



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
MELCHIOR WATHELET  
esitatud 21. juunil 2018<sup>1</sup>

**Liidetud kohtuasjad C-391/16, C-77/17 ja C-78/17**

**M**

*versus*

**Ministerstvo vnitra**

**(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus))**

**ja**

**X (C-77/17)**

**X (C-78/17)**

*versus*

**Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil du contentieux des étrangers (välismaalasi puudutavaid vaidlusi lahendav nõukogu, Belgia))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Varjupaigapoliitika –  
Direktiiv 2011/95/EL – Pagulasseisundi andmisest keeldumine või selle tühistamine –  
Süüdimõistmine eriti raskes kuriteos – Artikli 14 lõiked 4–6 – Tõlgendamine ja kehtivus –  
Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 18 – ELTL artikli 78 lõige 1 – Genfis 28. juulil 1951  
allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon

### I. Sissejuhatus

1. Eelotsusetaotlused, mille on esitanud Conseil du contentieux des étrangers (välismaalasi puudutavaid vaidlusi lahendav nõukogu, Belgia) kohtuasjades C-77/17 ja C-78/17, käsitlevad direktiivi 2011/95/EL<sup>2</sup> artikli 14 lõigete 4 ja 5 tõlgendamist ning nende kehtivust Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklist 18 ja ELTL artikli 78 lõikest 1 lähtudes.

2. Kohtuasjas C-391/16 küsib Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) Euroopa Kohtult, kas direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiked 4 ja 6 on kehtivad, lähtudes nendest samadest õigusnormidest ja ELL artikli 6 lõikest 3.

<sup>1</sup> Algeel: prantsuse.

<sup>2</sup> 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).

3. Eelotsusetaotlused on esitatud vaidluste raames, mis puudutavad nende otsuste kehtivust, millega varjupaiga küsimuses pädevad riigisisised ametiasutused keeldusid andmast pagulasseisundit ja täiendava kaitse seisundit X-ile (kohtuasi C-77/17) Belgia õigusaktide alusel, millega on võetud üle direktiivi 2011/95 artikli 14 lõige 5, ning tühistasid pagulasseisundi, mis oli varem antud X-ile (kohtuasi C-78/17) ja M-ile (kohtuasi C-391/16), riigisiseste õigusnormide alusel (vastavalt Belgia ja Tšehhi), millega on võetud üle selle artikli lõige 4.

4. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiked 4 ja 5 võimaldavad liikmesriigil sisuliselt antud pagulasseisundi tühistada ja pagulasseisundi andmisest keelduda, kui asjaomane pagulane kujutab endast ohtu selle liikmesriigi julgeolekule ja ühiskonnale. Selle artikli lõikes 6 on täpsustatud, missuguste minimaalsete õiguste kasutamine tuleb siiski sellele pagulasele tagada seni, kui ta selles liikmesriigis viibib.

5. Eelotsusetaotluse esitanud kohtud püüavad oma eelotsuse küsimustega peamiselt välja selgitada, kas nende õigusnormidega on eiratud Genfi pagulasseisundi konventsiooni<sup>3</sup> (edaspidi „Genfi konventsioon“) ning kas seega on need tühised, lähtudes harta artiklist 18 ja ETL artikli 78 lõikest 1, mille kohaselt peab ühine varjupaigapoliitika vastama sellele konventsioonile.

## II. Õiguslik raamistik

### A. Rahvusvaheline õigus

6. Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise A lõike 2 esimese lõigu kohaselt kohaldatakse mõistet „pagulane“ isiku suhtes, kes „põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes [...] viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda“.<sup>4</sup>

7. Selle konventsiooni artikli 1 jaotises C on sätestatud:

„Konventsiooni ei kohaldata jaotises A nimetatud isikule, kui ta

- (1) on vabatahtlikult võtnud uuesti vastu oma kodakondsusjärgse riigi kaitse
- (2) olles kaotanud kodakondsuse on selle vabatahtlikult uuesti omandanud; või
- (3) on omandanud uue kodakondsuse ja on oma uue kodakondsuse järgse riigi kaitse all; või
- (4) on vabatahtlikult naasnud riiki, kust ta oli lahkunud või millest väljapoole ta oli jäänud tagakiusamiskartuse tõttu; või
- (5) ei saa oma kodakondsusjärgse riigi kaitsest enam keelduda, sest pagulaseks tunnistamise asjaolud on lakanud olemast; [...]
- (6) kodakondsusetuna võib naasta oma asukohariiki, sest pagulaseks tunnistamise asjaolud on lakanud olemast;

[...]“.

3 Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 137, nr 2545 (1954)) jõustus 22. aprillil 1954, täiendatud New Yorgis 31. jaanuaril 1967 sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967.

4 Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise A lõikes 2 on täpsustatud, et need kartused peavad olema tekkinud enne 1. jaanuari 1951 aset leidnud sündmuste tagajärjel. New Yorgi protokollis artikli 1 kohaselt kohaldatakse konventsiooniosalist riigid siiski selle konventsiooni sätteid nii, et nimetatud piirkuupäeva arvesse ei võta.

8. Selle konventsiooni artikli 1 jaotises F on nähtud ette:

„Konventsiooni ei kohaldata isikule, kelle osas on kaalukaid põhjusi arvata, et

- a) ta on pannud toime rahvusvahelistes õigusaktides määratletud rühvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo;
- b) ta on enne varjupaigamaale pagulasena sisselaskmist pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo; või
- c) ta on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevate tegude toimepanemises.“

9. Sama konventsiooni artiklis 33 on sätestatud:

„1. Osalisriik ei saada pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi („refouler“) mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu.

2. Sätet ei kohaldata pagulasele, kelle suhtes on põhjendatud kartus, et ta võib asetada ohtu riigi julgeoleku või kes on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu ühiskonnaohtlik.“

10. Genfi konventsiooni artikli 42 lõike 1 kohaselt „võib [riik] allakirjutamise, ratifitseerimise või ühinemise ajal teha konventsiooni artiklite suhtes reservatsioone, välja arvatud artiklid 1, 3 ja 4; artikli 16 lõige 1; artikkel 33 ning artiklid 36–46“.

## **B. Liidu õigus**

11. Direktiivi 2011/95 artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- d) „pagulane“ – kolmanda riigi kodanik, kes põhjendatud kartuse tõttu rassilise, usulise, rahvusl, poliitilistel vaadatel või teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumisel põhineva tagakiusamise ees viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla, või kodakondsuseta isik, kes samadel põhjustel, nagu eespool nimetatud, viibides väljaspool varasemat alalist elukohariiki ei saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda, ja kelle suhtes ei kohaldata artiklit 12;
- e) „pagulasseisund“ – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine pagulasena liikmesriigi poolt;

[...]“.

12. Selle direktiivi artikli 11 „Pagulasseisundi lõppemine“ lõikes 1 on nähtud ette:

„Kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik lakkab olemast pagulane, kui ta:

- a) on vabatahtlikult andnud end uuesti selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on, või
- b) on pärast kodakondsusest ilmajäämist selle vabatahtlikult uuesti omandanud või

- c) on saanud uue kodakondsuse ning on talle uue kodakondsuse andnud riigi kaitse all või
- d) on end vabatahtlikult uuesti sisse seadnud riigis, millest ta lahkus või väljaspool mida ta tagakiusamishirmu tõttu viibis, või
- e) ei saa enam keelduda andmast end selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on, kuna ei esine enam asjaolusid, millega seoses teda pagulasena tunnustati, või
- f) olles kodakondsuseta isik, saab ta pöörduda tagasi varasemasse alalise elukohariiki, kuna ei esine enam asjaolusid, millega seoses teda pagulasena tunnustati.“

13. Selle direktiivi artikli 12 „Välistavad asjaolud“ lõikes 2 on sätestatud:

„Kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut ei tunnustata pagulasena, kui on mõjuv põhjus arvata, et

- a) ta on pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides, millega nähakse ette selliseid kuritegusid käsitlevad sätted;
- b) ta on väljaspool varjupaigariiki pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo enne pagulasena vastuvõtmist, see tähendab enne seda, kui talle on pagulasseisundi andmise tõttu väljastatud elamisluba; [...]
- c) ta on olnud süüdi tegudes, mis on vastuolus ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2 sätestatud ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega.“

14. Sama direktiivi artikli 13 järgi „annavad [liikmesriigid] pagulasseisundi kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule, kes kvalifitseerub pagulaseks vastavalt II ja III peatükile“.

15. Direktiivi 2011/95 artiklis 14 on sätestatud:

„1. Pärast direktiivi 2004/83/EÜ<sup>[5]</sup> jõustumist esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse korral tühistavad või lõpetavad liikmesriigid kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule valitsus-, haldus-, kohtu- või poolkohtuliku asutuse antud pagulasseisundi või keelduvad seda uuendamast, kui ta ei ole artikli 11 kohaselt enam pagulane.

[...]

3. Liikmesriigid tühistavad või lõpetavad kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku pagulasseisundi või keelduvad seda uuendamast, kui pärast pagulasseisundi andmist leiab asjaomane liikmesriik, et:

- a) oleks tulnud välistada või välistatakse tema tunnustamine pagulasena vastavalt artiklile 12;
- b) pagulasseisundi andmisel oli määravaks valede asjaolude esitamine või asjaolude esitamata jätmine, sealhulgas võltsitud dokumentide kasutamine.

4. Liikmesriigid võivad tühistada või lõpetada pagulasele valitsus-, haldus-, kohtu- või poolkohtuliku asutuse antud seisundi või keelduda seda uuendamast, kui

5 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 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96).

- a) on mõistlik põhjus käsitada teda ohuna tema asukohaliikmesriigi julgeolekule;
- b) olles lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, kujutab ta endast ohtu kõnealuse liikmesriigi ühiskonna.
5. Lõikes 4 kirjeldatud olukordades võivad liikmesriigid otsustada mitte anda pagulasele pagulasseisundit, kui asjakohast otsust ei ole veel tehtud.

6. Isikutel, kelle suhtes kohaldatakse lõiget 4 või 5, on Genfi konventsiooni artiklites 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 sätestatud või nendega samalaadsed õigused, kui nad viibivad liikmesriigis.“

16. Selle direktiivi VII peatükis „Rahvusvahelise kaitse sisu“ paikneva artikli 20 lõikes 1 on nähtud ette, et „[see] peatükk ei piira Genfi konventsioonis sätestatud õigusi“.

17. Selle direktiivi artiklis 21 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid austavad tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet kooskõlas oma rahvusvaheliste kohustustega.

2. Kui lõikes 1 nimetatud rahvusvahelised kohustused seda ei keela, võivad liikmesriigid pagulase tagasi või välja saata, olenemata sellest, kas teda on ametlikult pagulasena tunnustatud või mitte, kui

- a) on mõistlik põhjus käsitada teda ohuna tema asukohaliikmesriigi julgeolekule või
- b) olles lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, kujutab ta endast ohtu kõnealuse liikmesriigi ühiskonnale.
3. Liikmesriigid võivad tühistada või lõpetada elamisloa või keelduda seda uuendamast või andmast, kui pagulase suhtes kohaldatakse lõiget 2.“

### **C. Riigisisene õigus**

#### *1. Belgia õigus*

18. 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riigi territooriumile sisenemise, elama asumise, viibimise ja väljasaatmise kohta (wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, edaspidi „Belgia välismaalaste seadus“)<sup>6</sup> kohtuasjade C-77/17 ja C-78/17 põhikohtuasjade faktiliste asjaolude asetleidmise ajal kehtinud redaktsiooni artikli 48/3 lõikes 1 on nähtud ette, et „[p]agulasseisund antakse välismaalasele, kes vastab [Genfi konventsiooni] artiklis 1 ette nähtud tingimustele“.

19. Selle seaduse artikli 48/4 lõikes 1 on sätestatud tingimused, mis peavad olema täidetud, et antaks täiendava kaitse seisund.

20. Selle seaduse artikli 52/4 teise lõigu kohaselt „[v]õib Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (põgenike ja kodakondsuseta isikute ülemkomissar) [edaspidi „CGRA“] pagulasseisundi andmisest keelduda, kui välismaalane kujutab endast ohtu ühiskonnale, sest ta on lõplikult süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos või kui on mõistlikke põhjusi pidada teda ohuks riigi julgeolekule. Niisugusel juhul esitab [CGRA] arvamuse küsimuses, kas väljasaatmismeede on kooskõlas artiklitega 48/3 ja 48/4.“

<sup>6</sup> *Moniteur belge*, 31.12.1980, lk 14584.

21. Sama seaduse artiklis 55/3/1 on nähtud ette:

„1. [CGRA] võib pagulasseisundi ära võtta, kui välismaalane kujutab seetõttu, et on lõplikult süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, endast ohtu ühiskonnale või kui on mõistlikke põhjusi pidada teda ohuks riigi julgeolekule.

[...]

3. Kui [CGRA] võtab pagulasseisundi [...] lõike 1 alusel ära, esitab ta oma otsuses arvamuse küsimuses, kas väljasaatmismeede on artiklitega 48/3 ja 48/4 kooskõlas.“

22. Belgia välismaalaste seaduse artikli 55/3/1 lõikes 1 nimetatud alused toovad selle seaduse artikli 55/4 lõike 2 alusel kaasa ka selle, et täiendava kaitse andmine on välistatud.

## 2. Tšehhi õigus

23. Seaduse nr 325/1999 varjupaiga andmise kohta (Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu) (edaspidi „Tšehhi varjupaigaseadus“) kohtuasjas C-391/16 tähtsust omavate faktiliste asjaolude asetleidmise kuupäeval kehtinud redaktsiooni § 2 lõikes 6 on pagulane selle seaduse tähenduses (*azylant*) määratletud kui „välismaalane, kellele on antud käesoleva seaduse alusel varjupaigaõigus ja seda varjupaigaõiguse andmise otsuse kehtivuse ajal“.

