



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 5. detsembril 2019¹

Kohtuasi C-406/18

PG

versus

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

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

Eelotsusetaotlus – Ühine varjupaiga- ja täiendava kaitse poliitika – Ühised rahvusvahelise kaitse seisundi andmise menetlused – Direktiiv 2013/32/EL – Artikli 46 lõige 3 – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – Esimese astme kohtu pädevuse ulatus – Muutmispädevuse puudumine – 60päevane tähtaeg kohtu otsuse tegemiseks

I. Sissejuhatus

1. Milline on mõistlik menetlusaeg kohtumenetluses? See küsimus, mis on tuttav igas tänapäeva kohtusüsteemis, kaldub tekkima harilikult siis, kui kohtus tuleb lahendada küsimus sellest, kas juhtumi lahendamiseks kulus liiga palju aega ja seega rikuti poole õigust õiglasele kohtulikule arutamisele.
2. Vastupidist küsimust: kas tähtaeg (käesoleval juhul kuni 60 päeva) on liiga lühike, mistõttu asjaomase kohtu tegutsemine ei vasta nõutavale juhtumi läbivaatamise standardile (käesoleval juhul rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata jätmise haldusotsuse täielik ja *ex nunc* läbivaatamine, mis on ette nähtud direktiivi 2013/32/EL² artikli 46 lõikes 3), mis võib seega rikkuda kaebaja õigust õiglasele kohtulikule arutamisele, ei tule aga kohtutel, sealhulgas Euroopa Kohtul just eriti sageli ette.
3. Samuti palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikes 3 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile saab pidada tagatuks, kui liikmesriigi kohtul ei ole pädevust haldusotsust muuta – seda küsimust käsitles Euroopa Kohus hiljuti kohtuasjades Alheto ja Torubarov.³

¹ Algeel: inglise.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60).

³ 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584) ja 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Direktiivi 2013/32 põhjenduses 18 on märgitud järgmist: „Rahvusvahelise kaitse taotluse kohta võimalikult kiiresti otsuse tegemine, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja täielikku läbivaatamist, on nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelise kaitse taotlejate huvides.“

5. Sama direktiivi põhjenduses 34 on märgitud järgmist: „Rahvusvahelise kaitse vajaduste hindamise menetlus peaks olema selline, mis võimaldaks pädevatel ametiasutustel rahvusvahelise kaitse taotlusi põhjalikult läbi vaadata.“

6. Direktiivi 2013/32 artikkel 31 käsitleb „taotluse läbivaatamise menetlust“. Seal on sätestatud järgmist:
„[...]

2. Liikmesriigid tagavad, et läbivaatamismenetlus viiakse lõpule võimalikult kiiresti, ilma et see piiraks taotluse piisavat ja põhjalikku läbivaatamist.

3. Liikmesriigid tagavad, et läbivaatamismenetlus viiakse lõpule kuue kuu jooksul alates taotluse esitamisest.

[...]

5. Liikmesriigid viivad läbivaatamismenetluse igal juhul lõpule maksimaalselt 21kuulise tähtaja jooksul alates taotluse esitamisest.“

7. Direktiivi 2013/32 artikkel 46 käsitleb „õigust tõhusale õiguskaitsevahendile“. See on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad, et taotlejal on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus seoses järgnevaga:

a) tema rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsus, kaasa arvatud otsus:

i) pidada pagulasseisundi ja/või täiendava kaitse seisundiga seotud taotlust põhjendamatuks;

ii) pidada taotlust vastuvõetamatuks vastavalt artikli 33 lõikele 2;

iii) mis on vastu võetud liikmesriigi piiril või transiiditsoonis, nagu on kirjeldatud artikli 43 lõikes 1;

iv) mitte teostada läbivaatamist vastavalt artiklile 39;

[...]

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

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

[...]

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

[...]“.

B. Ungari õigus

8. Varjupaigaõigust käsitleva 2007. aasta LXXX seaduse (A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény; edaspidi „varjupaigaseadus“) § 68 lõike 2 kohaselt peab kohus tegema otsuse 60 päeva jooksul alates kuupäevast, mil kohtule on esitatud taotlus haldusotsuse läbivaatamiseks. Sama seaduse § 68 lõike 5 kohaselt ei tohi kohus pädeva varjupaigaasutuse tehtud otsuseid muuta.

III. Faktilised asjaolud, riigisisene menetlus ja eelotsuse küsimused

9. Põhikohtuasja kaebaja, kes on Iraagi kodakondsusega kurdi rahvusest isik, saabus Ungaris Tompa transiiditsooni, mis asub Ungari–Serbia piiril.

10. Ta esitas 22. augustil 2017 taotluse, et teda tunnustataks kui pagulast.

11. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (immigratsiooni- ja varjupaigaamet, Ungari) jättis 18. jaanuaril 2018 kaebaja rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata. Ta märkis, et kaebaja tuleb saata Euroopa Liidu territooriumilt tagasi Iraagi Kurdistani piirkondliku valitsuse territooriumile ning andis korralduse selle haldusotsuse täitmiseks kaebaja riigist väljasaatmise teel. Samuti kehtestas ta kaebajale kaheaastase sisenemiskeelu.

12. Kaebaja vaidlustas selle haldusotsuse Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságis (Pealinna haldus- ja töökohus, Ungari), see on eelotsusetaotluse esitanud kohtus.

13. Kohtuistungil kinnitati, et sama taotluse rahuldamata jätmise kohta on tehtud veel kaks haldusotsust. Need otsused tühistati kahe kohtuotsusega, mis tehti teises liikmesriigi kohtus. Pärast seda, kui riigi tasandil tehti seadusandlikud muudatused, mis puudutasid kohtute pädevust varjupaigaküsimustes, läks aga käesolev juhtum eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevusse.

14. Nendel asjaoludel peatas Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Pealinna haldus- ja töökohus, Ungari) menetluse ja taotles Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

- „1. Kas [Euroopa Liidu] põhiõiguste harta artiklit 47 ning [direktiivi 2013/32] artiklit 31, võttes arvesse Euroopa inimõiguste ja põhiõiguste konventsiooni artiklites 6 ja 13 sätestatut, on võimalik tõlgendada selliselt, et liikmesriik on täitnud kohustust tagada õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ka siis, kui kohtul ei ole lubatud muuta pagulasseisundi andmise menetluses tehtud otsust, vaid ta võib selle ainult kehtetuks tunnistada, saates asja tagasi haldusasutusele uue menetluse läbiviimiseks?
2. Kas [Euroopa Liidu] põhiõiguste harta artiklit 47 ning [direktiivi 2013/32] artiklit 31, arvestades Euroopa inimõiguste ja põhiõiguste konventsiooni artiklites 6 ja 13 sätestatut, on võimalik tõlgendada selliselt, et nende sätetega on kooskõlas sellised liikmesriigi õigusnormid, milles on ette nähtud kõikide kohtulike varjupaigamenetluste jaoks ainult 60päevane kohustuslik menetlusaeg, olenemata igasugustest muudest erelistest asjaoludest ning võtmata arvesse juhtumi erisusi ja võimalikke tõendamisraskusi?“

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palus lahendada käesolev eelotsusetaotlus Euroopa Kohtu kodukorra artikli 107 alusel kiirmenetluses. Euroopa Kohtu koda, millele kohtuasi määrati, jättis 31. juuli 2018. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata.

