



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

YVES BOT

esitatud 17. juulil 2014<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-542/13**

**Mohamed M'Bodj**

**versus**

**Belgia riik**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Cour constitutionnelle (Belgia))

Euroopa ühine varjupaigasüsteem — Direktiiv 2004/83/EÜ — Miinimumnõuded, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada täiendava kaitse seisund — Puudega kolmanda riigi kodanik, kellel liikmesriik lubab elada oma territooriumil meditsiinilistel põhjustel — Direktiivi 2004/83 kohaldamisalasse arvamine — Artikli 2 punkt e — Mõiste „täiendava kaitse nõuetele vastav isik” määratlus — Artikli 15 punkt b — Mõiste „tõsine kahju” määratlus — Reaalne oht saada päritoluriiki tagasipöördumisel ebainimlikult või väärikust alandavalt koheldud — Rahvusvahelise kaitse sisu — Artiklid 28 ja 29 — Sotsiaal- ja tervishoiuteenused — Võrdne kohtlemine

1. Kas kolmanda riigi kodanikku, kes kannatab raske haiguse all ja kes seisab päritoluriiki tagasisaatmisel silmitsi reaalse ohuga saada ebainimlikult või väärikust alandavalt koheldud, kuna selles riigis ei leidu sobivat ravi, võib pidada „täiendava kaitse nõuetele vastavaks isikuks” direktiivi 2004/83/EÜ<sup>2</sup> artikli 2 punkti e tähenduses? Kui jah, siis kas liikmesriigid on kohustatud tagama asjaomasele isikule samad sotsiaal- ja tervishoiuteenused, mis on nähtud ette liikmesriigi kodanikele ja pagulastele?

2. Niisugused on sisuliselt küsimused, mille Cour constitutionnelle (Belgia) meile esitab.

3. Need küsimused esitati vaidluse raames, mis puudutab Belgia riigi poolt Mauritaania kodanikule M. M'Bodjle puuetega inimeste toetuse maksmist. Olles andnud asjaomasele isikule meditsiinilistel põhjustel Belgia elamisloa, keeldus see riik maksmast talle toetust põhjendusel, et kohaldatavate siseriiklike õigusaktide kohaselt makstakse seda Belgia kodanikele, Euroopa Liidu kodanikele, Alžeeria, Maroko ja Tuneesia kodanike ning kodakondsuseta isikutele ja pagulastele.

4. Käesolevas kohtuasjas juhib eelotsusetaotluse esitanud kohus seega tähelepanu raske haiguse all kannatavate kolmandate riikide kodanike erinevale kohtlemisele, mis on siseriiklikes õigusaktides ette nähtud sõltuvalt sellest, kas viimastel on vastavalt direktiivile 2004/83 pagulasseisund või elamisluba, mille see riik on välja andnud meditsiinilistel põhjustel.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96; ja parandus ELT 2005, L 204, lk 24).

5. Ta küsib eelkõige, kas võttes arvesse seda direktiivi ja Euroopa Inimõiguste Kohtu<sup>3</sup> praktikat raskelt haigete isikute väljasaatmise valdkonnas, ei kujuta niisuguse elamisloa andmine endast tegelikult teatavat rahvusvahelise kaitse täiendavat vormi, mis annab seega õiguse selles direktiivis ette nähtud majanduslikele ja sotsiaalsetele soodustustele.

6. Käesolev kohtuasi võimaldab Euroopa Kohtul täpsustada direktiivi 2004/83 kohaldamisala raske haiguse all kannatava isiku puhul ja eelkõige tingimusi, mis liidu seadusandja on kehtestanud täiendava kaitse seisundi andmiseks.

7. Ma väidan käesolevas ettepanekus, et kolmanda riigi kodanik, kes seisab päritoluriiki tagasipöördumisel oma tervisliku seisundi ja selles riigis sobiva ravi puudumise tõttu silmitsi reaalse ohuga saada ebainimlikult või väarikust alandavalt koheldud, ei saa kuuluda selle direktiivi artikli 2 punkti e kohaldamisalasse.

8. Rõhutan, et niisugusel juhul puudub rahvusvahelise kaitse vajadus, millel Euroopa ühine varjupaigasüsteem põhineb, kuna isiku tervislikust seisundist ja päritoluriigis piisavate meditsiiniressursside puudumisest tingitud ebainimlikku kohtlemist ei põhjusta selle riigi ametiasutuste või sõltumatute organite tahtlik tegu või tegevusetus. Täpsustan siiski, et sellises olukorras võib liikmesriik olla kohustatud andma riikliku kaitse, mis lähtub ülekaalukatest humanitaarsetest kaalutlustest ning põhineb Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>4</sup> artiklil 4 ja artikli 19 lõikel 2 ja Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>5</sup> artiklil 3.

## I. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

#### 1. Direktiiv 2004/83

9. Direktiivi 2004/83 eesmärk on sätestada kõikidele liikmesriikidele ühised kriteeriumid sisuliste tingimuste osas, millele peavad vastama kolmandate riikide kodanikud, et nad võiks kvalifitseerida rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks,<sup>6</sup> ning antud kaitse sisu.<sup>7</sup> Seepärast ongi direktiivi 2004/83 artikli 2 punktides c ja e kindlaks määratud isikud, kellele võib anda pagulasseisundi ja täiendava kaitse seisundi, II, III ja V peatükis on kehtestatud sisulised tingimused, millele peab vastama viimane, ning VII peatükis on sätestatud kummagi seisundiga kaasnevad õigused.