24. Selle seaduse § 12 punkti b kohaselt antakse välismaalasele varjupaigaõigus siis, kui on tõendatud, et tal esineb mõjuvaid põhjusi karta tagakiusamist ühel Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise A lõikes 2 nimetatud põhjusel.

25. Selle seaduse § 17 lõike 1 punkti i järgi võetakse varjupaigaõigus ära, „kui on mõjuvaid põhjusi arvata, et pagulane kujutab endast ohtu riigi julgeolekule“. Sama seaduse § 17 lõike 1 punktis j on nähtud ette, et varjupaigaõigus võetakse ära, „kui pagulane on süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos ja kujutab endast seega ohtu riigi julgeolekule“. Samadel põhjustel on vastavalt Tšehhi varjupaigaseaduse §-le 15a võimatu anda täiendava kaitse seisundit.

26. Nejvyšší správní soudu (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) sõnul on *azylant*'il õigus kvalitatiivselt suurematele eelistele kui „lihtsalt“ pagulasel, kes vastab Genfi konventsiooni artikli 1 jaotisele A. Pagulane, kelle pagulasseisund tühistatakse, ei ole enam *azylant* ja tal ei ole seega enam õigust nendele eelistele.

## III. Põhikohtuasjad, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

### A. Kohtuasi C-77/17

27. X tunnistati Côte d'Ivoire'i kodanikuks, kes kuulub bete etnilisse rühma. Ta saabus Belgiasse 2003. aasta juulis 12 aasta vanusena. X oli siis kaasas oma isaga, kes oli tookord lähedane isik president Laurent Gbagbole ja diplomaat Côte d'Ivoire'i suursaatkonnas Brüsselis.

28. 2010. aastal mõistis Tribunal de première instance de Bruxelles (Brüsseli esimese astme kohus, Belgia) X-ile 30 kuu pikkuse vangistuse tahtlike kehavigastuste tekitamise, külmrelva omamise eest ilma õiguspärase põhjusega ja keelatud relva omamise eest. 2011. aastal mõistis Cour d'appel de Bruxelles (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia) talle nelja-aastase vangistuse üle 14-aastase ja alla 16-aastase alaealise vägistamise eest.

29. 2013. aastal esitas X esimese varjupaigataotluse, mille ta hiljem tagasi võttis. 2015. aastal esitas ta teise varjupaigataotluse, mida ta põhjendas tagakiusamise kartusega selle tõttu, et tema isa ja pereliikmed olid väga seotud Côte d'Ivoire'i endise režiimi ja endise presidendi Laurent Gbagboga.

30. CGRA keeldus 19. augusti 2016. aasta otsusega teda pagulasena tunnustamast ja seda Belgia välismaalaste seaduse artikli 52/4 teise lõigu alusel. CGRA leidis, et arvestades asjaolu, et tema toime pandud kuriteod olid rasked ja ta pani kuritegusid toime korduvalt, kujutab X endast ohtu ühiskonnale selle õigusnormi tähenduses. Samadel põhjustel jättis ta X-ile andmata täiendava kaitse ja seda selle seaduse artikli 55/4 lõike 2 alusel. Lisaks esitas CGRA selle seaduse artikli 52/4 alusel arvamuse, mille kohaselt ei saanud X tema tagakiusamiskartust arvestades Côte d'Ivoire'i tagasi saata, sest see meede on vastuolus sama seaduse artiklitega 48/3 ja 48/4.

31. X esitas selle otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse. See kohus märgib, et Belgia välismaalaste seaduse artikli 52/4 teise lõiguga on Belgia õigusse üle võetud direktiivi 2011/95 artikli 14 lõige 5. Tal on tekkinud küsimus, kas need õigusnormid on harta artiklist 18 ja ELTL artikli 78 lõikest 1 lähtudes kehtivad.

32. See kohus rõhutab peamiselt, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 5 on nähtud pagulasseisundi andmisest keeldumise alusena ette oht liikmesriigi julgeolekule või ühiskonnale. Seda alust ei ole aga ette nähtud ei Genfi konventsiooni artikli 1 jaotises F ammendavalt loetletud välistavate aluste hulgas ega selle konventsiooni üheski teises sättes. Selle direktiivi artikli 14 lõikes 5 on aga keeldumiselustena nimetatud selle konventsiooni artiklites 32 ja 33 nimetatud olukordi, ehkki need artiklid ei reguleeri mitte pagulasseisundi kindlaksmääramist, vaid just pagulaste väljasaatmist. Kerkib seega küsimus, ega direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikega 5 ei ole loodud – Genfi konventsiooni eirates – pagulasseisundi andmise välistamise uut vormi, mida ei ole nähtud ette selles konventsioonis.

33. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et ÜRO pagulaste ülemvolinik (HCR või UNHCR) on avaldanud eriti kriitilise arvamuse direktiivi 2004/83/<sup>7</sup> (millele järgnes direktiiv 2011/95) artikli 14 lõigete 4–6 kohta. Selle arvamuse asjasse puutuv lõik on sõnastatud järgmiselt<sup>8</sup>:

„Direktiivi [2004/83] artikli [14 lõike 4] puhul on oht, et sellega tehakse [Genfi konventsioonis] sätestatud välistavates alustes olulisi muudatusi, lisades [selle konventsiooni] artikli [33 lõikes 2] sätestatu (tagasisaatmiskeelu põhimõtte erandid) pagulasseisundi andmise välistamise aluste hulka. [Selle konventsiooni] kohaselt on välistavatel alustel ja tagasisaatmiskeelu põhimõtte erandil erinevad eesmärgid. Artikli 1 [jaotisel] F – milles on loetletud ammendavalt taotleja käitumisel rajanevad välistamiselused – on kaks loogilist seletust. Esiteks on mõned teod nii rasked, et nende toimepanijad ei vääri rahvusvahelist kaitset. Teiseks ei tohi varjupaigaraamistik takistada raskete kuritegude toimepanijate kriminaalvastutusele võtmist. Seevastu artikli [33 lõige 2] puudutab pagulaste kohtlemist ja selles on kindlaks määratud asjaolud, mille esinemise korral võib neid siiski tagasi saata. See käsitleb vastuvõtva riigi julgeoleku või selle riigi kogukonna kaitset. See õigusnorm põhineb hinnangul küsimuses, kas asjaomane pagulane kujutab endast ohtu riigi julgeolekule või kas ta kujutab endast seetõttu, et ta on lõplikult süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, ohtu kogukonnale. Artikli [33 lõiget 2] ei töötatud siiski välja pagulasseisundi lõpetamise alusena [...]. Artikli [33 lõike 2] kohaselt lubatud tagasisaatmiskeelu põhimõtte erandite samastamine artikli 1 [jaotises] F sätestatud välistavate alustega ei sobi seega [Genfi konventsiooniga] kokku. Ka võib see viia [selle konventsiooni] nende kahe sätte eksliku tõlgenduseni.

7 Direktiivi 2004/83 artikli 14 lõigete 4–6 sisu on samasugune nagu direktiivi 2011/95 vastavatel sätetel.

8 UNHCR, Commentaires annotés du HCR sur la [directive 2004/83], 28.1.2005, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, lk 31 ja 32.

Väljendit „pagulasele antud seisund“ tuleb seega mõista nii, et see tähendab pigem riigi antud varjupaika („seisund“) kui pagulasseisundit [Genfi konventsiooni] artikli 1 [jaotise A lõike 2] tähenduses. [...]. Seega on riigid siiski kohustatud andma need [selles konventsioonis] ette nähtud õigused, mis ei eelda seaduslikku riigisviibimist ja mille puhul ei ole nähtud ette erandit seni, kuni pagulane jääb asjaomase riigi jurisdiktsiooni alla.“

34. Selles olukorras otsustas Conseil du contentieux des étrangers (välismaalasi puudutavaid vaidlusi lahendav nõukogu, Belgia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi 2011/95/EL artikli 14 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et see näeb ette uue välistava aluse seoses pagulasseisundi andmisega, mis on ette nähtud sama direktiivi artiklis 13 ja järelikult Genfi konventsiooni artikli 1 [jaotises] A?
2. Kas juhul, kui [esimesele küsimusele] vastatakse jaatavalt, on nii tõlgendatud artikli 14 lõige 5 kooskõlas [...] harta artikli 18 ja [ELTL] artikli 78 lõikega 1, mis näevad eelkõige ette, et liidu teisene õigus peab vastama Genfi konventsioonile, mille artikli 1 [jaotises] F ette nähtud välistavad alused on sõnastatud ammendavalt ja mida tuleb tõlgendada kitsalt?
3. Kas juhul, kui [esimesele küsimusele] vastatakse eitavalt, tuleb direktiivi 2011/95/EL artikli 14 lõiget 5 tõlgendada nii, et see kehtestab pagulasseisundi andmisest keeldumise aluse, mida ei ole ette nähtud Genfi konventsioonis, mille järgimist nõuavad [...] harta artikkel 18 ja [ELTL] artikli 78 lõige 1?
4. Kas juhul, kui [kolmandale küsimusele] vastatakse jaatavalt, on [...] direktiivi [2011/95] artikli 14 lõige 5 kooskõlas [...] harta artikli 18 ja [ELTL] artikli 78 lõikega 1, mis näevad eelkõige ette, et liidu teisene õigus peab vastama Genfi konventsioonile, kuna see kehtestab pagulasseisundi andmisest keeldumise aluse, mille puhul ei uurita tagakiusamise kartust, nagu on nõutud Genfi konventsiooni artikli 1 [jaotises] A?
5. Kuidas tuleb juhul, kui [esimesele ja kolmandale küsimusele] vastatakse eitavalt, tõlgendada [...] direktiivi [2011/95] artikli 14 lõiget 5 kooskõlas [harta] artikli 18 ja [ELTL] artikli 78 lõikega 1, mis näevad eelkõige ette, et liidu teisene õigus peab vastama Genfi konventsioonile?“

## **B. Kohtuasi C-78/17**

35. X-i ütluste kohaselt on ta Kongo Demokraatliku Vabariigi kodanik, kelle sünniaasta jääb vahemikku 1986–1990. 1997. aastal rööviti ta oma emalt, viidi Kokolo (Kongo) sõjaväelaagrisse ja seejärel koolitati teda Gomas (Kongo), kus talle manustati narkootikume, teda väärkoheldi ja teda saadeti osalema sõjalistes operatsioonides. 2000. aastal läks X oma isa juurde Belgiasse, kus ta esitas 2006. aastal varjupaigataotluse. CGRA tunnustas teda 21. veebruari 2007. aasta otsusega pagulasena.

36. 2010. aastal mõistis Cour d'assises de Bruxelles (Brüsseli kriminaalkohus, Belgia) X-ile 25-aastase vangistuse varguse eest, mille käigus pandi tahtlikult toime tapmine. X oli Belgias toime pannud mitu vangust ja kallaletungi ka enne seda, kui talle anti pagulasseisund.

37. CGRA võttis 4. mai 2016. aasta otsusega temalt pagulasseisundi Belgia välismaalaste seaduse artikli 55/3/1 alusel ära. CGRA leidis, et arvestades, kui rasked olid need kuriteod, mille Cour d'assises de Bruxelles (Brüsseli kriminaalkohus) tuvastas, ja milline on tema kuritegelik minevik, kujutab X endast ohtu ühiskonnale selle õigusnormi tähenduses – millega on võetud üle direktiivi 2011/95 artikli 14 lõige 4. Lisaks avaldas CGRA arvamust, et X väljasaatmine on selle seaduse artiklitega 48/3 ja 48/4 kooskõlas, sest kartus, et talle saab Kongo sõjaväest deserteerimise tõttu osaks tagakiusamine – kartus, mis tal oli 2007. aastal, ei ole enam aktuaalne.



38. X esitas selle otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse. Samadel põhjustel, mis on esitatud kohtuasjas C-77/17, tekib sel kohtul küsimus, kas direktiivi 2011/95 artikli 14 lõige 4 on harta artiklist 18 ja ELTL artikli 78 lõikest 1 lähtudes kehtiv.

39. Selles olukorras otsustas Conseil du contentieux des étrangers (välismaalasi puudutavaid vaidlusi lahendav nõukogu, Belgia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see näeb ette uue välistava aluse seoses pagulasseisundi andmisega, mis on ette nähtud sama direktiivi artiklis 13 ja järelikult Genfi konventsiooni artikli 1 [jaotises] A?
2. Kas juhul, kui [esimesele küsimusele] vastatakse jaatavalt, on nii tõlgendatud artikli 14 lõige 4 kooskõlas [...] harta artikli 18 ja [ELTL] artikli 78 lõikega 1, mis näevad eelkõige ette, et liidu teisene õigus peab vastama Genfi konventsioonile, mille artikli 1 [jaotises] F ette nähtud välistavad alused on sõnastatud ammendavalt ja mida tuleb tõlgendada kitsalt?
3. Kas juhul, kui [esimesele küsimusele] vastatakse eitavalt, tuleb direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiget 4 tõlgendada nii, et see kehtestab pagulasseisundi andmisest keeldumise aluse, mida ei ole ette nähtud Genfi konventsioonis, mille järgimist nõuavad [...] harta artikkel 18 ja [ELTL] artikli 78 lõige 1?
4. Kas juhul, kui [kolmandale küsimusele] vastatakse jaatavalt, on [...] direktiivi [2011/95] artikli 14 lõige 4 kooskõlas [...] harta artikli 18 ja [ELTL] artikli 78 lõikega 1, mis näevad eelkõige ette, et liidu teisene õigus peab vastama Genfi konventsioonile, kuna see kehtestab pagulasseisundi äravõtmise aluse, mida ei ole ette nähtud Genfi konventsioonis, kuid milleks see konventsioon ei anna ka mingit alust?
5. Kuidas tuleb juhul, kui [esimesele ja kolmandale küsimusele] vastatakse eitavalt, tõlgendada [...] direktiivi [2011/95] artikli 14 lõiget 4 kooskõlas [harta] artikli 18 ja [ELTL] artikli 78 lõikega 1, mis näevad eelkõige ette, et liidu teisene õigus peab vastama Genfi konventsioonile?“

### **C. Kohtuasi C-391/16**

40. M sõnul sündis ta Tšetšeenias Groznõis ja võitles esimese Tšetšeenia sõja ajal endise Tšetšeenia presidendiga külg-külje kõrval. Pärast seda sõda lahkus ta sõjaväest ega võidelnud enam teises Tšetšeenia sõjas. M väitis, et kardab nii venelasi kui ka Ramzan Kadõrovi partisane, sest viimased püüdsid teda tappa ja paigutasid ta „filtreerimislaagrisse“, kus ta sandistati ja teda peksti. Paljud tema pereliikmed tapeti.

