku muuta eespool osundatud eelnõu teksti järgmiselt: „a) taotleja ja kolmanda riigi vahel on piisav side, mille alusel oleks isikul mõistlik minna asjaomasesse riiki; see tähendab varasemat elamist või viibimist selles riigis, kui seal elamise või viibimise kestuse või olemuse alusel võib mõistlikult eeldada, et taotleja taotleb kaitset sellelt riigilt, ning on põhjust arvata, et taotleja võetakse sinna riiki tagasi [...]“.¹⁹

62. Samamoodi on ÜRO pagulaste ülemvolinik (edaspidi „ülemvolinik“) seisukohal, et mõistet „turvaline kolmas riik“ ei tohiks määratleda nii, nagu komisjon on selles eelnõus välja pakkunud.²⁰ Ülemvolinik mõõnab, et kuigi „rahvusvaheline õigus ei eelda tähendusliku seose või sideme olemasolu, on ülemvolinik järjepidevalt soovitanud, et oleks ette nähtud selline tähenduslik side, millest tulenevalt oleks isikul teises riigis varjupaiga taotlemine mõistlik ja põhjendatav“.²¹ Samuti märgib ta, et „riigist läbi liikumise kestuse ja laadi ning pere- vm tihedatel sidemetel põhinevate seoste arvessevõtmine suurendab tagasisaatmise või üleandmise teostatavust nii isiku kui ka kolmanda riigi seisukohast. Sellisena vähendab see nõuetevastase edasiliikumise ohtu, aitab ära hoida „ringlemise“ (pideva ühest riigist teise saatmise) olukordi ning edendab rahvusvahelist koostööd ja vastutuse jagamist“.²²

63. Ka ülemvoliniku varasemates sellekohastes seisukohtades on väljendatud arvamust, et niisugust seost võib pidada olemasolevaks teatavate taotlejale omaste sidemete korral, kuid kindlasti ulatuvad need kaugemale pelgalt transiidist.²³

17 Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL (COM(2016) 0467).

18 Kohtujuristi kursiiv.

19 Raport ettepaneku kohta võtta vastu 22. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL (COM(2016) 0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)).

20 Ülemvoliniku kommentaarid Euroopa Komisjoni ettepaneku kohta võtta vastu varjupaigamenetluste määrus (COM(2016) 0467), aprill 2019. Nagu Euroopa Kohus direktiivi 2011/95 kontekstis märkis, on „[ülemvoliniku] välja töötatud dokumentidel Genfi konventsiooniga [ülemvolinikule] antud rolli arvestades eriline tähtsus“. 23. mai 2019. aasta kohtuotsus Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt samuti 30. mai 2013. aasta kohtuotsus Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

21 Ülemvoliniku kommentaarid Euroopa Komisjoni ettepaneku kohta võtta vastu varjupaigamenetluste määrus (COM(2016) 467), aprill 2019, lk 42.

22 Sealsamas.

23 Vt nt ülemvolinik, *Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries*, aprill 2018, ning *Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers*, mai 2013.

64. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole esitada arvamusi õigusaktide eelnõude kohta. Ent kui turvalise kolmanda riigi mõistel peab olema iseseisev tähendus, ei saa selle mõiste tõlgendamine viia taotlejate poolautomaatse tagasisaatmiseni riikidesse, mille kaudu nad reisisid, ja sellega doominoefekti põhjustamiseni, mille tõttu üht või teist taotlust kusagil sisuliselt läbi ei vaadatagi.²⁴

65. Seda arvesse võttes on minu esimene vahejärelendus niisugune, et direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikega 2 on vastuolus selline liikmesriigi õigusakt, mille kohaselt taotlus tuleb lugeda vastuvõetamatuks, kui taotluse esitaja on saabunud sellesse liikmesriiki kolmanda riigi kaudu, kus teda ei ähvarda tagakiusamine ega suur kahju või kus on tagatud piisaval tasemel kaitse.

B. Teine küsimus: kaheksapäevase tähtaja piisavus

66. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub sisuliselt teises küsimuses selgitada, kas direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikega 3 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 47²⁵ on vastuolus selline õigusakt, milles on ette nähtud kohustuslik kaheksapäevane tähtaeg, mille jooksul kohus peab jõudma kontrollida haldusotsust, millega on rahvusvahelise kaitse taotlus vastuvõetamatuks tunnistatud.

