

Kohtuasi C-579/20

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

2. november 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Rechtbank Den Haag Sitzungsort Haarlem (Madalmaad)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

19. oktoober 2020

Kaebajad:

F

A

G

H

I

Vastustaja:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Põhikohtuasja ese

Kaebajad esitasid kaebuse varjupaigataotlejatele elamisloa andmise taotluse rahuldamata jätmise peale. Vastustaja hinnangul ei ole neil õigust saada täiendavat kaitset vastavalt direktiivi 2011/95/EL artikli 15 punktile c (edaspidi „kvalifitseerumisdirektiiv“).

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotluse esitanud kohus taotleb Euroopa Liidu Kohtult (edaspidi „Euroopa Kohus“) vastavalt ELTL artiklile 267 kvalifitseerumisdirektiivi

artikli 15 punkti c tõlgendust. Taotlus puudutab nimetatud sätte ulatust. Eelkõige soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas päritoluriigis valitseva mitte erandliku olukorra puhul, mida iseloomustab juhusliku vägivalla madal tase, võib anda teatud isiklike asjaolude esinemisel siiski täiendavat kaitset. Lisaks esitatakse küsimus, milliste teguritega tuleb arvestada nende asjaolude arvesse võtmisel.

Eelotsuse küsimused

1. Kas kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkt c annab kaitset eranditult erandlikes olukordades, mille puhul rahvusvahelist või riigisisest relvastatud kokkupõrget iseloomustav juhusliku vägivalla tase saavutab sellise kõrguse, et esinevad kaalukad põhjused arvata, et tsiviilisik seisaks asjaomasesse riiki või asjaomasesse piirkonda tagasipöördumisel pelgalt territooriumil viibimise tõttu silmitsi reaalse ohuga nimetatud regulatsiooni tähenduses? Ja kas sellist erandlikku olukorda tuleb mõista kui „most extreme case of general violence“ kohtuotsuse N. A. /Ühendkuningriik (EIK, 17. juuli 2008, CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407) tähenduses?

Kui vastus esimese küsimuse esimesele poolele on eitav:

2. Kas kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkti c tuleb tõlgendada nii, et ka juhusliku vägivalla madalam tase võib eelnevalt nimetatud erandliku olukorra raames määravana koostoimes taotleja puhul esinevate isiklike ja individuaalsete asjaoludega viia selleni, et esinevad kaalukad põhjused arvata, et taotleja seisaks asjaomasesse riiki või asjaomasesse piirkonda tagasipöördumisel silmitsi ohuga nimetatud regulatsiooni tähenduses?

Kui vastus teisele küsimusele on jaatav:

3. Kas selle raames tuleb kohaldada sujuvat skaalat, mis teeb vahet juhusliku vägivalla vastava taseme ja sellega seonduvate individuaalsete asjaolude taseme vahel? Ja millised isiklikud ja individuaalsed asjaolud võivad oma osa mängida menetleva ametiasutuse ja liikmesriigi kohtu hinnangus?

Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav:

4. Kas kvalifitseerumisdirektiivi artikliga 15 on kooskõlas, et taotlejale, kes on olukorras, milles esineb juhusliku vägivalla madalam tase kui eelnevalt nimetatud erandliku olukorra määrav tase, ning kes suudab tõendada, et tema suhtes kehtib (mh) isiklikust olukorrast tulenevate asjaolude alusel spetsiifiline oht, antakse täiendav kaitse eranditult vastavalt selle direktiivi artikli 15 punktile a või b?

