



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PAOLO MENGOTZI
esitatud 3. mail 2016¹

Kohtuasi C-560/14

M

versus

Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supreme Court (Iirimaa))

Eelotsusetaotlus — Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Direktiiv 2004/83/EÜ — Miinimumnõuded, mis peavad olema täidetud, et saada pagulase või rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus — Täiendav kaitse — Selle siseriikliku menetluse nõuetekohasus, mida järgiti täiendava kaitse taotluse läbivaatamisel pärast seda, kui pagulasseisundi taotlus oli jäetud rahuldamata — Õigus olla ära kuulatud — Ulatus — Suulise ärakuulamise vajadus — Õigus nimetada tunnistajaid ja risküsitleda neid

Käesolev kohtuasi annab E

uroopa Kohtule võimaluse

1. veelgi täpsustada, missugune on õiguse olla ära kuulatud ulatus liidu õiguses² konkreetselt seoses täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetlusega direktiivi 2004/83³ tähenduses.

2. Iirimaa Supreme Court (kõrgeim kohus) esitas oma eelotsusetaotluse Euroopa Kohtule kassatsioonimenetluse raames, milles talle on esitatud kassatsioonkaebus kohtuotsuse peale, mille High Court (esimese astme kohus) tegi pärast seda, kui Euroopa Kohus oli teinud otsuse kohtuasjas M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744). Supreme Courti (kõrgeim kohus) eelotsuse küsimus puudutab Iirimaa faktiliste asjaolude aset leidmise hetkel kehtinud rahvusvahelise kaitse andmise süsteemi konteksti,

1 — Algkeel: itaalia.

2 — Euroopa Kohus on hiljuti mitmel korral arutanud küsimusi, mis puudutavad õigust olla ära kuulatud menetluses. Peale 22. novembri 2012. aasta kohtuotsuse M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) – mille jätkuks on esitatud käesolev eelotsusetaotlus – vt teiste hulgas kohtuotsused 10.9.2013, G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533), 3.7.2014, Kamino International Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041), 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) ning 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431). Vt õiguse kohta olla ära kuulatud viimasena ka kohtuotsus 17.3.2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175).

3 — Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96). Direktiiv 2004/83 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).

mille kohta on Euroopa Kohtule esitatud juba mitmesuguseid eelotsuse küsimusi.⁴ Iirimaa juba kahel korral muudetud õigusnormide⁵ eripära seisnes selles, et oli otsustatud luua kaheosaline süsteem, mida iseloomustab kahe eraldi erimenetluse olemasolu: üks esiteks varjupaigataotluse läbivaatamiseks ja teine täiendava kaitse taotluse läbivaatamiseks.

3. Kohtuotsuses M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) rõhutas Euroopa Kohus, kui tähtis on, et niisugust laadi süsteemis oleks õigus olla ära kuulatud⁶ täielikult tagatud mõlemas menetluses, sest see õigus on põhiõigus. Käesoleva kohtuasja materjalidest ilmneb siiski, et menetlusosalised on kohtuotsust M.M. küsimuses, missuguse ulatuse peaks Euroopa Kohus täpselt sellele õigusele andma, tõlgendanud erinevalt. Konkreetsemalt on menetlusosalised eriarvamusel küsimuses, kas sellest kohtuotsusest tuleneb või mitte, et selleks, et õigus olla ära kuulatud oleks niisugust laadi süsteemis täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluses täielikult tagatud, on vaja, et taotlejale korraldataks haldusasutuses, mis teeb tema taotluse kohta otsuse, suuline ärakuulamine, kuhu saab kutsuda tunnistajaid, kui suuline ärakuulamine leidis aset juba eelnevas menetluses, milles vaadati läbi tema varjupaigataotlust. See ongi sisuliselt küsimus, millele Euroopa Kohus peab käesolevas kohtuasjas vastama.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Vastavalt direktiivi 2004/83 artiklile 1 on selle direktiivi eesmärk sätestada esiteks kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute pagulasteks või muidu rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks kvalifitseerimise miinimumnõuded ning teiseks antud kaitse sisu.

5. Vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 2 punktile e on täiendava kaitse nõuetele vastav isik kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kellega seoses on ilmnenud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasema alalise elukoha riiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju vastavalt artiklile 15. Selle viimase artikli kohaselt peetakse tõsiseks kahjuks surmanuhtlust või hukkamist (punkt a) või taotleja piinamist või ebainimlikku või väärikut alandavat kohtlemist või karistamist (punkt b) või ka tõsist ja individuaalset ohtu tsiviilisiku elule või isikupuutumatussele juhusliku vägivalda tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul (punkt c).

4 — Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus käsitleda seda menetlust kolmes kohtuasjas, nimelt kohtuotsustes 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744), 31.1.2013, HID ja BA (C-175/11, EU:C:2013:45) ning 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302). See menetlus on arutuse all ka pooleliolevas kohtuasjas C-429/15, Danqua.

5 — Vt 9. joonealune märkus tagapool.

6 — Näib, et prantsuskeelse mõiste „droit d'être entendu“ („right to be heard“ inglise keeles, „Recht auf Anhörung“ saksa keeles, „Derecho a ser oído“ hispaania keeles) tõlkimisel itaalia keelde ei valitse ühtlust. Euroopa Kohtu praktika itaaliakeelses versioonis on kasutatud kord terminit „diritto al contraddittorio“ („õigus võistlevale menetlusele“) (vt näiteks kohtuotsus, 22.11.2012, M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, punktid 82, 85 või 87), teine kord terminit „diritto di essere sentito“ („õigus olla ära kuulatud“) (vt näiteks kohtuotsused, 10.9.2013, G. ja R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punktid 27, 28 või 32, või 17.3.2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, punktid 21 või 35) ning kord jälle terminit „diritto di essere ascoltato“ („õigus olla ära kuulatud“) (vt näiteks kohtuotsus 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punktid 1, 28 või 30); see termin vastab terminile, mida on kasutatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 41 lõike 2 punktis a ning see vastab sõnasõnalt eespool näidatud terminitele, mida on kasutatud prantsus-, inglise-, saksa- ja hispaaniakeelses versioonis). Kõnesolev õigus, mis on seotud ladinakeelsete sententsidega „audi alteram partem“ või „audiatur et altera pars“, on menetlusõigus, mis väljendab menetluses üldisemat kaitseõigust, millel on liidu õiguses käesoleva ettepaneku punktis 29 näidatud sisu. Keelelisest seisukohast on termin „diritto al contraddittorio“ („õigus võistlevale menetlusele“) itaalia õiguskeeles riigisisesele enam kasutusel, eelkõige seoses menetlustega, mis on laadilt kohtumenetlused. Sõnasõnalt toob see esile võistlevuse kui aspekti, st näitab, et selleks, et seda õigust oleks järgitud, on vaja, et asjaomasel isikul oleks võimalus vastata võimalikele vastuargumentidele või tema suhtes ebasoodsatele argumentidele, mis on menetluse käigus esitatud. Terminid „diritto di essere sentito“ („õigus olla ära kuulatud“) ja „diritto di essere ascoltato“ („õigus olla ära kuulatud“) rõhutavad seevastu peamiselt seda, et asjaomasel isikul peab olema võimalik väljendada menetluse jooksul oma seisukohta. Sõnade „sentito“ või „ascoltato“ kasutamine näib pealegi viitavat teataval määral sellele, et seda peab saama teha suuliselt. Käesolevas ettepanekus kasutan aga kõnesoleva õiguse tähistamiseks terminit „diritto di essere ascoltato“ („õigus olla ära kuulatud“), sest see on termin, mida on kasutatud esimeses õiguses ja mis vastab keelelisest aspektist suures osas teistele keeleversioonidele.

