

Anonüümseks muudetud versioon

Tõlge

C-651/19 - 1

Kohtuasi C-651/19

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

2. september 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

1. august 2019

Kassaator:

JP

Vastustaja:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[...]

I. Kassatsioonkaebuse ese

1. JP palub 18. oktoobril 2018 esitatud kassatsioonkaebusega tühistada 9. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus [...], mille on teinud Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus, Belgia) [...] [edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“].

II. Menetlus Conseil d'État's (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

2. [...] [lk 2] [...]

III. Asja läbivaatamisel olulised faktilised asjaolud

3. Pärast seda, kui tema esialgne varjupaigataotlus jäeti rahuldamata [...], esitas kassaator teiseks rahvusvahelise kaitse taotluse, mille Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinik) tunnistas 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riigi territooriumile sisenemise, riigis viibimise ja seal elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta (l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) artikli 57/6/2 lõike 1 esimese lõigu alusel 18. mai 2018. aasta otsusega vastuvõetamatuks. Vaidlustatud kohtuotsuse kohaselt tehti see otsus teatavaks „tähtkirjaga, mis saadeti kassaatori dokumentide kättetoimetamise kohta, st üldvolinikule“.

Vaidlustatud kohtuotsusega jäeti rahuldamata kaebus, mille kassaator 7. juunil 2018 eespool viidatud vastuvõetamatuks tunnistamise otsuse peale esitas, ning seda põhjendusel, et kassaator esitas selle liiga hilja, sest ta ei saa „tugineda vääramatu jõu juhtumile, mis kujutas endast ületamatut takistust, miks ta ei saanud kaebust esitada seaduses ette nähtud kümnepäevase tähtaja jooksul“. [lk 3]

IV. Ainsa väite esimene osa Kassaatori seisukoht

4. Kassaatori ainus väide on niisugune, et on rikutud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikleid 3, 6 ja 13, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47, põhiseaduse artikleid 10, 11 ja 13 ning 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riigi territooriumile sisenemise, riigis viibimise ja seal elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta artikleid 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 ja 57/6 koostoiimes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud) artikli 46 ja põhjendusega 25, ning võrdse kohtlemise ja diskrimineerimiskeelu põhimõtteid ja põhimõtteid, mille kohaselt tuleb austada kaitseõigusi.
5. [...] Kassaator kritiseerib vaidlustatud kohtuotsust seepärast, et selles on otsustatud, et alates päevast, mil ta tutvus vaidlusaluse haldusotsusega, oli tal aega „kolm tööpäeva ja viis kalendripäeva“; et see tähtaeg oli mõistlik, võimaldades tal esitada oma kaebuse 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklis 39/57 ette nähtud tähtaja jooksul; ning et sellest tähtajast, mis põhineb avalikul huvil, võimaldab kõrvale kalduda üksnes vääramatu jõu juhtum.

Ta väidab vastu, et ka kaitseõiguste austamine põhineb samuti avalikul huvil; et väites viidatud õigusnormid tagavad õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja et peavad olema ette nähtud mõistlikud tähtajad, mis ei muuda tema õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile kasutamist „võimatuks või ülemäära raskeks“. Ta meenutab eespool viidatud 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL põhjenduse 25 sisu ja tugineb Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale (EIK 31. jaanuari 2012. aasta otsus Assunção Chaves vs. Portugal, punkt 80) ning Euroopa Kohtu praktikale (28. juuli 2011. aasta kohtuotsus C-69/10: Diouf, punktid 67 ja 68, ning 20. oktoobri

2016. aasta kohtuotsus C-429/15: Danqua, punkt 49), väitmaks, et kõnesolevad tähtajad, „mis jäävad küll alla 15 tööpäeva – pikkus, mille on kindlaks määranud [Euroopa Kohus] –, on ilmselgelt ebanõistlikud ja muutsid taotlejal oma kaitseõiguste kasutamise ja välismaalaste seaduse artiklis 39/2 sätestatud kaebuse esitamise liiga raskeks“, võttes arvesse käsitletava juhtumi konkreetseid asjaolusid, mida ta kirjeldab järgmiselt:

„taotlejat ei võetud tema uue taotluse läbivaatamise ajal kordagi vastu; [lk 4]

- eeldati, et tema dokumentide kättetoimetamise koht on [vastaspoole] asukoht; teateid kirja teel ei saadetud seega kohta, kus taotleja elab;
- taotleja ei saanud mingit materiaalselt abi, veel vähem rahalist abi, et minna [vastaspoole] asukohta või viimasega ühendust võtta selleks, et olla kursis arengutega oma juhtumis või võimaliku otsusega; ta ei saanud ka sotsiaalabi ega esmatasandi õigusabi, sest teda ei võetud vastu;
- taotlejat ei kuulatud enne seda, kui [vastaspool] otsuse tegi, koos oma nõustajaga ära;
- taotleja praegune nõustaja ei ole seesama, kes abistas teda esialgse varjupaigataotluse raames, ning seega ei saa eeldada, et ta teadis väga hästi, mida taotleja oli läbi elanud, ja oli toimikuga väga hästi kursis“.

Kassaator taotleb, et Euroopa Liidu Kohtule esitataks eelotsuse küsimus, kuidas tõlgendada eespool viidatud põhiõiguste harta artiklit 47 ning eespool viidatud direktiivi 2013/32/EL artikleid 20 ja 46 koostoimes selle direktiivi põhjendustega 25 ja 50.

Vastaspoole seisukoht

6. Vastaspool märgib, et eespool viidatud 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklis 39/57 ette nähtud tähtaeg põhineb avalikul huvil ning seega saab sellest kõrvale kalduda ainult vääramatul jõu juhtumil korral, mida käesoleval juhul ei esine, ning halduskohtul oli seega õigus, kui ta leidis, et kaebus esitati liiga hilja.

Ta viitab parlamendi dokumentidele, mis käsitlevad 17. detsembri 2017. aasta seadust, millega muudeti 15. detsembri 1980. aasta seadust välismaalaste riigi territooriumile sisenemise, riigis viibimise ja seal elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta, (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2016-2017, Doc 54 n° 2549/001) ning milles on kirjeldatud põhjuseid, mis õigustavad kaebuste kiirendatud menetlemist nimetatud juhtudel, „tagades samas ikkagi võimaluse kasutada tõhusat õiguskaitsevahendit“.

Ta lisab, et asjaolu, et kassaatori praegune nõustaja ei ole seesama, kes abistas teda esialgse varjupaigataotluse raames, ning et teda ei kuulatud ära tema uue nõustaja juuresolekul, ei muuda tema kaebust kuidagi ebatõhusaks. Selles küsimuses täpsustab ta, et rahvusvahelise kaitse taotlejatel on võimalik lasta

endale nimetada advokaat kohe oma taotluse esitamisel, olgu siis tegemist esialgse või hilisema taotlusega, ning et seega vastutab taotleja ise selle eest, et ta ei kasutanud talle seadusega antud võimalust pöörduda oma hilisema taotluse esitamisel otsekohe oma praeguse nõustaja poole, ja see ei muuda tema seaduse artiklis 39/57 sätestatud kaebust kuidagi ebatõhusaks. [lk 5]

Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsus

7. 15. detsembri 1980. aasta seaduses välismaalaste riigi territooriumile sisenemise, riigis viibimise ja seal elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta on eelkõige sätestatud [...]:

„Artikkel 39/2. 1. Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus) teeb kohtuotsusega otsuse kaebuste kohta, mis on esitatud pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvoliniku otsuste peale.

[...]

Artikkel 39/57. 1. Artiklis 39/2 nimetatud kaebused esitatakse [...] [põhimõtteliselt 30 päeva jooksul, kuid järgmistel juhtudel 10 päeva jooksul:]

[...]