67. Käsitlen rahvusvahelise kaitse asjades kohtuliku kontrolli suhtes kohaldatavate tähtaegade küsimust üldiselt oma paralleelses ettepanekus, mille esitan kohtuasjas PG samal kuupäeval kui käesoleva ettepaneku. Minu arvates on seal sõnastatud ettepanekud, mis käsitlevad rahvusvahelise kaitse asjades sisulise otsuse tegemiseks ette nähtud 60päevast tähtaega, asjakohased – ja paljudel juhtudel seda enam – ka vastuvõetamatust puudutavate otsuste tegemiseks ette nähtud kaheksapäevase tähtaja suhtes.

68. Seepärast keskendun käesolevas ettepanekus vaid nendele aspektidele, milles käesolev kohtuasi kohtuasjast PG *eristub*, viidates ülejäänud osas oma analüüsile, mille olen välja pakkunud nimetatud ettepanekus. Iseäranis rõhutan, et otsus, milles on kohaldatud ühte vastuvõetamatuse alustest, isegi kui see on tehtud konkreetses kiirmenetluses, ei saa viia „lõdvendatud“ kontrollistandardini (1). See koos struktuuriliste kaalutlustega, mille sarnasteni jõudsin kohtuasjas PG, viib mu järeldusele, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab, et kaheksapäevane tähtaeg ei võimalda põhikohtuasjas jõuda täieliku ja *ex nunc* läbivaatamisega lõpule, samal ajal tagades, et taotlejal on muu hulgas direktiivist 2013/32 tulenevad õigused, peab see kohus jätma asjakohase riigisisese õiguse sätte kohaldamata ja jõudma kohtuliku läbivaatamisega lõpule võimalikult kiiresti pärast selle tähtaja möödumist (2).

1. Vastuvõetamatuse aluste kontrolli (piiratud) erisused

69. Liikmesriigi kohus on eelotsusetaotluses märkinud, et paljudel juhtudel ei ole kaheksapäevast tähtaega võimalik järgida või selle järgimine on väga raske. See ei võimalda kohtul faktilisi asjaolusid nõutava standardi kohaselt välja selgitada. Seetõttu viib see ammendava kontrolli läbiviimise nõude rikkumiseni. Menetluse vaidlusaluselt tähtjast kinni pidades lõpetamine on iseäranis keeruline seoses vastuvõetamatuks tunnistatud taotlustega, sest tõendamiskoormis lasub peaaegu eranditult taotlejatel, kes on niigi haavatavas seisundis. Samuti toonitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et tema otsuse peale ei saa edasi kaevata.

24 Vt samuti direktiivi 2013/32 põhjendus 44, kus on hoiatatud taotlejate edasise ühest liikmesriigist teise liikumise eest (mis tekib siis, kui rahvusvahelise kaitse taotlejad siirduvad riigist, kuhu nad kõigepealt saabusid, teise riiki rahvusvahelist kaitset taotlema).

25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab oma teises küsimuses direktiivi 2013/32 artiklile 31, samuti Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÖK“) artiklile 6 ja 13. Pidades aga silmas juhtumi asjaolusid (kohtu menetluses olev asi) ja seda, et Euroopa Liit ei ole EIÖK osaline, saan sellest küsimusest aru nii, et see viitab direktiivi 2013/32 artiklile 46 (mis käsitleb läbivaatamist kohtus), mitte artiklile 31 (mis käsitleb läbivaatamist halduse tasandil), ja harta artikli 52 lõikest 3 tulenevalt harta artiklile 47, võttes arvesse EIÖK asjakohaseid sätteid ja Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) praktikat.

70. K simumes, kas kaheksap evasest tähtajast piisab, on menetlusosalised oma kirjalikes seisukohtades väljendanud lahknevaid arvamusi.

71. Kaebaja on eelotsusetaotluse esitanud kohtuga nõus, et praktikas on vaidlusalusest tähtajast võimatu kinni pidada. Ta osutab, et põhikohtuasjas k sitletavat kaebust menetleti kriisiolukorras kohaldatavate erieeskirjade kohaselt ja et teised menetluse aspektid muudavad taotleja õiguste tagamise keeruliseks. Ta viitab kaebuse esitamiseks ette nähtud kolmep evasele tähtajale ja sellele, et praktikas on võimatu jõuda vestluseni kohtunikuga, sest niisugune vestlus tuleb pidada transiiditsoonis elektroonilise sidevahendi kaudu, mida kohtuniku k sutusel ei ole. Samuti toonitab kaebaja, et haldusotsuse edasikaebamisel ei ole peatavat mõju, kui seda eraldi ei taotleta, mida ei ole ilma  igusabita võimalik teha. Veel viitab ta sellele, et taotlejal on vaja piisavalt aega faktiliste asjaolude esitamiseks ja et mõnest keelest tõlke jaoks võib kogu riigis olla vaid üksainus tõlk. Samuti märgib ta, et kohus peab veenduma, et ebasoodne otsus ja taotleja tagasisaatmine ei vii EI K artikli 3 rikkumiseni. Ta järeldab, et kuigi vaidlusalune tähtaeg ei ole sellisena vastuolus tõhusa kohtuliku kaitse nõuetega, tekib vastuolu põhjusel, et seda tähtaega ei saa pikendada.