6. Direktiivi 2004/83 artiklis 4, mis paikneb selle II peatükis „Rahvusvahelise kaitse taotluste hindamine“, on antud juhiseid selle kohta, kuidas taotlustega seonduvaid fakte ja asjaolusid tuleb hinnata. Konkreetselt on selle lõike 1 teises lauses ette nähtud, et koostöös taotlejaga on liikmesriigi kohus hinnata rahvusvahelise kaitse taotluse asjaomaseid elemente. Selle artikli lõikest 3 ilmneb ka, et rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine peab toimuma individuaalsetel alustel ning et selle käigus arvestatakse tervet hulka selles lõikes 3 märgitud asjaolusid, mille hulgas on eelkõige selle lõike punkti c kohaselt taotleja individuaalne positsioon ja isiklikud asjaolud, et hinnata, kas taotleja suhtes toime pandud või võimalikud aktid annavad taotleja isiklikest asjaoludest lähtudes välja tagakiusamise või tõsise kahju mõõdu.

7. Direktiivis 2005/85⁷ on sätestatud pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuded. Selle direktiivi artiklis 3 on määratud kindlaks direktiivi kohaldamisala ja sätestatud lõikes 1, et seda direktiivi kohaldatakse kõikide varjupaigataotluste suhtes. Sama artikli lõikes 3 on siiski sätestatud, et „[k]ui liikmesriigid kasutavad menetlust või kehtestavad menetluse, kus varjupaigataotlusi vaadatakse läbi nii Genfi konventsioonil põhinevate taotlustena kui muud liiki rahvusvahelise kaitse taotlustena, mis on määratletud direktiivi 2004/83/EÜ artiklis 15, kohaldavad nad käesolevat direktiivi kogu menetluse vältel“. Selle artikli lõikes 4 on nähtud ette, et „[l]isaks sellele võivad liikmesriigid kohaldada käesolevat direktiivi menetluste puhul, kus tehakse otsus mis tahes liiki rahvusvahelise kaitse taotluste kohta“.

8. Direktiivi 2005/85 artikli 12 „Küsitlus“ lõikes 1 on sätestatud, et „[e]nne, kui tuvastav asutus võtab vastu otsuse, antakse varjupaigataotlejale võimalus tema varjupaigataotlusega seonduvaks küsitluseks, mille viib läbi siseriiklike seaduste alusel pädevaks tunnistatud isik“. Selle artikli lõigete 2 ja 3 kohaselt võib niisuguse küsitluse ära jätta mitmel nendes lõigetes näidatud juhul.⁸

B. Siseriiklik õigus

9. Nagu eespool märgitud, kohaldati Iirimaaal käsitletava juhtumi faktiliste asjaolude suhtes kohaldatavate õigusnormide kehtivusajal varjupaigataotluse ja täiendava kaitse taotluse suhtes erinevaid erimenetlusi, millest teine toimus pärast esimese lõppu.

10. Täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetlust reguleeris European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 (2006. aasta kaitse saamise määrus), mille andis Minister for Justice, Equality and Law Reform (edaspidi „minister“) 9. oktoobril 2006 ning millega võeti konkreetselt üle direktiiv 2004/83.

7 — Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13). See direktiiv 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). Selles viimases direktiivis sätestati rahvusvahelise kaitse (pagulasseisund ja kaitse isikutele, kes ei ole pagulased, kuid satuvad oma päritoluriiki tagasipöördumisel tõsisesse ohtu) andmise ja äravõtmise ühised menetlused. Nagu näitab selle direktiivi põhjendus 58, ei ole see EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokolli nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artiklite 1 ja 2 ning artikli 4a lõike 1 kohaselt Iirimaaale siiski siduv.

8 — Konkreetsemalt võib selle artikli lõike 2 kohaselt küsitluse ära jätta siis, kui tuvastav asutus saab võtta vastu positiivse otsuse olemasolevate tõendite alusel (punkt a) või kui pädev asutus on taotlejaga juba kohtunud seoses tema abistamisega taotluse täitmisel ning taotlust puudutava olulise teabe esitamisega (punkt b) või kui tuvastav asutus leiab taotleja poolt esitatud teabe põhjalikul uurimisel, et taotlus on artikli 23 lõike 4 punktides a, c, g, h ja j nimetatud asjaolude tõttu põhjendamatu (punkt c). Sama artikli lõike 3 kohaselt võib küsitluse ära jätta ka juhul, kui see pole praktikas mõistlikult läbiviidav, eelkõige juhul, kui pädev asutus on seisukohal, et taotleja pole temast mitteolenevatel pärisvatel asjaoludel küsitluseks võimeline või suuteline.

11. Selles määruses ei olnud ühtegi õigusnormi, mis oleks näinud ette, et täiendava kaitse taotleja tuleb tema taotluse läbivaatamisel küsitluse käigus ära kuulata. Täiendava kaitse taotluste läbivaatamise menetluse regulatsiooni muudeti vahepeal kahel korral,⁹ kuid need muudatused ei ole käsitletaval juhul *rationae temporis* asjasepuutuvad.

II. Faktilised asjaolud, siseriiklik menetlus ja eelotsuse küsimused

12. M. varjupaigataotluse ja täiendava kaitse taotluse läbivaatamise menetluste käiku Iirimaa ametiasutustes on üksikasjalikult kirjeldatud kohtuotsuse M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) punktides 39–46, millele ma sõnaselgelt viitan. Käesolevas kohtuasjas on vaja meenutada ainult seda, et tutsi etnilisest rühmast Rwanda kodanik M. sisenen Iirimaa territooriumile esimest korda 2006. aastal üliõpilasviisiga ning selle viisa aegumisel 2008. aastal esitas pagulasseisundi tunnustamise taotluse. Menetluses, milles vaadati läbi seda taotlust, kuulati M. ära küsitluse käigus, mis toimus pagulasseisundi tunnustamise taotluste läbivaatamise eest vastutava voliniku büroos (Office of the Refugee Application Commissioner). M. esitas selle organi keelduva otsuse peale kaebuse põgenike kaebusi läbi vaatavale vaidlustuskomisjonile (Refugee Appeal Tribunal), kes jättis menetluses, mis oli eranditult kirjalik, M. varjupaigataotluse lõplikult rahuldamata, leides, et tema väited tagakiusamisohu kohta, mis teda tagasipöördumisel Rwandasse ähvardavat, on väheusutavad.

13. M. esitas 2008. aasta detsembris ministrile täiendava kaitse taotluse, mis jäeti samuti rahuldamata. Minister leidis oma keelduvas otsuses – mille ta tegi M. tema täiendava kaitse taotluse küsimuses suuliselt üldse ära kuulamata –, et viimane ei ole tõendanud, et on alust arvata, et talle saab tagasipöördumisel Rwandasse osaks oht kanda tõsist kahju direktiivi 2004/83 artikli 15 tähenduses. Menetlusedokumentidest ilmneb, et minister põhjendas seda otsust peamiselt ainult eespool esitatud põhjendustega, mille tõttu jäeti rahuldamata M. varjupaigataotlus.

14. M. vaidlustas ministri otsuse High Courtis (esimese astme kohus), kes esitas kohtuasjas, milles arutati seda kaebust, Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse. Selles küsimuses paluti Euroopa Kohtul sisuliselt vastata, kas niisugusel juhul nagu M. juhtum, mil isik taotleb täiendava kaitse seisundi tunnustamist pärast seda, kui talle keelduti andmast pagulasseisundit, eeldab direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 1 sätestatud koostöökohustus, et liikmesriigi ametiasutus edastab juhul, kui kavatseb teha keelduva otsuse, enne selle otsuse tegemist taotlejale läbi viidud hindamise tulemused, andes talle nii võimaluse avaldada oma seisukohta kavandatava otsuse nende aspektide kohta, mis viitavad sellele, et otsus tuleb keelduv.