10. Täiendav kaitse täiendab Euroopa ühise varjupaigasüsteemi raames pagulaskonventsioonis sätestatud pagulasseisundi andmise nõudeid.<sup>8</sup>

11. Tegemist on rahvusvahelise kaitsega, mis on direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti e kohaselt mõeldud „kolmanda riigi kodanik[ule] või kodakondsuseta isik[ule], kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnunud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki [...] tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju vastavalt artiklile 15 [...] ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla”.

3 — Ei puuduta eestikeelset versiooni.

4 — Edaspidi „harta”.

5 — Edaspidi „EIÕK”.

6 — Vt selle direktiivi artikkel 1.

7 — Vt minu ettepanek, kohtuasi M. (C-277/11, EU:C:2012:253, punkt 19), milles tehti kohtuotsus M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 72).

8 — See Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud konventsioon [*Recueil des traités des Nations unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)] jõustus 22. aprillil 1954. Seda on täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967.

12. Selle direktiivi artikli 18 kohaselt „annavad [liikmesriigid] täiendava kaitse seisundi kolmanda riigi kodanikule [...], kellel on õigus täiendavale kaitsele kooskõlas II ja V peatükiga”.

13. Selle direktiivi II peatükk käsitleb „[r]ahvusvahelise kaitse taotluste hindamist”. Selle artiklis 6 „Tagakiusajad või tõsise kahju põhjustajad” on sätestatud:

„Tagakiusajad või tõsise kahju põhjustajad on muu hulgas järgmised:

- a) riik;
- b) riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid;
- c) mitteriiklikud osalised, kui on võimalik tõestada, et punktides a ja b nimetatud osalised, sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid, ei saa või ei taha pakkuda kaitset tagakiusamise või tõsise kahju eest vastavalt artikli 7 määratlusele.”

14. Direktiivi 2004/83 V peatükk käsitleb „[a]lust täiendava kaitse saamiseks”. Selle artiklis 15 on mõistet „tõsine kahju” määratletud järgmiselt:

„Tõsine kahju seisneb järgmises:

- a) surmanuhtlus või hukkamine või
- b) taotleja piinamine või ebainimlik või väärikut alandav kohtlemine või karistamine päritoluriigis või
- c) tõsine ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatussele juhusliku vägivalda tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul.”

15. Lisaks on liidu seadusandja selle direktiivi VII peatükis, mis käsitleb „[r]ahvusvahelise kaitse sisu”, artiklites 28 ja 29 täpsustanud, et rahvusvaheline kaitse – olgu siis tegemist pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundiga – nõuab liikmesriikidelt, et nad tagaksid asjaomasele isikule sama sotsiaalabi, mida osutatakse nimetatud liikmesriigi kodanikele, ja juurdepääsu arstiabile kõnealuse seisundi andnud liikmesriigi kodanikega samadel tingimustel. Liikmesriigid võivad siiski teha nende kahe seisundi vahel vahet, sest need sätted lubavad neil piirata täiendava kaitse saanutele antavat sotsiaalabi põhitoetustega.<sup>9</sup>

16. Lõpuks tuleb märkida, et selle direktiivi eesmärk on kehtestada miimumnõuded. Selle põhjenduse 8 ja artikli 3 kohaselt võivad liikmesriigid seega kehtestada või säilitada soodsamaid norme otsustamiseks, kes vastab pagulase või täiendava kaitse nõuetele, kui need normid on direktiiviga kooskõlas.

17. Sellegipoolest on liidu seadusandja täpsustanud direktiivi 2004/83 põhjenduses 9, et „[n]eed kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud, kellel lubatakse jääda liikmesriikide territooriumile põhjustel, mis ei tulene vajadusest rahvusvahelise kaitse järele, vaid kaastundest lähtuvalt või humanitaarsetel kaalutlustel, jäävad väljapoole käesoleva direktiivi reguleerimisala”.

9 — Kohtuotsuses M. (EU:C:2012:744) märkis Euroopa Kohus, et pagulasseisundi ja täiendava kaitse seisundiga seonduvad õigused on laadilt erinevad (punkt 92). Tuleb siiski märkida, et 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 (ELT L 337, lk 9), millega direktiiv 2004/83 uuesti sõnastatakse, kõrvaldab erinevused pagulastele ja täiendava kaitse saanutele tagatud õiguste tasemes osas, mis puudutab juurdepääsu arstiabile (artikkel 30). Seda erinevust ei kaotatud aga sotsiaalhoolekande osas (artikkel 29).

## 2. Harta

18. Harta artikli 4 kohaselt ei tohi „[k]edagi [...] piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada”.

19. Lisaks on selle harta artikli 19 lõikes 2 sätestatud, et „[k]edagi ei tohi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus”.

### B. Belgia õigusaktid

1. 15. detsembri 1980. aasta seadus välismaalaste riiki sisenemise, riigis viibimise ja sinna elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta (*loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*)

20. 15. detsembri 1980. aasta seadusega välismaalaste riiki sisenemise, riigis viibimise ja sinna elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta<sup>10</sup> võeti direktiiv 2004/83 Belgia õiguskorda üle.

