



# Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
MACIEJ SZPUNAR  
esitatud 16. veebruaril 2023<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-756/21**

**X**

*versus*

**International Protection Appeals Tribunal,  
Minister for Justice and Equality,  
Iirimaa,  
Attorney General**

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

Eelotsusetaotlus – Pagulasseisundi andmise tingimused – Täiendava kaitse taotlus –  
Rahvusvahelise kaitse taotluste hindamine – Liikmesriigi kohustus teha taotlejaga koostööd –  
Ulatus – Kohtulik kontroll – Ulatus – Otsuse tegemise mõistlik tähtaeg – Eiramine –  
Tagajärjed – Taotleja üldine usutavus – Hindamiskriteeriumid

## I. Sissejuhatus

1. Käesolevas eelotsusetaotluses palutakse tõlgendada direktiivi 2004/83/EÜ<sup>2</sup> artiklit 4 ning direktiivi 2005/85/EÜ<sup>3</sup> artikleid 8 ja 23.

2. Eelotsusetaotlus on esitatud apellatsioonkaebuse raames, mille on esitanud kolmanda riigi kodanik X, kes on apellant põhikohtuasjas, International Protection Appeals Tribunali (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa; edaspidi „IPAT“) otsuse peale, millega see kohus jättis rahuldamata tema kaebused otsuste peale, millega jäeti rahuldamata tema varjupaigataotlus ja rahvusvahelise kaitse taotlus. Põhikohtuasja apellandi vastaspoolel on IPAT, Minister for Justice and Equality (justiits- ja võrdsusminister, Iirimaa), Iirimaa ja Attorney General (peaprokurör, Iirimaa) (edaspidi koos „vastustajad“).

3. High Court (kõrge kohus, Iirimaa) esitab seitse eelotsuse küsimust, mis keskenduvad kolme probleemi ümber, milleks on esiteks tuvastava asutuse rahvusvahelise kaitse taotlejaga koostöö tegemise kohustuse ulatus ja selle kohustuse võimaliku rikkumise tagajärjed; teiseks tagajärjed,

<sup>1</sup> Algkeel: prantsuse.

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

<sup>3</sup> Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13).

mis on sellel, kui varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotluste kohta ei tehta otsust mõistliku aja jooksul, ning kolmandaks selle mõju taotleja üldisele usutavusele, kui ta teeb oma taotluses esialgu valeavalduse, kuid võtab selle seejärel esimesel võimalusel tagasi, olles seda selgitanud.

## II. Õiguslik raamistik

### A. *Rahvusvaheline õigus*

4. Pagulasseisundi konventsiooni<sup>4</sup> artikli 1 punkti A lõike 2 esimese lõigu kohaselt käsitletakse „pagulasena“ iga isikut, kes „kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes [...] viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda“.

### B. *Liidu õigus*

5. Lisaks mõnele esmase õiguse sättele, milleks on Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklid 41 ja 47, on käesolevas kohtuasjas asjakohased direktiivi 2004/83<sup>5</sup> artikkel 4 ja artikli 15 punkt c ning direktiivi 2005/85<sup>6</sup> artikli 8 lõiked 2 ja 3, artikli 23 lõiked 1 ja 2 ning artikli 39 lõike 1 punkt a.

## III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

6. Põhikohtuasja apellant on Pakistani kodanik, kes saabus Iirimaa 1. juulil 2015, olles elanud aastatel 2011–2015 Ühendkuningriigis, ilma et oleks esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust.

7. Põhikohtuasja apellant esitas 2. juulil 2015 Iirimaa pagulasseisundi taotluse. See taotlus, mis rajanes esialgu valeavaldusel, mille põhikohtuasja apellant seejärel tagasi võttis, põhines asjaolul, et ta oli viibinud Pakistanis matustel terrorirünnaku ajal toimunud pommiplahvatuse vahetus läheduses, milles hukkus umbes 40 inimest, sh kaks tema tuttavat. Apellant kinnitas, et see sündmus jättis temasse sügava jälje, mistõttu oli tal hirm Pakistanis elada ning ta kartis, et tagasisaatmise korral saab talle osaks tõsine kahju. Ta teatas, et kannatab ärevuse, depressiooni ja unehäirete all. Office of the Refugee Applications Commissioner (pagulaste taotlusi lahendav volinik, Iirimaa) jättis tema taotluse 14. novembril 2016 rahuldamata.

8. Põhikohtuasja apellant esitas 2. detsembril 2016 Refugee Appeals Tribunalile (pagulaste vaidlusi lahendav Iirimaa kohus, Iirimaa) selle otsuse peale kaebuse. Kaebuse menetlemine peatati seoses õigusaktide muutmistega 31. detsembril 2016, sest jõustus 2015. aasta

<sup>4</sup> Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)), mis jõustus 22. aprillil 1954, täiendatud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi „Genfi konventsioon“).

<sup>5</sup> Direktiiv 2004/83 asendati ja tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiviga 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 (ELT 2011, L 337, lk 9). Ent kuna Iirimaa ei osalenud selle viimase direktiivi vastuvõtmisel, kohaldatakse tema suhtes edasi direktiivi 2004/83. Vt direktiivi 2011/95 põhjendus 50 ja artikkel 40.

<sup>6</sup> Direktiiv 2005/85 asendati ja tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiviga 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60). Ent kuna Iirimaa ei osalenud selle viimase direktiivi vastuvõtmisel, kohaldatakse tema suhtes edasi direktiivi 2005/85. Vt direktiivi 2013/32 artikkel 53.

rahvusvahelise kaitse seadus (International Protection Act 2015), millega ühtlustati varem ette nähtud eri rahvusvahelise kaitse menetlused ning loodi konkreetselt International Protection Office (Rahvusvahelise kaitse amet, Iirimaa; edaspidi „IPO“) ja IPAT.

9. Põhikohtuasja apellant esitas 13. märtsil 2017 täiendava kaitse taotluse, mille IPO jättis rahuldamata. 13. veebruaril 2018 esitas põhikohtuasja apellant selle otsuse peale IPATile kaebuse.

10. IPAT jättis mõlemad kaebused 7. veebruari 2019. aasta otsusega rahuldamata.

11. Põhikohtuasja apellant esitas 7. aprillil 2019 High Courtile (kõrge kohus) apellatsioonkaebuse, paludes selle IPATi otsuse tühistada.

12. Põhikohtuasja apellant põhjendas seda kaebust esiteks väitega, et teave päritoluriigi kohta, millega IPAT tutvus, pärines ajavahemikust 2015–2017 ning oli ebatäielik ja vananenud, mistõttu IPAT ei võtnud arvesse olukorda Pakistanis 7. veebruari 2019. aasta otsuse tegemise hetkel. Lisaks ei analüüsinud IPAT tema käsutuses olevat teavet nii, nagu peab.

13. Teiseks on aeg, mis kulus 2. juuli 2015. aasta taotluse kohta otsuse tegemiseks, ilmselgelt ebamõistlik ning sellega on rikutud tõhususe põhimõtet, harta artiklit 47 ja liidu õigusega kehtestatud miinimumnõudeid.

14. Kolmandaks informeeriti IPATit põhikohtuasja apellandi vaimse tervise seisundist, kuid ta ei astunud samme tagamaks, et tal on olemas kõik vajalikud tõendid seoses nende taotlusega, et need nõuetekohaselt lahendada. Konkreetselt oleks see kohus pidanud tellima kohtumeditiinilise ekspertiisi, millele tavaliselt tuginetakse piinamisohvri varjupaigataotluse põhjendamiseks, või isegi uue ekspertiisi seoses tema vaimse tervise seisundiga.

15. Mis neljandaks puudutab muid tema taotluse seisukohast olulisi küsimusi, siis kahtlusi ei tõlgendatud põhikohtuasja apellandi kasuks, samas kui tema vaimse tervise seisundit ei tuvastatud ega võetud nõuetekohaselt arvesse. Tema argumentatsiooni teatavaid elemente ei kontrollitud või neid eirati ning tema ja pädevate asutuste vahel ei olnud mingit koostööd, eelkõige seoses selle kohtumeditiinilise ekspertiisiga.

16. Viieandaks on olukorras, kus põhikohtuasja apellant on tunnistanud, et varem esitatud väidetavate sündmuste kirjeldus on vale, ja on olemas vähemalt võimalus, et tal on probleeme vaimse tervisega, ebamõistlik lugeda ta selle põhjal tema argumentatsiooni olulistest aspektides ebausaldusväärseks.

17. High Court (kõrge kohus) leiab kõigepealt, et IPAT on rikkunud koostöökohustust, sest ta ei kogunud asjakohast teavet päritoluriigi kohta ega tellinud kohtumeditiinilist ekspertiisi. Tal tekib siiski küsimus, kas IPAT oli liidu õiguse kohaselt kohustatud niisuguse ekspertiisi tellima ning kas liidu õigusega on kooskõlas nõuda vastavalt riigisisesele õigusele seda, et põhikohtuasja apellant tõendaks IPATi otsuse tühistamise saavutamiseks, et see rikkumine põhjustas kahju.

18. Seejärel on nimetatud kohtul küsimus, millised tagajärjed kaasnevad sellega, et 2. juuli 2015. aasta taotluse esitamisest kuni IPATi otsuse tegemiseni 7. veebruaril 2019 kulus rohkem kui kolm ja pool aastat – otsuse tegemise aeg, mida tema peab ebamõistlikuks.

19. Lõpuks kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus selles, kas üksainus valeavaldus, mille põhikohtuasja apellant võttis esimesel võimalusel tagasi, olles seda selgitanud, võib õigustada tema üldise usaldusvääruse kahtluse alla seadmist.