15. Kohtuotsuses M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) vastas Euroopa Kohus kõigepealt High Courti (esimese astme kohus) eelotsuse küsimusele eitavalt¹⁰ ning rõhutas siis punktis 75 jj konkreetselt nõuet, et mõlemas menetluses – st nii varjupaigamenetluses kui ka täiendavat kaitset puudutavas menetluses – järgitaks taotleja põhiõigusi ja eelkõige tema õigust olla ära kuulatud selles mõttes, et ta peab saama esitada tulemuslikult oma seisukohad enne, kui tehakse mis tahes otsus, millega keeldutakse andmast talle taotletud kaitset. Täpsemalt kinnitab Euroopa Kohus selle kohtuotsuse punkti 95 teises taandes, et niisuguses kaheosalises süsteemis nagu Iirimaa süsteem „ei tähenda asjaolu, et huvitatud isik on juba tema pagulasseisundi tunnustamise taotluse läbivaatamise käigus ära kuulatud, et sellise vorminõude võiks jätta täitmata täiendava kaitse taotluse läbivaatamise menetluses“.

9 — Esimese muudatusega, mis võeti vastu 2013. aastal, säilitati kaheosaline süsteem, kuid nähti ette, et taotleja küsitlemine tuleb läbi viia ka menetluses, milles vaadatakse läbi tema täiendava kaitse taotlust (vt European Union (Subsidiary Protection) Regulations 2013, 2013. aasta S.I.426). Iirimaa valitsuse ütlustest kohtuistungil ilmneb, et teise muudatusega, mis võeti vastu 2015. aastal, tühistati kaheosaline süsteem ja kehtestati mõlema taotluse läbivaatamiseks üks süsteem.

10 — Konkreetselt leidis Euroopa Kohus, et niisuguses kaheosalises süsteemis nagu Iirimaa süsteem ei tohi seda koostöökohustust tõlgendada nii, et pädev siseriiklik asutus peab enne oma otsuse tegemist teatama taotlejale, et kavatseb teha tema taotluse kohta keelduva otsuse, ning edastama talle argumendid, mille põhjal ta kavatseb taotluse rahuldamata jätta, et viimane saaks esitada selles küsimuses oma seisukoha. Vt kohtuotsus, 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) punkt 74 ja punkti 95 esimene taane.

16. Euroopa Kohtu otsuse tulemusena tegi High Court (esimese astme kohus) 23. jaanuaril 2013 oma otsuse¹¹. Ta asus seisukohale, et vastupidi M. väitele ei soovinud Euroopa Kohus kohtuotsuses M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) kinnitada, et niisuguses kaheosalises süsteemis nagu liri süsteem on taotlejal liidu õiguse kohaselt üldiselt õigus isiklikule ärakuulamisele menetluses, milles vaadatakse läbi täiendava kaitse taotlust, ehkki paljudel juhtudel võib niisugune õigus olemas olla. High Court (esimese astme kohus) tühistas sellegipoolest ministri otsuse, leides, et käsitletaval juhul ei järginud viimane M. õigust olla ära kuulatud menetluses, milles vaadati läbi täiendava kaitse taotlust. High Court tuvastas nimelt, et esiteks tegi minister oma otsuse täielikult varjupaigataotluse läbivaatamise raames tuvastatud ebasoodsate asjaolude põhjal, mis puudutab M. kahju, mida ta kannaks, kui pöörduks tagasi Rwandasse, ning teiseks ei viinud ta läbi mingit nende väidete sõltumatut eraldi analüüsi, millega M. oma taotlust põhjendas.¹²

17. Minister, Iirimaa ja Attorney General (peaprokurör) vaidlustasid High Courti (esimese astme kohus) otsuse eelotsusetaotluse esitanud kohtus, väites, et see kohus tõlgendas kohtuotsust M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) valesti. M. esitas omalt poolt vastukassatsioonkaebuse, milles ta väidab, et vastupidi High Courti (esimese astme kohus) seisukohale tuleneb Euroopa Kohtu eespool viidatud otsusest, et M.-l on menetluses, milles vaadatakse läbi tema täiendava kaitse taotlust, õigus küsitlusele.

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et on tarvis saada selgus küsimuses, kuidas juhiseid, mille Euroopa Kohus on andnud kohtuotsuse M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) punktis 85 jj, on õige kohaldada niisugusel juhul nagu käesolev, mil varjupaigataotluse ja täiendava kaitse taotluse läbivaatamiseks eksisteerib kaks eraldi menetlust.

19. Selles olukorras otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus põhimenetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas „õigus olla ära kuulatud“ eeldab Euroopa Liidu õiguses seda, et direktiivi 2004/83 kohaselt täiendava kaitse taotluse esitanud isikule tuleb võimaldada seoses selle taotlusega suuline menetlus, sealhulgas õigus kutsuda või risküsitleda tunnistajaid, kui see taotlus on esitatud olukorras, kus asjaomane liikmesriik vaatab pagulasseisundi tunnustamise taotluse ja täiendava kaitse taotluse läbi teineteise järel vastavalt kahes eraldi menetluses?“

III. Menetlus Euroopa Kohtus

20. Eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 5. detsembril 2014. Seisukohti esitasid M., Iirimaa, Prantsuse ja Tšehhi valitsus ning Euroopa Komisjon. Kohtuistungil, mis toimus 18. veebruaril 2016, olid esindatud M., Iirimaa valitsus ja komisjon.

11 — High Courti (esimese astme kohus) 23. jaanuari 2013. aasta otsus kohtuasjas M.M. vs. Minister for Justice & Anor, kohtuasi 2011 8 JR, [2013] IEHC 9.

12 — *Ibid.*, punkt 46. Täpsemalt leidis High Court (esimese astme kohus) selle kohtuotsuse punktis 47, et selleks, et õigust olla ära kuulatud saaks pidada õiguseks, mis isikul ka tegelikult on 22. novembri 2012. aasta kohtuotsuse M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) tähenduses, on vaja, et kõnesolevas menetluses: i) palutakse taotlejal esitada oma seisukohad kõikide tema varjupaigataotlust puudutavas menetluses tuvastatud ebasoodsate asjaolude kohta, mis puudutavad tema usutavust; ii) antakse taotlejale täiesti uus võimalus vaadata uuesti läbi kõik küsimused, mis on seotud tema täiendava kaitse taotlusega; iii) viiakse läbi taotleja usutavuse täiesti uus hindamine, milles ainuüksi asjaolu, et põgenike kaebusi läbi vaatav vaidlustuskomisjon tegi selles küsimuses keelduva otsuse, ei ole iseenesest piisav ega usutavuse uuel hindamisel otseselt asjakohane.

IV. Õiguslik analüüs

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma eelotsuse küsimusega sisuliselt, kas liidu õiguses tuleb õigust olla ära kuulatud igas menetluses tõlgendada nii, et kui täiendava kaitse seisundi tunnustamise taotlus esitatakse liikmesriigis, mis on näinud ette kaks eraldi menetlust – mis toimuvad teineteise järel – vastavalt varjupaigataotluse ja täiendava kaitse taotluse läbivaatamiseks, eeldab see õigus tingimata, et taotlejale võimaldataks tema täiendava kaitse taotluse küsimuses suuline ärakuulamine, millele tal on õigus kutsuda tunnistajaid ja risküsitleda neid.

22. Nagu juba märgitud, moodustab käesolev eelotsusetaotlus jätku Euroopa Kohtu otsusele kohtuasjas M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744), mille tõlgendus on eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva vaidluse lahendamisel määrav. Selle kohtuasja pooled ja menetlusosalised käesolevas kohtuasjas on küsimuses, kuidas seda kohtuotsust tuleb tõlgendada, vastupidistel seisukohtadel.