21. Selle seaduse artiklis 9<sup>ter</sup> on täpsustatud meditsiinilistel põhjustel elamisloa andmise tingimusi. Selle lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Belgias elav välismaalane, kes tõendab oma isikut vastavalt lõikele 2 ja kellel on haigus, mis kujutab tegelikku ohtu tema elule või kehalisele puutumatusse või reaalselt ohtu saada ebainimlikult või alandavalt koheldud, kui tema päritoluriigis või riigis, kus ta elab, ei leidu sobivat ravi, võib ministrilt või tema volitatud ametnikult taotleda luba Belgia Kuningriigis elamiseks.

Taotlus tuleb saata tähtkirjaga ministrile või tema volitatud isikule ja peab sisaldama välismaalase Belgia tegeliku elukoha aadressi.

Koos taotlusega esitab välismaalane kogu vajaliku värske teabe oma haiguse ning sobiva ravi võimaluste ja kättesaadavuse kohta oma päritoluriigis või riigis, kus ta elab.

Ta esitab tervisetõendi vormi, mille on kehtestanud kuningas määrusega pärast nõupidamist Conseil des [m]inistres'iga. Tervisetõendil – mis ei tohi olla välja antud rohkem kui kolm kuud enne taotluse esitamist - on märgitud haigus, selle raskusaste ja vajalikuks peetav ravi.

[Esimeses lõigus] osutatud ohtu, ravivõimalusi, ravi kättesaadavust päritoluriigis või riigis, kus isik elab, ning tervisetõendis nimetatud haigust, selle raskusastet ja vajalikuks peetavat ravi hindab ministri või tema volitatud isiku määratud meditsiinitöötaja või arst, kes esitab selle kohta oma arvamuse. Kui see arst peab vajalikuks, võib ta välismaalase läbi vaadata ja küsida täiendavat ekspertarvamust.

[...]”

10 — Seadus 15. septembri 2006. aasta seadusega muudetud redaktsioonis (edaspidi „15. detsembri 1980. aasta seadus”).

22. Sama seaduse artiklis 48/4 on täpsustatud täiendava kaitse seisundi saamise tingimusi.<sup>11</sup> Sellega on üle võetud direktiivi 2004/83 artikli 2 punkt e ja artiklid 15 ja 17 ning selles on täpsustatud:

„1. Täiendava kaitse seisund antakse välismaalasele, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei kohaldata artiklit 9*ter*, ning kellega seoses on ilmnenud põhjendatud alus arvata, et ta seisaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasema alalise elukoha riiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju vastavalt lõikele 2, ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla, tingimusel et tema suhtes ei kohaldata artiklis 55/4 ette nähtud pagulaseks tunnistamata jätmise aluseid.

2. Tõsine kahju on:

- a) surmanuhtlus või hukkamine või
- b) taotleja piinamine või ebainimlik või väärikut alandav kohtlemine või karistamine päritoluriigis või
- c) tõsine ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatusel juhuliku vägivalda tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul.”

2. 27. veebruari 1987. aasta puuetega inimeste toetuste seadus (*loi relative aux allocations aux personnes handicapées*)

23. 27. veebruari 1987. aasta puuetega inimeste toetuste seaduse (edaspidi „27. veebruari 1987. aasta seadus”) artiklite 1 ja 2 kohaselt võivad puuetega inimesed saada sissetulekute asendustoetust või lõimumistoetust või eakate inimeste abistamise toetust.

24. Selle seaduse artikli 4 lõige 1 näeb ette:

„Artiklis 1 nimetatud toetusi võib maksta ainult isikule, kelle tegelik elukoht on Belgias ja kes on:

- 1) Belgia Kuningriigi kodanik;
- 2) Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik;
- 3) Maroko, Alžeeria või Tuneesia kodanik, kes vastab määruses (EMÜ) nr 1408/17<sup>[12]</sup> sätestatud tingimustele;
- 4) kodakondsuseta isik, kellele kehtib 28. septembril 1954. aastal New Yorgis allakirjutatud kodakondsuseta isikute seisundi konventsioon, mis kiideti heaks 12. mai 1960. aasta seadusega;
- 5) 15. detsembri 1980. aasta seaduse [...] artiklis 49 silmas peetud pagulane;

[...]”

25. Kuninga 9. veebruari 2009. aasta dekreediga laiendas kuningas alates 12. detsembrist 2007 selle sätte kohaldamisala välismaalastele, kes on kantud rahvastikuregistrisse.

11 — Täiendava kaitse seisund võimaldab isikul saada aastase elamisloa, mida pikendatakse viie aasta jooksul. Selle viieaastase perioodi möödumisel võib asjaomasel isikul lubada jääda riiki 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 49/2 lõigete 2 ja 3 alusel elama määramata ajaks.

12 — Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes selle redaktsioonis, mida on muudetud ja ajakohastatud nõukogu 2. detsembri 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 118/97 (EÜT 1997, L 28, lk 1; ELT eriväljaanne 05/03, lk 3).

## II. Põhikohtuasja faktilised asjaolud

A. *Meditsiinilistel põhjustel elamisloa andmise menetlus, mis põhineb 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklil 9ter*

26. M. M'Bodj esitas 4. jaanuaril 2006 Office des étrangers'le (välismaalaste amet) varjupaigataotluse ja viimane leidis, et see taotlus on vastuvõetamatu, sest on ilmselgelt põhjendamatu.