16. Kaebaja, Ungari valitsus ja Euroopa Komisjon on esitanud oma kirjalikud seisukohad. Nad osalesid ka kohtuistungil, mis peeti 11. septembril 2019.

IV. Hinnang

17. Käesolev ettepanek on üles ehitatud järgmiselt. Kõigepealt selgitan, miks ma usun, et kõik eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimese küsimusega seotud probleemid on lahendatud Euroopa Kohtu hiljutiste otsustega Alheto ja Torubarov (A). Teise küsimuse osas pakun välja, et see, kas ettenähtud 60päevane tähtaeg on piisav, oleneb sellest, kas see võimaldab tagada kaebaja menetlusõigused. Hinnangu selle kohta peab andma liikmesriigi kohus, võttes arvesse juhtumi asjaolusid ja oma kohustust viia läbi täielik ja *ex nunc* läbivaatamine, aga ka seoses üldiste asjaolude ja oludega, milles sellel kohtul palutakse tema õigustmõistvat funktsiooni täita. Kui liikmesriigi kohus järeldab, et neid asjaolusid arvesse võttes ei ole võimalik vaidlusalusest tähtajast kinni pidada, peab ta jätma kohaldatava tähtaja kohaldamata ja jõudma läbivaatamisega lõpule nii kiiresti kui võimalik pärast selle tähtaja möödumist (B).

A. Esimene küsimus: kohtuotsused Alheto ja Torubarov

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub esimeses küsimuses sisuliselt selgitada, kas see, kui ta ei ole pädev muutma otsust, mille on teinud haldusasutus rahvusvahelise kaitse menetluses, on kooskõlas õigusega tõhusale kohtulikule õiguskaitsevahendile, mis on ette nähtud direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikes 3⁴ koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 47.⁵

19. Direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 3 kohaselt „tagavad liikmesriigid, et tõhusa õiguskaitsevahendiga nähakse ette nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude, sealhulgas vajaduse korral direktiivi 2011/95/EL kohaste rahvusvahelise kaitse vajaduste täielik ja *ex nunc* läbivaatamine vähemalt esimese astme apellatsioonimenetluses.“

20. Selles sättes on teisese õiguse tasandil ette nähtud, millist laadi kontroll tuleb läbi viia, kui direktiivi 2013/32 kohaldamisalasse kuuluv otsus kohtus vaidlustatakse. Loomulikult peavad selle sätte tõlgendamine ja rakendamine olema kooskõlas harta artiklis 47 sätestatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.⁶

21. Direktiivi 2013/32 artikli 46 lõiget 3 on Euroopa Kohus hiljuti tõlgendanud kahes kohtuotsuses.

4 Käesolev juhtum kuulub direktiivi 2013/32 kohaldamisalasse, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on õigesti tuvastanud. Mõlemad eelotsuse küsimused puudutavad aga seda, millised on õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile tunnusjooned rahvusvahelise kaitse kohtuasjades. Põhimõtteliselt, nagu kõik huvitatud isikud märgivad, on käesoleval juhul asjakohane säte seega nimetatud direktiivi artikkel 46, täpsemalt artikli 46 lõige 3, mis käsitleb konkreetselt õigust tõhusale õiguskaitsevahendile kohtumenetluses, mitte artikkel 31, mis puudutab läbivaatamismenetlust haldusasutuses.

5 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklitele 6 ja 13. Kuna Euroopa Liit ei ole selle konventsiooni osaline ja võttes arvesse harta artikli 52 lõiget 3, käsitan seda viidet kui osutust harta artiklile 47.

6 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punkt 114).

22. Kohtuasjas Alheto toonitas Euroopa Kohus, et esiteks ei ole direktiivis 2013/32 kindlaks määratud, kuidas konkreetselt tuleb artikli 46 lõige 3 rakendada. Seega on konkreetne kontrolli mudel liikmesriigi otsustada. Teiseks peab läbivaatamine kohtus kujutama endast *ex nunc* ja täielikku kontrolli, mis hõlmab nii õigus- kui ka faktiküsimusi. Kolmandaks, kui kohus saab vaid tühistada haldusotsuse, mida ta loeb õigusvastaseks, peavad liikmesriigid tagama, et pädev haldusasutus järgib seda kohtulahendit aegsasti juba oma järgmises otsuses.⁷

23. Kohtuasjas Torubarov⁸ oli Euroopa Kohtul võimalus täpsustada neid tingimusi seoses Ungaris rahvusvahelise kaitse valdkonnas vastu võetud konkreetse kontrollimudeliga. Selle mudel muutus alates 15. septembrist 2015 sellisest mudelist, mille kohaselt kohus oli pädev haldusotsust tühistama ja muutama, niisuguseks, kus kohus sai vaid otsuse tühistada ja saata asja tagasi haldusasutusele uue otsuse tegemiseks.

24. Selles kontekstis märkis Euroopa Kohus, et kui direktiivist 2011/95/EL⁹ tulenevad tingimused on täidetud, ei ole pädevatel ametiasutustel pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmisel kaalutlusruumi. Nähes ette, et asjaomane kohus peab vajaduse korral läbi vaatama taotleja vajaduse rahvusvahelise kaitse järele, on direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikega 3 antud sellele kohtule pädevus otsustada, kas taotleja vastab nendele tingimustele.¹⁰

25. Seepärast, kui kohus tühistab haldusasutuse otsuse, lähtudes seejuures kõikide oluliste õiguslike ja faktiliste asjaolude ammendavast ja ajakohasest läbivaatamisest, ning saadab asja tagasi haldusasutusele uue otsuse tegemiseks, ei ole sellel asutusel enam kaalutluspädevust taotletava kaitse seisundi andmisel või andmata jätmisel. Vastasel juhul, nagu on märkinud Euroopa Kohus, kaotaksid direktiivi 2013/32 artikli 46 lõige 3 koostoimes harta artikliga 47 ning direktiivi 2011/95 artiklid 13 ja 18 täielikult oma soovitava toime.¹¹