20. Selles olukorras otsustas High Court (kõrge kohus) 23. novembri 2021. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 9. detsembril 2021, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas olukorras, kus täiendava kaitse taotlust menetledes on täielikult rikutud koostöökohustust, mida on kirjeldatud kohtuotsuse [M.<sup>7</sup>] punktis 66, on selle taotluse läbivaatamiselt võetud „igasugune kasulik mõju“ [kohtuotsuse komisjon *vs.* Saksamaa<sup>8</sup>] tähenduses?
2. Kas juhul, kui vastus [esimesele küsimusele] on jaatav, annab eespool nimetatud koostöökohustuse rikkumine üksi taotlejale õiguse nõuda otsuse tühistamist?
3. Kes peab juhul, kui vastus [teisele küsimusele] on eitav, vajaduse korral tõendama, et keeldumisotsus oleks olnud teistsugune, kui otsuse tegija oleks teinud nõuetekohaselt koostööd?
4. Kas rahvusvahelise kaitse taotluse mõistliku aja jooksul lahendamata jätmine annab taotlejale õiguse nõuda [keeldumis]otsuse tühistamist, kui see otsus on tehtud?
5. Kas liikmesriigis kohaldatava varjupaigaraamistiku muudatuste rakendamiseks kuluv aeg saab olla põhjendus, mis vabastab liikmesriigi kohustusest hoida toimimas rahvusvahelise kaitse süsteemi, mille kohaselt oleks selline kaitsetaotlus lahendatud mõistliku aja jooksul?
6. Kas juhul, kui otsuse tegijal ei ole piisavalt tõendeid taotleja vaimse tervise seisundi kohta, kuid mõningad tõendid viitavad, et taotlejal võib olla sellega raskusi, on selle otsuse tegijal vastavalt [kohtuotsuses M. (punkt 66)] nimetatud koostöökohustusele või muul põhjusel kohustus seda täiendavalt uurida või mõni muu kohustus, enne kui ta teeb lõpliku otsuse?
7. Kas juhul, kui liikmesriik täidab [direktiivi 2004/83] artikli 4 lõikest 1 tulenevat kohustust hinnata taotluse asjaomaseid elemente, on lubatud ilma täiendavate sellekohaste tõenditeta järeldada, et taotleja üldine usaldusväärus ei ole tõendatud, ainult ühe vale tõttu, mis on seejärel esimesel mõistlikul võimalusel selgitatud ja tagasi võetud?“

#### IV. Menetlus Euroopa Kohtus

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on palunud, et käesoleva kohtuasja suhtes kohaldataks Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 107 ette nähtud kiirendatud eelotsusemenetlust.

22. Euroopa Kohtu esimene koda otsustas 17. detsembril 2021 ettekandja-kohtuniku ettepaneku põhjal ja olles ära kuulanud kohtujuristi, et seda taotlust ei ole vaja rahuldada.

<sup>7</sup> 22. novembri 2012. aasta kohtuotsus (C-277/11, edaspidi „kohtuotsus M.“, EU:C:2012:744).

<sup>8</sup> 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus (C-137/14, EU:C:2015:683).

23. Kirjalikke seisukohti esitasid põhikohtuasja apellant, vastustajad, Saksamaa ja Madalmaade valitsus ning Euroopa Komisjon. Põhikohtuasja apellant, Iirimaa valitsus ja komisjon osalesid kohtuistungil, mis toimus 16. novembril 2022.

24. Euroopa Kohus palus 20. septembri 2022. aasta selgitustepäringuga eelotsusetaotluse esitanud kohtul täpsustada kohaldatavaid õigusakte ja rolli, mis on antud IPATile. Nimetatud kohus vastas 21. oktoobri 2022. aasta dokumendiga.

## V. Vastuvõetavus

25. Vastustajad vaidlevad nende seitsme eelotsuse küsimuse vastuvõetavusele vastu.

26. Esiteks kinnitavad nad, et esimene küsimus on hüpoteetiline, sest see rajaneb eeldusel, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kinnitanud, ning seda kahel põhjusel. Kõigepealt vastupidi sellele, millele vihjab küsimuse sõnastus, ei tuvastanud eelotsusetaotluse esitanud kohus „koostöökohustuse täielikku rikkumist“ ega saanudki seda kohtuasja faktiliste asjaolude põhjal tuvastada. Lisaks palutakse selles küsimuses Euroopa Kohtul teha määrava tähtsusega otsus käsitletava juhtumi faktiliste asjaolude kohta, mis ei kuulu tema pädevusse. Vastustajate sõnul käivad need kaalutlused ka teise ja kolmanda küsimuse kohta, sest need on esimese küsimusega seotud.

27. Teiseks väidavad vastustajad, et ka neljas ja viies küsimus on hüpoteetilised, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus ei tuvastanud, et oleks rikutud kohustust teha otsus mõistliku tähtaja jooksul.

28. Kolmandaks on vastustajad arvamusel, et kuues küsimus ei ole põhikohtuasjas arutatava vaidluse lahendamiseks vajalik, kuna IPAT võttis põhikohtuasja apellandi esitatud meditsiinilisi tõendeid arvesse ega seadnud neid kahtluse alla.

29. Viimaseks ja neljandaks väidavad vastustajad, et seitsmes küsimus on hüpoteetiline ja sellele ei ole seega tarvis vastata, sest põhikohtuasja apellant on täpsustanud, et ei vaidle vastu IPATi järeldustele tema usaldusvääruse kohta, ning vastupidi sellele, millele vihjab selle küsimuse sõnastus, ei olnud valeavaldus ainus, mille tõttu asus IPAT seisukohale, et põhikohtuasja apellandi usaldusväärsus ei ole tuvastatud. Muud tähtsust omavad asjaolud olid asjaolu, et ta mainis minevikusündmuste võtmetegureid alles palju hiljem, ja asjaolu, et oma esialgses taotluses ta rahvusvahelist kaitset ei taotlenud.

30. Need vastuväited ei veena mind.

31. Meenutan, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on eelotsusetaotlus vastuvõetamatu, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.<sup>9</sup>

32. Eelnevat arvestades on raske väita, et eelotsuse küsimused ei ole tegeliku olukorraga kuidagi seotud, on hüpoteetilised või ei esita vajalikke faktilisi asjaolusid.

<sup>9</sup> Vt hiljutine 20. septembri 2022. aasta kohtuotsus VD ja SR (C-339/20 ja C-397/20, EU:C:2022:703, punkt 57).

33. Mis puudutab esimese, teise, kolmanda ja kuuenda eelotsuse küsimuse väidetavat hüpoteetilist laadi käsitletaval juhul, siis eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud faktilised asjaolud ei ole mõistagi kaudsed tõendid sellest, et IPAT oleks „koostöökohustust täielikult rikkunud“.<sup>10</sup> Nendest küsimustest ilmneb siiski, et eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib just, kas need faktilised asjaolud vastavad olukorrale, kus pädevad asutused rikuvad oma kohustusi teha taotlejaga koostööd, ning millised on selle rikkumise võimaliku tuvastamise tagajärjed, võttes arvesse piire, mis on nendele asutustele riigisisese õigusega kehtestatud.<sup>11</sup>

34. Mis puudutab neljandat ja viiendat küsimust, siis asjaolu, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole veel tuvastanud, et oleks rikutud kohustust teha otsus mõistliku aja jooksul, kuid kavatses seda teha, ei ole samuti piisav põhjus järeldamiseks, et käsitletaval juhul on tegemist hüpoteetiliste küsimustega.

35. Lisaks ilmneb eelotsusetaotlusest, et kuues küsimus puudutab võimalikku kohustust tellida täiendav kohtumeditiiniline ekspertiis lisaks nendele, mille on esitanud põhikohtuasja apellant. Asjaolu, et IPAT võttis arvesse tema esitatud meditsiinilisi tõendeid ega seadnud neid kahtluse alla, ei puutu seoses selle kohustusega asjasse ega saa selle küsimuse asjakohasust kahtluse alla seada.

36. Seitsmenda küsimuse kohta tuleb viimaks märkida, et vastustajad vaidlevad vastu faktilistele asjaoludele, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on tuvastanud, ning tema hinnangule, kas see küsimus on põhikohtuasjas arutatava vaidluse lahendamisel asjakohane. Põhikohtuasja apellandi usaldusväärust puudutavad faktilised asjaolud peab aga tuvastama ja neid hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus, mitte Euroopa Kohus.

37. Kokkuvõtteks võib öelda, et õiguslikud küsimused, mis on mängus juhtumil, mil on tarvis tõlgendada liidu õigust, peab kindlaks määrama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

38. Seepärast tuleb eelotsuse küsimusi pidada vastuvõetavaks ja analüüsida nende sisu.

## **VI. Sisulised küsimused**

### ***A. Üldised kaalutlused direktiivide 2004/83 ja 2005/85 tõlgendamise kohta***

39. Enne eelotsuse küsimuste analüüsimist tundub mulle vajalik meenutada lühidalt raamistikku, millesse direktiivid 2004/83 ja 2005/85 asetuvad.

40. Esiteks tahaksin märkida, et direktiivi 2004/83 põhjendusest 3 ilmneb, et Genfi konventsioon kujutab endast pagulaste kaitse alase rahvusvahelise õiguskorra nurgakivi. Selle direktiivi põhjendustest 16 ja 17 nähtub ka, et pagulasseisundi andmise tingimusi ja selle seisundi sisu käsitlevad direktiivi sätted võeti vastu selleks, et aidata liikmesriikide pädevaid asutusi nimetatud konventsiooni kohaldamisel, tuginedes ühistele mõistetele ja tingimustele.<sup>12</sup> Mis puudutab direktiivi 2005/85, siis selle põhjendustest 2, 3, 5 ja 7 ilmneb, et sellega on kehtestatud tagatiste

<sup>10</sup> Esimese küsimuse sõnastuse kohta märgin, et see algab väljendiga „kas olukorras, kus“.

<sup>11</sup> Nende piiride kohta käesoleva ettepaneku punkt 17.

<sup>12</sup> Vt 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, punkt 52) ning 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Secretary of State for the Home Department (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-349/20, EU:C:2022:151, punkt 39).