23. M. väidab ühelt poolt, et viidatud kohtuotsuses nõustus Euroopa Kohus, et täiendava kaitse taotlejale tuleb selleks, et niisugusel juhtumil nagu põhikohtuasjas võiks asuda seisukohale, et tema õigust olla ära kuulatud on järgitud, võimaldada suuline ärakuulamine. Ka komisjon arvab, et niisugusel juhul nagu käesolev, on õiguse olla ära kuulatud järgimiseks tarvis korraldada suuline ärakuulamine. Iirimaa valitsus – kelle seisukohta toetavad Prantsuse ja Tšehhi valitsus – väidab teiselt poolt vastupidist ning leiab, et niisugusel juhul piisab õiguse olla ära kuulatud järgimiseks sellest, kui taotlejal oli võimalus esitada – kas või ainult kirjalikult – oma ammendav seisukoht kõikide põhjuste kohta, miks ta oma täiendava kaitse taotluse esitas.

24. Et käesolev eelotsusetaotlus tõstatab – nagu tõstatas ka kohtuasi M.M. – üldiselt küsimuse, missugune on õiguse olla ära kuulatud ulatus liidu õiguses niisuguses konkreetses olukorras nagu põhikohtuasjas käsitletav,¹³ pean eelotsuse küsimusele vastamisel vajalikuks meenutada lühidalt põhimõtteid, mille on sedastanud Euroopa Kohus oma hiljutises seda õigust puudutavas kohtupraktikas.

A. Kohtupraktika põhimõtted, mis puudutavad õigust olla ära kuulatud liidu õiguses

25. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on kaitseõiguste tagamine liidu õiguse üks aluspõhimõte ja õigust olla ära kuulatud kõigis menetlustes on osa sellest aluspõhimõttest.¹⁴

26. Iga isiku õigus olla ära kuulatud ükskõik missuguses menetluses enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada, on nüüd sõnaselgelt ette nähtud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 41 lõike 2 punktis a kui õiguse heale haldusele väljendus.¹⁵

27. Nagu ma hiljuti meenutasin,¹⁶ valitsevad küsimuses, kas harta artikkel 41 on liikmesriikide suhtes kohaldatav, kui nad viivad ellu liidu õigust,¹⁷ kohtupraktikas vastukäivad seisukohad. Esimese kohtupraktika suuna kohaselt – millega nõustun ka mina¹⁸ – on selle artikli näol tegemist üldkohaldatava õigusnormiga, mida ei kohaldata mitte ainult liidu institutsioonide, asutuste ja organite

13 — Vt kohtuotsus, 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 73).

14 — Kohtuotsused, 18.12.2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, punkt 36), 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punktid 81 ja 82 ning seal viidatud kohtupraktika) ja 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

15 — Kohtuotsus, 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

16 — Vt minu ettepanek, kohtuasi Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3, punkt 28).

17 — St kui siseriiklikud meetmed, mille nad võtavad, kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse. Vt kohtuotsus, 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punktid 18 ja 21).

18 — Vt minu ettepanek, kohtuasi Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3, punkt 32).

suhtes, vaid ka liikmesriikide suhtes, kui nad võtavad meetmeid liidu õiguse elluviimiseks.¹⁹ Teine kohtupraktika suund rajaneb selle sätte sõnasõnalisel sisul, mis viitab sõnaselgelt ainult liidu institutsioonidele, asutustele ja organitele, mitte liikmesriikidele. See suund teeb siit järelduse, et niisuguse isiku õigus olla ära kuulatud, kes on osaline liikmesriigi ametiasutuses toimivas menetluses, milles see asutus rakendab liidu õigust, ei põhine mitte harta artiklil 41, vaid liidu õiguse üldpõhimõttel, milleks on kaitseõiguste järgimise põhimõte.²⁰

28. Käesolevas kohtuasjas ei ole nimetatud küsimusel – millel on küll teatav tähtsus selle õigusliku aluse täpsel kindlaksmääramisel, millel M. õigus olla ära kuulatud põhineb, – tegelikult praktilist tähtsust, nagu komisjon kohtuistungil märkis, sest on väljaspool kahtlust, et Iirimaa ametiasutustes tuleb seda õigust järgida, olenemata sellest, kas see põhineb harta artiklil 41 või liidu õiguse üldpõhimõttel.

29. Mis puudutab õiguse olla ära kuulatud sisu, siis Euroopa Kohtu praktikast ilmneb, et see õigus tagab igale isikule võimaluse teha haldusmenetluses enne niisuguse otsuse langetamist, mis võib kahjustada tema huve, tegelikult ja tõhusalt teatavaks oma seisukoht.²¹ Nimetatud õigus eeldab ka, et haldusasutus võtab nõuetekohaselt arvesse huvitatud isiku esitatud märkusi, kui ta hindab hoolikalt ja erapooletult kõiki käsitletaval juhul asjakohaseid tõendeid ja põhjendab oma otsust üksikasjalikult.²²

30. On märgitud, et õigus olla ära kuulatud täidab kahte ülesannet: esiteks uurida tegelikku olukorda ja tuvastada faktilised asjaolud nii täpselt ja õigesti kui võimalik ning teiseks tagada asjaomase isiku tõhus kaitse. Selle õiguse eesmärk on tegelikult tagada, et iga otsus, mis avaldab isikule ebasoodsat mõju, tehtaks kõikidest asjaoludest täielikult teadlikuna,²³ ning eelkõige on selle eesmärk võimaldada pädeval asutusel parandada viga või asjaomasel isikul esitada oma isikliku olukorra asjaolud, mis tagavad selle, et otsus tehakse või seda ei tehta, või siis selle, et otsusel on pigem niisugune kui teistsugune sisu.²⁴

31. Iga kord, kui liikmesriikide haldusasutused võtavad meetmeid, mis kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse, on neil kohustus järgida niisuguste otsuste adressaatide kaitseõigusi – ja seega ka õigust olla ära kuulatud –, mis nende adressaatide huve oluliselt mõjutavad, ning ka siis, kui kohaldatavad õigusnormid niisugust formaalsust sõnaselgelt ette ei näe.²⁵

32. Kohtupraktikast ilmneb, et kui liidu õiguses ei ole kehtestatud teatava menetluse raames kaitseõiguste järgimise tingimusi, tuleb need tingimused kindlaks määrata siseriiklikus õiguses, kusjuures seejuures kehtestatavad meetmed peavad olema samalaadsed meetmetega, mis on ette nähtud eraõiguslike isikute puhul siseriikliku õiguse kohaldamisalasse jäävates sarnastes olukordades

19 — Kohtuotsused, 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 84) ja 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punktid 49 ja 50). Vt ka kaudselt kohtuotsus, 3.7.2014, Kamino International Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, punkt 29), milles piirduti sellega, et välistati harta artikli 41 lõike 2 kohaldatavus *rationae temporis* juhtumi suhtes, mida põhikohtuasjas käsitleti. Seda seisukohta pooldasid mitmel korral kohtujuristid. Peale minu viidatud ettepaneku kohtuasjas Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3) ja minu ettepaneku kohtuasjas CO Sociedad de Gestion y Participación jt (C-18/14, EU:C:2015:95, 48. joonealune märkus) tuleb viidata kohtujurist Wathélet' seisukohale kohtuasjas G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, punktid 49–53) ning tema ettepanekutele kohtuasjades Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, punkt 56) ja Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, punktid 46–48).

20 — See kohtupraktika suund tuleneb mitmest hiljutisest kohtuotsusest. Vt kohtuotsused, 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punkt 28), 17.7.2014, Y S ja Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, punkt 67), 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 44) ja 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punktid 32 ja 33).

21 — Kohtuotsused, 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 87 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 36).