26. Samuti asus Euroopa Kohus seisukohale, et kuna Ungari õiguses ei ole muid õiguskaitsevahendeid, mis võimaldaksid riigisisel kohtul tagada enda lahendi järgimist, on taotleja jäetud ilma tõhusast õiguskaitsevahendist.¹² Nõutavaks tegutsemisviisiks luges Euroopa Kohus selle, et kohus *peab muutama* haldusotsust, mis ei ole kooskõlas tema varasemate kohtulike suunistega, ja jätma kohaldamata liikmesriigi õigusnormid, mis keelavad tal seda teha.¹³

27. Käesoleva juhtumiga seoses tuleb toonitada kolme aspekti.

28. Esiteks nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõlgendusest, et käesolevas kohtuasjas vaidluse all olev liikmesriigi õigusnorm on seesama, mida käsitleti kohtuasjas Torubarov, nimelt varjupaigaseaduse § 68 lõige 5, kus on sätestatud, et riigisisel kohtud ei tohi muuta rahvusvahelise kaitse asjus tehtud haldusotsuseid.

29. Teiseks ei ole liikmesriigi kohus eelotsusetaotluses selgitanud, kas ja mil määral ei ole pädev haldusasutus järginud kohtuotsust, mille tegi sama taotleja asjas teine riigisisene kohus.¹⁴

⁷ Sealsamas, punktid 110–113 ja 145–148.

⁸ 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9).

¹⁰ 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 65).

¹¹ Sealsamas, punkt 66.

¹² Sealsamas, punkt 72.

¹³ Sealsamas, punkt 77.

¹⁴ Teada on vaid see, et varem on sama taotleja kohta tõepoolest tehtud veel kaks otsust (käesoleva ettepaneku punkt 13).

30. Kolmandaks on esimese eelotsuse küsimuse sõnastus ja eelotsusetaotluse põhjendused suhteliselt lühidad ja abstraktsed. Nendes ei ole osutatud muudele kaalutlustele peale üldise küsimuse selle kohta, kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on ette nähtud direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikes 3 koostoimes harta artikliga 47, võimaldab varjupaigaseaduse § 68 lõikes 5 määratletud kohtuliku kaitse mudelit.

31. Nii olen muude eristavate tunnuste puududes arvamusel, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene küsimus on vahepeal saanud täieliku vastuse Euroopa Kohtu otsustes Alheto ja Torubarov. Neid otsuseid arvesse võttes on vastus kahetine.

32. Esiteks tuleneb kohtuotsusest Alheto, et haldusotsuste tühistamise pädevusel põhinev kohtulik mudel ei riku sellisena tõhusa kohtuliku kaitse nõuet. Liikmesriikidel on vabadus seada sisse selline kohtuliku läbivaatamise mudel, nagu nad sobivaks peavad. Nad peavad siiski tagama, et kui toimik saadetakse pärast algse otsuse tühistamist tagasi pädevale haldusasutusele, siis tehakse kiiresti uus otsus, mis vastab kohtuotsuses antud hinnangule.

33. Teiseks tuleneb kohtuotsusest Torubarov, et kui haldusasutuse hilisemas otsuses ei ole arvesse võetud kohtuotsust, milles kohus on täielikult ja *ex nunc* kontrollinud vajadust rahvusvahelise kaitse järele, siis *peab* kohus seda haldusasutuse otsust muutma ja asendama selle enda omaga, jättes kohaldamata liikmesriigi õigusnormid, mis takistavad teda seda tegemast.

34. Need seisukohad annavad minu arvates piisava vastuse esimesele eelotsuse küsimusele.

35. Seepärast on minu esimene vahejärelendus selline, et direktiivi 2013/32 artikli 46 lõiget 3 koostoimes harta artikliga 47 ja seal sätestatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus selline liikmesriigi õigusakt, mis ei anna kohtutele pädevust muuta rahvusvahelise kaitse asjades tehtud haldusotsuseid. Selleks aga, et direktiivi artikli 46 lõikel 3 oleks kasulik mõju ja et tagada harta artikli 47 kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, tuleb juhul, kui toimik saadetakse tagasi pädevale haldusasutusele, teha lühikese aja jooksul uus otsus, mis vastab algse otsuse tühistanud kohtuotsuses antud hinnangule. Samuti, kui liikmesriigi kohus on pärast kõikide rahvusvahelise kaitse taotleja esitatud faktiliste ja õiguslike asjaolude täielikku ja *ex nunc* läbivaatamist tuvastanud, et direktiivis 2011/95 sätestatud kriteeriumide kohaselt tuleb asjaomasele taotlejale anda rahvusvahelise kaitse seisund põhjendusel, millele ta oma taotluses tugines, kuid haldusasutus teeb pärast seda vastupidise otsuse, tõendamata, et on ilmnenud uusi asjaolusid, mis põhjendavad uue hinnangu andmist seoses taotleja vajadusega rahvusvahelise kaitse järele, siis peab kohus muutma seda otsust, mis ei vasta tema varasemale kohtuotsusele, ja asendama selle omaenda otsusega rahvusvahelise kaitse taotluse kohta, jättes vajadust mööda kohaldamata liikmesriigi õigusnormid, mis keelaksid tal seda teha.

B. Teine küsimus: 60päevase tähtaja piisavus

36. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub sisuliselt teises küsimuses selgitada, kas direktiivi 2013/32 artikli 46 lõige 3 koostoimes harta artikliga 47¹⁵ keelab sätestada õigusaktis kohtutele ühtse ja kohustusliku 60päevase tähtaja rahvusvahelise kaitse asjas tehtud haldusotsuste läbivaatamiseks juhtumi asjaoludest olenemata ja juhtumi erisusi arvesse võtmata.

¹⁵ Nagu on selgitatud 4. ja 5. joonealuses märkuses.

37. Osutan kõigepealt probleemidele, mis on seotud üldiste tähtaegade kehtestamisega nii, et eri juhtumeid ei võimaldata eristada (1). Seejärel käsitlen vaidlusalust tähtaega kahest teineteist täiendavast vaatenurgast. Ühest küljest tuleks neid käsitleda läbi nende õiguste prisma, mis tuleb rahvusvahelise kaitse taotlejatele kohtuliku läbivaatamise staadiumis igal juhul tagada (2). Teisest küljest, kuigi see ei ole käesoleva juhtumi kontekstis määrav, tuleb mainida ka liikmesriigi kohtu nõuetekohase tegevuse jaoks potentsiaalselt liiga lühikeste tähtaegade struktuurilist mõju (3).