72. Ungari valitsuse väitel tuleb liikmesriikidel kehtestada kohaldatavad tähtajad ühiste eeskirjade puudumisel vastavalt menetlusautonoomia põhimõttele. Üldine eesmärk on menetleda kaebusi kiiresti. Samuti võimaldab kiire menetlemine sellistel juhtudel, nagu on tegemist käesolevas asjas, kohtutel keskenduda rohkem nendele juhtumitele, mis vaadatakse läbi sisuliselt. Ungari valitsus on seisukohal, et vaidlusalune tähtaeg on mõistlik, sest vastuvõetamatust puudutavates kohtuasjades sisulisi aspekte ei arutata ja k sitletavat küsimused ei eelda mahuka tõendusmaterjali esitamist.

73. Komisjon märgib, et kuna direktiiv 2013/32 ei sisalda ühiseid eeskirju tähtaegade kohta, kuulub see küsimus liikmesriikide menetlusautonoomia valdkonda. Sellega seoses on ta seisukohal, et tõhususe nõue ei ole täidetud, sest vaidlusalune tähtaeg on ühetaoline ja kohustuslik ega võimalda võtta arvesse juhtumi asjaolusid. Konkreetsemalt viitab komisjon enda esitatud m aruse eelnõu, mille eesmärk on asendada praegune direktiiv 2013/32, artiklile 55,²⁶ kus ta on seoses niisuguste olukordadega nagu põhikohtuasjas välja pakkunud kahekuuse tähtaja, mida saab veel kolme kuu võrra pikendada. Sellest ettepanekust lähtudes on komisjon seisukohal, et kaheksast päevast ei piisa.

74. Esiteks näib, et see kaheksapäevane tähtaeg on samasugust menetluslikku laadi nagu kohtuasjas PG k sitletav 60p evane tähtaeg.²⁷

75. Teiseks erineb vaidlusalune tähtaeg kohtuasjas PG vaidluse all olevast 60p evasest tähtajast ning on sellest tunduvalt l hem.. See erinevus, olenemata tähtaja täpsest pikkusest, ei tekita iseenesest probleeme. Euroopa Kohus on samalaadses kontekstis kinnitanud, et liikmesriigid võivad ette näha eri tähtaegu, mille jooksul taotleja peab kaebuse esitama, olenevalt sellest, kas otsus on tehtud tavalises või kiiremenetluses.²⁸

76. See tähelepanek on *mutatis mutandis* rakendatav erinevuste suhtes, mida võib kohtule asja läbivaatamiseks ette nähtud tähtaegades esineda, olenevalt sellest, kas kohus vaatab haldusasutuse hinnangu läbi sisuliselt või ainult seoses vastuvõetamatuse alustega. Kõik juhtumid ei ole ju ühesugused.

²⁶ COM(2016) 0467. Praegu arutatakse seda seadusandlikus menetluses 2016/0224/COD.

²⁷ Vt lisaselgitusi minu ettepanekus kohtuasjas PG, punktid 43–47.

²⁸ Euroopa Kohus tunnistas, et võib esineda tahe menetleda vastuvõetamatuid varjupaigataotlusi kiiremini, „et võimaldada selliste isikute esitatud taotluste tõhusamat lahendamist, kelle puhul on pagulasseisundi saamine põhjendatud“. 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punktid 65 ja 66).

77. Kolmandaks, ja mis käesoleva asja kontekstis vahest kõige olulisem, Euroopa Kohus on kinnitanud, et seadusandja soovis vastuvõetamatuks tunnistamise aluseid ette nähes „leevendada rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kohustust“. ²⁹ Samuti märkis Euroopa Kohus, et „kohtu kohustus teha [direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 3 kohaselt] täielik ja *ex nunc* läbivaatamine, ei tähenda tingimata rahvusvahelise kaitse vajaduse sisulist läbivaatamist, vaid võib seisneda ka rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetavuse hindamises, kui siseriiklik õigus seda direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 kohaselt lubab“. ³⁰

78. Ent üks asi on nõustuda, et haldusotsuste läbivaatamine ei pruugi tingimata tähendada täielikku sisulist läbivaatamist, kui vaidlustatud on konkreetselt taotluse vastuvõetavuse küsimus. Hoopis teine asi on aga väita, et niisugusel juhul ei ole kontrollistandardid ega menetlusõigused, mis tulenevad taotlejatele direktiivist 2013/32, enam kohaldatavad.

