

Kohtuasi C-151/22**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

2. märts 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

16. veebruar 2022

Apellandid:

S

A

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Vastustaja:**Põhikohtuasja ese**

Apellatsioonkaebused Rechtbank Den Haag'i (Haagi esimese astme kohus, Madalamaad) otsuse peale, millega kohus luges põhjendatuks välismaalase S esitatud kaebuse otsuse peale jätta rahuldamata tema varjupaigataotlus, samuti sama kohtu otsuse peale, millega kohus luges jättis põhjendamatuks tõttu rahuldamata välismaalase A esitatud kaebuse otsuse peale jätta tema varjupaigataotlus rahuldamata. Nimetatud kohtuasjade keskmes on tagakiusamine poliitiliste vaadete tõttu.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendus vastavalt ELTL artiklile 267. Poliitiliste vaadete tõttu tagakiusamise põhjuse tõlgendus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 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, edaspidi „kvalifitseerumisdirektiiv“), artikli 10 lõike 1 punkti e tähenduses.

Eelotsuse küsimused

1. Kas kvalifitseerumisdirektiivi artikli 10 lõike 1 punkti e tuleb tõlgendada nii, et poliitilistest vaadetest põhjustatud tagakiusamisele võivad tugineda ka taotlejad, kes ainult väidavad, et esindavad ja/või väljendavad poliitilist arvamust, ilma et nad oleks oma viibimise ajal päritoluriigis ja alates viibimisest vastuvõtjariigis äratanud kahtlust võimalikus tagakiusajas?
2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav ja järelikult piisab poliitiliste vaadetenä kvalifitseerimiseks juba poliitilisest arvamusest, siis millist tähtsust tuleb varjupaigataotluse läbivaatamise ja hindamise raames, s.t. kontrollides, kui realistlik on selle taotleja väidetav hirm tagakiusamise ees, anda selle poliitilise arvamuse, põhihoiaku või veendumuse tugevusele ja välismaalase huvile sellest tuleneva tegevuse vastu?
3. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, kas siis kehtib standard, et need poliitilised vaated peavad olema sügavalt juurdunud, ning kui mitte, siis milline see standard on ja kuidas seda kohaldada?
4. Kui kehtib standard, mille kohaselt need poliitilised vaated peavad olema sügavalt juurdunud, siis kas taotlejalt, kes ei tõenda, et ta esindab sügavalt juurdunud poliitilisi vaateid, võib eeldada, et ta hoidub oma poliitilise arvamuse väljendamisest pärast päritoluriiki naasmist, et mitte äratada kahtlust võimalikus tagakiusajas?

Viidatud liidu õiguse normid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 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 (ELTL 2011, L 337, lk 9): artikli 2 punkt d, artikkel 6, artikli 10 lõike 1 punktid b, d ja e ning lõige 2

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

2000. aasta välismaalaste seadus (Vreemdelingenwet 2000, edaspidi „Vw“): artikli 29 lõige 1

2000. aasta välismaalaste määrus (Voorschrift Vreemdelingen 2000, edaspidi „VV“): artikli 3.37a punktid a ja b, artikli 3.37 lõiked 1 ja 2

2000. aasta välismaalaste ringkiri (Vreemdelingencirculaire 2000):
peatükk C2/3.2