ühine raamistik, mis võimaldab tagada selle konventsiooni täieliku järgimise. Selle artiklis 33 on sätestatud mittetagasisaatmise põhimõte. Nimetatud põhimõte on tagatud põhiõigusena harta artiklis 18 ja artikli 19 lõikes 2.<sup>13</sup>

41. Sellest järeldub, et direktiivide 2004/83 ja 2005/85 sätteid tuleb tõlgendada, lähtudes kummagi direktiivi üldisest ülesehitusest ja eesmärgist ning järgides Genfi konventsiooni ja muid ELTL artikli 78 lõikes 1 silmas peetud asjakohaseid aluslepinguid.<sup>14</sup> Lisaks tuleb neid tõlgendada ka – nagu ilmneb direktiivi 2004/83 põhjendusest 10 ja direktiivi 2005/85 põhjendusest 8 – hartaga tunnustatud õigusi järgides.<sup>15</sup>

42. Teiseks tahaksin ka märkida, et kui direktiivi 2004/83 eesmärk on sätestada kolmandate riikide kodanike rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks kvalifitseerimise miinimumnõuded ning antud kaitse sisu, siis direktiivi 2005/85 eesmärk on kehtestada taotluste läbivaatamise menetluse miinimumnõuded, täpsustades samal ajal varjupaigataotlejate õigusi.

43. Käsitlen eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusi just eelnevat arvestades. Kõigepealt analüüsin, missuguse ulatusega on tuvastava asutuse kohustus teha rahvusvahelise kaitse taotlejaga koostööd direktiivi 2004/83 artikli 4 tähenduses ning millised on selle kohustuse võimaliku rikkumise tagajärjed (jagu B). Seejärel käsitlen tagajärge, mille toob kaasa see, kui varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotluste kohta ei tehta otsuseid mõistliku aja jooksul direktiivi 2005/85 artikli 23 tähenduses (jagu C). Lõpuks analüüsin taotleja üldise usaldusvääruse küsimust (jagu D).

### ***B. Koostöökohustuse ulatus ja selle rikkumise tagajärjed (esimene, teine, kolmas ja kuues küsimus)***

44. Oma esimese, teise, kolmanda ja kuuenda küsimusega – millele ma soovitan vastata koos – soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 ette nähtud koostöökohustuse tõttu peab tuvastav asutus koguma ajakohast teavet varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotleja päritoluriigi kohta ning juhul, kui on kaudseid tõendeid vaimse tervise probleemide kohta, mis võivad olla tingitud selles riigis toimunud traumeerivast sündmusest, tellima kohtumeditiinilise ekspertiisi taotleja vaimse tervise kohta. Tal tekib ka küsimus, kas selle kohustuse rikkumine võib juba isenesest viia selleni, et tühistatakse otsus, millega need taotlused jäeti rahuldamata, või kas taotlejat võib kohustada tõendama, et kui niisugust rikkumist ei oleks esinenud, võinuks otsus olla teistsugune.

45. Mulle tundub, et vastuse nendele küsimustele võib leida, kui analüüsida direktiivi 2004/83 artiklis 4 sätestatud liikmesriigi koostöö nõude tähendust.

<sup>13</sup> 19. juuni 2018. aasta kohtuotsus Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>14</sup> Endise EÜ artikli 63 esimese lõigu punkt 1.

<sup>15</sup> Direktiivi 2004/83 kohta vt eelkõige 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, punktid 53 ja 54) ning 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Secretary of State for the Home Department (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-349/20, EU:C:2022:151, punkt 40). Direktiivi 2005/85 kohta vt eelkõige 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punkt 34) ning 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 58).

## 1. Liikmesriigi koostöö nõude tähendus

46. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et teave, mida taotleja andis päritoluriigi kohta, ei olnud ajakohane, isegi mitte kuupäeval, mil taotleja selle esitas. Konkreetselt ühe määrava tähtsusega asjaolu tuvastamisel vaidlustatud otsuses<sup>16</sup> viitab IPAT Austria 2015. aasta uurimissmissioonile<sup>17</sup> ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku (HCR) (ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametist (UNHCR)) 2017. aasta aruandele<sup>18</sup>. Selle kohtu hinnangul ei saanud neid asjaolusid otseselt pidada asjaoludeks, mis kujutavad endast ajakohast teavet päritoluriigi kohta selle otsuse raames, mis 7. veebruaril 2019 tehti.<sup>19</sup> Nii leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus direktiivi 2004/83 artikli 4 põhjal niisugusena, nagu Euroopa Kohus tõlgendas seda kohtuotsuses M., et IPAT jättis oma koostöökohustuse täitmata, sest ta ei kogunud asja- ja ajakohast teavet päritoluriigi kohta.

47. Selline lähenemine tundub mulle *a priori* mõistlik. Tuleb aga siiski selgitada teatavaid asjaolusid.

48. Meenutan, et nagu ilmneb direktiivi 2004/83 artikli 4 pealkirjast, käsitleb see artikkel rahvusvahelise kaitse taotlusega seotud „faktide ja asjaolude hindamist“. Euroopa Kohtu arvates toimub see „hindamine“ kahes eraldiseisvas etapis. Esimene etapp seisneb nende faktiliste asjaolude väljaselgitamises, mis võivad taotluse põhjendamisel olla tõendiks, samas kui teises etapis toimub nende tõendite õiguslik hindamine, mille käigus otsustatakse, kas käsitletavat juhtumit iseloomustavaid faktilisi asjaolusid arvesse võttes saab pidada täidetuks direktiivi 2004/83 artiklites 9 ja 10 või 15 sätestatud rahvusvahelise kaitse sisulisi tingimusi.<sup>20</sup>

49. Eelnevat arvestades tekib küsimus, missugune on konkreetselt taotlejaga koostöö tegemise nõude tähendus kummaski etapis.

### *a) Koostöönõue hindamise esimeses etapis, milles tehakse kindlaks faktilised asjaolud*

50. Meenutan kohe, et kuigi direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 1 kohaselt on tavaliselt taotleja kohuseks esitada kõik elemendid, mis on vajalikud tema taotluse põhjendamiseks, peab asjaomane liikmesriik siiski tegema taotlejaga koostööd siis, kui ta määrab kindlaks, millised tõendid on taotluse puhul asjasse puutuvad.<sup>21</sup> Teiste sõnadega on selle õigusnormiga liikmesriikide ametiasutustele kehtestatud „positiivne kohustus“ tegutseda nende tõendite hindamisel koostöös taotlejaga.<sup>22</sup>

51. Selles küsimuses ilmneb direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikest 2, et tõendid, mis on vajalikud rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks, koosnevad taotleja avaldustest ning kõigist taotleja käsutuses olevatest dokumentidest taotleja isikliku olukorra, st eelkõige tema vanuse, tausta, identiteedi ja kodakondsus(t)e kohta. Selles sättes on niisiis osutatud kõikidele asjaoludele,

<sup>16</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tuvastas IPAT seda asjaolu kohta, et olukord taotleja päritoluriigis on juhusliku vägivalda olukord riigisisese/rahvusvahelise relvastatud kokkupõrke raames. Vt käesoleva ettepaneku punkt 59.

<sup>17</sup> Tegemist on teabega, mis koguti 2015. aasta juulikuus läbi viidud uurimissmissioonil, mis puudutas taotleja päritolupiirkonda.

<sup>18</sup> Freedom House, *Refworld Freedom in the World 2017 Pakistan*, UNHCR. Selle kohtu sõnul on viidatud aruandes märgitud, et terrorism Pakistanis on tunduvalt vähenenud ning puudub ainult 2017. aasta esimest kvartalit.

<sup>19</sup> Vt käesoleva ettepaneku punkt 10.

<sup>20</sup> Kohtuotsus M. (punkt 64), 2. detsembri 2014. aasta kohtuotsus A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punkt 55) ning 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Secretary of State for the Home Department (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-349/20, EU:C:2022:151, punkt 63).

<sup>21</sup> Kohtuotsus M. (punkt 65).

<sup>22</sup> Kohtujurist Sharpstoni ettepanek liidetud kohtuasjades A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111, punkt 42).



mis võivad taotlust põhjendada, ning see käsitleb seega teavet ja dokumente *taotleja minevikku puudutavate faktiliste asjaolude kohta*, sh faktilised asjaolud „varasema elukoha riigi/riikide ja koha/kohtade“ kohta.

52. Meenutan ka, et liikmesriigi koostöönõude tähendust hindamise selle esimese etapi raames on Euroopa Kohus juba selgitanud. Ta on täpsustanud, et ükskõik mis põhjusel ka rahvusvahelise kaitse taotleja esitatud tõendid ei ole *täielikud, aja- või asjakohased*, peab asjaomane liikmesriik selles menetlusetapis tegema taotlejaga aktiivset koostööd, et teha võimalikuks kõigi taotluse põhjenduseks vajaminevate tõendite kokkukogumine.<sup>23</sup> Ta on märkinud ka, et liikmesriigi asutustel võib olla lihtsam teatud liiki dokumentidele ligi pääseda kui taotlejal.<sup>24</sup>

53. Seega on minu arvates ilmne, et hindamise selles esimeses etapis, milles tuvastatakse faktilised asjaolud, mis võivad kujutada endast taotlust põhjendavaid tõendeid, kohustab direktiivi 2004/83 artiklis 4 ette nähtud koostöökohustus tuvastavat asutust koguma *täielikku ja ajakohast* teavet varjupaiga- või rahvusvahelise kaitse taotleja *päritoluriigi kohta*.

54. See märgitud, tekib veel küsimus, kas asjaomase liikmesriigi asutustel on niisugune „koostöökohustus“ hindamise teises etapis.

*b) Kas hindamise teises etapis, milles antakse õiguslik hinnang taotlust põhjendavatele tõenditele, kohaldatakse koostöönõuet?*

55. Meenutan, et direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 punktis a on rahvusvahelise kaitse taotluse individuaalsetel alustel läbivaatamisega seoses ette nähtud, et selle käigus arvestatakse konkreetselt *kõiki asjaomaseid fakte, mis on seotud päritoluriigiga taotluse asjus otsuse langetamise ajal*, sealhulgas päritoluriigi õigusnormid ja nende kohaldamise viis.