79. Seega, kui kõne all on õigus asja kohtulikule läbivaatamisele selle direktiivi artikli 46 tähenduses, on taotlejatel põhimõtteliselt samad õigused, olenemata sellest, kas nende taotlust kontrollitakse vastuvõetavuse osas või sisuliselt. ³¹ Direktiivi 2013/32 konkreetsetest sätetest olenevalt muutub vaid see, mida võidakse kontrollida, ent mitte selle kontrolli kvaliteet.

2. Õigustest lähtuv käsitus tähtaja piisavuse hindamisel

80. Kooskõlas minu ettepanekuga kohtuasjas PG ³² olen seisukohal, et kaheksapäevast tähtaega tuleb analüüsida nõutava kontrollistandardi ja liidu õigusega taotlejatele ette nähtud konkreetsete menetlusõiguste kontekstis.

81. Käesoleva kohtuasja kontekstis on kaebaja väljendanud seisukohta, et vaidlusalust tähtaega tuleb hinnata kogu menetluse kontekstis. Ta toonitab eeskätt kolmepäevast tähtaega, mille kestel taotlejad peavad transiiditsoonis viibimise ajal esitama kohtule kaebuse. See lisanduv asjaolu piirab tema arvates veelgi võimalust saada õigusabi või jõuda isikliku vestluseni kohtunikuga, mida praktikas kunagi ei juhtu, sest kohtul ei ole vajalikke sidevahendeid.

82. Kuigi need asjaolud on eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnata, on selge, et sellised tingimused, mille kohaselt taotleja suhtes kehtib mitte ainult üks tähtaeg, vaid nähtavasti rida rangeid tähtaegu, mõjutab igal juhul kohtule esitatava kaebuse kvaliteeti. See omakorda mõjutab kohtu tööd, ³³ kes on sellegipoolest kohustatud asja täielikult ja *ex nunc* läbi vaatama. ³⁴

83. Samuti tuleb anda taotlejatele võimalus vaidlustada mõiste „esimene varjupaigariik“ või „turvaline kolmas riik“ kohaldamine tema konkreetsele olukorrale, ³⁵ mis tähendab, et nende mõistete kohaldamist tuleb alati hinnata juhtumhaaval, võttes arvesse taotleja konkreetset olukorda.

29 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 43).

30 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 115).

31 Vt selles mõttes 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 115).

32 Vt käesoleva ettepaneku punktid 59–63.

33 Vt selles mõttes EIK 2. veebruari 2012. aasta otsus *I.M. vs. Prantsusmaa* (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, punkt 155).

34 Vt 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 115).

35 Seoses mõistega „esimene varjupaigariik“ on direktiivi 2013/32 artiklis 35 märgitud: „Taotlejal lubatakse vaidlustada esimese varjupaigariigi mõiste kohaldamine temaga seotud konkreetseid asjaolusid silmas pidades.“ Seoses mõistega „turvaline kolmas riik“ direktiivi 2013/32 artikli 38 lõike 2 punkti c tähenduses tuleb liikmesriikidel kehtestada eeskirjad, „mis vastavalt rahvusvahelisele õigusele võimaldavad individuaalselt hinnata, kas asjaomane kolmas riik on konkreetse taotleja seisukohast turvaline, ning mille alusel on taotlejal vähemalt õigus vaidlustada turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamist põhjendusel, et kolmas riik ei ole tema konkreetset olukorda silmas pidades turvaline. Taotlejal lubatakse ka vaidlustada punkti a kohase enda ja kolmanda riigi vahelise sideme olemasolu“.

84. Neljandaks ja viimaseks ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus käesolevas asjas maininud, kas vaidlusaluse tähtaja tõttu on rikutud õigusi, mis on tagatud eeskätt direktiivi 2013/32 artikli 12 lõike 1 punktidega b–e koostoimes artikli 12 lõikega 2, või sama direktiivi artiklitega 20, 22, 24 või 25.³⁶

85. Kõiki neid asjaolusid tervikuna arvesse võttes teen käesolevas asjas esitatud teisele küsimusele vastamiseks ettepaneku, mis sarnaneb kohtuasjas PG väljapakutavaga: kui liikmesriigi kohus täheldab, et nõutava kontrolliga ei ole võimalik ettenähtud tähtaja jooksul lõpule jõuda, austades taotleja õigusi, mis on tagatud liidu õigusnormidega, peab see kohus jätma asjakohased liikmesriigi õigusnormid kohaldamata ning jõudma kontrollimisega lõpule niipea kui võimalik pärast selle tähtaja möödumist.³⁷