41. Leides, et need kartused on põhjendatud, andis Ministerstvo vnitra (Tšehhi Vabariigi siseministeerium) 21. aprilli 2006. aasta otsusega M-ile varjupaigaõiguse.

42. M tunnistati Městský soud v Brně (Brno linnakohus, Tšehhi Vabariik) otsusega 2004. aastal süüdi röövimises ja talle mõisteti kolmeaastane vangistus. Pärast tingimisi vabastamist pani M toime röövimise ja väljapressimise, mille kohta leiti, et need kujutavad endast eriti ohtlikku retsiidivi. 2007. aastal mõistis see kohus talle üheksa-aastase vangistuse, mis tuleb kanda kõrgendatud valvega kinnipidamiskeskuses.

43. Eelneva põhjal tuvastas siseministeerium 29. aprilli 2014. aasta otsusega, et M on lõplikult süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos ja ta kujutab endast ohtu riigi ja selle kodanike julgeolekule. Selle põhjal võttis see asutus Tšehhi varjupaigaseaduse § 17 lõike 1 punkti j alusel M-ilt varjupaigaõiguse ära ja leidis vastavalt selle seaduse §-le 15a, et talle ei saa anda täiendavat kaitset.

44. M esitas selle otsuse peale Městský soud v Prazele (Praha linnakohus, Tšehhi Vabariik) kaebuse. Ta väitis oma kaebuses eelkõige, et Tšehhi varjupaigaseaduse § 17 lõike 1 punktidega i ja j – millega on võetud üle direktiivi 2011/95 artikli 14 lõige 4 – on rikutud Tšehhi Vabariigi rahvusvahelisi kohustusi. See on tema sõnul nii seepärast, et selle sättega on kehtestatud rahvusvahelise kaitse tühistamise alused, mida ei ole Genfi konventsiooni artikli 1 jaotises C toodud aluste ammendavas loetelus. Selle konventsiooni artikli 42 lõige 1 ei võimalda aga sellest õigusnormist reservatsioone teha.

45. Et see kaebus jäeti rahuldamata, esitas M eelotsusetaotluse esitanud kohtule kassatsioonkaebuse.

46. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib eelkõige küsimus, kas direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiked 4 ja 6 on Genfi konventsiooniga kooskõlas, sest selle konventsiooni eiramine toob kaasa selle, et need sätted on harta artiklist 18 ja ELTL artikli 78 lõikest 1 ning ELL artikli 6 lõikest 3 lähtudes kehtetud.

47. Konkreetselt viitab Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) dokumendile, milles ÜRO pagulaste ülemvolinik kommenteeris Euroopa Komisjoni ettepanekut, mille tulemusena võeti vastu direktiiv 2011/95<sup>9</sup>. ÜRO pagulaste ülemvolinik avaldas konkreetselt taas kahtlust – mida ta oli juba avaldanud –, kas direktiivi 2004/83 artikli 14 lõiked 4–6 on kooskõlas Genfi konventsiooni artikli 1 jaotisega F.<sup>10</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et Euroopa Põgenike ja Pagulaste Nõukogu (ECRE)<sup>11</sup>, Pagulasõiguse Kohtunike Rahvusvaheline Assotsiatsioon<sup>12</sup> ja Tšehhi Vabariigi õiguskantsler on avaldanud sama kahtlust.

48. See kohus märgib siiski, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4 ja 6 kehtivuse kohta on avaldatud ka vastukäivaid arvamusi. Need arvamused põhinevad seisukohal, et selle direktiivi eesmärk on tagada rahvusvahelise kaitse andmise ja selle kaitse sisu alal kõrgemad kaitsestandardid, et tagada Genfi konventsiooni täielik ja üldine kohaldamine ning hartas ja Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (edaspidi „EIÕK“) sätestatud põhiõiguste austamine. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetega 4 ja 6 on selle kohaldamisalasse kuuluvatele isikutele tagatud kõrgem kaitse tase, kui tuleneb Genfi konventsioonist. Need isikud võib sama konventsiooni artikli 33 lõike 2 alusel tagasi saata riiki, kus neid võidakse taga kiusata. Kui nad on varjupaigariigist lahkunud, ei ole neil enam õigust sellest konventsioonist tulenevatele eelistele. Seevastu direktiivi 2011/95 artikli 14 lõige 4 koostoimes selle artikli lõikega 6 ei võimalda asjaomaseid isikuid tagasi saata ehk võtta neilt Genfi konventsioonis ette nähtud minimaalset õiguste taset.

49. Selles olukorras otsustas Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [...] direktiivi [2011/95] artikli 14 lõiked 4 ja 6 on kehtetud põhjusel, et nendega on rikutud [...] harta artiklit 18, [ELTL] artikli 78 lõiget 1 ja [ELL] artikli 6 lõike 3 kohaseid liidu õiguse üldpõhimõtteid?“

#### **D. Menetlus Euroopa Kohtus**

50. Euroopa Kohtu president andis 17. märtsi 2017. aasta otsusega korralduse kohtuasjad C-77/17 ja C-78/17 liita kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

9 UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [KOM(2009) 551, 21.10.2009], mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>, lk 13 ja 14.

10 Vt käesoleva ettepaneku punkt 33.

11 ECRE, European Legal Network on Asylum (ELENA), *The Impact of the Qualification Directive on International Protection*, oktoober 2008, lk 25, mis on kättesaadav aadressil [www.refworld.org/docid/4908758d2.html](http://www.refworld.org/docid/4908758d2.html).

12 International Association of Refugee Law Judges, *A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/38/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*, 2007, lk 30 ja 31.

51. Nendes kohtuasjades esitasid Euroopa Kohtule kirjalikke seisukohti Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Prantsusmaa, Ungari ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja komisjon.

52. Kohtuasjas C-391/16 esitasid Euroopa Kohtule kirjalikke seisukohti Tšehhi, Belgia, Prantsusmaa, Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsus ning parlament, nõukogu ja komisjon.

53. Euroopa Kohtu presidendi 17. jaanuari 2018. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-77/17, C-78/17 ja C-391/16 suuliseks ja kirjalikuks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

54. Kohtuistungist, mis toimus 6. märtsil 2018, võtsid osa X (kohtuasjas C-77/17), X (kohtuasjas C-78/17), M, Belgia, Tšehhi ja Ühendkuningriigi valitsus ning parlament, nõukogu ja komisjon.

#### IV. Õiguslik analüüs

##### A. Sissejuhatavad märkused

55. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetes 4 ja 5 ette nähtud pagulasseisundi tühistamise või selle andmisest keeldumise võimalusi võib kasutada, „kui on mõistlik põhjus käsitada pagulast ohuna tema asukohaliikmesriigi julgeolekule või kui ta kujutab endast seetõttu, et on lõplikult süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, ohtu selle liikmesriigi ühiskonnale“.

56. Need asjaolud vastavad asjaoludele, mille esinemise korral kohaldatakse tagasisaatmiskeelu põhimõtte erandit, mis on sätestatud direktiivi 2011/95 artikli 21 lõikes 2,<sup>13</sup> mille sõnastusse on sisuliselt üle võetud Genfi konventsiooni artikli 33 lõike 2 sõnastus.<sup>14</sup> Nende õigusnormide kohaselt võivad liikmesriigid niisuguste asjaolude esinemise korral kalduda kõrvale põhimõttest, et pagulast ei tohi saata välja territooriumidele, kus tema elu või vabadus on ohus tema rassi, usutunnistuse, kodakondsuse, teatavasse ühiskondlikku rühma kuulumise või poliitiliste vaadete tõttu.

57. Nagu aga täpsustatud selle direktiivi artikli 21 lõikes 2, on liikmesriikidel siiski lubatud seda võimalust kasutada ainult siis, „[k]ui [nende] rahvusvahelised kohustused seda ei keela“. Areng, mis on toimunud inimõiguste kaitse valdkonnas alates Genfi konventsiooni vastuvõtmisest, on viinud selleni, et liikmesriikide kohustused, mis neil on liidu õiguse ja rahvusvahelise õiguse kohaselt, neutraliseerivad nüüd suuresti tagasisaatmiskeelu põhimõtte erandi.

58. Selles küsimuses on harta artikli 19 lõikes 2 ette nähtud, 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“. Selle sätte puhul – nagu ka harta artikli 4 puhul, mis keelab piinamise ning niisuguse kohtlemise või karistamise,<sup>15</sup> – ei ole lubatud ükski erand.

13 Rõhutan, et direktiivi 2011/95 prantsuskeelses versioonis on artikli 14 lõike 4 punktis a kasutatud väljendit „motifs raisonnables“, samas kui selle direktiivi artikli 21 lõike 2 punktis a on kasutatud väljendit „raisons sérieuses“. Ka bulgaaria- ja tšehhikeelsetes versioonides on niisugune erinevus olemas. Teistes keeleversioonides sellist erinevust ei ole.

14 24. juuni 2015. aasta kohtuotsusest H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 75) ilmneb, et direktiivi 2011/95 artikli 21 lõikel 2 ning artikli 14 lõigetel 4 ja 5 on ulatuslikum kohaldamisala kui selle direktiivi artikli 24 lõikel 1, mis võimaldab ainult pagulase elamisloa ära võtta „riigi julgeoleku või avaliku korraga seotud kaaluka[te] põhjus[te]“. Euroopa Kohtu arvates on niisugustel „kaalukatel põhjustel“ suurem ulatus kui direktiivi 2011/95 artikli 21 lõikes 2 nimetatud „mõistlikul põhjusel“ – ja seega ka „mõistlikul põhjusel“, mis on vajalikud, et kohaldada artikli 14 lõikeid 4 ja 5, mille kohaldamisala kattub selle artikli 21 lõike 2 kohaldamisalaga.

15 Vt 5. aprilli 2016. aasta kohtuotsus Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 85), 6. septembri 2016. aasta kohtuotsus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 56) ning 24. aprilli 2018. aasta kohtuotsus MP (Niisuguse isiku täiendav kaitse, keda on minevikus piinatud) (C-353/16, EU:C:2018:276, punkt 36).

59. Nagu ilmneb selgitustest harta kohta<sup>16</sup>, lisati artikli 19 lõige 2 hartasse selleks, et hõlmata Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) praktika, mis käsitleb piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise absoluutset keeldu, mis on sätestatud EIÕK artiklis 3, millele vastab harta artikkel 4.<sup>17</sup> EIK väljakujunenud praktika kohaselt ei luba EIÕK artikkel 3 – ilma erandi tegemise võimaluseta – konventsiooniosalistel riikidel välismaalast välja saata, välja ajada või üle anda, kui on mõjuv ja kinnitust leidnud põhjus arvata, et sihtriigis ähvardab teda tõesti oht, et talle saab osaks selle artikli kohaselt keelatud käitumine.<sup>18</sup>

60. Sama keeld tuleneb ka liikmesriikide rahvusvahelistest kohustustest, mis neil on vastavalt ÜRO egiidi all vastu võetud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisele paktile<sup>19</sup> ning piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastasele konventsioonile<sup>20</sup>.

61. Eelnevast tuleneb, et kui pagulase tagasisaatmine asetab teda tõsisesse ohtu, et talle mõistetakse surmanuhtlus või talle saab osaks harta artikliga 4, EIÕK artikliga 3 ja eelmises punktis mainitud muude rahvusvaheliste kohustustega keelatud kohtlemine, on Genfi konventsiooni artikli 33 lõikes 2 ja direktiivi 2011/95 artikli 21 lõikes 2 ette nähtud võimalus tagasisaatmiskeelu põhimõttest kõrvale kalduda veel ainult liikmesriikide teoreetiline võimalus, mille kasutamine praktikas on nüüd põhiõiguste kaitse nimel keelatud.<sup>21</sup>

62. Nagu märkisid Tšehhi, Saksamaa, Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsus ning parlament, nõukogu ja komisjon, reguleerivad direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiked 4 ja 5 just nende pagulaste olukorda, kes kujutavad endast küll ühte juhtumit, mille suhtes kohaldatakse tagasisaatmiskeelu põhimõtte erandit, kuid keda ei saadeta tagasi eelkõige sel põhjusel, et nende tagasisaatmisega rikutakse kohustusi, mis liikmesriikidel on harta, EIÕK ja muude rahvusvahelise õiguse instrumentide alusel. Kui liikmesriigid kasutavad nendes sätetes ette nähtud võimalusi, on nad seega sama artikli lõike 6 kohaselt kohustatud tagama nendele pagulastele Genfi konventsiooni teatavates sätetes ette nähtud õiguste kasutamise.

## ***B. Genfi konventsiooni staatus liidu õiguses***

63. Harta artiklis 18 on nähtud ette, et „[v]arjupaigaõigus tagatakse [...] Genfi konventsiooni [...] kohaselt“. ELTL artikli 78 lõike 1 järgi „peab [ühine varjupaigapoliitika] vastama [...] Genfi konventsioonile“.

<sup>16</sup> ELT 2007, C 303, lk 24.

<sup>17</sup> Harta artikli 52 lõike 3 kohaselt on hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud. See säte ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist.