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Välismaalane S on pärit Sudaanist ja saabus Madalmaadesse 21. jaanuaril 2012. Ta ei märkinud oma varasemates varjupaigataotlustes ega ka praeguses neljandas varjupaigataotluses, et tal olid juba Sudaanis poliitilised vaated ning ta oli poliitiliselt aktiivne. Ta ei märkinud ka, et Sudaani ametivõimud olid juba enne tema lahkumist Sudaanist tema suhtes umbusaldavad ning ta lahkus Sudaanist sel põhjusel. Ta põhistas oma neljandat varjupaigataotlust pigem sellega, et ta ei saa Sudaani tagasi pöörduda, kuna sealsed ametivõimud kiusaksid teda taga poliitiliste vaadete tõttu, mida ta on Madalmaades väljendanud, tegutsedes mh Sudaani poliitilise partei Umma-partei heaks, kes koordineeris 2019. aastal Sudaani revolutsiooni, ning Darfur Vereniging Nedeland'i (DVN), organisatsiooni, mis tegutseb Darfuri piirkonna huvide eest, heaks. Lisaks on ta Madalmaades osalenud Sudaani valitsuse vastastel meeleavaldustel ja teinud Facebookis ja Twitteris kriitilisi avaldusi Sudaani valitsuse suhtes.
- 2 30. augusti 2019. aasta otsusega jättis Staatssecretaris (riigisekretär, Madalmaad) tema varjupaigataotluse rahuldamata, sest ei esinenud fundamentaalseid poliitilisi vaateid. 20. mail 2020 luges Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad) selle peale välismaalase S poolt esitatud kaebuse põhjendatuks. Rechtbank'i (esimese astme kohus, Madalmaad) hinnangul esinevad poliitilised vaated. Ebaselge on Rechtbank'i käsitluse järgi aga see, mida täpselt tuleb mõista fundamentaalsete poliitiliste vaadete all. Olenemata sellest luges Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad) oluliseks küsimust, kui tugevad need vaated on. Selle otsuse peale esitas Staatssecretaris (riigisekretär, Madalmaad) apellatsioonkaebuse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State'le (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond, edaspidi „Afdeling“), eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Välismaalane S esitas vastuapellatsioonkaebuse, kuna tema hinnangul ei ole määrav see, kui tugevad on vaated.
- 3 Välismaalane A, kes pärineb samuti Sudaanist, saabus Madalmaadesse 20. juulil 2011. Tema muutus poliitiliselt aktiivseks alles pärast tema esimese varjupaigataotluse rahuldamata jätmist Madalmaades ega olnud enne Sudaanist lahkumist poliitiliselt tegev. Tema lahkumine Sudaanist ei olnud seotud poliitiliste vaadetega. Välismaalane A tugines oma teises varjupaigataotluses (käesolev menetlus) mh asjaolule, et teda ähvardaks tagasipöördumisel Sudaani tagakiusamine, kuna ta on teinud Madalmaades avalikke ja kriitilisi avaldusi poliitilise olukorra kohta Sudaanis ning astunud välja Al-Gimiri (hõim Lääne-Darfuris) õiguste eest.
- 4 18. juuni 2019. aasta otsusega jättis Staatssecretaris (riigisekretär, Madalmaad) välismaalase A varjupaigataotluse rahuldamata, sest ka tema ei olnud tõendanud, et ta oleks tegutsenud fundamentaalsete poliitiliste vaadete alusel. 28. augustil