1) [...]

2) [...]

3) kui kaebus esitatakse artikli 57/6 lõike 3 esimeses lõigus nimetud vastuvõetamatuks tunnistamise otsuse peale. Siiski esitatakse kaebus viie päeva jooksul alates selle otsuse kättetoimetamisest, mille peale see esitatakse, kui tegemist on artikli 57/6 lõike 3 punkti 5 alusel tehtud vastuvõetamatuseks tunnistamise otsusega ja välismaalane asub oma taotluse esitamise ajal artiklites 74/8 ja 74/9 nimetatud kohas või ta on teinud valitsusele kättesaadavaks.

[...]

2. Lõikes 1 nimetatud kaebuse esitamise tähtaeg hakkab kulgema: [lk 6]

[...]

2) juhul kui otsus toimetatakse kätte tähtkirja või tavalise kirjaga, kolmandal tööpäeval pärast päeva, mil kiri postiteenistustele üle anti, v.a juhul, kui adressaat tõendab vastupidist;

[...]

Tähtpäev arvestatakse tähtaja sisse. Kui see päev on aga laupäev, pühapäev või riigipüha, on tähtpäevaks järgmine tööpäev.

[...]

Artikkel 51/2. Välismaalane, kes esitab vastavalt artikli 50 lõikele 3 rahvusvahelise kaitse taotluse, peab valima dokumentide kättetoimetamise koha Belgias.

Kui dokumentide kättetoimetamise kohta ei valita, loetakse, et taotleja on dokumentide kättetoimetamise kohaks valinud pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvoliniku asukoha.

[...]

Kõikidest valitud dokumentide kättetoimetamise koha muutustest tuleb teatada tähtkirjaga pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinikule ja ministrile.

Ilma et see piiraks kättetoimetamist isiklikult, on igasugune kättetoimetamine tähtkirjaga või kulleriga ja väljastusteataga dokumentide kättetoimetamise aadressil nõuetekohane. Kui välismaalane valis dokumentide kättetoimetamise kohaks oma nõustaja aadressi, loetakse kättetoimetamist faksi teel või ükskõik missuguse kuninglikus dekreedis lubatud sidevahendit kasutades nõuetekohaseks.

[...].

Artikkel 57/6. [...]

3. Pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinik võib tunnistada rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuks, kui:

[...]

5) taotleja esitab hilisema rahvusvahelise kaitse taotluse, mille puhul ei esita ta mingit uut teavet ega ühtegi uut asjaolu artikli 57/6/2 tähenduses;

[...]

Artikkel 57/6/2. 1. Kui pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinik saab kätte hilisema taotluse, mille edastab minister või tema volitatud isik artikli 51/8 alusel, analüüsib ta esmajärjekorras seda, kas esineb või taotleja on esitanud uut teavet või uusi asjaolusid, mis suurendavad märkimisväärselt tõenäosust, et ta võib taotleda enda pagulaseks tunnistamist artikli 48/3 tähenduses või rahvusvahelist kaitset artikli 48/4 tähenduses. Kui sellist teavet või niisuguseid asjaolusid ei ole, tunnistab pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinik taotluse vastuvõetamatuks. [...]"

8. Vaidlustatud kohtuotsuses on märgitud, et esialgu vaidlustatud otsusest teatati tähtkirjaga teisipäeval, 22. mail 2018, kassaatori dokumentide kättetoimetamise kohta, milleks oli pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvoliniku asukoht; et sellest nõuetekohasest teatamisest hakati arvestama kümnepäevast tähtaega kaebuse esitamiseks 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riigi