<sup>18</sup> Vt eelkõige EIK 7. juuli 1989. aasta otsus *Soering vs. Ühendkuningriik* (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, punktid 90 ja 91), 15. novembri 1996. aasta otsus *Chahal vs. Ühendkuningriik* (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, punktid 74 ja 80) ning 17. detsembri 1996. aasta otsus *Ahmed vs. Austria* (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494, punktid 39 ja 41).

<sup>19</sup> See õigusakt, mille artikkel 7 keelab piinamise ja julma, ebainimliku või alandava kohtlemise, võeti vastu New Yorgis 16. detsembril 1966 ja jõustus 23. märtsil 1976. Sellega on ühinenud kõik liikmesriigid. Vt inimõiguste komitee üldine seisukoht nr 31 [80] paktiosalistele riikidele kehtestatud üldise õigusliku kohustuse laadi kohta, 29.3.2004, punkt 12, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

<sup>20</sup> See konventsioon, mille artiklis 3 on sätestatud see keeld, võeti vastu New Yorgis 10. detsembril 1984 ja jõustus 26. juunil 1987. Sellega on ühinenud kõik liikmesriigid.

<sup>21</sup> 24. juuni 2015. aasta kohtuotsuse *H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413)* punkti 43, milles Euroopa Kohus nõustus, et liikmesriikidel on võimalus saata tagasi pagulane, kelle puhul on täidetud direktiivi 2011/95 artikli 21 lõikes 2 sätestatud tingimused, ilma et nad rikuksid selle artikli lõikes 1 nimetatud rahvusvahelisi kohustusi ja oma hartast tulenevaid kohustusi, tuleb minu arvates tõlgendada niimoodi kitsendavalt.

64. Need esmased õigusnormid, millega aluslepingute autorid soovisid kohustada liidu institutsioone ja liikmesriike liidu õiguse elluviimisel Genfi konventsiooni täielikult järgima, näitavad selle konventsiooni erilist staatust liidu õiguses. Ehkki see konventsioon ei ole liidule – erinevalt liikmesriikidest – siduv kolmandate riikide suhtes, kes on selle osalised,<sup>22</sup> peavad liidu institutsioonid seda järgima liidu õigusest tulenevalt.<sup>23</sup>

65. Direktiivi 2011/95 põhjendused 4, 23 ja 24 näitavad seega, et Genfi konventsioon on pagulaste kaitse rahvusvahelise õigusraamistiku „nurgakivi“ ning et selle direktiivi sätted võeti vastu, et aidata liikmesriikide pädevatel asutustel seda konventsiooni kohaldada seeläbi, et tuginetakse ühistele mõistetele ja kriteeriumidele. Selle direktiivi põhjenduses 3 on lisatud, et juhindudes Euroopa Ülemkogu Tampere kohtumise järeldustest, otsustas liidu seadusandja tagada, et Euroopa varjupaigasüsteem, mille loomisele direktiiv kaasa aitab, põhineb Genfi konventsiooni täielikul kohaldamisel. Lisaks on direktiivi 2011/95 mitmes sättes viidatud selle konventsiooni sätetele<sup>24</sup> või võetud üle nende sisu<sup>25</sup>.

66. Selles olukorras on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et direktiivi 2011/95 sätteid tuleb tõlgendada selle üldist ülesehitust ja eesmärki arvestades ning kooskõlas Genfi konventsiooni ja teiste ELTL artikli 78 lõikes 1 viidatud asjakohaste lepingutega. Nagu nähtub kõnealuse direktiivi põhjendusest 16, tuleb tõlgendamisel järgida ka hartas tunnustatud õigusi.<sup>26</sup>

67. Lisaks tuleb liidu õigusakti väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tõlgendada võimaluste piires viisil, mis ei sea kahtluse alla selle kehtivust ning on kooskõlas kogu esmase õigusega.<sup>27</sup> Sellest tõlgendamispõhimõttest – kohaldatuna koostoimes eelmises punktis nimetatud põhimõttega – tuleneb, et direktiivi 2011/95 sätteid tuleb võimaluse piires tõlgendada nii, et nendega järgitakse Genfi konventsiooni ning et need oleksid seega kooskõlas harta artikliga 18 ja ELTL artikli 78 lõikega 1. Ainult juhul, kui niisugune kooskõlaline tõlgendus on võimatu, võib Euroopa Kohus tuvastada, et direktiivi säte on esmastest õigusnormidest lähtudes kehtetu.

68. Kui Euroopa Kohtul tuleb tõlgendada teisest õigusnormi või analüüsima selle kehtivust harta artiklist 18 ja ELTL artikli 78 lõikest 1 lähtudes, on ta kohustatud – nagu parlament kohtuistungil rõhutas – kontrollima, kas see teisene õigusnorm tagab pagulastele vähemalt samaväärse kaitse taseme, nagu tagab neile Genfi konventsioon.

22 Vt 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, punktid 23–25). Euroopa Kohus otsustas selles, et kuna liit ei ole võtnud endale kõiki volitusi, mida varem kasutasid Genfi konventsiooni kohaldamisalas liikmesriigid, ei ole selle sätted liidule siduvad kohtupraktika tähenduses, mis on välja arendatud 12. detsembri 1972. aasta kohtuotsuse International Fruit Company jt (21/72–24/72, EU:C:1972:115, punkt 18), 3. juuni 2008. aasta kohtuotsuse Intertanko jt (C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 48) ja 4. mai 2010. aasta kohtuotsusega TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, punkt 62).

23 Teatavat seost võib näha erilise tähendusega, mis on EIÖK-l liidu õiguskorras, ehkki liit ei ole sellega ühinenud. Nagu ilmneb ELL artikli 6 lõikest 3, „[on EIÖK-ga] tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused [...] liidu õiguse üldpõhimõtted“. Enne harta vastuvõtmist siduva õigusaktina pidi Euroopa Kohus analüüsima teiseste õigusnormide kehtivust, lähtudes sellest artiklist niisugusena, nagu seda on tõlgendatud EIÖKd arvestades. Vt eelkõige 12. juuli 2005. aasta kohtuotsus Alliance for Natural Health jt (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 130) ning 26. juuni 2007. aasta kohtuotsus Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (C-305/05, EU:C:2007:383, punktid 26 ja 29).

24 Vt direktiivi 2011/95 artikli 9 lõige 1, artikli 12 lõike 1 punkt a, artikli 14 lõige 6 ja artikli 25 lõige 1.

25 Vt eelkõige direktiivi 2011/95 artikli 2 punkt d, artikkel 11, artikli 12 lõige 2 ja artikli 21 lõige 2.

26 Vt eelkõige 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, punktid 51–54), 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punktid 36–38), 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punktid 76–78), 5. septembri 2012. aasta kohtuotsus Y ja Z (C-71/11 ja C-99/11, EU:C:2012:518, punktid 47 ja 48), 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Abed El Kareem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:826, punktid 42 ja 43), 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punktid 28–30) ning 31. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punktid 41 ja 42).

27 Vt eelkõige 10. septembri 1996. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-61/94, EU:C:1996:313, punkt 52), 16. septembri 2010. aasta kohtuotsus Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, punkt 43) ja 31. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 44).

69. Selles olukorras peab Euroopa Kohus paratamatult oma ELTL artikliga 267 antud volitusi kasutades eelnevalt kindlaks määrama nende nõuete sisu, mida selle konventsiooni järgimine eeldab. Niisugune kindlaksmääramine võib tähendada seda, et tal tuleb anda hinnanguid, mis lähevad kaugemale lihtsalt selle konventsiooni sätete kirjeldamisest ja mille tulemusena tõlgendatakse täiendavalt ka konventsiooni. See järeldus ei sea kuidagi kahtluse alla asjaolu, et Euroopa Kohus ei ole pädev tõlgendama seda konventsiooni otse.<sup>28</sup>

70. Nii pidi Euroopa Kohus kohtuotsustes Bolbol<sup>29</sup> ning Abed El Karem El Kott jt<sup>30</sup> tõlgendama Genfi konventsiooni artikli 1 jaotist D – millele on direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 1 punktis a viidatud –, et tõlgendada seda teisest õigusnormi ELTL artikli 267 alusel. Võttes arvesse seda viidet, ei saanud Euroopa Kohus nimelt ülesannet täita, määramata eelnevalt kindlaks nõudeid, mis tulenevad selle konventsiooni artikli 1 jaotisest D.

71. Sama loogika eeldab minu meelest, et iga kord, kui Euroopa Kohtul tuleb siis, kui kasutab oma pädevust tõlgendada eelotsuse raames teisest õigusnormi või hinnata selle kehtivust, täpsustada, mida Genfi konventsioon nõuab ja mida mitte, võib ta vajaduse korral seda konventsiooni tõlgendada, et teha niisuguseid täpsustusi.<sup>31</sup>

72. Seda arvestades eeldab eelotsusetaotluse esitanud kohtute küsimuste analüüs vajaduse piires selle konventsiooni niisuguseid tõlgendusi.<sup>32</sup> Need antakse, järgides Viini lepinguõiguse konventsiooni artiklis 31 sätestatud põhimõtteid<sup>33</sup> ja heauskselt ning lähtudes tavatähendusest, mis tuleb Genfi konventsiooni sõnastusele selle kontekstis anda, samuti selle esemest ja eesmärgist. Erilist tähelepanu tuleb seejuures pöörata ÜRO pagulaste ülemvoliniku tõlgendavatele märkustele. Ehkki need ei ole lepinguosalistele riikidele siduvad, kujutavad need endast tõlgendamisjuhiseid, millel on eriline „veenev jõud“.<sup>34</sup>

73. Käsitletaval juhul arvan eespool nimetatud põhjustel, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikeid 4–6 saab tõlgendada nii, et võib asuda seisukohale, et need on harta artikliga 18 ja ELTL artikli 78 lõikega 1 kooskõlas.

28 Vt 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, punkt 24).

29 17. juuni 2010. aasta kohtuotsus (C-31/09, EU:C:2010:351, punktid 42–52). Vt ka kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punktid 36–90).

30 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus (C-364/11, EU:C:2012:826, punktid 46–65). Vt ka kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Abed El Karem El Kott jt (C-364/11, EU:C:2012:569, punktid 22–24).

31 Rõhutan, et kuigi Rahvusvaheline Kohus on Genfi konventsiooni artiklis 38 sätestatud vahekohtuklausli alusel pädev seda konventsiooni tõlgendama, saab tema poole pöörduda ainult selle konventsiooni osalisriikide vahelise vaidluse raames (vt ka Rahvusvahelise Kohtu 26. juuni 1945. aasta põhikirja artikli 34 lõige 1 ja artikli 36 lõike 2 punkt a (*United Nations Treaty Series*, 1. kd, XVI lk)). Rahvusvahelisel Kohtul ei ole veel olnud võimalust võtta seisukohta käsitletaval juhul tõstatatud Genfi konventsiooni tõlgendamise küsimustes. Selles olukorras näib hädavajalik, et Euroopa Kohtul oleks pädevus tõlgendada täiendavalt seda konventsiooni, kui ta täidab oma ülesandeid tõlgendada ühise varjupaigapoliitika valdkonnas vastu võetud liidu õigusakte ja kontrollida nende kehtivust liidu esmasest õigusest lähtudes, ning seda selleks, et ta saaks oma ülesandeid täita täiel määral.

32 Vt eelkõige käesoleva ettepaneku punktid 109–113.

33 Sõlmitud 23. mail 1969 (*United Nations Treaty Series*, 1155. kd, lk 331). Kuigi Viini lepinguõiguse konventsioon ei ole siduv ei liidule ega kõikidele liikmesriikidele, peegeldavad selle konventsiooni paljud sätted rahvusvahelise tavaõiguse norme, mis on liidule siduvad ja osa liidu õiguskorrast (25. veebruari 2010. aasta kohtuotsus Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, punktid 42 ja 43 ning seal viidatud kohtupraktika)). Vt ka 24. novembri 2016. aasta kohtuotsus SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, punkt 94).

34 ÜRO pagulaste ülemvoliniku volitused hõlmavad eelkõige Genfi konventsiooni kohaldamise järelevalvet (vt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti põhikiri, mille ÜRO Peaassamblee võttis vastu 14. detsembril 1950, A/RES/428, punkti 8 alapunkt a ning Genfi konventsiooni artikkel 35). Direktiivi 2011/95 põhjenduses 22 on muide märgitud, et „[k]onsultatsioonid ÜRO [pagulaste ülemvolinikuga] võivad anda liikmesriikidele väärtuslikke suuniseid pagulasseisundi määratlemisel vastavalt Genfi konventsiooni artiklile 1“. Vt selle kohta kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punkt 16 ja 20. joonealune märkus).

### C. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4 ja 5 tõlgendus

#### 1. Vahetegemine pagulasseisundi tühistamise või selle andmisest keeldumise ning pagulasseisundi lõppemise või välistamise vahel

74. Conseil du contentieux des étrangers (välismaalasi puudutavaid vaidlusi lahendav nõukogu) ja Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) soovivad kohtuasjades C-77/17 ja C-78/17 esitatud esimese ja teise küsimusega ning kohtuasjas C-391/16 esitatud küsimusega sisuliselt teada, kas direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetega 4 ja 5 on rikutud harta artiklit 18 ja ELTL artikli 78 lõiget 1<sup>35</sup> sel põhjusel, et nendega on kehtestatud lõppemise ja välistamise alused, mida ei ole nähtud ette Genfi konventsiooni artikli 1 jaotistes C ja F – mille sisu on võetud üle selle direktiivi artiklitesse 11 ja 12. Nagu eelotsusetaotlustest ilmneb, põhjustab kahtlusi, mis nendel kohtutel on, peamiselt mure, mida ÜRO pagulaste ülemvolinik on avaldanud, et kas need õigusnormid on kooskõlas Genfi konventsiooniga.<sup>36</sup>

75. Ma teen ettepaneku vastata nendele küsimustele eitavalt, sest see, kui liikmesriik kohaldab selle direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikeid 4 ja 5, ei too – vastupidi lõppemise või välistamise aluste kohaldamisele – kaasa seda, et asjaomane isik ei ole enam pagulane. Selle vahetegemise tähtsus seisneb asjaolus, et nimetatud kvalifikatsiooni säilimine tähendab, et sel isikul ei ole sellest liikmesriigist lahkumise korral õigus mitte üksnes ÜRO pagulaste ülemvoliniku<sup>37</sup> ja ükskõik missuguse teise Genfi konventsiooni osalisriigi kaitsele, vaid nii kaua, kui ta sellesse liikmesriiki jääb, ka õigus kasutada õigusi, mille see konventsioon tagab igale pagulasele, olenemata sellest, kas ta viibib riigis seaduslikult või mitte (ma tulen selle juurde veel tagasi)<sup>38</sup>.

76. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 puhul tuleneb niisugune järeldus selle sõnastusest endast. Nagu väitis Saksamaa valitsus, näitab väljendi „pagulasele antud seisund“ (kohtujuristi kursiiv) kasutamine nimelt, et selle sätte kohaldamisega ei kahjustata asjaomase isiku pagulaseks kvalifitseerimist. Lisaks tuleb märkida, et kui selle artikli lõike 5 prantsuskeelses versioonis on kasutatud väljendit „statut de réfugié“, siis enamikus teistes keeleversioonides on kasutatud sõnastust, mis vastab väljendile „mitte anda pagulasseisundit“.<sup>39</sup>

77. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb juhul, kui liidu sätte keeleversioonides on erinevusi, sätet tõlgendades lähtuda selle õigusakti üldisest ülesehitusest ja eesmärkidest, mille osa see säte moodustab.<sup>40</sup> Käsitletaval juhul viib direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4 ja 5 süstemaatiline ja teleoloogiline tõlgendus mind mõttele, et nende sätete kohaldamine ei ole samaväärne pagulasseisundi lõppemise või välistamisega.

78. Esiteks ilmneb selle direktiivi üldisest ülesehitusest, et tingimused, millest sõltub ühelt poolt pagulasena tunnustamine ning teiselt poolt pagulasseisundi andmine või tühistamine, on kaks eraldi mõistet.

35 Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) on lisanud ELL artikli 6 lõike 3 nende õigusnormide hulka, millest lähtudes ta oma küsimuse, kas kõnesolevad õigusnormid on kehtivad, esitab. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et seda tehes soovis see kohus viidata liikmesriikide ühistele põhiseaduslikele traditsioonidele, mis tulenevad Genfi konventsioonist, mille osalised on kõik liikmesriigid. Et seda konventsiooni kohustavad järgima ka harta artikkel 18 ja ELTL artikli 78 lõige 1, eeldab direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4–6 kehtivuse analüüsimine esmastest õigusnormidest lähtudes ka seda, et analüüsitakse nende vastavust ELL artikli 6 lõikele 3.

36 Vt käesoleva ettepaneku punktid 33 ja 47.

37 Vt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti põhikiri, mille ÜRO Peaassamblee võttis vastu 14. detsembril 1950, A/RES/428, punkt 6 B.

38 Vt käesoleva ettepaneku punktid 112–130.

39 St saksa keeles väljend „einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen“ ja inglise keeles „not to grant status to a refugee“. Vt ka taani-, kreeka-, itaalia-, läti-, malta-, hollandi-, portugali-, slovaki-, sloveeni- ja rootsikeelne versioon.

40 Vt eelkõige 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

79. Nagu on rõhutatud direktiivi 2011/95 põhjenduses 21, tuleneb pagulase staatus ainuüksi sellest, et isik vastab pagulasena tunnustamise tingimustele, olenemata sellest, kas liikmesriik on seda tunnustanud. Neid tingimusi on käsitletud selle direktiivi III peatükis „Kvalifitseerimine pagulaseks“. Need vastavad Genfi konventsiooni artiklis 1 sätestatud tingimustele.

80. See III peatükk sisaldab direktiivi 2011/95 artikleid 11 ja 12, mis käsitlevad lõppemist ja välistamist ning millesse on sisuliselt üle võetud Genfi konventsiooni artikli 1 jaotised C ja F. Nendes õigusnormides on nimetatud juhtumid, mil kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik ei saa olla pagulane ning mil ta jääb seega selle direktiivi ja selle konventsiooni alusel väljapoole rahvusvahelise kaitse kohaldamisala.<sup>41</sup>

81. Need juhtumid ei hõlma niisuguseid olukordi, millega on tegemist põhikohtuasjades ja mil pagulane kujutab endast ohtu pagulasriigi ühiskonnale, sest ta on selles riigis toime pannud eriti raske mittepoliitilise kuriteo.<sup>42</sup> Välistamise alused ei ole nimelt kehtestatud eesmärgiga kaitsta pagulasriigi julgeolekut või ühiskonda hetkel valitseva ohu eest, mida pagulane võib endast kujutada, vaid hoopis eesmärgiga kaitsta pagulaste rahvusvahelise süsteemi terviklikkust ja vältida seda, et see kaitse võimaldab teatavate kuritegude toimepanijatel vabaneda oma kriminaalvastutusest.<sup>43</sup>

82. Need olukorrad kuuluvad tegelikult tagasisaatmiskeelu põhimõtte erandi ja direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4 ja 5 kohaldamisalasse. See õigusnorm paikneb eraldi peatükis, nimelt selle direktiivi IV peatükis „Pagulasseisund“.

83. Vahet pagulasena tunnustamise ja pagulasele antud seisundi vahel näitavad veel selgemalt direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiked 1 ja 3. Nendes lõigetes on nähtud ette kohustus võtta ära pagulasseisund, mis on antud isikutele, kes ei ole või ei ole enam pagulased, eelkõige mõne sama direktiivi artiklis 11 nimetatud lõppemise aluse tõttu või kui pagulasena tunnustamine on välistatud või oleks pidanud olema välistatud mõne selle direktiivi artiklis 12 nimetatud aluse tõttu. Pagulasena tunnustamise lõppemist või välistamist ja pagulasseisundi sellest tulenevat tühistamist ei saa seega taandada samale mõistele.

84. Teiseks eeldab direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4 ja 5 eesmärkide saavutamine ka, et senikaua, kuni isik vastab pagulasena tunnustamise kriteeriumidele, teda sellena ka tunnustatakse, ilma et seda mõjutaks talle antud seisundi äravõtmine või keeldumine talle see seisund anda.

85. Pagulasena tunnustamise lõppemise ja välistamise alused on ammendavalt loetletud Genfi konventsiooni artikli 1 jaotistes C–F<sup>44</sup> – õigusnormid, mille puhul ei tohi lepinguosalisel riigid teha selle konventsiooni artikli 42 lõike 1 alusel reservatsioone. Seega oleks täiendavate lõppemise või välistamise aluste kehtestamine direktiivis 2011/95 kahjustanud selle direktiivi eesmärki, milleks on tagada konventsiooni täielik kohaldamine.

41 Nagu näitab direktiivi 2011/95 artikli 11 sõnastus, „lakkab“ isik, kelle puhul esineb mõni selles nimetatud juhtum, „olemast pagulane“. Kui selle direktiivi artikli 12 prantsuskeelne versioon ei ole – nagu ka mõned teised keeleversioonid – niisama üheselt mõistetav, sest selles on kasutatud väljendit „statut de réfugié“, siis ingliskeelses versioonis on kasutatud väljendit „excluded from being a refugee“. Teistes keeleversioonides – näiteks hispaania-, portugali- ja rootsikeelses versioonis – on kasutatud samasuguseid väljendeid. Direktiivi 2011/95 artikli 2 punkti d kohaselt sõltub pagulasena tunnustamine pealegi sõnaselgelt sellest, et ei kohaldata mõnda selle direktiivi artiklis 12 nimetatud välistamise alust.

42 Seevastu siis, kui asjaomane isik pani niisuguse kuriteo toime väljaspool pagulasriiki enne, kui teda pagulasena tunnustati, on pagulasseisund välistatud direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 2 punkti b alusel, mis vastab Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise F punktile b. Vt selle kohta ka Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, detsember 2002, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, punkt 6.

43 Vt UNHCR, Commentaires annotés du HCR sur la [directive 2004/83], 28.1.2005, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, lk 32, ja millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 33. Vt ka 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punktid 101 ja 104).

44 Vt UNHCR, The Cessation Clauses: Guidelines on their Application, aprill 1999, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/pdfid/3c06138c4.pdf>, punkt 2; UNHCR, Principes directeurs sur la protection internationale n° 5 – Application des clauses d'exclusion: article 1F de la [convention de Genève], 4.9.2003, HCR/GIP/03/05, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/4110bc314.html>, punkt 3, ja UNHCR, Note d'information sur l'application des clauses d'exclusion: article 1F de la [convention de Genève], 4.9.2003, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/4110d7334.html>, punkt 7.



86. Selles mõttes on tähenduslik, et direktiivi 2011/95 artikkel 17 võimaldab täiendava kaitse kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku puhul „välistada“ samadel alustel, nagu on nimetatud selle direktiivi artikli 14 lõigetes 4 ja 5. Et täiendav kaitse ei kuulu Genfi konventsiooni kohaldamisalasse, võis liidu seadusandja nimelt vabalt kindlaks määrata kaitse saajate ringi sõltumatute kriteeriumide abil. Teistsuguse lähenemise valis ta aga pagulaste puhul, et tagada direktiivi vastavus konventsioonile.<sup>45</sup>

87. Kuigi eelnevad kaalutlused näitavad täielikult, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiked 4 ja 5 ei ole samastatavad pagulasena tunnustamise lõppemise või välistamise alustega, ei näita need täielikult, missugune on nende ulatus ja tegelik toime. Neid probleeme käsitlevad sisuliselt kohtuasjades C-77/17 ja C-78/17 esitatud kolmas kuni viies küsimus.

## 2. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4 ja 5 ulatus ja tegelik toime

88. Oma kolmanda kuni viienda küsimusega küsib Conseil du contentieux des étrangers (välismaalasi puudutavaid vaidlusi lahendav nõukogu), kas juhul, kui Euroopa Kohus annab esimesele küsimustele kohtuasjades C-77/17 ja C-78/17 vastuse, mille mina soovitasin eespool anda, tuleb direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikeid 4 ja 5 tõlgendada nii, et nendega kehtestatakse pagulasseisundi tühistamise ja selle andmisest keeldumise alused, mida ei ole Genfi konventsioonis ette nähtud ja mis on seega kehtetud (kolmas ja neljas küsimus), või tuleb neid sätteid tõlgendada teisiti, st nii, et tagatakse nende vastavus liidu esmasele õigusele (viies küsimus). Neid küsimusi on vaja käsitleda ka seepärast, et võtta seisukoht küsimuses, mille on esitanud Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus).

89. Mulle näib, et nendele küsimustele vastamiseks on vaja analüüsida põhjalikumalt vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetes 4 ja 5 esinevate väljendite „pagulasele antud seisund“ ja „pagulasseisund“ tähendust.<sup>46</sup> Kui „seisund“, mille võib nende sätete alusel tühistada või mille andmisest keelduda, ei võrdu pagulasena tunnustamisena, siis missugune on selle tegelik tähendus?

90. Direktiivi 2011/95 artikli 2 punktis e, millele ei vasta ükski Genfi konventsiooni säte, on „pagulasseisundit“ määratletud nii, et see on „tunnustamine pagulasena liikmesriigi poolt“. Tõlgendatuna selle direktiivi põhjendusest 21 lähtudes näivad need väljendid tähistavat deklaratiivset toimingut, millega liikmesriik tunnustab varjupaigataotlejat pagulasena, kusjuures see toiming tehakse niisuguse menetluse tulemusena, mille käigus kontrollitakse, kas taotleja vastab pagulaseks kvalifitseerimise tingimustele.<sup>47</sup>

91. See toiming eeldab põhimõtteliselt kõigi direktiivi 2011/95 VII peatükis nimetatud õiguste andmist (selles ette nähtud piirangutega<sup>48</sup>). Nagu komisjon kohtuistungil rõhutas, käivad pagulasena tunnustamine ja nende õiguste andmine väljaspool selle direktiivi artikli 14 lõigete 4 ja 5 kohaldamise konteksti tingimata käsikäes. Liikmesriigid on selle direktiivi artikli 20 lõike 2 kohaselt kohustatud andma pagulasena tunnustatutele kõik need õigused, samas kui isikul, keda pagulasena (veel) ei

45 ÜRO pagulaste ülemvoliniku dokument [Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, detsember 2002, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, punkt 1] näitab – nagu märkis ka Prantsusmaa valitsus –, et seadusandja kavatses direktiivi 2004/84 ettevalmistavates materjalides lisada selle direktiivi artikli 14 lõigetes 4 ja 5 nimetatud alused pagulasena tunnustamise lõppemise või välistamise aluste hulka. Seda lähenemist ei valitud siiski, võttes tõenäoliselt arvesse Genfi konventsioonist tulenevaid nõudeid. Vt selle kohta ka Hailbronner, K. ja Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2nd ed., C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016, lk 1202 ja 1203.

46 Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 5 erinevate keeleversioonide lahknevuse kohta vt käesoleva ettepaneku punkt 76.

47 See menetlus peab toimuma vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivis 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60) sätestatule.

48 Vt direktiivi 2011/95 artikli 23 lõige 4, artikli 24 lõige 1 ja artikli 25 lõige 1.

tunnustata, neid ei ole.<sup>49</sup> Ka toob direktiivi 2011/95 artiklites 11 ja 12 nimetatud lõpetamise või välistamise aluse kohaldamine varem pagulasena tunnustatud isiku suhtes selle direktiivi artikli 14 lõigete 1 ja 3 alusel kaasa korraga nii sellena tunnustamise tühistamise kui ka sellest tulenevate õiguste kaotamise.

92. See sisemine seos pagulasena tunnustamise ja nende õiguste andmise vahel võib seletada, miks on selle direktiivi artikli 2 punktis e toodud „pagulasseisundi“ määratluses viidatud üksnes pagulasena tunnustamisele, mainimata sellega kaasnevate õiguste andmist selle tulemusena.