56. See individuaalsetel alustel läbivaatamine on – nagu ma juba märkisin<sup>25</sup> – varjupaiga- või rahvusvahelise kaitse taotlusega seotud „faktide ja asjaolude hindamise“ teine etapp direktiivi 2004/83 artikli 4 tähenduses. Selles etapis antakse taotluse põhjendamiseks esitatud tõenditele õiguslik hinnang, mis määrab kindlaks, kas need tõendid vastavad tõepoolest taotletud pagulasseisundi või rahvusvahelise kaitse andmise tingimustele.<sup>26</sup>

57. Nagu Euroopa Kohus on aga juba otsustanud, kuulub taotluse põhjendatuse hindamine üksnes pädeva riigisisese ametiasutuse pädevusse, mistõttu ei ole selles menetlusetapis asjakohane direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 1 teises lauses sätestatud nõue, et see ametiasutus peab tegema koostööd taotlejaga.<sup>27</sup> Meenutan, et direktiivi 2005/85 artikli 4 lõikest 1 ja artikli 8 lõikest 2 ilmneb, et tuvastav asutus vastutab taotluste „asjakohase läbivaatamise“ eest, mille järel teeb ta nende kohta otsuse.<sup>28</sup> Konkreetselt selle direktiivi artikli 8 lõike 2 punktist b nähtub, et

<sup>23</sup> Kohtuotsus M. (punkt 66). Vt selle kohta kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 67).

<sup>24</sup> 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Secretary of State for the Home Department (Palestiina päritolu kodakondsuseta isiku pagulasseisund) (C-349/20, EU:C:2022:151, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>25</sup> Vt käesoleva ettepaneku punkt 48.

<sup>26</sup> Vt selle kohta kohtuotsus M. (punkt 69).

<sup>27</sup> Kohtuotsus M. (punkt 70).

<sup>28</sup> 25. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus F (C-473/16, EU:C:2018:36, punkt 40).

liikmesriigid tagavad, et *täpset ja ajakohast teavet* üldise olukorra kohta varjupaigataotluse esitanud isiku päritoluriigis hangitakse<sup>29</sup> erinevatest allikatest, näiteks ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametilt.<sup>30</sup>

58. Nõustun seega täielikult komisjoni seisukohaga, et nendest õigusnormidest tuleneb, et direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 punkti a järgi on tuvastav asutus päritoluriigis valitsevat olukorda puudutava teabe küsimuses kohustatud minema lihtsalt taotlejaga koostöö tegemise kohustusest kaugemale. Kui isik vastab direktiivis 2004/83 ette nähtud tingimustele, on liikmesriigid kohustatud andma taotletava rahvusvahelise kaitse, sest liikmesriikidel puudub selles osas kaalutusõigus.<sup>31</sup> Kuna vastavalt direktiivi 2005/85 artikli 28 lõikele 1 võivad liikmesriigid lugeda varjupaigataotluse põhjendamatuks ainult siis, kui tuvastav asutus on teinud kindlaks, et taotlejat ei saa käsitada pagulasena direktiivi 2004/83 tähenduses, ei saa see asutus jätta taotlust rahuldamata ilma, et oleks teinud „ajakohase läbivaatamise“ ja seega võtmata arvesse ajakohast teavet päritoluriigis valitseva olukorra kohta.

59. Konkreetselt on see seda õigem direktiivi 2004/83 artikli 15 punktis c nimetatud tõsise kahju tingimuse puhul, mis seisnevad tõsises ja individuaalses ohus tsiviilisiku elule või isikupuutumatusel juhusliku vägivalla tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul, nagu on kirjeldatud põhikohtuasjas.<sup>32</sup> Euroopa Kohus on otsustanud, et seda liiki ohtude olemasolu ei sõltu tingimusest, et taotleja peab tõendama, et oht ähvardab teda konkreetselt talle omaste asjaolude tõttu. Euroopa Kohtu arvates hindavad käimasolevat relvastatud kokkupõrget iseloomustava juhusliku vägivalla taset taotluse saanud pädevad ametiasutused või liikmesriigi kohtud, kellele sellise taotluse rahuldamata jätmise otsus on edasi kaetud.<sup>33</sup> On vaja ka meenutada, et küsimust, kas tuvastatud asjaolud kujutavad endast sellist ohtu, mille tõttu on asjaomasel isikul põhjust tema isiklikku olukorda arvestades karta, et talle saab tõesti osaks tagakiusamine, tuleb igal juhul hinnata *tähelepanelikult ja ettevaatlikult*, kuna kõne all on isikupuutumatus ja -vabadus, mis kuuluvad liidu põhiväärtuste hulka.<sup>34</sup>

60. Järelikult tuleneb kõigest eelnevast, et direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 punkt a paneb tuvastavale asutusele kohustuse koguda oma direktiivi 2005/85 artikli 8 lõike 2 punktis b ette nähtud *ajakohase läbivaatamise* kohustuse raames *täpset ja ajakohast teavet* varjupaiga- või rahvusvahelise kaitse taotleja päritoluriigi kohta. Teiste sõnadega ei tohi see asutus piirduda sellega, et analüüsib osalist või aegunud teavet, mille taotleja on oma taotluse põhjendamiseks esitanud, vaid peab koguma ajakohast teavet.

<sup>29</sup> Kohtuotsus M. (punkt 67).

<sup>30</sup> Tuvastava asutuse kohustuse kohta koguda ja hinnata omal algatusel aruandeid üldise olukorra kohta taotleja päritoluriigis, vt Reneman, M., „The Burden and Standard of Proof and Evidentiary Assessment“, *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, London, 2014, lk 183–248, eelkõige lk 204.

<sup>31</sup> Vt selle kohta eelkõige 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 50).

<sup>32</sup> Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 46 ja 16. joonealune märkus. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on – arvestades tagakiusamisi, mida on pidanud kannatama paštunid (patanid) Pakistanis – üllatav, et IPATi otsuses ei ole kaalutlust, mis käsitleks põhikohtuasja apellandi etnilist kuuluvust, ning sellele ei ole teabes päritoluriigi kohta üldse viidatud.

<sup>33</sup> Vt selle kohta 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 43).

<sup>34</sup> Vt 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, punktid 89 ja 90).

2. Kas koostöökohustus eeldab, et tuvastaval asutusel oli kohustus tellida kohtumeditiiniline ekspertiis taotleja vaimse tervise seisundi kohta?

61. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhikohtuasja apellant esitas IPO-le arstliku aruande, milles oli rõhutatud vaimse tervise probleeme, mis tulenevat sellest, et ta viibis oma kodumaal ühe terrorirünnaku ajal toimunud pommilahvatuse vahetus läheduses.<sup>35</sup> See kohus selgitab, et IPO väitis IPATis, et niisugune aruanne ei võimalda teha kindlaks, kas apellandi vaimse tervise probleemid olid põhjustatud sellest plahvatusest või mitte. Lisaks ilmneb eelotsusetaotlusest, et IPAT nõustus selle arvamusega ning asus seisukohale, et kohtumeditiiniline ekspertiis, st „aruanne Spirasi“ oleks tõesti võinud olla „väga kasulik“.<sup>36</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab seega, et nii IPO kui ka IPAT leidsid, et põhikohtuasja apellandi esitatud kohtumeditiinilisest aruandest ei piisa ning vaja oleks olnud kohtumeditiinilist ekspertiisi.

62. Eelnevat arvestades tekib küsimus, kas direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikega 1 kehtestatud koostöökohustus kohustab riigisiseid asutusi niisuguse ekspertiisi tellima.

63. Esiteks hindamise esimese etapi puhul, milles tehakse kindlaks faktilised asjaolud, juhin tähelepanu, et niisugust nõuet ei ilmne selle õigusnormi sõnastusest. Direktiivi 2004/83 eesmärk on sätestada kolmandate riikide kodanike rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks kvalifitseerimise miinimumnõuded. Kui liidu seadusandja oleks aga tahtnud liikmesriikidele niisugust kohustust kehtestada, oleks ta seda kindlasti sõnaselgelt täpsustanud. Järelikult peab riigisistel ametiasutustel olema kaalutlustuum *selle väljaselgitamisel, kas kohtumeditiiniline ekspertiis on asjakohane või mitte* selle individuaalsetel alustel läbivaatamise raames, mille riigisisesed asutused on kohustatud vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikele 3 tegema.<sup>37</sup>

64. Vastupidi vastustajate väitele on siiski nii, et kui need asutused leiavad – nagu käsitletaval juhul –, et kõnesolev kohtumeditiiniline ekspertiis on rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel *asjakohane või vajalik*,<sup>38</sup> tuleneb koostöökohustusest direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 1 tähenduses minu arvates, et nad peavad sellest taotlejale teatama ja tegema temaga koostööd selleks, et nad saaksid sellise ekspertiisi tellida.<sup>39</sup> Nagu ma juba märkisin, tuleneb riigisestest asutuste koostöönõudest, et kui tuvastav asutus leiab, et rahvusvahelise kaitse taotleja esitatud teave on ebatäielik, aegunud või asjasse puutumatu, on ta kohustatud tegema taotlejaga aktiivset koostööd, et koguda kokku kõik vajalik,<sup>40</sup> tuvastamaks faktilised asjaolud, mis võivad kujutada endast taotlust põhjendavaid tõendeid.

65. Teiseks meenutan hindamise teise etapi kohta, milles antakse õiguslik hinnang taotluse põhjendamiseks esitatud tõenditele, et direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 punktides b ja c, et rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine peab toimuma individuaalsetel alusel ning selle käigus arvestatakse taotleja esitatud asjaomaseid avaldusi ja dokumente, sealhulgas teavet selle kohta, kas taotlejale on saanud või võib saada osaks tagakiusamine või tõsine kahju, ning *taotleja*

<sup>35</sup> Vt käesoleva ettepaneku punkt 7.

<sup>36</sup> Vt selle kohta aruanne Spirasi veebiaadressil <https://spirasi.ie/what-we-do/medico-legal-report/>.

<sup>37</sup> Ehkki direktiiv 2013/32 ei ole käsitletaval juhul kohaldatav, tundub mulle asjakohane viidata selle direktiivi artikli 18 lõike 1 esimesele lõigule, milles on sätestatud, et „[k]ui tuvastav asutus leiab, et see on rahvusvahelise kaitse taotluse hindamiseks kooskõlas [direktiivi 2011/95] artikliga 4 asjakohane, ning kui taotleja sellega nõus on, korraldavad liikmesriigid taotleja arstliku läbivaatuse seoses varasemast tagakiusamisest või suurest kahjust tulenevate märkidega. Alternatiivina võivad liikmesriigid näha ette, et taotleja korraldab ise sellise arstliku läbivaatuse“. Kohtujuristi kursiiv.