27. Seejärel esitas M. M'Bodj 24. augustil 2007 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 9ter alusel elamisloa taotluse meditsiinilistel põhjustel. Ta väitis, et tal on tõsine silmapuu ründe tõttu, mis sai talle osaks teda majutanud centre de la Croix-Rouge pour demandeurs d'asile'is (varjupaigataotlejate Punase Risti keskus). Office des étrangers tunnistas esialgu selle taotluse vastuvõetamatuks ja rahuldus selle siis kohtumenetluse tulemusena 19. septembril 2008. M. M'Bodj kanti seega välismaalaste registrisse.

28. Tal lubati 17. mail 2010 jääda 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklite 9 ja 13 alusel Belgia territooriumile määramata ajaks.

B. *Puuetega inimeste toetuse määramise menetlus, mis põhineb 27. veebruari 1987. aasta seaduse artiklil 4*

29. Pädevad ametiasutused rahuldasiid 19. veebruaril 2009 puude meditsiinilise tunnustamise taotluse, mille M. M'Bodj oli esitanud, ning see võimaldab tal saada sotsiaal- ja maksusoodustusi.

30. Samal ajal kui M. M'Bodjl oli veel pooleli kohtumenetlus, mille ta algatas selleks, et saada 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 9ter alusel elamisluba, esitas ta 21. aprillil 2009 sissetulekute asendustoetuste ja lõimumistoetuste taotluse. See taotlus jäeti 5. oktoobril 2009 rahuldamata põhjendusel, et kõnesolev isik ei vasta 27. veebruari 1987. aasta seaduse artikli 4 lõikes 1 sätestatud tingimustele, mille kohaselt makstakse neid toetusi üksnes Belgia ja Euroopa Liidu kodanikele, Alžeeria, Maroko ja Tuneesia kodanikele ning kodakondsuseta isikutele ja pagulastele.

31. M. M'Bodj esitas seejärel 31. detsembril 2009 selle otsuse peale tribunal du travail de Liège'ile (Liège'i töökohus) kaebuse. Analüüsides seda kaebust, leidis see kohus kõigepealt, et puudega kolmandate riikide kodanikel – olgu nad pagulased või saanud meditsiinilistel põhjustel elamisloa – on rahvusvaheline kaitse, mis on ette nähtud direktiivis 2004/83, mis kohustab liikmesriike tagama nendele isikutele sama sotsiaalabi, mida osutatakse nimetatud liikmesriigi kodanikele.

32. Tribunal du travail de Liège'il tekkis seega küsimus, kas 27. veebruari 1987. aasta seaduse artikkel 4 on kooskõlas eelkõige Belgia põhiseaduses sätestatud võrdse kohtlemise ja diskrimineerimiskeelu põhimõtetega, ning ta esitas Cour constitutionnelle'ile (konstitutsioonikohus) eelotsuse küsimuse.

33. Cour constitutionnelle'il kerkis seda eelotsuse küsimust arutades omakorda küsimus, kas tuleb tagada puudega kolmandate riikide kodanike võrdne kohtlemine sõltumata sellest, kas neil on pagulasseisund või meditsiinilistel põhjustel välja antud elamisluba. Ta küsib seega, kas niisugune elamisluba, mis antakse ebainimliku või väärikust alandava kohtlemise ohu tõttu, mis on tingitud taotleja tervislikust seisundist ja sobiva ravi puudumisest päritoluriigis, kujutab endast direktiiviga 2004/83 tagatud täiendavat kaitset.

34. Kohtutoimikust ja kohtuistungil toimunud aruteludest ilmneb, et siseriiklikud ametiasutused on selles küsimuses erineval arvamusel.

35. Mis puudutab kohtuid, siis tribunal du travail de Liège'i esitatud eelotsuse küsimuse sõnastusest ilmneb selgelt, et kolmanda riigi kodanikul, kes elab Belgias seaduslikult 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 9*ter* alusel välja antud elamisloaga, on täiendava kaitse seisund. See kohus viitab Cour constitutionnelle'i otsusele, milles viimane kinnitas, et „15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklitega 9*ter* ja 48/4 on koos Belgia õigusesse üle võetud [selle direktiivi] artikkel 15”.<sup>13</sup>

36. Mis puudutab siseriiklikku seadusandjat, siis eelotsusetaotlusest ilmneb, et direktiivi 2004/83 Belgia õigusesse üle võtmiseks vastu võetud seaduse ettevalmistavates materjalides<sup>14</sup> märkis see seadusandja:

„Välismaalane, kellel on haigus, mis kujutab tegelikku ohtu tema elule või kehalisele puutumatusel või reaalsel ohtu saada ebainimlikult või alandavalt koheldud, kui tema päritoluriigis või riigis, kus ta elab, ei leidu sobivat ravi, on hõlmatud direktiivi 2004/83/EÜ artikli 15 punktiga b, tulenevalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast (ebainimlik või alandav kohtlemine).”