22 — Kohtuotsused, 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 88) ja 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 48).

23 — Vt kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi M.M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punktid 35 ja 36) ja kohtujuristi ettepanek, Wathélet, kohtuasi Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, punkt 58). Vt selle kohta ka kohtuotsus, 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 59).

24 — Vt kohtuotsused, 18.12.2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, punkt 49), 3.7.2014, Kamino International Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, punkt 38) ja 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 37).

25 — Kohtuotsused, 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punktid 49 ja 50 ning seal viidatud kohtupraktika) ja 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punktid 39 ja 40).

(võrdväarsuse põhimõte) ja need ei tohi muuta liidu õiguskorras ette nähtud õiguste kasutamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte).²⁶ Võrdväarsuse ja tõhususe nõuded väljendavad liikmesriikide üldist kohustust tagada isikutele liidu õigusest tulenevate kaitseõiguste järgimine, eeskätt seoses menetlusnormidega.²⁷

33. Põhiõigused, näiteks kaitseõiguste järgimine, ei ole siiski absoluutsed õigused, vaid nende suhtes võib kehtestada piiranguid, tingimusel et piirangud vastavad tõepoolest kõnealuse meetmega taotletud üldise huvi eesmärkidele ega kujuta neid eesmärke silmas pidades ülemäärast ja talumatut sekkumist, mis kahjustaks niimoodi tagatud õiguse olemust ennast.²⁸

34. Pealegi tuleb kaitseõiguste rikkumise esinemist analüüsida iga juhtumi konkreetsete asjaolude, eelkõige asjassepuutuva õigusakti laadi, selle vastuvõtmise konteksti ja asjaomast valdkonda reguleerivate õigusnormide põhjal.²⁹ Konkreetsemalt on Euroopa Kohus sõnaselgelt märkinud, et asjaomase isiku poolt oma õiguse olla enne tagasisaatmisotsuse vastuvõtmist ära kuulatud kasutamise tingimusi tuleb hinnata lähtudes kõnesolevate õigusnormide eesmärgist.³⁰

35. Eelnevatest kaalutlustest ilmneb, et liikmesriigid peavad adressaatide huve oluliselt mõjutavate otsuste adressaatide õiguse olla ära kuulatud järgimise tagamiseks vajalikud tingimused ja korra oma menetlusautonoomia piires kindlaks määrama Euroopa Kohtu kaitseõiguste järgimist käsitleva praktika üldises kontekstis niisugusena, nagu seda on kirjeldatud eelmistes punktides, ning lähtudes asjaomaste liidu õigusnormide süsteemist ja eesmärkidest,³¹ ning seda alati nii, et järgitakse eespool punktis 32 nimetatud võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid.

B. Õiguse olla ära kuulatud ulatus täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluses

36. Eelotsusetaotluse esitanud kohtus käsitletaval juhtumil ei sätesta liidu õigus täpseid norme, millega määrataks kindlaks tingimused ja kord, mis võimaldavad tagada haldusmenetluses täiendava kaitse taotluse esitanud kolmanda riigi kodaniku õiguse olla ära kuulatud järgimise.

37. Täpsemalt ei ole niisuguses normatiivses kontekstis, mis on asjassepuutuv eelotsusetaotluse esitanud kohtus, neid tingimusi ja seda korda sätestatud ei direktiivis 2004/83 – mis ei käsitle rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise suhtes kohaldatavaid menetlusnorme³² – ega direktiivis 2005/85 – mis ei ole selle artikli 3 järgi kohaldatav täiendava kaitse taotluste suhtes –, v.a juhtum, mil liikmesriik kehtestab ühe menetluse mõlema rahvusvahelise kaitse taotluse (varjupaigataotluse ja täiendava kaitse taotluse) läbivaatamiseks,³³ nagu see ei olnud – nagu nägime – Iirimaa kohtuasja faktiliste asjaolude aset leidmise hetkel kehtivate õigusnormide järgi.³⁴

26 — Vt selle kohta kohtuotsused, 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 41). Vt ka kohtuotsus, 17.3.2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

27 — Vt selle kohta kohtuotsused, 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 42).

28 — Vt kohtuotsused, 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 53) ja 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 — Vt kohtuotsused, 18.7.2013, komisjon jt vs. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 102 ja seal viidatud kohtupraktika), 10.9.2013, G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533 punkt 34) ning 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 54).

30 — Vt selle kohta kohtuotsus, 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 45).

31 — Vt selle kohta kohtuotsused, 10.9.2013, G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 37) ja 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 55).

32 — Vt kohtuotsused, 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punktid 72 ja 73) ning 2.12.2014, A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punkt 47).

33 — Vt kohtuotsused, 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 79) ja 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punktid 38–40).

34 — Selles küsimuses tuleb märkida, et uue direktiivi 2013/32 järgi – mis ei ole käsitletaval juhul kohaldatav (vt 7. joonealune märkus eespool) – ei ole ühe ja sama menetluse ettenägemine enam lihtsalt võimalus, nagu oli direktiivi 2005/85 kehtivusaajal, vaid see kujutab endast nüüd kohustust. Vt selle kohta direktiivi 2013/32 põhjendus 11 ja artikli 10 lõige 2 ning kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi N. (C-604/12, EU:C:2013:714, punktid 55 ja 56).

38. Järeldusest, et direktiiv 2005/85 ei ole kohaldatav, tuleneb, et suulise ärakuulamise õiguse olemasolu M. täiendava kaitse taotlust puudutavas menetluses ei ole mingil juhul võimalik analüüsida direktiivi 2005/85 artiklist 12 lähtudes. Seda õigusnormi ei saa käsitleta juhul kohaldada, isegi mitte analoogia alusel. Nagu Iirimaa õigesti rõhutas, selle kohaldamine – kas või kaudselt – tooks nimelt kaasa esiteks selle, et esiteks muudetakse liikmesriigi seadusandja valik, mis seisneb selles, et direktiivi 2005/85 kehtivusaajal kehtestati varjupaigataotluse ja täiendava kaitse taotluse suhtes erinev menetluskord, tulemuseks ning teiseks võetaks selle direktiivi artikli 3 lõigetelt 3 ja 4 kasulik mõju, sest seda normatiivakti kohustatakse sisuliselt kohaldama ka juhtudel, mil see ei ole kohaldatav.

39. Et liidu õiguses ei ole konkreetseid õigusnorme kehtestatud, ilmneb eespool punktis 32 nimetatud kohtupraktikast, et menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt on selle korra kindlaksmääramine järelikult iga liikmesriigi pädevuses ning ta peab seejuures tagama põhiõiguste ning võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtte järgimise.³⁵

40. Täpsemalt eeldab nõue tagada liidu täiendavat kaitset käsitlevate õigusnormide tõhusus seda, et siseriiklike menetlusnormidega nähakse sellise kaitse taotluste läbivaatamise menetluse käik ette niisugusena, et see tagab taotlejatele võimaluse tõesti kasutada neile direktiiviga 2004/83 antud õigusi.³⁶ Mis puudutab konkreetset käsitletavat juhtumit, siis see eeldab, et siseriiklike õigusnormidega tuleb näha ette õiguse olla menetluses ära kuulatud kasutamise niisugused tingimused ja selline kord, mis tagavad asjaomastele isikutele täiendava kaitse seisundiga kaasnevate õiguste tegeliku kasutamise.

41. Selles küsimuses ilmneb käesoleva ettepaneku punktides 34 ja 35 viidatud kohtupraktikast, et käsitleta juhul tuleb õiguse olla ära kuulatud ulatust ning selle õiguse järgimiseks vajalikke menetluslikke tingimusi ja korda hinnata, võttes arvesse kõnesoleva menetluse, st direktiivis 2004/83 ette nähtud täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluse laadi ja eesmärgi.