territoriumile sisenemise, riigis viibimise ja seal elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta artikli 57/6/2 lõike 1 esimese lõigu alusel tehtud vastuvõetamatuks tunnistamise otsuse peale; et sama seaduse artikli 39/57 lõike 2 punkti 2 kohaselt hakkas kaebuse esitamise tähtaeg kulgema järgmisel tööpäeval pärast [lk 7] päeva, mil saadeti postiteenistustele üle anti – v.a vastupidise tõendamisel, mida käsitletaval juhul ei tehtud, –, s.o 25. mail 2018; et kuna tähtpäev oli pühapäev, lükati see edasi esmaspäevale, 4. juunile 2018, ning lõpuks, et kassaator ilmus kolmapäeval, 30. mail 2018 pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvoliniku juurde ja kinnitas sel kuupäeval tema suhtes tehtud otsus sisaldava tähtkirja kättesaamist.

9. Kohtule esitatavate kaebuste vastuvõetavust käsitlevad õigusnormid, muuhulgas *ratione temporis*, põhinevad avalikul huvil. Käsitletaval juhul otsustas Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus) õigesti, et haldusotsuse kättetoimetamine aadressile, mis loetakse olevat kassaatori kättetoimetamise kohaks, nimelt pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvoliniku asukohta, oli nõuetekohane ja sellest hakati arvutama kaebuse esitamise tähtaega; et asjaolu, et kassaatorile anti tähtkiri üle siis, kui ta 30. mail 2018 kohale tuli, ei olnud asjaolu, „mille tõttu oleks sellest kuupäevast hakanud kulgema uus kümnepäevane tähtaeg“, ning et kuna ei tuginetud vääramatu jõu juhtumile, esitati kaebus tähtkirjaga 7. juunil 2018, st pärast kümnepäevase tähtaja möödumist 4. juunil 2018, liiga hilja.
10. Kassatsiooniasemes väidab kassaator, et ka kaitseõiguste austamise üldpõhimõte põhineb avalikul huvil. Ta ei väida, et tähtkirja üleandmisest väljastusteatega 30. mail 2018 hakkas kulgema uus tähtaeg, ega sea kohtu otsust, mille kohaselt ei kujuta asjaolud, millele tuginetakse ja mida on kirjeldatud kohtuotsuse punktis 7.2.1., endast vääramatu jõu juhtumit, „mis oli tema jaoks ületamatu takistus, miks ta ei saanud kaebust esitada seaduses ette nähtud [...] tähtaja jooksul“.

Ta väidab siiski, et asjaolusid arvestades on niisugune kaebuse esitamise tähtaeg, nagu on käsitletaval juhul riigisisestes õigusnormides ette nähtud tähtaeg, vastuolus mitme Euroopa Liidu õigusnormiga, mis tagavad talle õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile.

Ta tugineb Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklile 47, milles on sätestatud, et „[i]gäühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus“, samuti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud) põhjendusele 25 ja artiklile 46, mis on sõnastatud järgmiselt: [lk 8]

„[...]“

(25) Selleks et tunnistada kaitset vajav isik nõuetekohaselt pagulaseks Genfi konventsiooni artikli 1 tähenduses või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavaks isikuks, peaks igal taotlejal olema tegelik juurdepääs menetlusele, võimalus teha koostööd ja nõuetekohaselt suhelda pädevate ametiasutustega, et esitada oma juhtumi kohta asjakohaseid asjaolusid, ning küllaldased menetlustagatised oma juhtumi menetlemiseks kõikides etappides. Lisaks sellele peaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlus üldjuhul andma taotlejale vähemalt õiguse jääda riiki, kuni menetlev ametiasutus teeb otsuse; õiguse [...] saada nõuetekohaselt teada otsusest ning selle faktilistest ja õiguslikest põhjendusest; võimaluse konsulteerida õigusnõustaja või muu nõustajaga; õiguse saada teavet oma juriidilise staatuse kohta menetluse otsustavatel etappidel keeles, millest taotleja aru saab või on kõigi eelduste kohaselt võimeline aru saama, ning eitava otsuse korral õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

[...]