<sup>38</sup> Vt käesoleva ettepaneku punktid 16, 17 ja 61.

<sup>39</sup> Vt selle kohta kohtuotsus M. (punkt 66).

<sup>40</sup> Vt käesoleva ettepaneku punkt 52.

individuaalset positsiooni ja *isiklike asjaolusid*, et hinnata, kas taotleja suhtes toime pandud või võimalikud aktid annavad taotleja isiklikest asjaoludest lähtudes välja tagakiusamise või tõsise kahju mõõdu. Konkreetselt on Euroopa Kohus juba otsustanud, et selle direktiivi artikli 4 lõige 3 ei välista faktide ja asjaolude hindamise menetluses ekspertiisi kasutamist.<sup>41</sup> Pädevad asutused peavad seega kohandama tingimusi, mille alusel hinnatakse avaldusi ja dokumentaalseid või muid tõendeid olenevalt rahvusvahelise kaitse taotluste iga kategooria eritunnustest.<sup>42</sup>

66. Nõuet tellida kohtumeditiiniline ekspertiis taotleja vaimse tervise kohta, kui riigisisesed asutused peavad seda tõendite hindamisel asjakohaseks või vajalikuks, kinnitavad direktiivi 2005/85 artikli 4 lõige 1 ja artikli 8 lõige 2. Nendes õigusnormides on nähtud ette tuvastava asutuse kohustus teha taotluste „asjakohane läbivaatamine“, mille tulemusena teeb ta oma otsuse.<sup>43</sup> Nimetatud asutus ei saa teha taotluste niisugust asjakohast läbivaatamist nende sätete tähenduses, kui ta leiab, et kohtumeditiiniline ekspertiis on küll taotluse individuaalsetel alustel läbivaatamiseks asjakohane või vajalik, kuid ei telli seda.

67. Olen seega arvamusel, et direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 punktid b ja c kohustavad tuvastavat asutust seoses tema kohustusega teha taotluse *asjakohane läbivaatamine* direktiivi 2005/85 artikli 8 lõike 2 tähenduses, kui ta leiab, et kohtumeditiiniline ekspertiis taotleja vaimse tervise kohta on selle taotluse individuaalsetel alustel läbivaatamiseks asjakohane või vajalik, niisuguse ekspertiisi tellima. Minu arvates oleks teistsugune tõlgendus vastuolus direktiivi 2004/83 eesmärgiga ning võtaks nii direktiivi 2005/85 artikli 4 lõikelt 3 kui ka artikli 8 lõikelt 2 nende sisu.

### 3. Koostöökohustuse ja taotluse asjakohase läbivaatamise kohustuse rikkumise tagajärjed

68. Enne kui analüüsida (jagudes c ja d) käsitletud koostöökohustuse ja taotluse asjakohase läbivaatamise kohustuse rikkumise tagajärge, tuleb teha kindlaks, kas direktiivi 2005/85 artiklis 39 on – nagu väidavad Saksamaa valitsus ja komisjon – nõutud, et esimese astme kohus saaks teostada *ex nunc* sisulist kontrolli varjupaigataotluse või rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata jätmise otsuse üle (jagu a). Jaatava vastuse korral tekib küsimus, kas IPATi tuleb pidada kohtuks direktiivi 2005/85 artikli 39 tähenduses (jagu b).

#### a) Mõiste „kohus“ direktiivi 2005/85 artikli 39 tähenduses

69. Meenutan, et direktiivi 2005/85 artikli 39 lõike 1 punktis a on nähtud ette, et liikmesriigid tagavad, et varjupaigataotlejatel on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtumenetluses varjupaigataotluse kohta tehtava otsuse osas. Selles sättes ei ole siiski täpsustatud, et on vaja, et see kohus saaks teostada niisugust kontrolli *ex nunc*. Komisjon märgib oma kirjalikes seisukohtades, et tema arvates tulenevad need nõuded Euroopa Kohtu praktikast.

70. Selles küsimuses märgin, et niisugune nõue ilmneb selgelt direktiivi 2013/32 artiklist 46, millega asendati direktiivi 2005/85 artikkel 39 ja mis ei ole käsitletaval juhul kohaldatav. Mulle tundub siiski kasulik märkida – nagu komisjon tõdes seda artiklit 46 käsitlevas seadusandlikus

<sup>41</sup> Euroopa Kohus on täpsustanud, et niisuguse ekspertiisi võimaliku tellimise kord peab siiski olema kooskõlas muude asjakohaste liidu õigusnormidega, eelkõige hartaga tagatud põhiõigustega, näiteks harta artiklis 1 tunnustatud õigus sellele, et austatakse inimväärikust. Vt 25. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus F (C-473/16, EU:C:2018:36, punktid 34 ja 35).

<sup>42</sup> Vt selle kohta 25. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus F (C-473/16, EU:C:2018:36, punkt 36).

<sup>43</sup> 25. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus F (C-473/16, EU:C:2018:36, punkt 40).

menetluses –, et see säte „vastab [...] suurel määral Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas toimuvale arengule“.<sup>44</sup> Analüüsin seega, kas direktiivi 2005/85 artiklis 39 niisugusena, nagu Euroopa Kohus on seda tõlgendanud, on selline nõue ette nähtud.

71. Esiteks on Euroopa Kohus juba märkinud, et direktiivi 2005/85 artiklis 39 ette nähtud õiguskaitsevahendi omadused peavad olema kindlaks määratud vastavalt harta artiklile 47, milles on kinnitatud tõhusa kohtuliku kaitse õiguse põhimõtet ja mille sõnastuse kohaselt on igapäev, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.<sup>45</sup> Ta on konkreetselt otsustanud, et selle õiguse tõhusaks kasutamiseks on tarvis, et liikmesriigi kohus saaks *põhjaliku analüüsi* raames kontrollida, kas põhjused, miks pädev haldusasutus leidis, et rahvusvahelise kaitse taotlus on põhjendamatu, on põhjendatud.<sup>46</sup> Selles küsimuses meenutan, et ükskõik milline otsus pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmise kohta peab põhinema individuaalsel hindamisel.<sup>47</sup>

72. Teiseks on Euroopa Kohus otsustanud määruse (EL) nr 604/2013<sup>48</sup> raames, et haldusotsuse peale esitatud tühistamiskaebus, mille raames ei saa kaebust läbivaatav kohus arvesse võtta selle otsuse vastuvõtmisest hilisemaid asjaolusid, ei taga piisavat kohtulikku kaitset, et asjaomane isik saaks kasutada nimetatud määrusest ja harta artiklist 47 tulenevaid õigusi.<sup>49</sup>

73. Kolmandaks tuleb lisada, et – nagu on meenutanud kohtujurist Mengozzi – on nõuet, mille kohaselt peab läbivaatamine olema „täielik läbivaatamine“, mis ei piirdu kohaldatavate õigusnormide järgimisega, vaid laieneb ka faktilise asjaolude tuvastamisele ja hindamisele, Euroopa Inimõiguste Kohus juba ammu kinnitanud.<sup>50</sup> Selle kohtu hinnangul peab niisugune analüüs olema hoolikas, sõltumatu, range ja täielik ning peab võimaldama välistada igasuguse kahtluse – ükskõik kui põhjendatud see ka ei oleks –, et rahvusvahelise kaitse taotlus on põhjendamatu, ning seda kontrolli teostava asutuse volitustest olenemata.<sup>51</sup>

74. Tuleb seega asuda seisukohale, et direktiivi 2005/85 artiklis 39 on harta artiklist 47 lähtudes nõutud, et esimese astme kohus saaks teostada *ex nunc* kontrolli varjupaigataotluse või rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata jätmise otsuse üle.

<sup>44</sup> 21. oktoobri 2009. aasta ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu liikmesriikides rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (KOM(2009) 554 (lõplik)), lk 9. Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 51.

<sup>45</sup> Vt selle kohta 17. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika). Direktiivi 2005/85 põhjenduses 27 on täpsustatud, et asjaolu, et otsuseid varjupaigataotluse ja pagulasseisundi äravõtmise kohta saab ELTL artikli 267 mõistes kohtus vaidlustada, peegeldab ühenduse õiguse üldpõhimõtet.

<sup>46</sup> Vt selle kohta 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punktid 56 ja 61).

<sup>47</sup> 19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-406/18, EU:C:2020:216, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt käesoleva ettepaneku punkt 56.

<sup>48</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31).

<sup>49</sup> Vt 15. aprilli 2021. aasta kohtuotsus État belge (üleandmisotsusest hilisemad asjaolud), C-194/19, EU:C:2021:270, punkt 45).

<sup>50</sup> Direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 3 tõlgenduse kohta vt kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, punkt 69). Vt ka 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 113).

<sup>51</sup> Vt Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklite 3 ja 13 kohta EIK 11. juuli 2000. aasta kohtuotsus Jabari vs. Türgi (CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, punkti 50); 12. aprilli 2005. aasta otsus Chamaiev jt vs. Gruusia ja Venemaa (CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, punkt 448); 21. jaanuari 2011. aasta otsus M.S.S vs. Belgia (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, punktid 293 ja 388) ning EIK 2. oktoobri 2012. aasta otsus Singh jt vs. Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, punkt 103). Vt selle kohta ka Reneman, M., „Judicial Review of the Establishment and Qualification of the Facts“, *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, London, 2014, lk 249–293, eelkõige lk 268–270 ja 292.

b) IPATi kvalifitseerimine „kohtuks“ direktiivi 2005/85 artikli 39 tähenduses

75. Oma vastuses Euroopa Kohtu selgitustepäringule märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, et IPO teeb otsuse anda rahvusvaheline kaitse või keelduda selle andmisest esimese astmena ning seda direktiivi 2005/85 artikli 23 tähenduses.<sup>52</sup> Teiseks selgitab see kohus, et IPAT tegutseb niisuguses vaidluses nagu põhikohtuasjas arutatav kohtuna, kes teostab esimese astme kohtulikku kontrolli ning kellele võib esitada faktilisest ja õiguslikust vaatevinklist kaebuse otsuse peale, mille on esimese astmena teinud tuvastav asutus (näiteks IPO), ning seda selle direktiivi artikli 39 tähenduses.<sup>53</sup> Ta rõhutab eelkõige, et IPAT teeb otsuseid *ex nunc* ning tal on õigus nõuda, et justiits- ja võrdsusminister viiks läbi uurimisi ja annaks talle teavet.<sup>54</sup>

76. Olen seega arvamusel, et kuna tuvastava asutuse otsus tuleb direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 punktide a–c kohaselt koostoimes direktiivi 2005/85 artikli 8 lõike 2 punktiga b teha „asjakohase läbivaatamise“ tulemusena, mille raames võetakse arvesse kõiki päritoluriiki puudutavaid asjasse puutuvaid faktilisi asjaolusid, sh kui ta peab seda asjakohaseks või vajalikuks, kohtumeditiinilist analüüsi taotleja vaimse tervise kohta, eeldab see, et juhul, kui esimese astme kohus kontrollib selle asutuse põhjenduste põhjendatust – nagu komisjon oma seisukohtades õigesti märgib –, analüüsitakse täpset ja ajakohast teavet olukorra kohta päritoluriigis, s.o teave, mis oli muu hulgas aluseks kontrollitavale haldusotsusele.