2020 jättis Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad) selle peale välismaalase A poolt esitatud kaebuse põhjendamatusesse tõttu rahuldamata. Välismaalane A esitas selle otsuse peale apellatsioonkaebuse.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 Välismaalase S hinnangul osutas Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad) ebaõigesti sellele, et varjupaigataotluse puhul on oluline, kui tugevad on poliitilised vaated. Tema käsitluse kohaselt ei tulene kvalifitseerumisdirektiivist, et kaitse saamiseks peaksid poliitilised vaated olema „fundamentaalsed“.
- 6 Staatssecretaris (riigisekretär, Madalmaad) märgib, et Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad) otsustas väärtalt, et poliitilised vaated ja religioossed uskumused puudutavad olenevalt nende liigist erinevaid tagakiusamisaluseid ning seetõttu tuleb neid ka teisiti läbi vaadata ja hinnata. Staatssecretarise (riigisekretär, Madalmaad) hinnangul tuleb poliitiliste vaadete alusel tagakiusamist kontrollida ja hinnata samal viisil nagu religioossete vaadete alusel tagakiusamist, seega tuleb tõendada, et välismaalase väidetavad vaated on nii olulised tema identiteedi või tema südametunnistuse jaoks, et ei saa nõuda nendest loobumist või nende varjamist pärast päritoluriiki naasmist.
- 7 Välismaalane S toob esile, et poliitiliste vaadete alusel tagakiusamist ei saa kontrollida ja hinnata samal viisil nagu religioossete uskumuste alusel tagakiusamist. Tema käsitluse kohaselt erinevad kvalifitseerumisdirektiivi artikli 10 lõikes 1 ettenähtud definitsioonid tagakiusamiste põhjuste kohta ühelt poolt poliitiliste vaadete tõttu ja teiselt poolt religioossetest uskumusest tingituna.
- 8 Välismaalase A arvates ei võtnud Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad) arvesse, et otsus on tehtud hoolsuskohustust rikkudes, sest Staatssecretaris (riigisekretär, Madalmaad) ei kontrollinud ega hinnanud, kas ta esindab fundamentaalseid poliitilisi vaateid. Lisaks sellele jättis Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad) tähelepanuta, et Staatssecretaris (riigisekretär, Madalmaad) ei kohalda kindlaid juhiseid väidetavate poliitiliste vaadete hindamisel, kuigi see oleks vajalik varjupaigataotluste töötlemise käigus omavoli ennetamiseks. Ta märgib lisaks, et kvalifitseerumisdirektiivist ei tulene, et välismaalase poliitilised vaated peaksid olema fundamentaalsed selleks, et viimasel oleks õigus kaitse saamisele.
- 9 Staatssecretaris (riigisekretär, Madalmaad) esindab seevastu seisukohta, mille kohaselt tuleb tal kvalifitseerumisdirektiivi järgi hinnata, kas välismaalase väidetavad vaated on põhimõttelisemat laadi ja seega sellisena olulisemad tema identiteedi või südametunnistuse jaoks, mistõttu ei saa nõuda, et ta nendest pärast päritoluriiki naasmist loobub või neid varjab. Ta viitab mh Afdelingi 21. novembri 2018. aasta otsusele, NL:RVS:2018:3735.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 10 Mõlemas kohtuvaidluses on tegemist välismaalastega, kes alles pärast saabumist Madalmaadesse hakkasid esindama poliitilisi vaateid ja osalema tegevustes, mis võiksid äratada päritoluriigis kahtlust võimalikus tagakiusajas, kuid ei ole veel äratanud.
- 11 Nendes kohtuvaidlustes otsitakse vastust küsimusele, kas Staatssecretaris (riigisekretär, Madalmaad) peab liidu õiguse järgi rahvusvahelise kaitse andmise tingimusena kontrollima ja hindama, kas välismaalase esitatud poliitilistel vaadetel on teatud tugevus.
- 12 Tegemist on olukorraga, kus välismaalane väidab, et ta kardab naasmisel päritoluriiki põhjendatud viisil tagakiusamist, kuna temas kujunesid vastuvõtvas riigis poliitilised vaated ja ta väljendas neid, olles samuti poliitiliselt aktiivne, isegi kui see ei ole seni äratanud kahtlust päritoluriigi ametivõimudes, kuna need ei tea nendest vaadetest ja nendest tegevustest midagi. Sellise olukorra raames tekib küsimus, kas selliselt välismaalaselt võib nõuda pärast päritoluriiki naasmist tagasihoidlikku käitumist, et sellisel viisil vältida probleeme võimaliku tagakiusajaga.
- 13 Euroopa Kohtu praktikas ei ole sellele küsimusele veel vastatud. Ka on kohtupraktikas seni lahtine küsimus, millise standardi järgi tuleks seda tugevust mõõta ja hinnata.
- 14 Afdelingi hinnangul on religioosest uskumusest ja poliitilistest vaadetest põhjustatud tagakiusamise ühiseks jooneks, et mõlemad tuginevad olemuslikele, muutmatutele tunnustele. Euroopa Kohtu praktika religioosest uskumusest põhjustatud tagakiusamise kohta annab seetõttu tema käsitlese kohaselt ka raamistiku, mille sees tuleb vastus leida käesolevates kohtuasjades olulistele küsimustele.
- 15 Euroopa Kohtu 5. septembri 2012. aasta kohtuotsusest Saksamaa Liitvabariik (liidetud kohtuasjad C-71/11 ja C-99/11, EU:C:2012:518) ja 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsusest Bahtiyar Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803) tuleneb, et religioosest uskumusest põhjustatud tagakiusamise puhul tuleb kontrollida ja hinnata, kas välismaalane esindab ka tegelikult tema poolt väidetavat uskumust, milliste tegevuste tegemiseks see veendumus teda sunnib ja kas need on tema jaoks isiklikult vältimatud või eriti olulised. Nendest kohtuotsustest saab välja lugeda ka seda, et kvalifitseerumisdirektiivi artikli 10 lõikes 1 nimetatud mõiste alla kuulub ilma pikemata ka selline välismaalane, kelle suhtes ei ole tagakiusajatel veel kahtlusi, kuid kes väidab, et tal on religioosne uskumus. Sellest uskumusest ja sellele tuginevatest kinnitustest saab ta tuletada õiguse rahvusvahelisele kaitsele aga ainult siis, kui need on tema jaoks religioosse identiteedi säilitamiseks eriti tähtsad: veendumuse „tugevus“.
- 16 Seega on ilmne selle kohtupraktika analoogne kohaldamine ka poliitiliste vaadete tugevusele esitatud nõuete suhtes. Küsimus on, kas need vaated peavad olema nii