93. Seevastu direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetega 4 ja 5 on pagulasena tunnustamine ja nende õiguste andmine teineteisest lahutatud. Isikuid, kelle suhtes kohaldatakse neid sätteid, tunnustatakse küll pagulasena edasi, kuid neil ei ole või ei ole enam selle direktiivi VII peatükis nimetatud õigusi.

94. Vastavalt direktiivi 2011/95 artikli punktides 4 ja 5 kasutatud väljendeid „pagulasele antud seisund“ ja „pagulasseisund“ tõlgendades tuleb neid kaalutlusi arvesse võtta. Minu arvates on nendel väljenditel selles kontekstis piiratum tähendus kui see, mis tuleneb direktiivi artikli 2 punktist e.<sup>50</sup> Need tähistavad ainult direktiivi VII peatükis nimetatud õiguste andmist,<sup>51</sup> piiramata siiski asjaomaste isikute tunnustamist pagulasena.

95. Ainult niisugune tõlgendus võimaldab minu arvates säilitada direktiivi sisemise ühtsuse ja selle sätete kasuliku mõju.

96. Esiteks näib mulle, et tõlgendus, mille kohaselt hõlmab „pagulasseisund“ juba iseenesest pagulasena tunnustamist, on vastuolus direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 5 sõnastuse ja ülesehitusega. Selles küsimuses märgin, et seda sätet kohaldatakse pagulaste suhtes, kellele ei ole veel antud mingit seisundit. Samas on selles silmas peetud „pagulasi“ niisugusena, nagu neid on määratletud selle direktiivi artikli 2 punktis d, mitte „taotlejaid“ direktiivi artikli 2 punkti i tähenduses. Niisiis kohaldatakse direktiivi 2011/95 artikli 14 punkti 5 isikute suhtes, kelle pagulase kvalifikatsiooni on vastuvõttev liikmesriik kontrollinud ja seega tunnustanud.

49 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96), kohustab liikmesriike siiski tagama rahvusvahelise kaitse taotlejatele teatavad minimaalsed õigused.

50 Selles küsimuses on direktiivi 2011/95 põhjenduses 32 märgitud, et „[v]astavalt artiklile 14 võib „seisund“ hõlmata ka pagulasseisundit“. Ehkki seda on raske mõista üheselt, annab see põhjendus minu arvates tunnistust sellest, et seadusandja soovis anda selle direktiivi artikli 14 lõigetes 4 ja 5 kasutatud sõnale „seisund“ tähenduse, mis erineks veidi selle direktiivi artikli 2 punkti e tähendusest.

51 Eelkõige toob direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4 ja 5 kohaldamine kaasa selle, et kaotatakse selle direktiivi artikli 24 lõikes 1 ette nähtud õigus elamisloale. Järelikult võib asjaomaste pagulaste suhtes teha tagasisaatmisotsuse ja nad võib välja saata kolmandasse riiki, kus neid võidakse taga kiusata või nad võivad kanda suurt kahju direktiivi 2011/95 artikli 15 tähenduses, st neile võidakse mõista surmanuhtlus või võib neile osaks saada hukkamine, piinamine või ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus ning neid ähvardab tõsine ja individuaalne oht tsiviilisiku elule ja isikule pimedat vägivalda tõttu riigisisese või rahvusvahelise konflikti olukorras (vt 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 43)), kui niisugune kolmas riik on nõus neid vastu võtma. Liikmesriigid peavad sel juhul järgima Genfi konventsiooni artiklis 32 selleks ette nähtud tagatise (vt käesoleva ettepaneku punkt 112 jj). Lisaks kaotavad direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetes 4 ja 5 nimetatud isikud õiguse teistele selle direktiivi VII peatükis nimetatud õigustele. Nende olukord erineb selles mõttes niisuguste pagulaste omast, kellel ei ole direktiivi 2011/95 artikli 24 lõike 1 kohaselt ainult elamisloa. Viimastel on edasi kõik selle direktiivi VII peatükis ette nähtud muud õigused (vt 24. juuni 2015. aasta kohtuotsus H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 95)), kusjuures riigi julgeoleku või avaliku korraga seotud kaalukad põhjused, mis võivad õigustada elamisloa äravõtmist, võivad ka kaasa tuua perekonna ühtsuse säilitamise ja reisidokumendi väljastamisega seotud eeliste piiramise (vt direktiivi 2011/95 artikli 23 lõige 4 ja artikli 25 lõige 1).

97. Sellest järeldub, et seda õigusnormi ei saa – nagu rõhutasid Belgia ja Prantsusmaa valitsus – tõlgendada nii, et see võimaldab liikmesriikidel keelduda neile esitatud varjupaigataotluse läbivaatamisest direktiivis 2013/32 ette nähtud menetluslike tagatise järgides ning taotleja pagulasena tunnustamisest. Selle kohta lisan, et direktiivi artikli 11 lõikes 1 on nähtud ette, et igasugune otsus varjupaigataotluse kohta tehakse huvitatud isikule teatavaks kirjalikult. Nagu komisjon kohtuistungil täpsustas, peab isik, kelle seisund tühistatakse, saama oma konkreetset olukorda halduskontrolli korral tõendada, mis eeldab, et antakse välja tema pagulasena tunnustamist tõendav dokument.<sup>52</sup>

98. Teiseks kohaldatakse selle direktiivi artikli 14 lõiget 4 juba oma määratluse poolest pagulastele, keda on juba pagulastena tunnustatud. Selle õigusnormi kohaldamine ei too – nagu ma eespool selgitasin – kaasa selle kvalifikatsiooni kaotust. Selles olukorras oleks täiesti ebaloogiline tõlgendus, mille kohaselt tähistab „pagulasele antud seisund“ selle sätte tähenduses korraga nii pagulasena tunnustamist kui ka sellest tulenevate õiguste andmist. Nagu ka põhikohtuasja kaebaja kohtuasjas C-77/17, ei saa ma hästi aru, mis mõtet oleks seda tunnustamist tühistada, kui samal ajal ei seata kahtluse alla selle eset – st asjaomase isiku pagulasena tunnustamist.<sup>53</sup>

99. Samuti on ÜRO pagulaste ülemvolinik täpsustanud, et alused, mis võimaldavad tühistada pagulasseisundi andmise otsuse Genfi konventsiooni tähenduses, ei hõlma aluseid, mis toovad selle konventsiooni artikli 33 lõike 2 kohaselt kaasa tagasisaatmisvastase kaitse kaotamise – mis vastavad direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetes 4 ja 5 sätestatud pagulasseisundi tühistamise või selle andmisest keeldumise põhjustele.<sup>54</sup>

100. Kolmandaks rõhutan, et pagulastele, kelle suhtes liikmesriik kohaldab selle direktiivi artikli 14 lõiget 4 või 5, jääb nende pagulasena tunnustamise tõttu õigus Genfi konventsioonis ette nähtud õigustele, millele on sama artikli lõikes 6 viidatud. See, kui liikmesriik tunnustab õigust nendele õigustele nii, et võimaldab neid kasutada, eeldab aga pagulasena tunnustamist, ilma milleta asjaomasel isikul neid õigusi ei ole. Teiste sõnadega võib öelda, et kui iga pagulasena tunnustamisega ei kaasne kõikide direktiivi 2011/95 VII peatükis nimetatud õiguste andmist, siis iga pagulasena tunnustamisega seotud õiguste andmine eeldab, et isikut on sellena tunnustatud.

101. Veelgi enam, tõlgendus, mille ma välja pakun, võimaldab lahendada probleemid, millele viitas ÜRO pagulaste ülemvolinik, sest see ühtib muide tõlgendusega, mida ta on mitu korda soovitanud. ÜRO pagulaste ülemvoliniku sõnul tuleb selle vältimiseks, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetes 4 ja 5 ette nähtud võimalusi tõlgendatakse liikmesriikides nii, et kehtestatakse uued lõppemise ja välistamise alused – millega eiratakse Genfi konventsiooni – ning „väljendit „pagulasele antud seisund“ mõista seega nii, et see viitab pigem riigi antud varjupaigale („seisund“) kui pagulasseisundile [mis selles kontekstis tähistab kvalifikatsiooni] [selle konventsiooni] artikli [1 jaotise A] tähenduses [...]“.<sup>55</sup>

52 Vt selle kohta UNHCR, Pièces d'identité pour les réfugiés, EC/SCP/33, 20.7.1984, mis on kättesaadav aadressil <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pièces-d-identite-refugies.html>. ÜRO pagulaste ülemvoliniku sõnul „peab pagulane selleks, et talle saaks osaks kohtlemine, mis vastab rahvusvaheliselt tunnustatud normidele, suutma tõendada avaliku võimu esindajatele mitte ainult oma identiteeti, vaid ka oma pagulase staatust“.

53 Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 4 nimetatud olukord erineb selles mõttes selle artikli lõikes 3 silmas peetud olukorrast niisugusena, nagu oli tegemist ühes kahest kohtuasjast, milles tehti 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 60). Seda viimast õigusnormi kohaldatakse isikute suhtes, keda ei ole kunagi pagulasena tunnustatud, nii et liikmesriigid peavad korraga tühistama nii selle pagulasena tunnustamise kui ka sellest tulenevate õiguste andmise.

54 UNHCR, Note sur l'annulation du statut de réfugié, 22.11.2004, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/4551f8714.html>, punkt 2.

55 UNHCR, Commentaires annotés du HCR sur la [directive 2004/83], 28.1.2005, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, lk 32, ja millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 33. Vt ka UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted [KOM(2009) 551, 21.10.2009]), mis on kättesaadav aadressil <http://www.unhcr.org/protection/operations/4c5037f99/unhcr-comments-european-commissions-proposal-directive-european-parliament.html>, lk 14, ning UNHCR, Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive, november 2007, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/473050632.html>, lk 94.

102. Arvan seega, et väljendid „pagulasele antud seisund“ ja „pagulasseisund“ direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4 ja 5 tähenduses tähistavad ainult õigust selle direktiivi VII peatükis ette nähtud õigustele,<sup>56</sup> ilma et see piiraks õigusi, mis tuleb asjaomastele pagulastele anda Genfi konventsiooni alusel<sup>57</sup>.

103. Nüüd käsitlen nende sätete kehtivuse küsimust niisugusena, nagu neid on tõlgendatud koostoimes selle artikli lõikega 6 – lõige, mida tuleb eelnevalt tõlgendada, et sellele küsimusele vastata –, lähtudes harta artiklist 18 ja ELTL artikli 78 lõikest 1.

#### ***D. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 6 tõlgendus ja selle direktiivi artikli 14 lõigete 4–6 kehtivus***

104. Nagu väitsid Belgia valitsus ja parlament, kujutab direktiiv 2011/95 endast sõltumatut instrumenti, mis kuulub liidu õiguskorda ja millega ei ole võetud formaalselt üle Genfi konventsiooni. Sellest vaatevinklist on nimetatud direktiivi VII peatükis, milles on täpsustatud, et selle peatüki sätted ei piira selles konventsioonis sätestatud õigusi,<sup>58</sup> ette nähtud teatav hulk õigusi, millest mõned ei ole tagatud selle konventsiooniga, samas kui teised vastavad selles konventsioonis ette nähtud õigustele.

105. Seega esiteks kohustavad direktiivi 2011/95 VII peatüki teatavad sätted – nagu märkis Ühendkuningriigi valitsus – liikmesriike andma pagulastele õigused, millel ei ole võrdväärseid Genfi konventsioonis, näiteks õigus elamisloale, kutsekvalifikatsioonide tunnustamisele, tervishoiuteenustele ja õigusele integratsioonivahenditele.<sup>59</sup>

106. Minu arvates on vaevalt kahtlust, et kuna direktiivi 2011/95 VII peatüki sätted tagavad eraldi ja sõltumatud õigused võrreldes Genfi konventsiooniga, võis liidu seadusandja ka – sellele konventsioonile vastavuse nõudeid eiramata – teiste sõltumatute õigusnormide abil kindlaks määrata asjaolud, mille esinemise korral võib pagulaselt need õigused ära võtta.

107. Teiseks hõlmab selle direktiivi VII peatükk õigusi, mis on sätestatud ka Genfi konventsioonis. Tegemist on eelkõige õigusega reisidokumentide väljaandmisele<sup>60</sup>, vabale liikumisele<sup>61</sup> ning töö saamisele<sup>62</sup>, eluasemele<sup>63</sup> ja sotsiaalhoolekandele<sup>64</sup>.

108. Minu arvates ei ole direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetega 4 ja 5 rikutud ka harta artiklit 18 ja ELTL artikli 78 lõiget 1 seeläbi, et nendega on lubatud pagulaselt ära võtta eelmises punktis nimetatud õigused, kui ta kujutab endast ohtu liikmesriigi julgeolekule või ühiskonnale, samas kui Genfi konventsioonis ei ole seda võimalust sõnaselgelt ette nähtud.

109. Selles küsimuses rõhutan, et need õigused peavad Genfi konventsiooni kohaselt olema tagatud ainult pagulastele, kes *elavad seaduslikult* konventsiooniosalise riigi territooriumil – erinevalt selle konventsiooniga ette nähtud teistest õigustest, mis peavad olema tagatud igale pagulasele, kes sellel territooriumil *viibib*.<sup>65</sup> Selles konventsioonis ei ole määratletud mõistet „seaduslik elamine“. ÜRO

56 Tšehhi varjupaigaseadus niisugusena, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus kohtuasjas C-391/16 seda tutvustab (vt käesoleva ettepaneku punkt 26), näib seda tõlgendust peegeldavat.