1. Probleemid kohtutele seatud tähtaegadega (ehk miks üks suurus sobib harva kõigile)

38. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täheldab, et mitmel juhul ei ole võimalik 60päevast tähtaega järgida või saab seda teha ainult väga raskelt, võttes eriti arvesse seda, kui juhtumi puhul tuleb faktiliste asjaolude väljaselgitamiseks läbi viia mitu kohtuistungit või tuleb koguda täiendavaid tõendeid. See tähtaeg võib tingida kohtu õigusvastase tegutsemise, kui ta tähtajast kinni pidada püüdes jätab faktilised asjaolud välja selgitamata. Sageli võib olla vaja varjupaigataotleja isiklikult ära kuulata ja tagada temale tõlgi juuresolek, mis võib osutuda aeganõudvaks, eriti kui tegu on Ungaris harvemini räägitavate keeltega. Menetluse läbiviimist vaidlusaluse tähtaja jooksul võib samuti raskendada see, kui taotleja ei asu kohtu pädevuse piirkonnas ja kohus loeb vajalikuks ta isiklikult ära kuulata.

39. Küsimuses, kas vaidlusalune tähtaeg on piisav, väljendasid menetlusosalised lahknevaid seisukohti.

40. Kaebaja väljendas kohtuistungil seisukohta, et praktikas takistab vaidlusalune tähtaeg kohtuid läbi viimast süvitsi ja täielikku analüüsi. Eelotsusetaotluse esitanud kohtuga sisuliselt nõustudes loetles kaebaja mitu menetlustoimingut, mida peab tegema rahvusvahelise kaitse asju lahendav kohus. Kui liikmesriigi kohus püüab viia läbi nõutava standardi kohaselt täielikku kontrolli, ei suuda ta praktikas 60päevasest tähtajast kinni pidada.

41. Ungari valitsus on seisukohal, et vaidlusalune tähtaeg on tõhusa kohtuliku kaitse nõudega kooskõlas, eriti kuna kohtul on võimalik kasutada juhtudel, mis eeldavad keerukamat läbivaatamist, menetluse kiirendamiseks elektroonilisi sidevahendeid ja uusi tehnoloogiaid.

42. Komisjon märgib, et kuna direktiiv 2013/32 ei sisalda ühiseid eeskirju tähtaegade kohta, kuulub see küsimus liikmesriikide menetlusautonoomia valdkonda. Sellega seoses on ta seisukohal, et tõhususe nõue ei ole täidetud, sest vaidlusalune tähtaeg on ühetaoline ja kohustuslik ega võimalda võtta arvesse juhtumi asjaolusid. Konkreetsemalt viitab komisjon enda poolt esitatud määruse eelnõu, mille eesmärk on asendada praegune direktiivi 2013/32, artiklile 55.¹⁶ Seal on komisjon teinud ettepaneku kehtestada ühised eeskirjad tähtaegade kohta ning pakkunud välja 6 kuu, 2 kuu ja 1 kuu pikkused tähtajad, millest igaüht saaks pikendada veel 3 kuu võrra. Komisjon on asunud üldisest 6kuulisest tähtajast lähtudes seisukohale, et 60 päeva ei ole piisav.

43. Kohtuistungil esitati mitu olulist selgitust selle kohta, mis laadi vaidlusalune tähtaeg on.

44. Esiteks on see tähtaeg näitlik, menetluslik. See loob kohtunikele „moraalse kohustuse“ teha otsus selle tähtaja jooksul. Ungari valitsus väitis, et 60päevasest tähtajast kinni pidamata jätmisel ei ole *otseseid* ega *koheseid* tagajärgi kohtuasja ega selles tehtava otsuse suhtes (näiteks see, et kohtunik kaotaks kohtuasjas otsuse tegemise pädevuse) ega ka asjaomase kohtuniku suhtes (näiteks automaatne karistus kohtunikule).¹⁷

¹⁶ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL (COM(2016) 0467); praegu on pooleli selle seadusandlik menetlus 2016/0224(COD).

¹⁷ Ungari valitsuse hoolikalt sõnastatud vastusest näib aga ilmnevat seegi, et need kinnitused ei välista *kaudseid* ja *hilisemaid* tagajärgi asjaomase kohtuniku jaoks (vt käesoleva ettepaneku punktid 72 ja 73).

45. Teiseks on vaidlusalune tähtaeg üldine (kuna see on kohaldatav kõikidele rahvusvahelise kaitse asjadele) ja seda ei saa pikendada (sest puudub mehhanism tähtaja pikendamiseks või kohandamiseks juhtumi asjaoludele).

46. Kolmandaks puudutab see tähtaeg kuupäeva, mil kohtuotsus peab olema avalikult kuulutatud, mitte kuupäeva, mil kaebajale tuleb kirjalik kohtuotsus teatavaks teha.

47. Lõpuks osutas Ungari valitsus, et vaidlusalune õigusnorm on olnud jõus kümme aastat. Seega on see varasem septembris 2015 tehtud seadusandlikust muudatusest, mis puudutas kohtute pädevust haldusotsuste muutmisel.

48. Kõigepealt tuleb toonitada, et üldiselt ei ole kohtuliku läbivaatamise tähtaegade olemasolu *kui selline* problemaatiline. Sellised tähtjad on olemas paljudes liikmesriikides.¹⁸ Pealegi on niisugune võimalus direktiivi artikli 2013/32 artikli 46 lõikes 10 sõnaselgelt ette nähtud. Õigupoolest aitab kohtuliku kontrolli lõpuleviimise tähtaja olemasolu kaasa direktiivi 2013/32 põhjenduses 18 ja artikli 31 lõikes 2 üldiselt väljendatud eesmärgile lahendada rahvusvahelise kaitse taotlused võimalikult kiiresti.

49. Ent peale nende laiade põhimõteteliste avalduste, mille kohaselt võib tähtaegu ette näha ja need võivad aidata kaasa kontrollimenetluse kiirendamisele, ei sisalda direktiiv täpsemaid ühiseid eeskirju.

50. Komisjoni ettepaneku¹⁹ eesmärk on sätestada üksikasjalikud eeskirjad tähtaegade kohta. Ent peale selle, et tegu on veel poolelioleva seadusandliku menetlusega, ei saa ikkagi eitada – nagu Ungari oma kirjalikes seisukohtades osutas ja komisjon kohtuistungil tunnistas –, et see konkreetne ettepanek ei leidnud pehmelt öeldes üldist toetust.