37. Conseil des ministres väitis Cour constitutionnelle'is toimivas menetluses omakorda, et meditsiinilistel põhjustel riigis elamise regulatsioon „on täiendava kaitse alt välja jäetud”, sest seda reguleerib 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikkel 9*ter*, mis kujutab endast erisätet. Ta arvab, et see elamisluba antakse EIÖK artikli 3 alusel. Ta märgib ka, et tegemist on teistsuguse kaitsega kui Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides'is (põgenike ja kodakondsuseta isikute peakomissariaat) antav kaitse, sest see jääb siseministri ja Office des étrangers' pädevusse.

38. Cour constitutionnelle otsustas seega menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [direktiivi 2004/83] artikli 2 punkte e ja f ning artikleid 15, 18, 28 ja 29 tuleb tõlgendada nii, et selle direktiivi artiklites 28 ja 29 viidatud sotsiaalabi ja tervishoiuteenuseid võib saada mitte üksnes taotluse korral liikmesriigi sõltumatult ametiasutuselt täiendava kaitse seisundi saanud isik, vaid ka välismaalane, kes on saanud liikmesriigi ametiasutuselt loa elada selle liikmesriigi territooriumil ja kellel on haigus, mis kujutab tegelikku ohtu tema elule või kehalisele puutumatusel või reaalsel ohtu saada ebainimlikult või väarikust alandavalt koheldud, kui tema päritoluriigis või riigis, kus ta elab, ei leidu sobivat ravi?
2. Kui esimesele eelotsuse küsimusele vastatakse, et seal kirjeldatud kaks isikute kategooriat peavad saama seal viidatud sotsiaalabi ja tervishoiuteenust, siis kas selle sama direktiivi artikli 20 lõiget 3, artikli 28 lõiget 2 ja artikli 29 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriikidele pandud kohustus võtta arvesse haavatavate isikute, nt puudega inimeste eriolukorda, näeb ette, et sellele välismaalasele antakse 27. veebruari 1987. aasta [...] seaduses ette nähtud toetusi, võttes arvesse, et puudest lähtuvat sotsiaalabi võib anda vastavalt 8. juuli 1976. aasta seadusele sotsiaalhoolekande riiklike keskuste kohta?”

39. Põhikohtuasja pooled, Belgia, Saksamaa, Kreeka ja Prantsusmaa valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid oma seisukohad.

### III. Õiguslik analüüs

40. Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt teada, kas raske haiguse all kannatavat kolmanda riigi kodanikku, kes päritoluriiki tagasisaatmisel seisab silmitsi reaalse ohuga saada ebainimlikult või väarikust alandavalt koheldud, kuna tema päritoluriigis puudub sobiv ravi, tuleb pidada „täiendava kaitse nõuetele vastavaks isikuks” direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti e tähenduses.

13 — Vt 26. novembri 2009. aasta kohtuotsus nr 193/2009, B.3.1. Vt ka 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus nr 43/2013, B.4.1.

14 — Parlamendidokument, koda, 2005–2006, DOC 51-2478/001, p. 9.

41. Meenutan, et vastavalt sellele sättele on „täiendava kaitse nõuetele vastav isik” isik, kellega seoses on ilmnenud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju vastavalt artiklile 15 ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla.

42. Direktiivi 2004/83 artiklis 15 on kindlaks määratud kolm tõsise kahju liiki ja punkti b kohaselt kuulub nende hulka taotleja ebainimlik või väärikut alandav kohtlemine päritoluriigis.

43. Küsimus, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus meile esitab, kerkib seetõttu, et – nagu Euroopa Kohus märkis kohtuotsuses *Elgafaji*<sup>15</sup> ja nagu ilmneb direktiivi 2004/83 ettevalmistavatest materjalidest<sup>16</sup> – „vastab [see säte EIÕK] artiklile 3 sisuliselt”.

44. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast ilmneb, et kannatus, mida põhjustab loomulikult tekkinud haigus, olgu see füüsiline või vaimne, võib kujutada endast ebainimlikku või alandavat kohtlemist EIÕK artikli 3 tähenduses, kui seda haigust süvendab või võib süvendada tegu või kohtlemine, mis on eelkõige tingitud kinnipidamistingimustest, väljasaatmisest või muudest meetmetest, mille eest võib vastutavaks pidada ametiasutusi.<sup>17</sup>

45. Seega mõnes väga erakorralises olukorras, näiteks niisuguses, nagu käsitleti kohtuotsuses *D. vs. Ühendkuningriik*<sup>18</sup>, on Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud, et AIDS-i põdeva isiku väljasaatmise otsuse täitmisele pööramine kujutab tema tagasipöördumisel päritoluriiki EIÕK artikli 3 rikkumist, sest see isik seisab silmitsi reaalse ohuga surra eriti piinarikkasse surma. Oma otsuses on Euroopa Inimõiguste Kohus võtnud arvesse seda, et asjaomase isiku haigus on kaugele arenenud ning et vastuvõturiigis osutatava arstiabi järsk katkestamine koos sobiva ravi ning igasuguse moraalse toetuse ja sotsiaalabi puudumisega päritoluriigis kiirendab asjaomase isiku surma ja tekitab talle suuri füüsilisi ja hingelisi kannatusi.<sup>19</sup>