86. Tuleb siiski lisada, et kohtuasjas PG võiks 60päevase tähtaja piisavus olla teatavatel tingimustel (näiteks kui asjaomase kohtu või kohtuniku töögraafik ei ole tihe ning kohus saab kasutada kõiki vajalikke tehnilisi vahendeid) arutelu teema.³⁸ Seevastu kaheksapäevane tähtaeg tekitab tõsisemaid kahtlusi küsimuses, kas see on piisav, isegi kui kohtunikul tuleb „kõigest“ läbi vaadata menetleva ametiasutuse hinnang seoses ühega viiest vastuvõetamatuse alusest.

87. Ka kohtuasja registreerimine kohtus võtab ju aega, seejärel aga on kohtunikul vaja aega toimikuga tutvumiseks ja vajalike juhiste andmiseks seoses vajaduse korral õigusabi tagamise ja tõlkega, vestluse korraldamisega, aga ka vajaliku teabe hankimisega asjasse puutuvate kolmandate riikide ja taotleja konkreetse olukorra kohta. Kindlasti ei kahtle ma hästi korraldatud kohtutoimingute tõhususes, kuid küllap tekitaks võime teha seda kõike korraga ja seejärel juhtum nõutava standardi kohaselt kaheksa päeva jooksul läbi vaadata, menetledes paralleelselt veel mitut muud kohtuasja, alaväärsuskompleksi ka kohtunikus, keda peetakse Herakleseks.

88. Nendel kaalutlustel on minu teine vahejärelendus selline, et direktiivi 2013/32 artikli 46 lõiget 3 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi õigusaktides ette nähtud kontrollitähajate piisavust liikmesriigi kohtus lahendada oleval juhul peab hindama liikmesriigi kohus, võttes arvesse oma kohustust asi täielikult ja *ex nunc* läbi vaadata, sealhulgas vajaduse korral läbi vaadata rahvusvahelise kaitse vajadus vastavalt direktiivile 2011/95, tagades taotleja õigused, mis on määratletud eeskätt direktiivis 2013/32. Kui liikmesriigi kohus on seisukohal, et need õigused ei saa olla tagatud, võttes arvesse juhtumi asjaolusid või üldisi olusid, milles see kohus peab oma ülesandeid täitma, nagu iseäranis suur arv ühel ajal esitatud kaebusi, peab see kohus jätma kohaldatava tähtaja kohaldamata ja jõudma kontrollimisega lõpule niipea kui võimalik pärast selle tähtaja möödumist.

V. Ettepanek

89. Nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósági (Pealinna haldus- ja töökohus, Ungari) küsimustele nii:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artiklit 33 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline liikmesriigi õigusakt, mille kohaselt taotlus on vastuvõetamatu, kui taotluse esitaja on saanud sellesse liikmesriiki läbi riigi, kus teda ei ähvarda tagakiusamine ega suur kahju või kus on tagatud piisaval tasemel kaitse.

³⁶ Vt minu ettepanek kohtuasjas PG, punkt 64.

³⁷ Ka käesolevas kohtuasjas kehtivad selle ettepaneku punktis 71 antud selgitused. Ma täheldan, et nii direktiivi 2013/32 artikli 46 lõige 3, kui harta artikkel 47 omavad vahetut õigusmõju. Vt 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punktid 56 ja 73) või (mis puudutab üksnes harta artiklit 47) 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 78) ja 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 162).

³⁸ Vt minu ettepanek kohtuasjas PG, punktid 65–69.

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/32 rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artikli 46 lõiget 3 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi õigusaktides ette nähtud kontrollitähataja piisavust liikmesriigi kohtus lahendada oleval juhul peab hindama liikmesriigi kohus, võttes arvesse oma kohustust asi täielikult ja *ex nunc* läbi vaadata, sealhulgas vajaduse korral läbi vaadata rahvusvahelise kaitse vajadus vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivile 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, tagades taotleja õigused, mis on määratletud eeskätt direktiivis 2013/32. Kui liikmesriigi kohus on seisukohal, et need õigused ei saa olla tagatud, võttes arvesse juhtumi asjaolusid või üldisi olusid, milles see kohus peab oma ülesandeid täitma, nagu iseäranis suur arv ühel ajal esitatud kaebusi, peab see kohus jätma kohaldatava tähtaja kohaldamata ja jõudma kontrollimisega lõpule niipea kui võimalik pärast selle tähtaja möödumist.