77. Ka juhul, kui see kohus arvab, et taotleja esitatud tõenditest ei piisa, et põhjendada tema avaldust, et talle on juba saanud osaks tõsine kahju, ega hinnata konkreetselt tema vaimse tervise seisundit, peab ta saama määrata menetlust korraldavad meetmed, et võimaldada taotlejal esitada kohtumeditiiniline ekspertiis. See tähendab, et esimese astme kohus, kes kaebust arutab, võib teha *ex nunc* läbivaatamise, st mitte asjaolude põhjal, mida otsuse teinud asutus teadis või pidi teadma selle otsuse tegemise hetkel, vaid asjaolude põhjal, mis eksisteerivad hetkel, mil kohus otsuse teeb.

78. Järelikult on IPAT kui kohus, keda on silmas peetud direktiivi 2005/85 artiklis 39, tõlgendatuna harta artiklist 47 lähtudes, kohustatud koguma ja analüüsima täpset ja ajakohast teavet olukorra kohta taotleja päritoluriigis, sh kohtumeditiiniline ekspertiis, kui ta peab seda asjakohaseks või vajalikuks, võttes arvesse tema kohustust tagada tõhus õiguskaitsevahend tuvastava asutuse – kelleks käsitleta val juhul on IPO – otsuse peale, millega keelduti andmast varjupaigaõigust või rahvusvahelist kaitset.

c) Võimalus tühistada otsus, millega taotlused rahuldamata jäeti

79. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas niisugune kohustus võib juba iseenesest viia selleni, et tühistatakse otsus, millega varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotlused jäeti rahuldamata.

<sup>52</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisas konkreetselt, et 2015. aasta rahvusvahelise kaitse seaduse artikli 47 lõike 3 kohaselt on nii, et kui IPO soovib anda rahvusvahelise kaitse või IPAT kinnitab seda soovitus apellatsioonistmena, ei ole justiits- ja võrdsusministril mingit kaalutusõigust ning need otsused on talle siduvad, v.a juhul, kui on mõistlik alus arvata, et taotleja kujutab endast ohtu ühiskonnale või riigi julgeolekule.

<sup>53</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et 2015. aasta rahvusvahelise kaitse seaduses on säilitatud Refugee Appeals Tribunali (pagulaste vaidlusi lahendav Iirimaa kohus) sisuline roll, ülesehitus ja pädevus niisugusena, nagu Euroopa Kohus need tuvastas 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsuses D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punktid 20–32 ja 78–105).

<sup>54</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab selles küsimuses 2015. aasta rahvusvahelise kaitse seaduse artiklile 44.

80. Pean täpsustama, et oma vastuses Euroopa Kohtu selgitustepäringule märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus – viidates kohtuotsuse D. ja A. punktidele 102 ja 103 –, et Iirimaa pagulasseisundi andmise ja äravõtmise süsteem hõlmab ka võimalust kontrollida selles kohtus ka IPO ja IPAT õigusnormide rikkumisi taotluse tuvastamisel.<sup>55</sup> See eelotsusetaotlus on niisiis esitatud niisuguse kohtuliku kontrolli raames.

81. Mulle näib, et see tähendab, et eelotsusetaotluse esitanud kohus tagab teise astme kontrolli. Seega on tema analüüs piiratud võimalike õigusnormide rikkumistega, nagu käsitletaval juhul nii tuvastava asutuse kui ka esimese astme kohtu kohustuse rikkumine koguda täpset ja ajakohast teavet taotleja päritoluriigi kohta, sh kohtumeditiiniline ekspertiis, kui nad peavad seda asjakohaseks või vajalikuks.

82. Ehkki niisuguse kohustuse rikkumine võib viia nende taotluste rahuldamata jätmise otsuse tühistamiseni, täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus oma vastuses selgitustepäringule, et kui ta otsustab, et on rikutud õigusnormi, suunab ta asja tagasi IPATile, et see kohus teeks apellatsioonistmena uue otsuse faktiliste ja õiguslike asjaolude kohta. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seega hindama, kas on rikutud õigusnormi.

#### d) Tõendamiskoormis

83. Kas taotlejat saab kohustada tõendama, et kui taotluse asjakohase läbivaatamise kohustust ei oleks rikutud, oleks otsus võinud olla teistsugune?

84. Saksamaa valitsus väidab oma kirjalikes seisukohtades õigesti, et kui esimese astme kohus teeb ise täieliku läbivaatamise, et teha kindlaks, kas varjupaigataotlejal on õigus rahvusvahelisele kaitsele hetkel esinevate faktiliste asjaolude põhjal, ei ole tarvis, et menetlusosalised tõendaksid, et riigisisese tuvastava asutuse otsus oleks võinud olla teistsugune.

85. Märgin, et kuigi see küsimus kuulub tõesti liikmesriikide menetlusautonoomia alla, kohustab varjupaiga- või rahvusvahelise kaitse õiguse tegelik kasutamine – nagu ma juba märkisin – ning harta artiklist 47<sup>56</sup> ja mittetagasisaatmise põhimõttest tulenevate nõuete järgimine direktiivi 2005/85 artiklis 39 silmas peetud esimese astme kohut tegema *ex nunc* läbivaatamise.<sup>57</sup>

86. Järelikult arvestades, kui olulised põhiõigused varjupaiga ja rahvusvahelise kaitse taotluse raames mängus on, ei tundu mulle asjakohane, et juhul, kui tuvastav asutus ja esimese astme kohus rikuvad kohustust teha taotluse *asjakohane läbivaatamine*, jääb tõendamiskoormis selle tõendamisel, et rikkumise puudumise korral oleks otsus võinud olla teistsugune, taotleja kanda. Vastupidi, selle läbivaatamise raames on selle tõendamise koormis minu arvates üleliigne, sest see kohustus selle riigisisese asutuse ja selle kohtu, mitte taotleja kanda.

<sup>55</sup> 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus (C-175/11, EU:C:2013:45). Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et selles süsteemis on ette nähtud ka võimalus esitada õigusküsimustes kaebus Court of Appealile (apellatsioonikohus, Iirimaa) ja Supreme Courtile (Iirimaa kõrgeim kohus), kui luba selleks anti.

<sup>56</sup> Vt 8. mai 2014. aasta kohtuotsus N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 41).

<sup>57</sup> Vt käesoleva ettepaneku punktid 40 ja 41 ning artiklid 71–74.

### ***C. Varupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotluste kohta otsuste mõistliku aja jooksul tegemata jätmise tagajärjed (neljas ja viies küsimus)***

87. Oma neljanda ja viienda küsimusega – mida tuleb minu arvates analüüsida koos – soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas enam kui kolme ja poole aasta pikkust ajavahemikku, mis möödus varjupaigataotluse esitamisest kuni IPATi otsuse tegemiseni, võivad õigustada õigusaktide muutmised, mis lirimaaal sellel ajavahemikul toimusid, ning kas nõnda ei ole see juhul, kui niisugust tähtaega, mida ta nimetab „ebamõistlikuks“, võib õigustada ainuüksi see, et otsus, millega põhikohtuasjas käsitletavat taotlust jäeti rahuldamata, tühistati.

88. Enne nendele küsimustele vastamist analüüsin lühidalt, missugused on erinevused direktiivi 2005/85 artiklites 23 ja 39 nimetatud tähtaegade vahel.

#### *1. Erinevused direktiivi 2005/85 artiklites 23 ja 39 nimetatud tähtaegade vahel*

89. Pean kohe märkima, et direktiivi 2005/85 struktuurist ja ülesehitusest, eelkõige vahetegemisest III peatükis ette nähtud esimese astme menetluste ja V peatükis ette nähtud kaebemenetluste vahel ilmneb, et tuleb eristada selle direktiivi artiklis 23 nimetatud tuvastava asutuse otsuse tegemise tähtaega ja selle direktiivi artiklis 39 nimetatud esimese astme kohtu otsuse tegemise tähtaega.

90. Esiteks, direktiivi 2005/85 artiklis 23 ette nähtud tähtaja laadi kohta meenutan, et selle artikli lõike 2 esimeses lõigus on sätestatud, et liikmesriigid tagavad, et taotluse menetlemine lõpetatakse võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja põhjalikku läbivaatamist.<sup>58</sup> Selle sätte sõnastusest ilmneb seega, et see puudutab ainult sobivat tähtaega, mille jooksul peab tuvastav asutus tegema läbivaatamismenetluses otsuse. See kuuekuuline tähtaeg on seega näitlik tähtaeg ega ole nimetatud asutusele üldsegi siduv.