Viidatud liidu õigusnormid

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, artikli 2 punkt f ja artiklid 6, 15 ja 18

Viidatud siseriiklikud õigusnormid

Välismaalaste seadus 2000 (Vreemdelingenwet 2000), artikli 29 lõike 1 punkt b

Välismaalaste ringkiri (Vreemdelingencirculaire), peatükk C2/3.3

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebajaks on kolmelapseline perekond. Kõik pereliikmed on Afganistani kodanikud. Vanemad rändasid 2015. aastal koos vanima lapsega Madalmaadesse. Teised kaks last sündisid Madalmaades. Kaebajad on šiiitidest hazardad (rahvusrühm Afganistanis). Kaebajal (naine) ja teisel lapsel esinevad kompleksed psühhotraumaatilised kaebused. Teisel lapsel on kroonilised käitumis- ja emotsionaalset laadi probleemid, samuti kõnepuudulikkus.
- 2 Kaebajad esitasid kolm varjupaigataotlust, mis kõik jäeti rahuldamata. Käesoleva taotluse rahuldamata jätmise peale esitasid nad kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule ning see rahuldati. Vastustaja esitas selle peale apellatsioonkaebuse, Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu, edaspidi „Afdeling“) tühistas selle kohtuotsuse ja saatis eelotsusetaotluse esitanud kohtule tagasi.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 3 Kaebajad väidavad, et Afganistani väljasaatmise korral ähvardab neid tegelik oht, „suur kahju“ kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkti c tähenduses („suur ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumasele juhusliku vägivalla tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul“). Kaebajad tuginevad seejuures ühelt poolt nende jaoks ohtlikule üldisele olukorrale Afganistanis, eelkõige isa päritolupiirkonnas, Ghazni provintsis. Teiselt poolt viitavad nad oma erilistele individuaalsetele asjaoludele, eelkõige nende etnilisele kuuluvusele, perekonnaliikmete või võrgustiku puudumisele Afganistanis, vanima tütre, kes on suurema osa oma elust veetnud Madalmaades, läänelikule elustiilile, asjaolule, et teised lapsed on sündinud Madalmaades, samuti kasvatuslikele ja psüühilistele raskustele perekonnas. Kaebajate käsitluse kohaselt tuleks kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punktis c sätestatud tingimuste täidetuse kontrollimisel arvestada nende individuaalsete asjaoludega.
- 4 Vastustaja lühendas kontrolli, jättes need individuaalsed asjaolud arvesse võtmata, mis ei ole lisaks kooskõlas Euroopa Kohtu tõlgendusega selle sätte kohta

17. veebruari 2009. aasta kohtuotsuses Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94 (edaspidi „kohtuotsus Elgafaji“). Sellest kohtuotsusest tuleneb, et ka juhusliku vägivalla madalama taseme korral võib tegemist olla suure kahjuga kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkti c tähenduses. Mida väiksem on juhusliku vägivalla oht, seda põhjalikumalt peab taotleja tõendama, et isiklike asjaolude pinnalt on tekkinud oht kannatada suurt kahju (vt kohtuotsuse Elgafaji kohta ka allpool punktides 6 ja 7).