42. Niisuguste täiendavat kaitset käsitlevate õigusnormidega, nagu on sätestatud direktiivis 2004/83, püütakse sõnaselgelt pakkuda „asjakohast staatust“ isikutele, kelle puhul ei ole küll täidetud pagulaseks tunnustamise tingimused, kuid kes vajavad siiski rahvusvahelist kaitset.³⁷ Täiendav kaitse on seega pagulaste jaoks ette nähtud kaitsega võrreldes teatavas vormis täiendav ehk lisakaitse,³⁸ mida tunnustatakse, kui on täidetud teistsugused nõuded kui need, mis peavad olema täidetud varjupaigaõiguse tunnustamiseks, ning millega antakse teistsugust laadi õigused kui need, mis antakse seoses pagulasseisundiga.³⁹

35 — Vt selle kohta ka kohtuotsus, 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 41). Liikmesriikide menetlusautonoomia piiri kohta, mis tuleneb võrdväärsuse põhimõttest, väitis M., et see põhimõtte eeldab, et liikmesriigis kehtiks varjupaigataotluse ja täiendava kaitse taotluse läbivaatamisel samasugune menetluskord (vt selle kohta kohtuasi C-429/15: Danqua, mis on praegu Euroopa Kohtus pooleli). Võrdväärsuse põhimõttele võib tugineda, väitmaks, et see keelab liikmesriigil kehtestada liidu õigusel põhinevate rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes ebasoodsamat menetluskorda kui siseriiklikul õigusel põhinevate rahvusvahelise kaitse taotluste suhtes (vt selle kohta kohtuotsused, 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 41). Tuleb siiski tõdeda, et nii pagulasseisundiga kui ka täiendava kaitse seisundiga kaasnev kaitse tulenevad direktiivi 2004/83 (mis omakorda põhineb esimese staatuse osas 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonil ja teise staatuse osas teistel rahvusvahelistel inimõigusi käsitlevatel õigusaktidel; vt selle kohta minu ettepanek, kohtuasi Diakite, C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 63) kohaldamisest. Kohtupraktikast ilmneb aga, et võrdväärsuse põhimõtte ei ole asjakohane olukordades, mis puudutavad taotlusi, mis põhinevad mõlemal liidu õigusel (vt selle kohta kohtuotsused, 6.10.2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 34, ja 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 74). Käesolev eelotsusetaotlus ei puuduta seega minu arvates mitte niivõrd võrdväärsuse põhimõtte järgimise kui tõhususe põhimõtte järgimise küsimust.

36 — Vt selle kohta kohtuotsus, 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 42).

37 — Vt Euroopa Ülemkogu 15. ja 16. oktoobril 1999 Tampere toimunud kohtumise järelduste punkt 14 ja direktiivi 2004/83 põhjendus 5. Vt selle kohta ka minu ettepanek, kohtuasi Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500, punkt 58 jj).

38 — Vt direktiivi 2004/83 põhjendus 24 ja kohtuotsus, 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punktid 30–32). Direktiivi 2011/95 kohta vt selle direktiivi põhjendused 6 ja 33 ning kohtuotsus, 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 31).

39 — Vt kohtuotsus, 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 92). Selles viimases küsimuses tuleb ka märkida, et nagu ilmneb direktiivi 2011/95 põhjendustest 8, 9 ja 39, soovis liidu seadusandja algselt direktiivi 2004/83 aluseks võetud lähenemisviisi muutes – vastuseks Stockholm programmi üleskutsel – kehtestada kõikidele rahvusvahelise kaitse saajatele ühtset seisundit ning otsustas seepärast anda täiendava kaitse seisundi saajatele samad õigused ja samad soodustused nagu pagulastele, v.a erandid, mis on vajalikud ja objektiivselt põhjendatud; vt kohtuotsus, 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 32).

43. Seda eesmärki silmas pidades on menetlusele, milles hinnatakse täiendava kaitse taotlust, eriomane see, et taotleja konkreetne individuaalne olukord etendab taotluse hindamisel põhirolli, mis ühtlasi kajastab direktiivis 2004/83 sätestatud.

44. Mis puudutab esiteks direktiivi 2004/83 artiklis 15 nimetatud tõsise kahju liike, mille esinemise oht on täiendava kaitse tunnustamise põhjenduseks,⁴⁰ siis nagu nähtub kohtupraktikast, eeldavad need kõik taotleja konkreetse individuaalse olukorra arvessevõtmist. Euroopa Kohus on nimelt täpsustanud, et selle artikli punktides a ja b sätestatu puudutab ainult olukordi, mil täiendava kaitse taotlejat ähvardab *konkreetselt* teatavat liiki kahju oht. Sama artikli punktis c määratletud kahju all mõeldakse küll üldisema kahju ohtu, ent Euroopa Kohus on ikkagi rõhutanud, et ka sel viimasel juhul võib taotleja konkreetne individuaalne olukord etendada lõpliku otsuse tegemisel määravat tähtsust. Euroopa Kohus on nimelt märkinud, et mida rohkem on taotleja võimeline tõendama, et ta on eriliselt puudutatud konkretselt talle omaste asjaolude tõttu, seda madalam on täiendava kaitse saamiseks nõutava juhusliku vägivalla tase.⁴¹

45. Teisalt ilmneb direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 3 punktist c veel sõnaselgelt, et rahvusvahelise kaitse taotluse ja seega ka täiendava kaitse taotluse läbivaatamisel tuleb hinnata taotleja individuaalset positsiooni ja isiklikke asjaolusid, et selgitada välja, kas taotleja isikliku olukorra asjaolusid arvestades annavad tema suhtes toime pandud või võimalikud aktid välja tõsise kahju mõõdu.

46. On ka õigesti märgitud, et täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetlust iseloomustab – täpselt samuti nagu pagulasseisundi andmise menetlustki – raske inimlik ja materiaalne olukord ning see puudutab asjaomase isiku põhiõiguste kaitset, mistõttu ongi tehtav otsus elulise tähtsusega. See menetlus on niisiis täiesti keskse tähtsusega asjaomase isiku jaoks, kes mitte ainult ei algata seda menetlust, vaid on ka ainus, kes võib konkreetselt kirjeldada oma isiklikku lugu – mis võib viia selle seisundi tunnustamiseni – ning konteksti, milles see lugu aset leidis.⁴²

47. Pealegi just täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluse eesmärkide ja laadi eripära ning aspektide tõttu, mis eristavad seda pagulasseisundi andmise menetlusest, rõhutaski Euroopa Kohus kohtuotsuses M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) väga, kui oluline on asjaomase isiku õigus olla ära kuulatud selles menetluses ning nõue, et see õigus oleks selles menetluses täielikult tagatud ja seda ka niisuguses kaheosalises süsteemis nagu põhikohtuasjas käsitletav.⁴³

48. Eelnevatest kaalutlustest tuleneb, et lähtudes täiendava kaitse seisundi tunnustamise eelduste olemasolu kontrollimisele suunatud menetluse konkreetsest laadist ja eesmärkidest, on nimetatud seisundiga kaasnevate õiguste tegelikuks kasutamiseks vaja, et asjaomane isik saaks selles menetluses *eriti tõhusalt* kasutada õigust olla ära kuulatud. Ainult siis, kui taotlejal on tõesti võimalus kirjeldada tulemuslikult ja tõhusalt oma isiklikku lugu ja konteksti, milles see lugu aset leidis, esitades pädevale haldusasutusele täielikult ja sobival viisil kõik faktid ja asjaolud, mis tema taotlust põhjendavad, saab ta oma selle direktiivis 2004/83 ette nähtud seisundiga kaasnevaid õigusi tõesti kasutada.