91. Seda kinnitab kõigepealt direktiivi 2005/85 eesmärk. Meenutan, et Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus rõhutada, et selle direktiiviga ette nähtud menetlused on miinimumnõuded ning liikmesriikidel on siseriikliku õiguse eripära arvesse võttes selle direktiivi sätete rakendamisel mitmes aspektis kaalutlusruum. See liikmesriikidele antud kaalutlusõigus on lahutamatu osa liidu seadusandja loodud ühisest varjupaigasüsteemist Euroopas.<sup>59</sup> Ta on konkreetselt märkinud, et liidu seadusandja kavatsust jätta niisugune kaalutlusruum näitab konkreetselt direktiivi 2005/85 põhjenduse 11 ja läbivaatamismenetlust käsitleva artikli 23 sõnastus.<sup>60</sup> Varjupaigataotluste menetlemine võimalikult kiiresti on, nagu tuleneb sellest põhjendusest, nii liikmesriikide kui ka varjupaigataotlejate huvides.<sup>61</sup>

92. Asjaolu, et see tähtaeg on näitlik, kinnitavad ka direktiivi 2005/85 artikli 23 lõike 2 teise lõigu punktid a ja b. Viimati viidatud sättes on nähtud ette, et liikmesriigid tagavad, et kui otsust ei ole võimalik kuue kuu jooksul vastu võtta, siis teavitatakse asjaomast taotlejat viivitusest või tema soovil tähtajast, millal on oodata tema taotlust käsitlevat otsust. See teave ei kohusta liikmesriiki võtma otsust vastu nimetatud tähtajaks. Selle sätte kohaselt ei too need teavitamised liikmesriigile kaasa *mingit kohustust* taotleja suhtes teha otsus näidatud tähtaja jooksul.

<sup>58</sup> Seevastu direktiivi 2013/32 artikli 31 lõikes 3 ette nähtud kuuekuuline tähtaeg, mis ei ole käsitleval juhul kohaldatav, on liikmesriikidele siduv.

<sup>59</sup> Vt eelkõige 28. juuli 2011. aasta kohtuotsus Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punkt 29) ning 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 63).

<sup>60</sup> Vt selle kohta 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 65).

<sup>61</sup> 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 60).



93. Teiseks, *direktiivi 2005/85 artiklis 39 nimetatud tähtaegade* laadi kohta meenutan, et selle artikli lõikes 4 on ette nähtud, et liikmesriigid *võivad* sätestada tähtaja, mille jooksul peab esimese astme kohus tuvastava asutuse otsuse läbi vaatama.<sup>62</sup> Sellest sättest ilmneb seega selgelt, et selles ei ole nähtud ette näitlikku või kohustuslikku tähtaega, mille jooksul peab kohus otsuse tegema kaebuse kohta, mis on esitatud tuvastava asutuse otsuse peale.

94. See täpsustatud, pean märkima, et käsitletaval juhul tegi IPO rahuldamata jätmise otsuse enam kui 16 kuud pärast seda, kui põhikohtuasja apellant pagulasseisundi taotluse esitas, samas kui IPATi otsus, millega jäeti rahuldamata kaebus selle otsuse peale, tehti kaks aastat ja kaks kuud pärast tema kaebuse esitamist. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib siiski küsimus selle kohta, et otsuse, millega jäeti muutmata keeldumine anda põhikohtuasja apellandile rahvusvaheline kaitse, tegi esimese astme kohus *kolm aastat ja seitse kuud* pärast tema esimest varjupaigataotlust.

95. Seega, ehkki – nagu ma juba märkisin – tuleb eristada direktiivi 2005/85 artikli 23 lõikes 2 nimetatud läbivaatamismenetluse näitlikku tähtaega ja sama direktiivi artikli 39 lõikes 4 sätestatud kaebemenetluse tähtaega, mille võivad kindlaks määrata liikmesriigid, ning ehkki ma nõustun komisjoni arvamusega, et direktiivis 2005/85 ei ole määratud kindlaks kohustuslikku tähtaega, mille jooksul tuleb teha lõppotsus, tekib siiski küsimus, kas see üle kolme ja poole aasta pikkune tähtaeg on mõistlik.

96. Mina nii ei arva ja seda järgmistel põhjustel.

## 2. Otsuse tegemata jätmise mõistliku aja jooksul

97. Esiteks on küll nii, et selliste liidu õigusnormide puudumise korral, mis näeksid ette rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise korra, on menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt järelikult iga liikmesriigi pädevuses see kord kindlaks määrata, tagades seejuures põhiõiguste järgimise ja rahvusvahelist kaitset puudutavate liidu õigusnormide täieliku tõhususe.<sup>63</sup>

98. Meenutan siiski esiteks, et rahvusvahelist kaitset andva staatuse reaalseks saamiseks on Euroopa Kohtu sõnul vaja, et taotlus vaadatakse läbi mõistliku aja jooksul.<sup>64</sup> Nagu on märkinud kohtujurist Bot, „peab“ varjupaiga- ja täiendava kaitse taotlusi „läbi vaatama hoolikalt ning mõistliku tähtaja jooksul, kusjuures menetluse kiirus aitab kaasa mitte ainult taotleja õiguskindlusele, vaid ka tema integreerumisele“.<sup>65</sup>

99. Selles küsimuses tuleb minu arvates arvesse võtta nii taotluste läbivaatamise menetluse kestust tuvastavas asutuses kui ka kaebemenetluste kestust esimese astme kohtus, kusjuures käsitletaval juhul on selleks asutuseks IPO ja kohtuks IPAT.

<sup>62</sup> Direktiivi 2005/85 artikli 39 lõige 4 on identne direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikega 10, mis ei ole käsitletaval juhul kohaldatav.

<sup>63</sup> Vt 8. mai 2014. aasta kohtuotsus N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 41).

<sup>64</sup> Vt selle kohta 8. mai 2014. aasta kohtuotsus N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 45).

<sup>65</sup> Kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 115).

100. Märgin esiteks, et Euroopa Kohus on meenutanud, et harta artiklis 41 ette nähtud õigus heale haldusele peegeldab ühte liidu õiguse üldpõhimõtet. Seega tuleb õigusest heale haldusele tulenevaid nõudeid, eelkõige igäühe õigust teda puudutava asja arutamisele mõistliku aja jooksul, kohaldada riigisiseses pädevas ametiasutuses toimivas sellise täiendava kaitse andmise menetluses, nagu sellega on tegemist põhikohtuasjas.<sup>66</sup>

101. See tähendab, et varjupaiga- või rahvusvahelise kaitse taotlemise menetluse kogukestusega tuleb järgida harta artiklis 41 ette nähtud õigust heale haldusele ja tagada, et oleks tõesti olemas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile. Meenutan, et harta artikli 47 teises lõigus on konkreetselt sätestatud, et „[i]gaühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele *mõistliku aja jooksul* sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus“.<sup>67</sup> Pean ka märkima, et arvestades varjupaiga- või rahvusvahelise kaitse taotlejate individuaalset olukorda, peab liikmesriik, kus see taotleja asub, hoolitsema selle eest, et ei süvendata taotleja põhiõiguste rikkumise olukorda läbivaatamismenetlustega, mille kestus on ebamõistlik.

102. Teiseks meenutan niisuguse ebamõistliku tähtaja õigustuse kohta, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa liikmesriik tugineda põhikohtuasjas läbiviidud menetluse ajal toimunud õigusaktide muutmistele, et õigustada seda, et rikuti kohustust teha varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotluste kohta otsus mõistliku aja jooksul.<sup>68</sup>

103. Mis kolmandaks ja viimaseks puudutab küsimust, kas mõistliku tähtaja järgimata jätmist võib õigustada juba iseenesest selle otsuse tühistamine, millega tühistati otsus, millega varjupaiga- või rahvusvahelise kaitse taotlus jäeti rahuldamata, siis nõustun komisjoni arvamusega, et nende taotluste kohta mõistliku aja jooksul otsuse tegemise kohustuse rikkumine ei kujuta endast asjakohast põhjust otsustada direktiivi 2005/85 artiklis 39 nimetatud kaebuse raames, kas keeldumine anda rahvusvaheline kaitse on kooskõlas direktiivis 2004/83 sätestatud reeglite ja kriteeriumidega.

104. Direktiivi 2005/85 artiklis 39 nimetatud kaebuse eesmärk on nimelt otsustada, kas tuvastaval asutusel oli õigus, kui ta leidis, et taotleja puhul ei ole täidetud tingimused, mis peavad rahvusvahelise kaitse saamiseks täidetud olema. Siin tuleb küsimust, kas isikul on seda kaitset tõesti tarvis või mitte, hinnata selle kaitse andmise kriteeriumide põhjal, mis on nimetatud direktiivis 2004/83. See, et otsust rahvusvahelise kaitse vajaduse kohta ei tehtud mõistliku tähtaja jooksul, ei puutu selle hindamise raames asjasse ega saa olla aluseks otsusele, et kaitse tuleb anda.

105. See märgitud, meenutan, et harta artikli 47 teises lõigus on täpsustatud, et „[i]gaühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud“.<sup>69</sup> Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on kaitseõiguste tagamine liidu õiguse üks aluspõhimõte.<sup>70</sup> Käsitletaval juhul on nii, et kui menetluse kogukestuse tõttu on rikutud varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotleja

<sup>66</sup> Vt selle kohta 8. mai 2014. aasta kohtuotsus N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punktid 49 ja 50). Vt ka Reneman, M., „Judicial Review of the Establishment and Qualification of the Facts“, *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, London, 2014, lk 249–293, eelkõige lk 288.

<sup>67</sup> Kohtujuristi kursiiv.

<sup>68</sup> Vt selle kohta varjupaigaõiguse valdkonnas 9. juuli 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-272/08, ei avaldata, EU:C:2009:442, punkt 10 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka 19. aprilli 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (C-297/11, ei avaldata, EU:C:2012:228, punkt 14).

<sup>69</sup> Vastavalt harta artikli 48 lõikele 2 on iga süüdistatava õigus kaitsele tagatud.

<sup>70</sup> Kohtuotsus M. (punkt 81 ja seal viidatud kohtupraktika).

kaitseõigusi, võib mõistliku tähtaja eiramine selle rikkumise tõttu õigustada juba iseenesest seda, et otsus, millega need taotlused jäeti rahuldamata, tühistatakse – mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.<sup>71</sup>

#### ***D. Taotleja üldine usaldusväärsus (seitsmes küsimus)***

106. Seitsmenda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas valeavaldus esialgses taotluses, mille taotleja võttis esimesel võimalusel tagasi, õigustab tema usaldusväärseuse kahtluse alla seadmist.