46. Euroopa Inimõiguste Kohus on seega teatanud, et säilitab EIÕK artikli 3 kohaldamise käsitamisel piisava paindlikkuse olukordades, kus oht, et asjaomasele isikule saab sihtriigis osaks keelatud kohtlemine, on tingitud teguritest, mis ei saa tuua ei otseselt ega kaudselt kaasa selle riigi ametiasutuste vastutust või mis eraldivõetuna ei ole iseenesest selles artiklis sätestatuga vastuolus.<sup>20</sup> Niisugusel juhul ei saa lepinguosalisel riigid ülekaalukaks peetud humanitaarseid kaalutlusi arvestades seega oma väljasaatmisotsust täitmisele pöörata, sest see võib EIÕK artikli 3 alusel kaasa tuua nende vastutuse.<sup>21</sup>

47. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib meilt sisuliselt, kas võrreldavad asjaolud võivad kuuluda direktiivi 2004/83 artiklis 15 kasutatud mõiste „tõsine kahju” alla ja õigustada seega täiendava kaitse seisundi andmist.

15 — C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 28.

16 — Vt Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja 25. septembri 2002. aasta memorandum strateegilisele sisse- ja väljasaatmisprotsesside ja varjupaigakomiteele, 12148/02, lk 5.

17 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 27. veebruari 2014. aasta otsus *Josef vs. Belgia*, avaldus nr 70055/10, punkt 118. Euroopa Inimõiguste Kohus meenutab siiski, et tema kohtupraktika kohaselt ei saa kolmandate riikide kodanikud, kelle suhtes on võetud väljasaatmismeede, taotleda õigust jääda lepinguosalise riigi territooriumile, et saada edasi sotsiaalabi ja tervishoiuteenuseid, sotsiaalhooldust või muud pakutavaid teenuseid. Asjaolu, et lepinguosalisest riigist väljasaatmisel ähvardab taotlejat tema olukorra märkimisväärne halvenemine ja eelkõige tema elua silmatorkav lühenemine, ei ole iseenesest piisav, et tegemist oleks EIÕK artikli 3 rikkumisega.

18 — Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus *D. vs. Ühendkuningriik*, avaldus nr 30240/96, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-III.

19 — *Ibidem* (punktid 51-54).

20 — *Ibidem* (punkt 49).

21 — Oma eespool viidatud kohtuotsuses *Josef vs. Belgia* täpsustas Euroopa Inimõiguste Kohus siiski, et niisugune olukord saab ette tulla üksnes ülekaalukatel humanitaarsetel asjaoludel, viidates kohtuasjadele, milles tehti otsus *N. vs. Ühendkuningriik* ([GC] avaldus nr 26565/05, *Recueil des arrêts et décisions* 2008-III) ja 20. märtsi 2012. aasta otsus *Yoh-Ekale Mwanje vs. Belgia* (avaldus nr 10486/10). Nendes kohtuasjades põdesid avalduse esitajad AIDS-i. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis siiski, et nende väljasaatmine ei tekita probleemi EIÕK artikli 3 seisukohast, sest nende väljasaatmise hetkel oli nende tervislik seisund stabiilne, nad ei olnud „kriitises seisundis” ja nad suutsid reisida.



48. Ma ei arva, et raske haiguse all kannatav isik võiks kuuluda nimetatud direktiivi kohaldamisalasse.

49. Kui teatavates eriolukordades võib kannatus, mida haigus põhjustab, kujutada endast ebainimlikku või väärikust alandavat kohtlemist, ei ole siiski täidetud täiendava kaitse seisundi andmise üks põhikriteeriume, st ei ole võimalik tuvastada kahju põhjustavat isikut, kelle eest on haiget vaja kaitsta.

50. Euroopa ühine varjupaigasüsteem põhineb nimelt vajadusel tagada isikutele, kes kardavad, et neid kas rassi, usutunnistuse, rahvuse, poliitiliste vaadete või teatavas sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast taga kiusatakse, või nad seisavad päritoluriigis silmitsi tõsise kahju ohuga, kaitse, mida nende riik ei taga või enam ei taga, sest ta paneb neid tegusid tahtlikult toime või ei suuda nende vastu midagi ette võtta.

51. Liikmesriigi poolt rahvusvahelise kaitse andmise korraga – olgu siis tegemist pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundiga – taotletakse seega konkreetset eesmärki ja kehtestatakse erikaitse süsteem,<sup>22</sup> mis eeldab kahe põhilise asjaolu esinemist. Esimene on tagakiusamise või tõsise kahju oht, mille osaliseks asjaomane isik saaks, kui ta oma päritoluriiki tagasi pöörduks. Teine on selle riigi otsene või kaudne vastutus selle ohu esinemise eest. Pagulasseisund või täiendava kaitse seisund antakse seega ainult juhtudel, mil päritoluriigi ametiasutused ei ole hoolitsenud selle kaitse tagamise eest, kas olles ise tagakiusajad või õhutades või sallides relvastatud või muude eraõiguslike rühmituste tagakiusamist.

52. Need kaks asjaolu on rahvusvahelise kaitse andmisel määravad, sest need annavad alust isiku kartusteks ja selgitavad, miks isikul ei ole võimalik saada kaitset tema päritoluriigis või miks ta sellest keeldub.

53. Täiendava kaitse puhul ilmnevad need kaks asjaolu selgelt direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti e sõnastusest. Liidu seadusandja täpsustab üheselt mõistetavalt, et „täiendava kaitse nõuetele vastav isik” on isik, kellega seoses on mitte ainult ilmnunud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju vastavalt artiklile 15, vaid kes ka ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla.