49. Selles küsimuses märgin, et õiguse olla ära kuulatud eriti tõhusa kasutamise tagamise nõue, millele ma äsja viitasin, kehtib samamoodi nii täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluses kui ka pagulasseisundi andmise menetluses. Ehkki nõuded, mis peavad olema nende kahe seisundi tunnustamiseks täidetud, on erinevad – nagu märgitud, on mõlemal menetlusel eespool

40 — Vt direktiivi 2004/83 artikli 2 punkt e ning kohtuotsused, 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 31), 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 18) ja 18.12.2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 30).

41 — Vt kohtuotsus, 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punktid 32, 33 ja 39). Vt ka kohtuotsus, 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 31).

42 — Kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi M.M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 43) ja kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi N. (C-604/12, EU:C:2013:714, punkt 49).

43 — Kohtuotsus, 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punktid 91 ja 92).

punktides 43–46 kirjeldatud omadused, milleks on keskne tähtsus taotleja isiku seisukohast ja eluline tähtsus tema huvide seisukohast, mis on mängus, ning taotleja konkreetse individuaalse positsiooni olulisus lõppotsuse tegemise seisukohast. Seda kinnitab lisaks asjaolu, et direktiivi 2004/83 eespool viidatud artikli 4 lõike 3 punkti c kohaldatakse mõlema seisundi suhtes.

50. Pealegi järeldub asjaolust, et nende kahe seisundi tunnustamisel lähtutakse erinevatest kriteeriumidest ning direktiivi 2004/83 eespool viidatud artikli 4 lõike 3 punktist c tulenevast nõudest, et taotleja individuaalset positsiooni ja isiklikke asjaolusid hinnatakse konkreetset ja eraldi, lähtudes kahest erinevast kriteeriumist (st esiteks tagakiusamisohust või teiseks tõsise kahju ohust), et õigus olla ära kuulatud kujutab nendes kahes menetluses menetluslikku tagatist, mis on seotud erinevate asjaoludega.

C. Kas täiendava kaitse taotleja on vaja suuliselt ära kuulata, et rahvusvahelise kaitse andmise kaheosalises süsteemis oleks järgitud õigust olla ära kuulatud?

51. Sellega seoses kerkib küsimus – mis on põhikohtuasjas keskse tähtsusega –, kas viidatud nõude, mille kohaselt tuleb täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluses tagada, et isik saaks õigust olla ära kuulatud tõesti kasutada, saab täita ainult asjaomase isiku isikliku ärakuulamisega või piisab rahvusvahelise kaitse andmise kaheosalises süsteemis vastupidi – nagu väidab Iirimaa valitsus – ainult kirjalike seisukohtade esitamise võimalusest, kui niisugune ärakuulamine leidis aset juba eelnevas menetluses, milles arutati pagulasseisundi andmist.

52. Selles küsimuses märkin, et kohtuotsusest M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) ei tulene – vastupidi sellele, mida näib arvavat M. –, et Euroopa Kohus oleks otsustanud, et täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluses on alati tingimata vaja korraldada asjaomase isiku suuline ärakuulamine.

53. Eelkõige ei ilmne niisugune tõlgendus Euroopa Kohtu seisukohast, mis on esitatud selle kohtuotsuse punkti 95 teise taande viimases lauses ja on sõnasõnalt ära toodud käesoleva ettepaneku punktis 15. Niisugust seisukohta tuleb tõlgendada kohtuotsuse kontekstis. Eelkõige kujutab see endast minu arvates vastust argumendile – mis Euroopa Kohtus esitati ja mida viimane mainib kohtuotsuse punktis 90 –, et kaheosalises süsteemis ei ole juhul, kui asjaomase isiku ärakuulamine leidis aset juba varjupaigataotluse läbivaatamise raames, „vaja huvitatud isikut täiendava kaitse taotluse hindamiseks uuesti ära kuulata, kuna see vorminõue kujutab endast mingil määral selle kordamist, mida välismaalane on väga sarnases asjas juba läbi teinud“.

54. Seda ja selle kohtuotsuse punkti 91 arvestades leian, et Euroopa Kohus soovis kinnitada, et asjaolu, et isiku suuline ärakuulamine leidis aset juba varjupaigataotluse läbivaatamise menetluses, ei eelda ega too kaheosalises süsteemis (lisan, et tingimata) kaasa seda, et isiku ärakuulamist ei pea toimuma täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluses, sest õigus olla ära kuulatud peab olema siiski täielikult tagatud ka selles viimases menetluses.

55. Kohtuotsust M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744) tuleb minu arvates siiski tõlgendada mitte niivõrd kinnitusena, et täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluses on isik vaja *tingimata* ära kuulata, vaid pigem nii, et selles on tungivalt meenutatud nõuet, et õigust olla ära kuulatud tuleb selles menetluses täielikult järgida ka kaheosalise süsteemi korral. Selline tõlgendus on lisaks täielikult kooskõlas ka varjupaiga valdkonna regulatsiooniga, milles on võimalikud erandid isikliku ärakuulamise korraldamise võimalusest.⁴⁴

⁴⁴ — Selles küsimuses tuleb märkida, et ehkki põhikohtuasja faktiliste asjaolude aset leidmise hetkel varjupaiga valdkonnas kehtinud liidu menetlusnormid (st direktiiv 2005/85) ei ole – nagu käesoleva ettepaneku punktides 37 ja 38 märgitud – käsitletaval juhtumil kohaldatavad, isegi mitte analoogia alusel, on punktis 48 siiski märgitud, et varjupaigataotluste ja täiendava kaitse taotluste läbivaatamise korra puhul kehtib ühine nõue, et menetluse käigus tuleb eriti tõhusalt tagada õigus olla ära kuulatud.

56. Kuigi niisugused kaalutlused ei kõnele sellest, et täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluses eksisteeriks *absoluutne* õigus isiklikule ärakuulamisele *kõikidel juhtudel*, paneb konkreetne nõue, et selles menetluses tuleb selle laadi ja eesmärkide tõttu eriti tõhusalt tagada õigus olla ära kuulatud, mind arvama, et taotleja isiklik ärakuulamine peab – vastupidi Iirimaa väitele – kujutama endast siiski reeglit, mitte erandit ning selle võib seega ära jätta ainult erandjuhtudel ja seda ka kaheosalises süsteemis.

57. Õigus olla täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluses ära kuulatud täidab – nagu eespool punktis 30 mainitud – niisugust otstarvet, et peab võimaldama pädeval ametiasutusel saada asjaomaselt isikult seisukoha faktiliste asjaolude kohta, mille tõttu ta oma taotluse esitas, et tagada esiteks tema tõhus kaitse ja teiseks see, et nimetatud ametiasutus teeb oma otsuse kõikidest asjaoludest teadlikuna.

58. Isiklik ärakuulamine on aga õiguse olla ära kuulatud maksimaalne väljendus. Taotlejale on see ainulaadne võimalus esitada isiklikult oma lugu ja vestelda otseselt isikuga, kes on kõige pädevam tema isiklikku olukorda arvesse võtma.⁴⁵ Sel juhul saab ta esitada võimalikud uued asjaolud, mis põhjendavad tema taotlust ja mida ei olnud tema argumentide hulgas, ning – ja eriti – esitada isiklikult selgitused võimalike tekkinud kahtluste või vastuolulisena tunduvate asjaolude kohta.

59. Pädevale siseriiklikule ametiasutusele on see ärakuulamine võimalus analüüsida konkreetset ka subjektiivset laadi asjaolusid, mida kirjalikult on seega raske eile tuua ja mis võivad olla tähtsusetud pagulasseisundi andmisel, kuid on seevastu tähtsad täiendava kaitse seisundi tunnustamisel.