51. Vahest annab selline asjade seis tunnistust laiemast kahetisest raskusest üldiste ja üldkohaldatavate tähtaegade kehtestamisel kohtuliku kontrolli asjakohase menetlusaja jaoks.

52. Esiteks, aeg on suhteline. Küllap ei ole saladus, et eri kohtusüsteemid Euroopa Liidus töötavad erinevatel kiirustel.²⁰ Nii võib ühes liikmesriigis teatavat liiki menetluse jaoks vastuvõetav konkreetne menetlusaeg olla teise liikmesriigi jaoks võimatult lühike, kolmanda jaoks aga liigagi pikk.

53. Teiseks esineb raskus niisuguste päevades või kuudes mõõdetavate tähtaegade üldisel piiritlemisel, mille jooksul tuleb kohtumenetlus lõpule viia. Sellest raskusest annab *mutatis mutandis* tunnistust ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) praktika, mis puudutab hinnangu andmist selle kohta, kas üks või teine kohtumenetlus on kestnud ülemäära kaua, mistõttu on rikutud EIÕK artikli 6 lõikes 1 sätestatud õigust õiglasele kohtumenetlusele. Selles kontekstis on EIK kujundanud mitmeosalise kriteeriumi, mille põhjal ta hindab, kas menetlusaeg ühes või teises kohtumenetluses on olnud mõistlik või mitte.²¹ Selle tuvastamine oleneb alati palju konkreetsest juhtumist: mõnes

18 Näib, et eri liikmesriikide õigusaktid on üsna mitmekesiselt erinevad. Mõnes ei ole tähtaegu ette nähtud ja nendes, kus on, on tähtjad erineva pikkusega. Vt Euroopa rändevõrgustiku uuringud *EMN Ad-Hoc Query on Judicial review of appeals against international protection decisions, Requested by BG EMN NCP on 11th April 2018* (mis käsitleb 22 liikmesriiki ja Norrat) ning *EMN Ad-Hoc Query on accelerated asylum procedures and asylum procedures at the border (part 2), Requested by EE EMN NCP on 13th February 2017* (mis käsitleb 20 liikmesriiki ja Norrat).

19 Eespool, 16. joonealune märkus.

20 Vt Euroopa Nõukogu õigusemõistmise tõhususe Euroopa komisjon (CEPEJ), „Report evaluating European judicial systems – 2014 edition (2012 data)“, *CEPEJ Studies*, nr 20 (veebis aadressil <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>), eeskätt valitud liiki esimese astme kohtumenetluste keskmise pikkuse võrdlus punktis 9.3 (lk 230–257).

21 Hiljutine näide: „menetlusaja mõistlikkust hinnates tuleb arvesse võtta juhtumi asjaolusid, mis eeldavad üldist hinnangut, ja EIK praktikas ette nähtud kriteeriume, eeskätt *juhtumi keerukust, kaebaja käitumist ja asjaomaseid ametiasutusi* ning seda, *mis oli kaebaja jaoks vaidluses kaalul*“. Kohtujuristi kursiiv. EIK 7. juuni 2018. aasta kohtuotsus *O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd vs. Iirimaa* (CE:ECHR:2018:0607JUD004446016, punkt 144 ja seal viidatud kohtupraktika). Kohtupraktikast igakülge ülevaate saamiseks vt nt CEPEJ, „Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights“, 3rd edition, *CEPEJ Studies*, nr 27 (veebis aadressil <https://www.coe.int/en/web/cepej/documentation/cepej-studies>).

olukorras on 8aastane menetlusaeg EIÕK artikliga 6 kooskõlas, teises olukorras 3aastane menetlusaeg mitte. Kui mitut aastat või kuud peetakse asjakohaseks, on aga sama hästi kui võimatu üldiselt ja üldkohaldatavalt piiritleda.²² Ka Euroopa Kohtu sellekohases praktikas on järgitud sama käsitusviisi, mis põhineb iga juhtumi konkreetsetel asjaoludel.²³

54. Seda arvesse võttes on üpris keeruline, kui mitte võimatu viidata üldistele ja üldkohaldatavatele kontrolli tähtaegadele abstraheeritult, olgu küsimus menetluse maksimaalses kestuses (mille möödudes peetakse menetlust automaatselt liiga pikaks) või minimaalses kestuses (millest lühema menetlusajaga menetlust peetakse liiga lühikeseks).

55. Sellest keerukusest annab tunnistust komisjoni seisukoht käesolevas asjas. Ühest küljest näib komisjon, nagu nähtub tema seadusandlikust ettepanekust, üldiselt heaks kiitvat maksimaalsed tähtajad, mille taga on arusaadav ja kiiduväärt huvi tagada rahvusvahelise kaitse asjade kiire kohtulik läbivaatamine.²⁴ Teisest küljest ei suutnud komisjon ühel konkreetset juhul varjata teatavat ebamugavust seoses konkreetse (tõepoolest üsna lühikese) tähtajaga. Ent see ebamugavus ei ole seotud otsustega *väljaspool* seda tähtaega, vaid selle tähtaja *piires* tehtud otsustega. Niisiis vaadatakse suutlikkust sellist tähtaega järgida teatava kahtlusega kui võimalikku märki kohtuniku rutakast ja ebaprofessionaalsest tööst. Sellegipoolest esineb juhtumeid, mida *saab* lahendada üsna kiiresti, ja on selge, et tõenäoliselt *suudavad* mõned kohtunikud töötada tõhusamalt kui teised.

56. Selles seisnebki tähtaegadega seotud probleem. Need võivad tõesti aidata kaasa menetluse kiirendamisele. Ent samamoodi võivad need jagada selle valdkonna kaheks (ühtviisi kahtlust äratavaks) kategooriaks: juhtudeks, mil kahtlustatakse ülemäärast aeglust, ja juhtudeks, mil kahtlustatakse ülemäärast kiirust. Teisisõnu võidakse hukka mõista nii tähtaegadest kinnipidamist kui ka nendest kinni pidamata jätmist.

57. Säärased kahtlused saaks mõistagi kõrvale heita, kui oleks võimalik tagada, et seadusandja valib *õiged* tähtajad ja kohtud nendest kinni peavad. Ent see viib arutelu tagasi selle algpunkti ja selliste üldkohaldatavate tähtaegade kehtestamise võimalikkuse (võimatuse) juurde. Selle asemel, et puhuksin taas lõkkele selleteemalise debati, kutsuksin lihtsalt olema ettevaatlik niisuguste püüetega kaasneva seadusandliku optimismi suhtes (millest ei pruugi alati abi olla²⁵).