107. Meenutan, et direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 on nähtud ette liikmesriikide võimalus lugeda taotleja kohuseks põhjendada rahvusvahelise katse taotlust, kusjuures Euroopa Kohtu hinnangul seisneb see kohustuses „esitada kõik elemendid, mis on vajalikud“.<sup>72</sup> Selle direktiivi artikli 4 lõikes 2 on need elemendid määratletud nii, et need koosnevad konkreetsetelt „taotleja avaldustest ning kõigist taotleja käsutuses olevatest dokumentidest“. Selle direktiivi artikli 4 lõikest 5 ilmneb lisaks, et kui taotleja väidete aspekte ei toeta dokumentaalsed või *muud* tõendid,<sup>73</sup> ei vaja need aspektid kinnitamist, kui on täidetud viis tingimust, millest üks on see, et „taotleja *üldine usaldusväärsus* on kindlaks tehtud“.<sup>74</sup>

108. Märgin siiski, et ei direktiivis 2004/83 ega ka direktiivis 2005/85 ei ole täpsustatud, mida tuleb mõista „usaldusväärseuse“ all, ega ole antud mingit juhust, mida riigisisised asutused ja pädevad kohtud peavad taotleja „üldise usaldusväärseuse“ hindamisel arvesse võtma.

109. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti sõnul „[o]n usaldusväärsus kindlaks tehtud, kui taotleja esitab sidusa ja usutava taotluse, mis ei lähe vastuollu üldiselt teadaoleva teabega, ning keda võib seega kõike hästi läbi mõeldes uskuda“.<sup>75</sup> Sellest määratlusest ilmneb, et need kriteeriumid vastavad ühele direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 5 ette nähtud kumulatiivsetest tingimustest, milleks on, et „taotleja väited on osutunud *sidusateks ja usutavateks* ning need *ei ole vastuolus* taotleja juhtumiga seotud olemasoleva konkreetse ja *üldise teabega*“.<sup>76</sup> See määratlus ei tundu mulle seega asjakohane „üldise usaldusväärseuse“ kriteeriumi määramisel selle direktiivi artikli 4 lõike 5 punkti e tähenduses. Järeldan sellest pigem, et tuvastav asutus peab nimetatud kriteeriumi hindama oma kohustuse raames vaadata rahvusvahelise kaitse taotlus läbi individuaalsetel alustel, võttes vastavalt selle direktiivi artikli 4 lõike 3 punktile c arvesse eelkõige taotleja individuaalset positsiooni ja isiklikke asjaolusid.

<sup>71</sup> Käsitletaval juhul mitte kohaldatava direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 3 tõlgendamise raames vt 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika) iga liikmesriigi kohustuse kohta sisustada oma riigisisene õigus nii, et esialgse otsuse tühistamise tulemusena ja asja tagasisuunamise korral sellele asutusele, mis on osaliselt kohus ja osaliselt haldusasutus, tehakse uus otsus kiiresti ja on kooskõlas hinnanguga kohtuotsuses, millega esialgne otsus tühistati.

<sup>72</sup> Kohtuotsus M. (punkt 65).

<sup>73</sup> Tegemist on eelkõige suuliste, dokumentaalsete, visuaalsete ja helitõendite või esemetega. Vt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti aruanne „Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report“, mai 2013, mis on kättesaadav veebiaadressil <https://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.

<sup>74</sup> Direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 5 punkt e (kohtujuristi kursiiv).

<sup>75</sup> Kohtujuristi tõlge. Vt ÜRO Pagulaste Ülemvolinik, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16.12.1998, punkt 11, mis on kättesaadav veebiaadressil <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3338.pdf>.

<sup>76</sup> Direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 5 punkt c (kohtujuristi kursiiv).

110. Selles küsimuses märgin, et Euroopa Kohus on juba meenutanud nõuet, mis on pädevatel asutustel direktiivi 2005/85 artikli 13 lõike 3 punkti a<sup>77</sup> ja direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 järgi ning mille kohaselt peavad nad läbi viima küsitluse, võttes arvesse taotlusega seotud isiklikke või üldisi asjaolusid, kaasa arvatud taotleja kaitsetut olekut, ja vaatama selle taotluse läbi individuaalsetel alustel, arvestades iga taotleja individuaalset positsiooni ja isiklikke asjaolusid.<sup>78</sup>

111. Seejuures ei tähenda asjaolu, et taotleja on esitanud valeavalduse, iseenesest seda, et avaldus oleks taotluse tulemuse seisukohast märkimisväärne või määrava tähtsusega, kui ei eksisteeri täiendavaid tegureid, mis näitavad, et taotleja väited on põhjendamatud.<sup>79</sup> On palju põhjusi, mis võivad seletada, miks taotleja valeavalduse tegi.<sup>80</sup> Nii peab vastutav ametnik juhul, kui tõend on taotleja avaldustega vastuolus, probleemi lahendama ja andma taotlejale võimaluse neid vasturääkivusi selgitada.<sup>81</sup>

112. Käsitletaval juhul ilmneb eelotsusetaotlusest, et põhikohtuasja apellandi taotlus rajanes esialgu valeavaldusel ning ta võttis selle avalduse tagasi, selgitades seda esimesel võimalusel. Ei saa ka välistada, et vaimse tervise probleemid, mille all põhikohtuasja apellant näib kannatavat, võisid tema esialgset avaldust mõjutada.

113. Nõustun seega komisjoni arvamusega, et ainult ühe valeavalduse põhjal, mida taotleja selgitas ja mille ta esimesel võimalusel tagasi võttis, ei ole proportsionaalne asuda seisukohale, et taotleja ei ole usaldusväärne.

## VII. Ettepanek

114. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

„1. 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 artikli 4 lõike 3 punkte a–c koostoimes nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta artikli 8 lõike 2 punktiga b

tuleb tõlgendada nii, et

<sup>77</sup> Direktiivi 2005/85 artiklis 13 on nähtud ette tingimused, mida kohaldatakse isikliku küsitluse suhtes. Eelkõige tuleb tagada, et isiklik küsitlus toimub tingimustel, mis võimaldavad taotlejal esitada kõik oma taotluse põhjused. Järelikult peavad liikmesriigid hoolitsema selle eest, et küsitaja on piisavalt pädev ja taotlejad saaksid kasutada tõlgi teenused, kes neid abistab.

<sup>78</sup> 2. detsembri 2014. aasta kohtuotsus A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punkt 70). Nagu õigesti rõhutas kohtujurist Sharpston oma ettepanekus liidetud kohtuasjades A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111, punkt 74), mis puudutab avalduse, mille varjupaigataotleja tegi oma seksuaalse sättumuse kohta, usaldusvääruse hindamise ulatust ning konkreetsemalt direktiivi 2004/83 artikli 4 ja harta artiklitega 3 ja 7 sellele hindamisele kehtestatud piire, „jõuavad tõeliselt kaitset vajavad pagulasseisundi taotlejad varjupaiga taotlemiseni [tihti] seetõttu, et nad on läbinud katsumusi, kannatanud raskusi ja häda. Kui küsimus on nende ütluste ja põhjenduseks esitatud dokumentide usutavuses, on sageli vaja tõlgendada kahtlusi nende kasuks“.

<sup>79</sup> Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, *Analyse juridique: évaluation des éléments de preuve et de la crédibilité dans le contexte du régime d'asile européen commun*, EASO, 2018, lk 79.

<sup>80</sup> Näiteks surve, sund, sõltuvus, valed nõuanded, hirm, meeleheide või teadmatus. Vt selle kohta ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku aruanne „Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report“, *loc. cit.*, lk 213.

<sup>81</sup> Vt selle kohta Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet, *Guide pratique de l'EASO: évaluation des éléments de preuve*, Euroopa Liidu Avalike Väljaannete Talitus, Luxembourg, 2016, lk 4.

see kohustab tuvastavat asutust koguma esiteks täpset ja ajakohast teavet varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotleja päritoluriigi kohta ning teiseks juhul, kui on kaudseid tõendeid vaimse tervise probleemide kohta, mis võivad olla tingitud selles riigis toimunud traumeerivast sündmusest, tellima kohtumeditiinilise ekspertiisi taotleja vaimse tervise kohta, kui ta leiab, et see ekspertiis on taotluse hindamise seisukohast asjakohane või vajalik.

2. Direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 punkte a–c koostoimes direktiivi 2005/85 artikli 8 lõike 2 punkti b ja artikliga 39 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47

tuleb tõlgendada nii, et

see kohustab esimese astme kohut – võttes arvesse tema kohustust tagada tõhus õiguskaitsevahend tuvastava asutuse otsuse peale – koguma esiteks täpset ja ajakohast teavet varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotleja päritoluriigi kohta ning teiseks juhul, kui on kaudseid tõendeid vaimse tervise probleemide kohta, mis võivad olla tingitud selles riigis toimunud traumeerivast sündmusest, tellima kohtumeditiinilise ekspertiisi taotleja vaimse tervise kohta, kui ta leiab, et see ekspertiis on taotluse hindamise seisukohast asjakohane või vajalik.

Arvestades, kui olulised põhiõigused varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotluse raames mängus on, ei tohi tõendamiskoormis juhul, kui tuvastav asutus ja esimese astme kohus rikuvad kohustust teha taotluse *asjakohane läbivaatamine*, selle tõendamisel, et rikkumise puudumise korral oleks otsus võinud olla teistsugune, jääda taotleja kanda.

3. Juhul kui pagulas- ja rahvusvahelise kaitse seisundi andmise menetluse kogukestus viib pagulas- ja rahvusvahelise kaitse seisundi taotleja kaitseõiguste rikkumiseni, võib mõistliku tähtaja eiramine juba iseenesest õigustada seda, et otsus, millega need taotlused jäeti rahuldamata, tühistatakse – mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Liikmesriik ei saa tugineda selle menetluse ajal toimunud õigusaktide muutmistele, et õigustada seda, et rikuti kohustust teha rahvusvahelise kaitse taotluste kohta otsus mõistliku aja jooksul.

4. Direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 punkti c ja lõike 5 punkti e

tuleb tõlgendada nii, et

esialgses pagulasseisundi taotluses tehtud valeavaldus, mille taotleja esimesel võimalusel tagasi võttis, olles seda selgitanud, ei õigusta tema usaldusväärse kahtluse alla seadmist.