tugevad, et juba ainuüksi seetõttu on tõenäoline, et välismaalane teeb nende vaadete alusel vastuvõtvast riigis viljeletud tegevusi ka pärast naasmist oma päritoluriiki ja tasub selle eest tagakiusamise ohtu sattumisega (range käsitlus) või kas tuleks kohaldada vähem rangeid kriteeriume, kusjuures samuti nagu religioosse uskumuse puhul kontrollitakse, kas poliitilistel vaadetel on teatud tugevus, millised tegevused on selle tulemuseks ning kas see on vastava välismaalase identiteedi säilitamiseks vältimatu või eriti tähtis. Neid vaateid ja tegevusi peavad iseloomustama teatud tasemel järjepidevus ja püsivus, mis näitab, et need vaated on välismaalases sügavalt juurdunud.

- 17 Küsimust, kas poliitilised vaated on sügavalt juurdunud, tuleb hoolikalt kontrollida. Otsust tegev ametiasutus peab seejuures uurima ka seda, millised nendest vaadetest motiveeritud tegevused on välismaalase jaoks vältimatud ja millised oleksid tagajärjed, kui välismaalane viljeleks neid tegevusi pärast naasmist oma päritoluriiki. Tugineda ei tohi asjaolule, et ta võib-olla siiski loobub nendest tegevustest päritoluriigis, kuna vastasel korral seaks ta end tagakiusamise ohtu. Hinnates küsimust, kas naasmise korral põhjendatud hirmu esinemine tagakiusamise ees on tõenäoline, ei tohi sügavalt juurdunud poliitiliste vaadete korral arvestada võimalusega, et välismaalane hakkab tagakiusamise vältimiseks tagasihoidlikult käituma. Vastupidiselt lähtub Afdeling aga sellest, et kui välismaalane ei tõenda, et ta esindab sügavalt juurdunud poliitilisi vaateid, siis võib temalt nõuda, et ta oleks naasmisel päritoluriiki tagasihoidlik ning loobub tegevustest, mis võivad tekitada ametivõimudes kahtlusi.
- 18 Kuna Euroopa Kohus ei ole poliitilistest vaadetest põhjustatud tagakiusamist veel tõlgendanud olukorras, kus tuleb hinnata, kas sellise välismaalase hirm tagakiusamise ees, kes ei ole päritoluriigi ametivõimudes kahtlusi äratanud, on põhjendatud, ning vastused küsimustele nendes kohtuasjades ei ole „clair“ ega „éclairé“, leiab Afdeling, et peab esitama eelotsuse küsimused.