54. Lisaks on selles artiklis mõistet „tõsine kahju” määratletud kui tegusid või asjaolusid, mille eest on päritoluriigi ametiasutused otseselt või kaudselt vastutavad.

55. Selle direktiivi artiklit 15 tuleb nimelt tõlgendada koostoimes artikliga 6.

56. Direktiivi 2004/83 artiklis 15 on seadusandja määratlenud – nagu nägime – tõsise kahju materiaalse sisu. Tegemist on surmanuhtluse või hukkamise või taotleja piinamise või ebainimliku või väärikust alandava kohtlemise või karistamisega päritoluriigis või tõsise ja individuaalse ohuga tsiviililiku elule või isikupuutumatusetele juhusliku vägivalda tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul. Need teod eeldavad iseenesest tegude toimepanija tahtlikku kavatsust tekitada eriti suuri füüsilisi või hingelisi kannatusi.

57. Direktiivi 2004/83 artiklis 6 on seevastu kindlaks määratud isikud, sest selles on nimetatud „tõsise kahju põhjustajad”. Liidu seadusandja piirab seega sõnaselgelt selle direktiivi artiklis 15 osundatud kahju ulatust kahjuga, mida põhjustab kas riik või riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid või siis mitteriiklikud osalised, kui on võimalik tõestada, et riik või seda valitsevad parteid või organisatsioonid ei saa või ei taha pakkuda kaitset tagakiusamise või tõsise kahju eest.

22 — Vt selle kohta kohtuotsus Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 24).

58. Et isikut võiks pidada täiendava kaitse nõuetele vastavaks, ei piisa seega selle tõendamisest, et ta seisab tagasipöördumisel päritoluriiki silmitsi ebainimliku või väärikut alandava kohtlemise ohuga, vaid on vaja ka tõendada, et see oht on tingitud teguritest, mida võib otseselt või kaudselt pidada selle riigi ametiasutuste süüks, sest asjaomast isikut ähvardav oht kujutab kas endast selle riigi ametiasutuste tegusid, mille kodakondsus tal on, või sallivad need asutused neid tegusid, või siis panevad neid tegusid toime sõltumatud rühmitused, mille eest tema riigi ametiasutused ei ole suutelised tagama oma kodanikele tõhusat kaitset.

59. Nagu aga märgib Prantsusmaa valitsus oma seisukohtades, ei põhjusta isiku puhul, keda on vaja tema tervisliku seisundi tõttu ravida ja kes ei saa oma päritoluriigis sobivat ravi, seda ebainimlikku või väärikut alandavat kohtlemist, mis võib talle sellesse riiki tagasipöördumisel osaks saada, riigi ametiasutuste või sõltumatute organite tahtlik tegu või tegevusetus. Teiste sõnadega võib öelda, et üks täiendava kaitse seisundi andmise põhikriteeriume, mida on nimetatud direktiivi 2004/83 artiklis 6, st päritoluriigi ametiasutuste otsene või kaudne vastutus tõsise kahju eest, mille puhul on see kaitse vajalik, ei ole täidetud.

60. Niisuguses olukorras ei vasta liikmesriigi antav kaitse rahvusvahelise kaitse vajadusele selle direktiivi artikli 2 punkti a tähenduses ja sellel ei ole niisiis kohta Euroopa ühises varjupaigasüsteemis.

61. Vastavalt selle direktiivi artikli 2 punkti g lõpule<sup>23</sup> on tegemist „muud liiki kaitsega”, mis ei kuulu selle direktiivi kohaldamisalasse. See kaitse antakse muul põhjusel, kaastundest lähtuvalt või humanitaarsetel kaalutlustel ning EIÕK artikli 3 ja harta artikli 4 ja artikli 19 lõike 2 järgimiseks. Viimasel juhul võib ebainimlikku kohtlemist endast kujutada asjaomase isiku väljasaatmise otsuse täitmisele pööramine vastuvõtva liikmesriigi poolt koos sobivate meditsiiniressursside puudumisega päritoluriigis.

62. Liidu seadusandja on aga ilmselgelt soovinud jätta humanitaarsetel kaalutlustel põhinevad olukorrad direktiivi 2004/83 kohaldamisalast välja.

63. Ta on nimelt sõnaselgelt täpsustatud direktiivi 2004/83 põhjenduses 9, et „[n]eed kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud, kellel lubatakse jääda liikmesriikide territooriumile põhjustel, mis ei tulene vajadusest rahvusvahelise kaitse järele, vaid kaastundest lähtuvalt või humanitaarsetel kaalutlustel, jäävad väljapoole käesoleva direktiivi reguleerimisala”.<sup>24</sup>

64. Lisaks tuleb viidata direktiivi 2004/83 ettevalmistavatele materjalidele, mis käsitlevad artikli 15 punkti b koostamist<sup>25</sup> ja milles liidu seadusandja on täpsustanud:

„Kui punkt b peaks siiski hõlmama [Euroopa Inimõiguste Kohtu] kogu praktikat, mis käsitleb EIÕK artiklit 3, tuleks sisse arvata ka kohtuasjad, mis põhinevad üksnes humanitaarsetel kaalutlustel, näiteks kohtuasi *D vs. Ühendkuningriik* (1997), mida tuntakse ka kohtuasjana *Saint-Kitts*.