57 Vt käesoleva ettepaneku punktid 112–130.

58 Vt direktiivi 2011/95 artikli 20 lõige 1.

59 Vt direktiivi 2011/95 artiklid 24, 28, 30 ja 34.

60 Vt direktiivi 2011/95 artikkel 25 ja Genfi konventsiooni artikkel 28.

61 Vt direktiivi 2011/95 artikkel 33 ja Genfi konventsiooni artikkel 26.

62 Vt direktiivi 2011/95 artikkel 26 ja artiklid 17–19 ning Genfi konventsiooni artikkel 24.

63 Vt direktiivi 2011/95 artikkel 32 ja Genfi konventsiooni artikkel 21.

64 Vt direktiivi 2011/95 artikkel 29 ja Genfi konventsiooni artikkel 23. Direktiivi VII peatükis ette nähtud õigused, mis kattuvad konventsioonis sätestatud õigustega, on veel õigus kaitsele tagasi- ja väljasaatmise eest (nimetatud direktiivi artikkel 21 ja Genfi konventsiooni artikkel 33). Direktiivi artikli 14 lõike 6 järgi ei too selle artikli lõigete 4 ja 5 kohaldamine kaasa selle õiguse kaotust.

65 Vt käesoleva ettepaneku punkt 112.

pagulaste ülemvolinik leidis ühes tõlgendavas teatises, et seaduslikkuse kriteerium, mida see mõiste hõlmab, viitab tavaliselt konventsiooniosaliste riikide riigisisese õiguses sätestatud vastuvõtu- ja riigis viibimise tingimusi käsitlevate normide järgimisele ning Genfi konventsioon neid tingimusi ei reguleeri.<sup>66</sup>

110. Käsitlataval juhul toob see, kui liikmesriik kohaldab direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiget 4 või 5, kaasa selle, et asjaomane pagulane ei saa elamisloa, millele tal on muidu selle direktiivi artikli 24 lõike 1 alusel õigus. Minu arvates võib liikmesriik – seejuures oma Genfi konventsioonist tulenevaid kohustusi eiramata – asuda seisukohale, et pagulane ei ela või ei ela enam seaduslikult tema territooriumil selle konventsiooni tähenduses, ning võtta temalt seepärast need konventsioonis ette nähtud õigused, mille kasutamine sõltub sellest, kas riigis viibimine on seaduslik.<sup>67</sup>

111. Nagu väidavad Euroopa Kohtule seisukohti esitanud valitsused ja institutsioonid, on see lähenemine kooskõlas Genfi konventsiooni ülesehituse ja eesmärkidega. Nimelt lubavad konventsiooni artiklid 32 ja 33 teatavatel tingimustel välja ja tagasi saata pagulase, kes kujutab endast ohtu pagulasriigi julgeolekule või ühiskonnale. Kui konventsiooni autorid soovisid nii drastiliste meetmete lubamisega arvesse võtta konventsiooniosaliste riikide huvi säilitada avalik kord ja julgeolek, ei saa seda konventsiooni tõlgendada nii, et see keelab neil iseenesest asuda seisukohale, et niisugune pagulane ei ela või ei ela enam nende territooriumil seaduslikult ja seega ei ole tal või ei ole tal enam õigusi, millele on selle konventsiooni kohaselt õigus riigis seaduslikult viibivatel pagulastel.

112. Samas on liikmesriigid pärast direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 4 või 5 ette nähtud võimaluse kasutamist endiselt kohustatud tagama asjaomastele pagulastele õigused, millele on Genfi konventsiooni järgi õigus igal pagulasel olenemata sellest, kas ta viibib riigis seaduslikult või mitte. Need õigused puudutavad diskrimineerimisest hoidumist (artikkel 3), usuvabadust (artikkel 4), vallas- ja kinnisvara kaitset (artikkel 13), kohtulikku kaitset (artikkel 16), kaardisüsteemi (artikkel 20), võimalust saada riiklikku haridust (artikkel 22), haldusabi (artikkel 25), isikutunnistuse väljaandmist (artikkel 27), diskrimineerimiskeeldu maksude alal (artikkel 29), kriminaalkaristuste puudumist ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest (artikkel 31) ning kaitset väljasaatmise (artikkel 32) ja tagasisaatmise eest (artikkel 33)<sup>68</sup>.

66 UNHCR, „Lawfully Staying“ – A Note on Interpretation, 3.5.1988, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>. Samas väitis ÜRO pagulaste ülemvolinik selle teatise punktides 16–22, et riigis viibimist, mis ei ole riigisisese õigusest lähtudes seaduslik, võib siiski olenevalt asjaoludest pidada „seaduslikuks“ Genfi konventsiooni tähenduses. Vt ka Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, detsember 2002, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, 1. joonealune märkus.

67 Meenutan siiski, et *liidu õiguse kohaselt* on liikmesriik, kes jätab pagulase direktiivi 2011/95 artikli 24 lõike 1 alusel ilma tema ainsast elamisloast, ikkagi kohustatud andma talle kõik selle direktiivi VII peatükis ette nähtud muud õigused (vt käesoleva ettepaneku 51. joonealune märkus).

68 Pean vajalikuks lisada, et kui pagulase suhtes, kes viibib riigis ebaseaduslikult direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 või 5 kohaldamise tõttu, tehakse tagasisaatmisotsus, mida ei saa täide viia tagasisaatmiskeelu põhimõtte või liikmesriikide hartast, EIÖK-st või rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste tõttu, kuulub tema olukord ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98) artikli 14 kohaldamisalasse. Selles õigusnormis on nähtud ette, et perioodidel, mil väljasaatmine on edasi lükatud, tagavad liikmesriigid võimaluste piires asjaomastele isikutele eelkõige perekonna ühtsuse säilimise ning esmaabi ja haiguste põhiravi.

113. Selles küsimuses märkis ÜRO pagulaste ülemvolinik, et kui liikmesriigid neid võimalusi kasutavad, on nad „siiski kohustatud andma need [Genfi konventsioonis] ette nähtud õigused, mis ei eelda seaduslikult riigis viibimist ning mille puhul ei ole nähtud ette erandeid seni, kuni pagulane jääb asjaomase riigi jurisdiktsiooni alla“. <sup>69</sup> ÜRO pagulaste ülemvolinik kordas veel hiljuti seda seisukohta sisuliselt oma kommentaarides selle määruse ettepaneku kohta, millega tahetakse direktiiv 2011/95 asendada. <sup>70</sup>

114. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiget 6 tuleb tõlgendada neid kaalutlusi arvesse võttes. Selles õigusnormis on nähtud ette, et isikutel, kelle pagulasseisund on tühistatud või selle andmisest on keeldutud selle artikli lõike 4 või 5 alusel, on liikmesriigis viibimise ajal „Genfi konventsiooni artiklites 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 sätestatud või nendega samalaadsed õigused“.

115. Kaebajad kolmes põhikohtuasjas vaidlustasid selle direktiivi artikli 14 lõike 6 põhjendusel, et selles sättes ei ole loetletud õiguste hulgas nimetatud Genfi konventsiooni artiklites 13, 20, 25, 27 ja 29 ette nähtud õigusi.

116. Vastavalt käesoleva ettepaneku punktides 66 ja 67 meelde tuletatud põhimõtetele tuleb analüüsida, kas direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiget 6 on vaja tõlgendada Genfi konventsiooni järgides, et see lõige oleks esmasest õigusest lähtudes kehtiv ning et tagada selle eesmärgi saavutamine, milleks on konventsiooni täielik kohaldamine.

117. Need põhimõtted eeldavad, et seda sätet tõlgendatakse nii, et see ei piiraks liikmesriikide Genfi konventsioonist tulenevat kohustust tagada kõikide nende õiguste kasutamine, millele peab konventsiooni järgi olema õigus igal pagulasel, kes viibib liikmesriigi territooriumil, olenemata sellest, kas ta viibib seal seaduslikult või mitte.

118. Niisuguse kooskõlalise tõlgenduse võti peitub minu arvates väljendis „või nendega samalaadsed õigused“, mida on kasutatud direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 6.

119. Nende väljendite ulatust ja tähendust ei ole täpsustatud ei kõnealuses direktiivis ega selle või direktiivi 2004/83 vastuvõtmisele eelnevates ettevalmistavates materjalides. Need ettevalmistavad materjalid ei selgita ka põhjusi, miks ei nimetanud seadusandja direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 6 toodud loetelus kõiki Genfi konventsioonist tulenevaid asjakohaseid õigusi.

120. Niisuguses olukorras viib õigusnormi sõnastuse analüüs selle regulatsiooni kontekstist ja eesmärkidest lähtudes, mille osa see säte on, – nagu kohtupraktika nõuab <sup>71</sup> – mind järeldusele, et seda tuleb tõlgendada nii, et väljend „või nendega samalaadsed õigused“ tähistab Genfi konventsioonis ette nähtud õigusi, mille kasutamise peavad liikmesriigid pagulastele, kelle suhtes kohaldata direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiget 4 või 5, tagama täiendavalt, mitte alternatiivselt õigustega, mis on loetletud selle artikli lõikes 6.

69 UNHCR, Commentaires annotés du HCR sur la [directive 2004/83], 28.1.2005, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, lk 32, ja millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 33.

70 Vt UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, veebruar 2018, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, lk 23. ÜRO pagulaste ülemkomissar soovib selles, et nende pagulaste olukorda, kes kujutavad endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, käsitletaks sättes, mis vastab direktiivi 2011/95 artikli 21 lõikele 2, ning et seda õigusnormi täiendatakse järgmise tekstiga: „Persons to whom points (a) and (b) [apply] shall be entitled to rights set out in or similar to those set out in Articles 3, 4, 13, 16, 20, 22, 25, 27, 29, 31 and 32 of the Geneva Convention in so far as they are present in the Member State.“

71 Vt eelkõige 29. jaanuari 2009. aasta kohtuotsus Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

121. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 6 sõnastuse kohta meenutan, et nagu Euroopa Kohus on juba muudes kontekstides tuvastanud, võib sidesõna „või“ lingvistiliselt omandada kas alternatiivse või kumulatiivse tähenduse. Seega tuleb seda tõlgendada vastavalt tema kasutamise kontekstile ja asjaomase akti eesmärkidest lähtudes.<sup>72</sup>

122. Käsitletaval juhul eeldavad direktiivi 2011/95 kontekst ja eesmärk minu arvates, et sellele sidesõnale antakse kumulatiivne tähendus. Ma juba märkisin, et liidu seadusandja soovis selle direktiivi vastuvõtmisega tagada Genfi konventsiooni täielikku kohaldamist liikmesriikides. Tal ei olnud seega kindlasti kavatsust võtta direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetes 4 ja 5 silmas peetud pagulastelt õigust õigustele, mille liikmesriigid on kohustatud selle konventsiooni järgi neile tagama. Seda eesmärki on taas kinnitatud seisukohtades, mille esitasid Euroopa Kohtule parlament, nõukogu ja komisjon.<sup>73</sup>

123. Alternatiivse tähenduse andmine direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 6 kasutatud sidesõnale „või“ oleks aga niisuguse eesmärgiga vastuolus, sest tähendaks, et liikmesriigid võivad anda pagulastele omal äranägemisel kas Genfi konventsiooni artiklites 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 nimetatud õigused või muud, samalaadse ulatusega õigused. Selle tulemusega eirataks ilmselgelt konventsiooni, mis nõuab, et tagataks selles ette nähtud õigused, ning „samalaadsete“ õiguste andmisest ei piisa.

124. Võttes arvesse Genfi konventsiooni täieliku kohaldamise eesmärki, mida direktiiviga 2011/95 taotletakse, viitab väljend „või nendega samalaadsed õigused“ minu arvates pigem õigustele, mis lisanduvad õigustele, millele on sõnaselgelt viidatud selle direktiivi artikli 14 lõikes 6 ja mis peavad selle konventsiooni kohaselt olema kõigil pagulastel, kes viibivad konventsiooniosalise riigi territooriumil.

125. Seda tõlgendust kinnitab asjaolu, et mitte ükski Euroopa Kohtule seisukohti esitanud valitsus – peale Ühendkuningriigi valitsuse – ei väitnud, et nendelt isikutelt oleks vaja mõned nendest õigustest ära võtta. Vastupidi, Belgia ja Tšehhi valitsus väitsid kohtuistungil, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 6 otstarve on peamiselt meenutada liikmesriikidele ammendavalt nende rahvusvahelisi kohustusi.

126. Selle kohta rõhutan eelkõige, et Genfi konventsiooni artiklis 27 nimetatud õigus isikutunnistuse väljaandmisele kujutab muide endast eeltingimust, mis peab olema täidetud, et kasutada selles konventsioonis sätestatud õigusi, mida on direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 6 sõnaselgelt loetletud.<sup>74</sup> Neid ei saa hästi kasutada, kui asjaomasele pagulasele ei anta välja isikutunnistust, mille abil ta saab pealegi ka tõendada, et on pagulane.<sup>75</sup>

72 12. juuli 2005. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Prantsusmaa (C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 83) andis Euroopa Kohus ETL artikli 260 lõikes 2 – milles on nähtud ette Euroopa Kohtu võimalus määrata liikmesriigile „põhisumma või karistusmaks“, kui ta jätab täitmata kohtuotsuse, milles tuvastatakse liikmesriigi kohustuste rikkumine – kasutatud sidesõnale „või“ kumulatiivse tähenduse. Vt ka 10. märtsi 2005. aasta kohtuotsus Tempelman ja van Schaijk (C-96/03 ja C-97/03, EU:C:2005:145, punkt 43) ning kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Georgakis (C-391/04, EU:C:2006:669, punkt 62).

73 Parlament ja komisjon väitsid siiski kohtuistungil, et asjaolu, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 6 ei ole viidatud Genfi konventsiooni artiklitele 13 ja 27, on seletatav sooviga kohelda selle artikli lõigetes 4 ja 5 silmas peetud pagulasi ebasoodsamalt kui pagulasi, kes ei kuulu nende lõigete kohaldamisalasse, kuid ei ela (või ei ela veel) mõnes liikmesriigis seaduslikult. Kahtlen, kas niisugune tõlgendus on harta artikli 18 ja ETL artikli 78 lõikega 1 kooskõlas, sest Genfi konventsioonis on nähtud ette, et kõnesolevad õigused on „kõigil pagulastel“ ilma mingite piiranguteta, nagu leidis ka ÜRO pagulaste ülemvolinik oma käesoleva ettepaneku punktis 113 toodud seisukohavõttes.