58. Nendest kaalutlustest hoolimata jääb praegu tõsiasjaks, et direktiivi 2013/32 artikli 46 lõige 10 annab liikmesriikidele võimaluse näha ette rahvusvahelist kaitset käsitlevate otsuste kontrollimise tähtajad. Ungari on seda võimalust kasutanud ja kehtestanud 60päevase tähtaja. Kas see tähtaeg on piisav?

2. Igal üksikjuhul õigustest lähtuv hinnang

59. Tähtaja piisavust hinnates tuleb lähtuda konkreetsest juhtumist. Tähtaeg peab võimaldama vaidlusaluse haldusotsuse täielikult ja tõhusalt, nõutava standardi kohaselt, kaebaja menetlusõigusi austades läbi vaadata. Ent selliselgi juhtumispetsiifilisel hindamisel on asjakohased ka laiem kontekst ja olud, milles õigusemõistmise funktsiooni liikmesriigi tasandil täidetakse.

22 Vt ja vrd nt EIK 23. mai 2000. aasta kohtuotsus *Van Pelt vs. Prantsusmaa* (CE:ECHR:2000:0523JUD003107096, punkt 48) ja 26. mai 1993. aasta kohtuotsus *Bunkate vs. Madalmaad* (CE:ECHR:1993:0526JUD001364588, punktid 21–23).

23 Vt nt 26. novembri 2013. aasta kohtuotsus *Gascogne Sack Deutschland GmbH vs. komisjon* (C-40/12 P, EU:C:2013:768, punktid 91–92 ja seal viidatud kohtupraktika); 12. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus *Timab Industries ja CFPR vs. komisjon* (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punktid 168 ja 169 ning seal viidatud kohtupraktika), või 7. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Guardian Europe vs. Euroopa Liit* (T-673/15, EU:T:2017:377, punkt 134).

24 Käesoleva ettepaneku punkt 42.

25 Tegelikult mitmes riigisiseses esimese astme halduskohtus annab tunnistust sellest, et kohtu töö kiiruse ja kvaliteedi tagamiseks on, kui väljenduda kujundlikult, ühe prääniku küpsetamisest alati rohkem kasu kui veel ühe piitsa tootmisest.

60. Lisaks konkreetsetele sellekohastele tagatistele, mida harta sisaldab (kusjuures olenevalt iga juhtumi asjaoludest võivad asjakohased olla eri õigused), on nõutav kontrolli standard ja konkreetsed menetlusõigused ette nähtud ka teiseses õiguses, eeskätt direktiivis 2013/32.

61. Taotlejatel on õigus täielikule ja *ex nunc* läbivaatamisele, mille käigus vaadatakse vajaduse korral läbi vajadus rahvusvahelise kaitse järele,²⁶ samuti õigus sellele, et nende taotluste hindamisel võetaks arvesse nende individuaalseid olukordi ja konkreetseid asjaolusid (nii haldus- kui ka kohtumenetlustes).²⁷ Samuti on Euroopa Kohus selgitanud, et liikmesriigi ametiasutustel on kohustus teha kõikides menetlusstaadiumides taotlejatega koostööd, et koguda kokku kõik otsuse tegemiseks vajalikud tõendid.²⁸ Läbivaatamismenetluses peab olema piisavalt aega nende kohustuste täitmiseks.

62. Mis puudutab konkreetseid menetlusõigusi, tuleneb direktiivi 2013/32 artikli 12 lõikest 1 koostoimes artikli 12 lõikega 2, et taotlejatele tuleb tagada kontrolli staadiumis järgmised (või samaväärsed) õigused.

63. *Esiteks* peavad nad vastavalt direktiivi 2013/32 artikli 12 lõike 1 punktile b koostoimes artikli 12 lõikega 2 saama kasutada tõlgi teenuseid. Osutan seoses sellega võimalikele raskustele mõningate haruldaste keelte tõlgi leidmisel (ja kättesaadavuse tagamisel), mida on maininud eelotsusetaotluse esitanud kohus ja kaebaja. *Teiseks* on direktiivi 2013/32 artikli 12 lõike 1 punktis c koostoimes artikli 12 lõikega 2 ette nähtud, et taotlejatel ei tohi keelata kasutada võimalust võtta ühendust ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti või muu organisatsiooniga, kes pakub õigusabi või muud nõustamist. *Kolmandaks* peab taotlejatel ja nende õigusnõustajatel olema vastavalt direktiivi 2013/32 artikli 12 lõike 1 punktile d koostoimes artikli 12 lõikega 2 võimalus kasutada artikli 10 lõike 3 punktis b osutatud teavet²⁹ ja artikli 10 lõike 3 punktis d osutatud ekspertide antud teavet,³⁰ kui kõnealust teavet on võetud arvesse taotluse kohta otsuse tegemisel. *Neljandaks* tuleb direktiivi 2013/32 artikli 20 kohaselt anda taotlejatele tasuta õigusabi ja tagada esindamise võimalus apellatsioonimenetlustes. Artikli 22 kohaselt aga anda taotlejatele võimalus konsulteerida õigusnõustajaga menetluse kõikides etappides. *Viiendaks* tuleb artiklite 24 ja 25 kohaselt anda konkreetsed tagatised erivajadustega taotlejatele ja saatjata alaealistele. *Kuuendaks* võib olla vaja (ehkki alati mitte rangelt kohustuslik) taotlejaga isiklikult vestelda³¹ või ta arstlikult läbi vaadata.

64. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole maininud, kas ühtegi nendest menetlusõigustest või muudest liidu õigusnormidega (iseäranis hartaga) tagatud õigustest on õigusaktides ette nähtud kohtuliku kontrolli tähtja tõttu rikutud.

65. Sellekohase täpsema teabe puudumisel on suunised, mida Euroopa Kohus saab anda, igal juhul piiratud. Ent üldiselt peab liikmesriigi kohus veenduma, et ta suudab tagada 1) kõik eespool nimetatud kontrollistandardid ja individuaalsed õigused, pidades silmas käsitletava juhtumi asjaolusid, 2) seoses üldiste asjaolude ja oludega, milles tal palutakse tema õigustmõistvat funktsiooni täita.

26 Vastavalt direktiivi 2013/32 artikli 46 lõikele 3. Euroopa Kohtu 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punktid 105 ja 106) ning 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 51).

27 Vt seoses sellega 5. septembri 2012. aasta kohtuotsus Y ja Z (C-71/11, EU:C:2012:518, punkt 77); 2. detsembri 2014. aasta kohtuotsus A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punkt 57); 25. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus F (C-473/16, EU:C:2018:36, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 22. novembri 2012. aasta kohtuotsus M (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 66).