- 5 Vastustaja rõhutab eelkõige seda, et kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkti c kohaldatakse vaid siis, kui tegemist on erandliku olukorraga, mille puhul isikud ainuüksi viibimisega päritoluriigis satuvad reaalsesse ohtu kannatada suurt kahju. Individuaalsed tegurid rolli ei mängi. Nimetatud direktiivi artikli 15 punkti b kohaselt võib seevastu täiendava kaitse saada juhusliku vägivalla madalama taseme ja teatud individuaalsete tegurite esinemise korral. Kui tuvastatakse, et taotleja kuulub ohustatud gruppi või kaitset vajava vähemuse hulka, peab ta teatud ulatuses tõendama, et teda ähvardab päritoluriigis „piinamine või ebainimlik või väärikust alandav kohtlemine või karistamine“ selle sätte tähenduses. Kaebajad ei kuulu etnilise kuuluvuse alusel ohustatud gruppi ega kaitset vajavasse vähemusse ning puuduvad isegi kõige väiksemad pidepunktid artikli 15 lõike b kohaldamiseks.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 6 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab selgelt kohtuotsuse Elgafaji punktidele 38, 39 ja 43. Euroopa Kohus märgib selles, et kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkt c on asjakohane siis, kui taotleja kuulub „nagu teisedki isikud [...] juhusliku vägivalla potentsiaalsete ohvrite hulka“, sellegipoolest tuleb seda sätet süstemaatiliselt tõlgendada nimetatud artiklis 15 sätestatud kahe teise olukorraga võrreldes, mis eeldavad selget individualiseerituse astet. Nimetatud individualiseeritus on oluline ka artikli 15 punkti c raames. Euroopa Kohus märgib nimetatud kohtuotsuse punktis 39: „Tuleb täpsustada, et mida rohkem on taotleja võimeline tõendama, et ta on eriliselt puudutatud konkreetselt talle omaste asjaolude tõttu, seda madalam on täiendava kaitse saamiseks nõutud juhusliku vägivalla tase“.
- 7 Kohtuotsuse punktis 43 ja resolutsioonis on sätestatud, et kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkti c kohast täiendavat kaitset taotleva isiku elule või isikupuutumatusel võib esineda tõsine ja individuaalne oht, ilma et see „oht ähvarda[ks] teda konkreetselt talle omaste asjaolude tõttu“. „Erandjuhul“ võib sellist ohtu lugeda tõendatuks, kui puudutatud isik „seisaks pelgalt [territooriumil] viibimise tõttu silmitsi reaalse, tõsise ja individuaalse ohuga“.
- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul esineb vaatamata Euroopa Kohtu viidatud seisukohtadele kahtlusi kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkti c

ulatuse suhtes. Liikmesriigid tõlgendavad seda olukorda erinevalt.¹ Lisaks on liikmesriikide kohtud seda erinevalt kohaldanud, nagu nähtub Bundesverwaltungsgericht'i (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)², Nejvyšší správní soud'i (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus)³, Asylum and Immigration Tribunal'i (sisserände- ja varjupaigaasjade kohus, Ühendkuningriik)⁴ ja Raad voor Vreemdelingenbetwistingen'i (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia)⁵ otsustest.

- 9 Suurim erinevus puudutab küsimust, kas selle regulatsiooni kohaldamine on piiratud erandlike olukordadega, mil juhusliku vägivalda olemasolevat relvastatud konflikti iseloomustav tase saavutab nii kõrge taseme, et esinevad kaalukad põhjused arvata, et tsiviiliseks seisaks pelgalt vastaval territooriumil viibimise tõttu silmitsi reaalse ohuga kannatada suurt kahju. Euroopa Kohtus menetletavas kohtuasjas C-901/19 esitati lisaks sellele küsimus, milline juhusliku vägivalda tase on nõutav.
- 10 Kohtuotsusest Elgafaji tuleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu veendumuse kohaselt, et artikli 15 punkti c saab kohaldada mitte ainult selles kirjeldatud erandlikus olukorras, vaid ka mitte-erandliku olukorra raames. Sellisel juhul esineb juhusliku vägivaldaga kokkupõrge, mille tulemuseks on tõsine individuaalne oht, kuid vägivalda tase ei ole piisavalt kõrge selleks, et arvata, et iga isik, kes seisab silmitsi sellise vägivaldaga, on ohus ka individuaalselt. Taotleja peab sellisel juhul individuaalsete ja isiklike asjaolude alusel tõendama, et ta seisab silmitsi ebaproportsionaalselt suure ohuga langeda selle „juhusliku“ vägivalda ohvriks. Küsimus, millises ulatuses peab taotleja tõendama, et see vägivald puudutab teda individuaalsete ja isiklike asjaolude alusel, sõltub kohtuotsuse Elgafaji punktis 39 väljendatud arvestades juhusliku vägivalda tasemest. Sellega seoses võtab mh Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO) aluseks neljaastmelise skaala.⁶ EASO kohaselt nõuab iga aste erinevat individuaalsete tegurite taset, mis võimaldab järeldada, et puudutatud isik seisab silmitsi reaalse ohuga kannatada suurt kahju kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkti c tähenduses.
- 11 Madalmaades tõlgendas Afdeling kohtuotsust Elgafaji igatahes nii, et kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkt c kehtib ainult viidatud erandlikus

¹ Eelotsusetaotluse teinud kohus viitab Euroopa Komisjoni 2019. aasta jaanuari aruandele „Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)“.

² Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa kõrgeim halduskohus), 14. juuli 2009, 10 C 9.08.

³ Nejvyšší správní soud, 13. märts 2009, 5 Azs 28/2008.

⁴ Asylum and Immigration Tribunal, 19. oktoober 2009, CG (2009) UKAIT 00044.

⁵ Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, 20. november 2017 (195 227), 29. märts 2018 (201 900), 28. mai 2018 (204 404), 5. juuni 2018 (204 861), 29. juuni 2018 (206 310) ja 12. veebruar 2019 (216 632).

⁶ EASO Guidelines, *The implementation of Article 15(c) QD in EU Member States*.

olukorras, milles juhusliku vägivalla tase on nii kõrge, et esinevad kaalukad põhjused arvata, et tsiviiliseks seisaks asjaomasesse riiki tagasipöördumisel pelgalt territooriumil viibimise tõttu silmitsi reaalse, tõsise ja individuaalse ohuga. See erandliku iseloomuga olukord on Afdeling'i hinnangul käsitatav „most extreme case of general violence“na Euroopa Inimõiguste Kohtu 17. juuli 2008. aasta kohtuotsuse N. A. vs. Ühendkuningriik (CE:ECHR:2008:0717JUDO02590407) tähenduses. Sellises olukorras ei mängi Afdeling'i käsitlese kohaselt individuaalsed asjaolud mingit rolli. Juhusliku vägivalla madalama taseme korral saab taotleja tugineda vaid kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkti a või b kohasele kaitsele. Ta peab siis tõendama, et tema suhtes esineb isiklikust olukorrast tulenevate asjaolude alusel spetsiifiline oht. Selline käsitlus on kooskõlas käsitlesega, mida käesolevas menetluses esindab vastustaja.

- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on EASO-ga samal seisukohal, et selline tõlgendus on kohtuotsust Elgafaji silmas pidades liiga kitsas. Ka mitte erandlikud olukorrad kuuluvad kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkti c kohaldamisalasse. Taotleja peab saama individuaalseid ja isiklike asjaolusid arvestades tugineda ka juhusliku vägivalla madalamale tasemele, kusjuures need asjaolud peavad olema seda kaalukamad, mida väiksem on vägivalla oht. Vägivald ei pea siis olema spetsiifiliselt suunatud taotleja vastu. See nõue kehtib ainult artikli 15 punktide a ja b raames.
- 13 Kui võtta aluseks selline tõlgendus, siis tuleb käesoleval juhul kõne alla kaebajate, kes kuuluvad ohustatud grupi või kaitset vajava vähemuse hulka, õigus saada täiendavat kaitset vastavalt kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punktile c, ilma et nad peaks tõendama, et nende päritoluriigis ähvardab neid spetsiifiliselt nende vastu suunatud vägivald. Nad peavad tõendama vaid seda, et esineb juhusliku vägivalla võimalus isiklike tegurite alusel nagu nende etniline kuuluvus, perekondlik olukord või tervislik seisund. Kui neile saab anda täiendavat kaitset ainult vastavalt artikli 15 punktidele a ja b, peavad nad siiski tõendama, et esinevad vähemalt vähesed pidepunktid selleks, et neid ähvardab suur kahju nimetatud olukordade tähenduses, mis on spetsiifiliselt nendega seotud.
- 14 Arvestades seda, et liikmesriigid tõlgendavad kohtuotsust Elgafaji erinevalt, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates käesolevas menetluses vajalik esitada Euroopa Kohtule eelotsuse tegemiseks küsimused kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 punkti c ulatuse ning sellele regulatsioonile tugineva taotleja individuaalsete ja isiklike asjaolude tähenduse kohta.