74 Seega tuleneb õigus isikutunnistuse väljaandmisele minu arvates juba muudest direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 6 sätestatud õigustest, sest see on vajalik nende õiguste kasutamiseks. Samasugune arutluskäik viis Euroopa Kohtu 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsuses Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punktid 59 ja 60) seisukohani, et liikmesriik peab võimaluste piires katma kolmanda riigi raskelt haige kodaniku põhivajadused, st esmaabi ja haiguste põhiravi direktiivi 2008/115 artikli 14 lõike 1 punkti b alusel. Ehkki selles direktiivis ei ole seda kohustust sõnaselgelt ette nähtud, ei oleks selle direktiivi artikli 14 lõike 1 punktil b tegelikku mõju, kui nende vajaduste rahuldamist ei tagataks.

75 Vt UNHCR, Pièces d'identité pour les réfugiés, EC/SCP/33, 20.7.1984, mis on kättesaadav aadressil <http://www.unhcr.org/fr/excom/scip/4b30a5862c/pieces-didentite-refugies.html>, punkt 2 ja Commentaires annotés du HCR sur la [directive 2004/83], 28.1.2005, mis on kättesaadav aadressil <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, lk 43. Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 97.

127. Mulle näib, et asjaolu, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 6 toodud loetelu ei ole täiendatud nii, et oleks mainitud Genfi konventsiooni artikleid 13, 20, 25, 27 ja 29, on samuti seletatav asjaoluga, et nende artiklite puhul võib – nagu väidavad Belgia ja Madalmaade valitsus ning parlament ja nõukogu – teha selle konventsiooni artikli 42 lõikes 1 nimetatud reservatsiooni. See õigusnorm võimaldab konventsiooniosalistel teha Genfi konventsiooni allkirjastamise, ratifitseerimise või sellega ühinemise ajal konventsiooni sätetest reservatsioone „välja arvatud [konventsiooni] artiklid 1, 3 ja 4, artik[li] 16 lõige 1, artikkel 33 ning artiklid 36–46“.

128. Liidu seadusandja soovis nii meenutada liikmesriikidele nende Genfi konventsioonist tulenevaid asjakohaseid kohustusi, millest ei tohi teha ühtegi reservatsiooni – st artikleid 3, 4, 16 ja 33<sup>76</sup> –, kohustades neid ka andma asjaomastele pagulastele selle konventsiooni artiklites 22 ja 31 nimetatud õigused, arvestades erilist tähtsust, mis liidu õiguskord nende õigustele annab<sup>77</sup>. Selle konventsiooni artikleid 13, 20, 25, 27 ja 29 seevastu sõnaselgelt mainitud ei ole, sest liikmesriigid võivad teha nendest reservatsioone,<sup>78</sup> kusjuures direktiiv 2011/95 ei mõjuta liikmesriikide kohustust tagada nendes artiklites ette nähtud õigused, kui nad ei teinud niisuguseid reservatsioone.

129. Seda selgitust mõistes tuleb võtta arvesse, et direktiivi artikli 14 lõikega 6 ette nähtud kaitse tase on minimaalne. Et selle artikli lõigetega 4 ja 5 on kehtestatud lihtsalt võimalused, võivad liikmesriigid igal juhul anda pagulastele, kellega seoses nad neid võimalusi kasutavad, õigused, mis ületavad selle artikli lõikes 6 ette nähtud taset. Üldisemalt võimaldab direktiivi 2011/95 artikkel 3 – tõlgendatuna direktiivi põhjendust 12 arvesse võttes – liikmesriikidel ette näha soodsamad õigusnormid, eelkõige mis puudutab rahvusvahelise kaitse sisu, tingimusel et need on selle direktiiviga kooskõlas.

130. Nende kaalutluste põhjal arvan, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiget 6 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik, kes kasutab selle artikli lõikes 4 või 5 ette nähtud võimalusi, on kohustatud andma asjaomasele pagulasele peale Genfi konventsiooni artiklites 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 nimetatud õiguste ka muud õigused, mis on selle konventsiooniga tagatud kõigile pagulastele, kes konventsiooniosalise riigi territooriumil viibivad, st selle konventsiooni artiklites 13, 20, 25, 27 ja 29 sätestatud õigused, kui see liikmesriik ei ole teinud nendest konventsiooni artikli 42 lõike 1 alusel reservatsioone.

131. Arvan seega, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiked 4–6 koostoimes tõlgendatuna ja tõlgendatuna nii, nagu on soovitatud käesolevas ettepanekus, ei ole harta artikliga 18 ja ELTL artikli 78 lõikega 1 vastuolus.

76 Genfi konventsiooni artikkel 1 määratleb mõiste „pagulane“. Konventsiooni artiklid 36–46 kujutavad endast aga rakendus- ja üleminekusätteid. Seega ei puuduta need artiklid pagulaste õiguste sisu.

77 Genfi konventsiooni artikli 22 lõikes 1 ette nähtud riikliku hariduse saamise õiguse eriline tähtsus alghariduse osas tuleneb direktiivi 2013/33 artiklist 14. See säte kohustab liikmesriike tagama rahvusvahelise kaitse taotlejate alaealistele lastele ja alaealistele taotlejatele juurdepääsu haridussüsteemile – vähemalt riiklikule – samasugustel tingimustel, nagu on ette nähtud nende oma kodanike puhul (vt ka direktiivi 2008/115 artikli 14 lõike 1 punkt c). Direktiivi 2013/33 artikkel 8, mille kohaselt „[ei tohi] liikmesriigid [...] isikut kinni pidada ainult sel põhjusel, et ta on [rahvusvahelise kaitse] taotleja“, annab tunnistust keskest kohast, mis on Genfi konventsiooni artiklis 31 sätestatud keelul mõista pagulastele kriminaalkaristusi ainuüksi seetõttu, et nad sisenesid riiki või viibivad seal ebaseaduslikult, millele on selle direktiivi põhjenduses 15 konkreetselt viidatud (vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31), põhjendus 20 ja artikli 28 lõige 1).

78 Mitu liikmesriiki, st Eesti Vabariik, Iirimaa, Austria Vabariik, Rootsi kuningriik ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik on teinud teatavad reservatsioonid Genfi konventsiooni artiklist 25. Iirimaa ja Prantsuse Vabariik on teinud reservatsioonid konventsiooni artiklist 29. Vt *United Nations Treaty Collection*, mis on kättesaadav aadressil [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr).



### **E. Kokkuvõtvad märkused**

132. Ammendavuse huvides täpsustan, et eelnev järeldus puudutab ainult direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4–6 – milles on nähtud ette liikmesriikide võimalus võtta teatavatelt pagulastelt selle direktiivi VII peatükis ette nähtud õigused – kehtivust harta artiklist 18 ja ELTL artikli 78 lõikest 1 lähtudes. Euroopa Kohtul tuleb käesolevate eelotsusetaotluste raames võtta seisukoht ainult selle võimaluse teoreetilise kehtivuse kohta nendest õigusnormidest lähtudes ja Euroopa Kohtule esitatud seisukohad käsitlesid järelikult üksnes seda.

133. See järeldus ei piira igal üksikul juhtumil eraldi hinnangu andmist küsimuses, kas direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigetes 4 ja 5 ette nähtud võimaluste liikmesriigipoolne kasutamine on kooskõlas teatavate hartas sätestatud põhiõigustega.

134. Mulle tuleb selles küsimuses pähe kolm näidet. Esiteks juhul, kui liikmesriik võtab nende võimaluste kasutamise tulemusena pagulaselt õiguse kasutada teatavaid tervishoiuteenuseid, võidakse sellega rikkuda harta artiklit 35 (mis puudutab õigust tervishoiuteenustele) ning isegi – kuna see seab ohtu selle pagulase elu või saab talle osaks ebainimlik või alandav kohtlemine – artikli 2 lõiget 1 (mis puudutab õigust elule) või harta artiklit 4<sup>79</sup>. Teiseks, juhul kui liikmesriik otsustab asjaomase pagulase välja saata turvalisse kolmandasse riiki, mis on nõus ta vastu võtma,<sup>80</sup> peab see liikmesriik kontrollima, kas niisugune meede on kooskõlas harta artiklis 7 ette nähtud era- ja perekonnaelu austamisega.<sup>81</sup> Kolmandaks tuleb märkida, et kuigi harta artiklit 15, mis käsitleb kutsevabadust ja õigust teha tööd, kohaldatakse ainult kolmandate riikide kodanike suhtes, „kellel on luba töötada liikmesriikide territooriumil“, ei saa välistada eelkõige seda, et kui pagulasel ei võimaldata suunduda pärast vanglast vabanemist tööturule, samas kui teda ei saa saata välja kolmandasse riiki ja ta peab seega jääma määramata ajaks pagulasliikmesriiki, võidakse olenevalt asjaoludest rikkuda harta artiklit 7. EIK praktika kohaselt hõlmab EIÖK artikkel 8 – millele vastab harta artikkel 7 – ühiskondlikku identiteeti ning isiklikke, ühiskondlikke ja majanduslikke suhteid, mis moodustavad iga inimese eraelu<sup>82</sup>.

### **V. Ettepanek**

135. Eelneva põhjal teen ettepaneku vastata Conseil du contentieux des étrangers (välismaalasi puudutavaid vaidlusi lahendav nõukogu, Belgia) küsimustele kohtuasjades C-77/17 ja C-78/17 ning Nejvyšší správní soudu (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) küsimusele kohtuasjas C-391/16 järgmiselt:

1. 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

79 Vt EIÖK artikli 2 lõike 1 ja artikli 3 (mis vastavad vastavalt harta artikli 2 lõikele 1 ja artiklile 4) ulatuse kohta EIK 10. aprilli 2012. aasta otsus *Panaiteescu vs. Rumeenia* (CE:ECHR:2012:0410JUD003090906, punktid 27–30 ja seal viidatud kohtupraktika). Meenutan, et harta artikli 52 lõikest 3 tuleneb, et hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÖK-ga tagatud õigustele, on samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud, kusjuures see säte ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist. Sellega, kui isikult võetakse õigus teatavatele tervishoiuteenustele, võidakse samuti rikkuda direktiivi 2008/115 artikli 14 lõike 1 punkti b (vt käesoleva ettepaneku 68. joonealune märkus).

80 Vt käesoleva ettepaneku 51. joonealune märkus.

81 EIK praktika kohaselt ei taga EIÖK välismaalasele õigust siseneda konkreetsesse riiki või elada seal ning konventsiooniosalistel riikidel on ühe väljakujunenud rahvusvahelise õiguse põhimõtte kohaselt ja aluslepingutest (sh EIÖK-st) tulenevaid kohustusi piiramata õigus kontrollida välismaalaste riiki sisenemist, seal viibimist ja nende väljasaatmist. Võib siiski juhtuda, et välismaalase riigis viibimise õigust piiravate meetmetega rikutakse teatavatel juhtudel EIÖK artiklit 8, kui need avaldavad ebaproportsionaalset mõju tema era- ja/või perekonnaelule (vt eelkõige 26. juuni 2012. aasta otsus *Kurić jt vs. Sloveenia* (CE:ECHR:2012:0626JUD002682806, punkt 355 ja seal viidatud kohtupraktika)). Tegurite kohta, mida tuleb väljasaatmismeetme proportsionaalsuse hindamisel arvesse võtta, vt EIK 2. augusti 2001. aasta otsus *Boultif vs. Šveits* (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, punkt 48) ja 18. oktoobri 2006. aasta otsus *Üner vs. Madalmaad* (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, punktid 57 ja 58). Neid põhimõtteid kohaldatakse ka siis, kui küsimuse all on elamisloa väljaandmisest keeldumise otsuse proportsionaalsus (vt eelkõige EIK 1. märtsi 2018. aasta otsus *Ejimson vs. Saksamaa* (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, punktid 56 ja 57)).

82 Vt eelkõige EIK 9. oktoobri 2003. aasta otsus *Slivenko vs. Läti* (CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, punkt 96) ja 18. oktoobri 2006. aasta otsus *Üner vs. Madalmaad* (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, punkt 59).

kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, artikli 14 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see õigusnorm võimaldab liikmesriikidel tühistada või tunnistada kehtetuks otsuse või keelduda uuendamast otsust, millega nad on andnud selle õigusnormi kohaldamisalasse kuuluvatele pagulastele selle direktiivi VII peatükis ette nähtud õigused, ilma et niisugune otsus mõjutaks nende tunnustamist pagulasena või tooks kaasa selle otsuse kehtetuse, millega neid pagulasena tunnustati.

2. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiget 5 tuleb tõlgendada nii, et see õigusnorm võimaldab liikmesriikidel keelduda andmast selle direktiivi VII peatükis ette nähtud õigusi pagulastele, kes kuuluvad selle sätte kohaldamisalasse, ilma et niisugune keeldumine mõjutaks nende tunnustamist pagulasena või liikmesriikide kohustust analüüsida nende rahvusvahelise kaitse taotlust, järgides nõudeid, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivist 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta.
3. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõiget 6 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik, kes kasutab selle direktiivi artikli 14 lõikes 4 või 5 ette nähtud võimalusi, on kohustatud andma asjaomastele pagulastele peale Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsiooni artiklites 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 nimetatud õiguste ka selle konventsiooni artiklites 13, 20, 25, 27 ja 29 sätestatud õigused, kui see liikmesriik ei ole teinud nendest õigusnormidest selle konventsiooni artikli 42 lõike 1 alusel reservatsioone.
4. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõigete 4–6 analüüs ei toonud välja midagi, mis nende kehtivust mõjutaks.