29 Nimelt „täpset ja ajakohast teavet üldise olukorra kohta taotleja päritoluriigis ning vajaduse korral transiidiriikides, mille kaudu taotleja on liikmesriiki tulnud“, mida ametiasutused on saanud „erinevatest allikatest, nagu EASO-lt ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametilt (UNHCR) ning asjakohastelt rahvusvahelistelt inimõiguste organisatsioonidelt“.

30 See on teavet seoses nõuga, mida „taotluste läbivaatamise ja otsuste vastuvõtmise eest vastutava[d] töötaja[d]“ on küsinud „ekspertidelt [...] konkreetsetes küsimustes, nagu meditsiinilised, kultuurilised, usulised, lastega seotud ja sooküsimused“.

31 Seoses võimaliku kohustusega korraldada taotlejaga isiklik vestlus kohtumenetluses, vt 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punktid 37 ja 44–48). Vt analoogia alusel ka 10. septembri 2013. aasta kohtuotsus G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punktid 32–34).

66. Need alapunktid käivad käsikäes. Tähtaegade kehtestamine ja tõhus toimimine on seotud vajadusega võtta arvesse konkreetse juhtumi asjaolusid ja keerukust ning asjaomase kohtuniku üldist töökoormust ja olusid õigusemõistmise funktsioonide täitmisel.

67. Teatavatel asjaoludel võib olla mõistlik ka lühike tähtaeg, kui kohtunik lahendab vaid ühte juhtumit või väheseid juhtumeid ja tema käsutuses on kõik vajalikud tehnilised ja materiaalsed vahendid. Ent kuna kohtute tavapärane toimimine liikmesriikides kaldub olema sellest utoopiast üsna kaugel, on peale üksikjuhtumi asjakohased ka konkreetse kohtu töökoormus ja tööolud.

68. Kindlasti saab liikmesriik nõuda kohtult kiirust liidu õiguse asjades, kui ta loob organisatsioonilised ja materiaalsed eeldused selle kiiruse saavutamiseks, ilma et see ohustaks õigusemõistmise kvaliteeti. Ent kui ainus, mida liikmesriik võimaldab, on ranged tähtajad, ilma et ta looks nendest kinnipidamiseks mõistlikult vajalikud materiaalsed eeldused (näiteks kui riigisisestele kohtunikele antakse paralleelselt lahendada kümneid või koguni sadu taotlusi, samal ajal kui tööolud jäävad samaks), muutub rangetest tähtaegadest kinnipidamise nõudmine kõigeaks muuks kui õiglase kohtuliku arutamise tagatiseks.

69. Kui liikmesriigi kohus neid asjaolusid arvesse võttes täheldab, et seadusega ette nähtud tähtaja jooksul on võimatu asja täielikult ja *ex nunc* läbi vaadata, sealhulgas vaadata läbi taotleja vajadust rahvusvahelise kaitse järele, austades tema õigusi, mis on tagatud liidu õigusnormidega, peab see kohus jätma asjakohased liikmesriigi õigusnormid kohaldamata ning jõudma kontrollimisega lõpule niipea kui võimalik pärast selle tähtaja möödumist.³²

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

71. Tuleb lisada, et kui tõepoolest on vaja äärmise abinõuna jätta kohaldamata liikmesriigi õigusnorm, milles on ette nähtud kohtuliku kontrolli tähtaeg, ei saa sellest tekkida selle otsuse teinud kohtuniku jaoks otseseid ega kaudseid ebasoodsaid tagajärgi. Järgmisena käsitlen aga võimalikke kaudseid tagajärgi.

3. Struktuuriline tasand (ja kokkuvõtvad märkused)

72. Kohtuistungil väitis Ungari valitsus, et vaidlusalusest tähtajast kinni pidamata jätmisest ei teki asjaomasele kohtunikule *otseseid* ega *koheseid* tagajärgi.

³² Siinkohal tuleb meenutada, et nii direktiivi 2013/32 artikli 46 lõige 3 – vt 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punktid 56 ja 73) –, kui harta artikkel 47 – vt 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 78) ja 19. novembri 2019. aasta kohtuotsus A. K. jt (kõrgeima kohtu distsiplinaarkolleegiumi sõltumatus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 162) – omavad vahetut õigusmõju.

73. Ent kaebaja juhtis kohtuistungil Euroopa Kohtu tähelepanu ka mõnele mõnevõrra *kaudsele* ja *hilisemale* tagajärjele, mis väidetavalt võivad järgneda. Kaebaja osutab, et kohtunikule, kes vaidlusalustest tähtaegadest kinni ei pea, võib tekkida tagajärgi seoses tema töötingimuste ja perioodilise atesteerimisega. Mõju alla võivad sattuda tema töötasu ja ametikõrgendused. Korduva tähtaegadest kinni pidamata jätmise korral võidakse hakata kohtuniku tihedamalt (või erakorraliselt) atesteerima ja tekib oht, et teda noomitakse või et ta lõpuks ametist kõrvaldatakse.³³

74. Käesoleva juhtumi kontekstis peaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu teisele küsimusele antav vastus põhinema eelmises jaos kirjeldatud vaidlusaluse tähtaja kohta antud hinnangul, milles on lähtutud õigustest ja juhtumi asjaoludest: kas on mõistlikult võimalik anda liidu õigusega nõutav hinnang, võttes arvesse konkreetse juhtumi asjaolusid ja asjaomase kohtu üldist töögraafikut?

75. Loomulikult on selliste tähtaegade individuaalse, õigustele keskenduva hindamise taga ka laiem, struktuuriline küsimus, mis puudutab nende tähtaegade mõju kontrolli kvaliteedile ja riigisisesele õigusemõistmise funktsioonile. Selle hinnangu fookus nihkub juhtumiga seotud õiguskaitsete struktuurilistele küsimustele ja süsteemi toimimisele.³⁴

76. Olgugi et sellised kaalutlused on asjakohased ja olulised, ei ole Euroopa Kohtu ülesanne laskuda käesolevas asjas selle üle spekuloida. Kui kaebaja väited välja arvata, ei ole eelotsusetaotlus ega ka muu käesolevas Euroopa Kohtu menetluses antud teave selliste struktuuriliste küsimuste esinemist kinnitanud. Sellepärast olen arvamusel, et tarviliku ja piisava vastuse saab anda konkreetsele juhtumile keskendudes, nagu eelmises jaos välja pakutud, toonitades, et kui ühel või teisel juhul ei peeta põhjendatult kinni ebamõistlikust tähtajast, siis ei saa sellel olla asjaomase kohtuniku jaoks ka *kaudseid* ega *hilisemaid* tagajärgi.