60. Niisuguses menetluses nagu täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetlus, milles asjaomase isiku isik etendab kesksel rolli ja milles on tihti võimatu esitada dokumentaalseid tõendeid, kujutab isiklik ärakuulamine endast hetke, millel on sellest seisukohast põhiline tähtsus, ka taotleja isiku ja tema taotluses esitatud asjaolude usaldusväärsuse hindamisel.

61. Arvan, et eelnevad kaalutlused on õiged ka olukorras, kus täiendava kaitse seisundi tunnustamise taotlus põhineb – niisuguses kaheosalises süsteemis nagu Iirimaa kohtuasja faktiliste asjaolude aset leidmise hetkel kehtinud süsteem – samalaadsetel faktilistel asjaoludel nagu need, millel põhines rahuldumata jäetud varjupaigataotlus.

62. Nagu Euroopa Kohus kohtuotsuses M.M. märkis, peab juhul, kui liikmesriik on otsustanud kehtestada varjupaigataotluse ja täiendava kaitse taotluse läbivaatamiseks kaks eraldi menetlust, mis toimuvad teineteise järel, huvitatud isiku õigus olla ära kuulatud olema täielikult tagatud *mõlema* menetluse käigus.⁴⁶

63. Sellest ilmneb, et asjaolu, et õigust olla ära kuulatud järgiti täielikult eelnevas, st varjupaigamenetluses, ei tähenda, et eespool punktis 48 nimetatud konkreetne nõue tagada, et seda õigust saaks tõesti kasutada, on järgnevas, täiendava kaitse seisundi tunnustamise menetluses piiratud. Lisaks on õigus olla ära kuulatud – nagu märgitud eespool punktis 50 – nendes kahes menetluses seotud erinevate kriteeriumidega ja kujutab endast seepärast menetluslikku tagatist, mille kontekstid on erinevad.⁴⁷

45 — Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Bot, kohtuasi M.M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 83). Küsitluse otstarbe kohta vt ka kohtujuristi ettepanek, Sharpston, liidetud kohtuasjad A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111, punkt 68).

46 — Kohtuotsus, 22.11.2012, M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 91). Kohtujuristi kursiiv.

47 — See põhiline asjaolu eristabki käesolevat kohtuasja kohtuasjast Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), milles Euroopa Kohus tegi otsuse 5.11.2014, kus ta eitas, et õigus olla ära kuulatud tähendab, et tagasisaatmisotsuse tegemiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise (ELT 2008, L 348, lk 98) raames on vaja korraldada suuline ärakuulamine. Euroopa Kohus leidis, et tagasisaatmisotsus on ebaseadusliku riigis viibimise tuvastamise otsuse loogiline ja vajalik jätk ning enne selle teise otsuse tegemist kuulati asjaomane isik ära, teiste sõnadega leidis ta, et see tagasisaatmisotsus peab elamisloa andmisest keeldumisele automaatselt järgnema, ilma et oleks vaja esitada eraldi põhjendusi (vt kohtuotsuse punkt 72).

64. Sellest järeldub, et niisuguses kaheosalises süsteemis – mis kehtestati asjaomase liikmesriigi vaba valiku tulemusena – ei saa seda, mida haldusasutus tuvastas esimeses menetluses, *automaatselt* üle kanda teise menetlusse. Õiguse olla ära kuulatud järgimist ei ole võimalik „kanda“ üle ühest menetlusest teise. Niisuguses kontekstis nagu rahvusvaheline kaitse on sellised kaalutlused õiguse olla ära kuulatud suurt tähtsust arvestades õiged veelgi enam juhul, kui asjaolud leiti olevat ebausutavad, mis võib avaldada määravat mõju lõppotsusele.

65. Selles küsimuses tuleb veel märkida, et ehkki liidu õiguses ei ole konkreetseid õigusnorme, mis käsitleksid rahvusvahelise kaitse taotleja usutavuse hindamise korda, ning selle usutavuse hindamise menetluslikud tingimused määratakse kindlaks iga liikmesriigi õiguskorras,⁴⁸ on liikmesriikide menetlusautonoomia piiratud tõhususe põhimõttega, mis seisneb – nagu nägime – vajaduses tagada, et täiendavat kaitset käsitlevate õigusnormidega tagatud õigusi saaks tõesti kasutada, mis omakorda eeldab, et õigust olla ära kuulatud saab tõesti kasutada.⁴⁹

66. Lisaks on õiguse olla ära kuulatud tõlgendus, mille kohaselt tunnustatakse suulise ärakuulamise erilist tähtsust rahvusvahelise kaitse andmise menetluses, kooskõlas liidu seadusandja hiljutiste valikutega selles valdkonnas, sest see seadusandja vähendas esiteks direktiivis 2013/32 tunduvalt juhtumeid, mil küsitluse võib – nüüdsest ühtse – rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetluse raames ära jätta,⁵⁰ ning teiseks kehtestas määrusega nr 604/2013 (Dublin III)⁵¹ liikmesriikidele kohustuse viia läbi küsitlus menetluse raames, milles määratakse kindlaks liikmesriik, kes on pädev rahvusvahelise kaitse taotlust läbi vaatama.

67. Küsimuses, kas menetluse raames on õigus kutsuda tunnistajaid ja risküsitleda neid, märgin, et õiguse olla ära kuulatud küsitlusest, mis ilmneb käesoleva ettepaneku punktis 29 jj viidatud kohtupraktikast, ei tulene, et õigus olla ära kuulatud hõlmab tingimata ka niisugust õigust. See ei välista siiski, et liikmesriik võib oma seda valdkonda käsitlevate soodsamate õigusnormide kehtestamise ja säilitamise võimalust kasutades⁵² ette näha õiguse kutsuda menetluse raames tunnistajaid ja risküsitleda neid.

V. Ettepanek

68. Esitatud põhjustel teen Euroopa Kohtule niisiis ettepaneku vastata Supreme Courti (kõrgeim kohus) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Kui täiendava kaitse seisundi tunnustamise taotlus 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 tähenduses esitatakse liikmesriigis, milles on varjupaigataotluse ja täiendava kaitse taotluse läbivaatamiseks nähtud ette kaks eraldi menetlust, mis toimuvad teineteise järel, tuleb liidu

48 — Usutavuse hindamise kohta rahvusvahelise kaitse kontekstis vt kohtujuristi ettepanek, Sharpston, liidetud kohtuasjad A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111, punkt 50 jj).

49 — Vt punktid 40–48 eespool.

50 — Direktiivi 2013/32 artikli 14 kohaselt võib isikliku vestluse taotluse teemal nüüd ära jätta ainult kahel juhul: kui menetlev ametiasutus saab võtta vastu positiivse otsuse pagulasseisundi kohta olemasolevate tõendite alusel või kui pädev ametiasutus on seisukohal, et taotleja ei ole temast mitteolenevatel püsivatel asjaoludel vestluseks võimeline või suuteline.

51 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 604/2013, 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).

52 — Vt direktiivi 2004/83 artikkel 3 – mille kohta vt kohtuotsused, 9.11.2010, B (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 114) ja 18.12.2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 42) – ja direktiivi 2005/85 artikkel 5. Tunnistajate risküsitlemise õiguse puudumise kohta haldusmenetluses – ehkki liidu õiguse täiesti teises valdkonnas – vt kohtuotsus, 7.1.2004, Aalborg Portland jt vs. komisjon (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, punkt 200).

õiguses ette nähtud õigust olla ära kuulatud igas menetluses tõlgendada nii, et see õigus eeldab põhimõtteliselt taotleja isiklikku ärakuulamist, mille võib ära jätta ainult erandjuhtudel. Õigus olla ära kuulatud igas menetluses ei hõlma seejuures aga õigust kutsuda tunnistajaid ja risküsitleda neid.