Artikkel 46. Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile

1. Liikmesriigid tagavad, et taotlejal on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus seoses järgneva: a) tema rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsus [...]

[...]

4. Liikmesriigid näevad ette mõistlikud tähtajad ja muud vajalikud eeskirjad, et taotlejal oleks võimalik kasutada oma õigust tõhusale õiguskaitsevahendile vastavalt lõikele 1. Tähtajad ei tohi muuta taotleja sellist õigust võimatuks või ülemäära keeruliseks.

[...]“.

11. Eespool viidatud harta artiklis 47 sätestatud õigus „kohtulikule arutamisele“ on ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse harta artikli 6 lõikes 1 tagatud õiguse kohtumenetlusele üks konkreetne aspekt.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt – millele on lubatud eespool viidatud artikli 47 tõlgenduse küsimuses viidata, sest see artikkel on inspireeritud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitest 6 ja 13, – võib õigust kohtumenetlusele piirata piirangutega, mis on kaudselt lubatud, eelkõige mis puudutab hagi/kaebuse vastuvõetamatuse tingimusi, sest see eeldab juba oma laadilt riigi regulatsiooni, kusjuures riigil on selles küsimuses teatav kaalutusõigus. Need piirangud ei tohi siiski piirata õigussubjekti vaba juurdepääsu niisugusel viisil või määral, et kahjustatakse tema õiguse kohtumenetlusele sisu ennast (EIK 18. oktoobri 2016. aasta otsus *Miessen vs. Belgia*). [lk 9]

12. Kassatsiooniastmes esitatud väitega tõstatatakse põhiliselt küsimus, kas Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste küsimustes pädev halduskohus)

kahjustas eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, tunnistades kassaatori kaebuse vastuvõetamatuks põhjendusel, mida on nimetatud vaidlustatud kohtuotsuses, st seetõttu, et kaebus esitati liiga hilja, ning tuginedes oma otsuses seadusesättele – olgugi et see põhineb avalikul huvil –, milles on välismaalasele kaebuse esitamiseks tähtjaks kehtestatud 10 kalendripäeva alates selle otsuse kättetoimetamisest, mille peale kaebus esitatakse, eelkõige juhul, kui otsus toimetatakse kätte aadressile, kus loetakse seaduse kohaselt olevat kaebaja dokumentide kättetoimetamise koht, mis võib seda tähtaega tegelikkuses lühendada.

[...] [menetluse peatamine]

ESITATUD PÕHJENDUSTEST LÄHTUDES

OTSUSTAB CONSEIL D'ÉTAT (BELGIA KÕRGEIMA HALDUSKOHTUNA TEGUTSEV RIIGINÕUKOGU):

[...]

Esitada Euroopa Liidu Kohtule Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 kolmanda lõigu alusel järgmine eelotsuse küsimus:

„Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud) artiklit 46, mille kohaselt peab taotlejal olema õigus tõhusale õiguskaitsevahendile seoses „tema rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsusega“, ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et niisugune riigisisene menetlusnorm – nagu [lk 10] 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riigi territooriumile sisenemise, riigis viibimise ja seal elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta artikkel 39/57, tõlgendatuna koostoimes sama seaduse artikliga 51/2, artikli 57/6 lõike 3 esimese lõigu punktiga 5 ja artikli 57/6/2 lõikega 1, mille kohaselt on tähtaeg, mille jooksul tuleb esitada kaebus kolmanda riigi kodaniku hilisema rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuks tunnistamise otsuse peale, 10 „kalendripäeva“ alates haldusotsuse kättetoimetamisest – on nende sätetega vastuolus eelkõige juhul, kui otsus toimetati kätte pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvoliniku asukohta, kus „loetakse“ olevat seaduse kohaselt kaebaja dokumentide kättetoimetamise koht?“

[...]

Kuulutatud [...] esimesel augustil kahe tuhande üheksateistkümnendal aastal [...]

[allkirjad]