77. Väärib kordamist, et näitlike kohtuliku kontrolli tähtaegade olemasolu *kui selline* on võrdlemisi harilik nähtus, mis ei ole problemaatiline. Samuti on ütlemaagi selge, et kohtunikud, kes oma ülesandeid nõuete kõrgusel ei täida, sealhulgas ei pea kinni mõistlikest tähtaegadest, peavad igal juhul leppima mõningate kutsealaste tagajärgedega. Neid võidakse asjaomase kohtu sisese hindamissüsteemi raames teataval määral noomida. Võimalik, et neid ei määrata kohtukoja eesistujaks (või ei edutata kõrgemasse kohtuastmesse) või ei usaldata neile selles kohtus muid teenete põhjal määratavaid ülesandeid. Selles mõttes ei erine kohtuniku eriala paljudest teistest.

78. Niisiis ei ole käesolevas asjas küsimus selles, kas rahvusvahelise kaitse asjades võib olla kohtutele kehtestatud tähtaegu (või küll), vaid selles, millised tähtjad oleksid mõistlikud, ja alltekstina selles, millisel eesmärgil võidakse neid kasutada. Kahes viimati nimetatud küsimuses on asjakohased kaks kokkuvõtvat märkust.

79. Esiteks olen soovitanud olla ettevaatlik seoses ülemäärase seadusandliku optimismiga üldiste tähtaegade kehtestamisel. Kui ainult teatavat liiki juhtumitele eelisseisundi andmist ei peeta aga piisavaks ja valitakse selle asemel kohtutele kindlate tähtaegade kehtestamine, on põhiküsimus mitte tingimata nende tähtaegade pikkus, vaid see, kuidas need on kujundatud ja toimivad. Ühe standardi rakendamine kõikidele juhtudele on problemaatiline. Seega peaks iga üksik tähtaeg olema *mõistliku* pikkusega, pidades silmas kohtu või kohtuniku üldist töögraafikut, aga peale selle ka *paindlik* – võimaldama võtta arvesse juhtumi erisusi ja keerukust ning vajaduse korral tähtaega pikendada. Lihtsalt väljendudes: kohtusaal ei ole tehase koosteliin.

³³ Saan aru nii, et selline kõrvaldamine võib nagu mitmes teises liikmesriigis toimuda pärast seda, kui asjaomase kohtuniku vastu on algatatud distsiplinaarmenetlus. Kohaldatavate tähtaegade eiramine kaldub mõneski õigusruumis olema distsiplinaarrikkumine.

³⁴ Mõlemad vaatenurgad täiendavad teineteist, kuid eeldavad eri liiki tõendeid ja õiguslikke argumente. Vt minu ettepanek kohtuasjas Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punktid 57–61).

80. Teiseks on Euroopa Kohus korduvalt nimetanud ELL artikli 19 lõikest 1 tulenevat liikmesriikide kohustust luua ja säilitada piisavad tingimused, milles on tagatud kohtunike sõltumatus ja milles kohtunikud saavad täita oma ülesandeid nii, et isikutele liidu õigusnormidest tulenevaid õigusi on võimalik tõhusalt kaitsta.³⁵

81. Puhthüpoteetiliselt on ELL artikli 19 lõike 1 standarditega vaevalt vastavuses süsteem, kus õiguspärasuse kaitsjad oleksid ise sunnitud õigusvastaselt tegutsema. Pealegi, kui kunagi peaks otseselt või kaudselt³⁶ tagatama suhteliselt lühikestest tähtaegadest kinnipidamine, oleks vaja kindlalt tagada võrdsus nende täitmise tagamisel ja välistada nende võimalik väärkasutamine, mis seisneks täidetamatute kohustuste valikulises rakendamises (või rakendamata jätmises) vaid teatavate kohtunike suhtes.

V. Ettepanek

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

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artikli 46 lõiget 3 koostoimes harta artikliga 47 ja seal sätestatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus selline liikmesriigi õigusakt, mis ei anna kohtutele pädevust muuta rahvusvahelise kaitse asjades tehtud haldusotsuseid. Selleks aga, et direktiivi artikli 46 lõikel 3 oleks kasulik mõju ja selleks et tagada harta artikli 47 kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, tuleb juhul, kui toimik saadetakse tagasi pädevale haldusasutusele, teha lühikese aja jooksul uus otsus, mis vastab algse otsuse tühistanud kohtuotsuses antud hinnangule. Samuti, kui liikmesriigi kohus on pärast kõikide rahvusvahelise kaitse taotleja esitatud faktiliste ja õiguslike asjaolude täielikku ja *ex nunc* läbivaatamist tuvastanud, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivis 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, sätestatud kriteeriumide kohaselt tuleb asjaomasele taotlejale anda rahvusvahelise kaitse seisund põhjendusel, millele ta oma taotluses tugines, kuid haldusasutus teeb pärast seda vastupidise otsuse, tõendamata, et on ilmnunud uusi asjaolusid, mis põhjendavad uue hinnangu andmist seoses taotleja vajadusega rahvusvahelise kaitse järele, peab kohus muutma seda otsust, mis tema varasemale kohtuotsusele ei vasta, ja asendama selle omaenda otsusega rahvusvahelise kaitse taotluse kohta, jättes vajadust mööda kohaldamata liikmesriigi õigusnormid, mis keelaksid tal seda teha.
2. Direktiivi 2013/32 artikli 46 lõiget 3 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi õigusaktides ette nähtud kohtuliku kontrolli tähtaja piisavust liikmesriigi kohtus lahendada oleval juhul peab hindama liikmesriigi kohus, võttes arvesse oma kohustust asi täielikult ja *ex nunc* läbi vaadata, sealhulgas vajaduse korral läbi vaadata rahvusvahelise kaitse vajadus vastavalt direktiivile 2011/95, tagades taotleja õigused, mis on määratletud eeskätt direktiivis 2013/32. Kui liikmesriigi kohus on seisukohal, et need õigused ei saa olla tagatud, võttes arvesse juhtumi asjaolusid või üldisi olusid, milles ta peab oma ülesandeid täitma, nagu iseäranis suur arv ühel ajal esitatud taotlusi, peab see kohus jätma kohaldatava tähtaja kohaldamata ja jõudma kontrollimisega lõpule niipea kui võimalik pärast selle tähtaja möödumist.

³⁵ Vt eeskätt 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, eriti punktid 32–37); 25. juuli 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality (kohtusüsteemi puudused) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, eriti punktid 50–53) ja 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (kõrgeima kohtu sõltumatus) (C-619/18, EU:C:2019:531, eriti punktid 47–50, 54–55, 71 jj).

³⁶ Ükskõik millise käesoleva ettepaneku punktis 73 loetletud vahendiga.