Kuigi juurdepääsu puudumist arenenud tervishoiusüsteemile ja teatava miljöö puudumist ei peetud iseenesest piinamiseks või ebainimlikuks või väärikut alandavaks kohtlemiseks, kirjeldati kohtuasjas *Saint-Kitts* väljasaatmist sellesse riiki, mis kujutas endast ohtu asjaomase isiku elule, niisuguse kohtlemisena.

23 — Nagu Euroopa Kohus märkis kohtuotsuses *B ja D* (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661), ilmneb direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti g lõpust, et direktiiviga ei ole vastuolus see, kui isik taotleb „muud liiki kaitset” väljaspool direktiivi reguleerimisala (punkt 116).

24 — Direktiivis 2004/83 on nagu ka Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsioonis lähtutud põhimõttest, et vastuvõtavad liikmesriigid võivad anda vastavalt oma siseriiklikule õigusele siseriikliku kaitse koos õigustega, mis võimaldavad isikutel, kes ei vasta direktiivi artikli 12 lõike 2 kohaselt pagulasseisundi nõuetele, asjaomase liikmesriigi territooriumil elada.

25 — Vt Euroopa Liidu Nõukogu eesistuja 25. septembri 2002. aasta memorandum strateegilisele sisserände-, piiride ja varjupaigakomiteele, 12148/02, lk 6.

Seega teeb eesistuja selleks, et jätta täiendava kaitse korrast välja humanitaarsetel kaalutlustel põhinevaid kohtuasjad – sest nende kaasamine ei ole kunagi olnud [direktiivi 2004/83] eesmärk –, ettepaneku piirata punkti b kohaldamisala, märkides, et *päritoluriigis peab valitsema* reaalne piinamise või ebainimliku või väarikust alandava karistuse või kohtlemise oht”.<sup>26</sup>

65. Kuigi direktiivi 2004/83 artikli 15 punkt b „vastab” - nagu Euroopa Kohus kohtuotsuses Elgafaji<sup>27</sup> märkis – „[EIÕK] artiklile 3 sisuliselt”<sup>28</sup>, on liidu seadusandja siiski piiranud selle kohaldamisala „taotlejale *päritoluriigis* osaks saava” kohtlemisega,<sup>29</sup> millega kaasneb selle riigi ametiasutuste otsene või kaudne vastutus. Rahvusvahelise kaitse kord ja eelkõige täiendava kaitse seisund loob seega tõesti kaitstesüsteemi, mis peaks olema sellele kaitsele omane ja eripärane,<sup>30</sup> erinedes kohustustest, mis on lepinguosalistel riikidel EIÕK artikli 3 kohaselt.

66. Kõige selle põhjal arvan, et direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti e tuleb tõlgendada nii, et see ei võimalda liikmesriigil pidada „täiendava kaitse nõuetele vastavaks isikuks” raske haiguse all kannatavat kolmanda riigi kodanikku, kes seisab päritoluriiki tagasisaatmisel silmitsi reaalse ohuga saada ebainimlikult või väarikust alandavalt koheldud, kuna tema riigis puudub sobiv ravi.

67. Niisugune elamisluba, nagu anti välja M. M'Bodjle, mis põhineb 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklil 9ter, ei saa seega kujutada endast rahvusvahelise kaitse täiendavat vormi selle direktiivi artikli 2 punkti e tähenduses.

68. See ei saa ka olla „soodsam norm” selle direktiivi artikli 3 tähenduses.

69. Kuigi selle sätte kohaselt võivad liikmesriigid kehtestada või säilitada soodsamaid norme, otsustamaks, kes vastab pagulase või täiendava kaitse nõuetele, peavad need normid siiski olema kooskõlas direktiiviga 2004/83.<sup>31</sup>

70. Esitatud põhjustel ei ole aga selle direktiivi sõnastuse ja eesmärgiga kooskõlas see, kui liikmesriik annab täiendava kaitse seisundi isikule, kes on niisuguses olukorras nagu M. M'Bodj.

71. Võttes arvesse vastust, mille soovitan esimesele küsimusele anda, ei ole teisele küsimusele vaja vastata.

#### IV. Ettepanek

72. Eelnevale tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Cour constitutionnelle'ile järgmiselt:

Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83 miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta artikli 2 punkti e tuleb tõlgendada nii, et see ei võimalda liikmesriigil pidada „täiendava kaitse nõuetele vastavaks isikuks” kolmanda riigi kodanikku, kes kannatab raske haiguse all ja kes seisab päritoluriiki tagasisaatmisel silmitsi reaalse ohuga saada ebainimlikult või väarikust alandavalt koheldud, kuna tema riigis puudub sobiv ravi.

26 — Kohtujuristi kursiiv.

27 — EU:C:2009:94.

28 — *Ibidem* (punkt 28).

29 — McAdam, J., „The Qualification Directive: An Overview”, *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nimègue, 2007, lk 19.

30 — Vt selle kohta kohtuotsus Diakité (EU:C:2014:39, punkt 24).

31 — Vt selle kohta Euroopa Kohtu kaalutlused kohtuotsuses B ja D (EU:C:2010:661, punktid 114-120).