



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 24. jaanuaril 2019¹

Kohtuasi C-720/17

Mohammed Bilali
versus
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Direktiiv 2011/95/EL – Normid, mis käsitlevad nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks – Täiendav kaitse – Artikkel 19 – Täiendava kaitse seisundi tühistamine – Põhjendamiskohustuse ulatus – Riigisisene õigusakt, mis näeb haldusasutuse eksimuse tõttu faktilistes asjaoludes ette seisundi tühistamise – Vastuvõetavus – Täiendava kaitse seisundi andmise akti tühistamine – Liikmesriikide menetlusautonoomia – Võrdvääruse ja tõhususe põhimõtted

I. Sissejuhatus

1. Kas liikmesriigi pädev asutus võib kodakondsuseta isikule antud täiendava kaitse seisundi direktiivi 2011/95/EL² artiklile 19 tuginedes tühistada, ja seda rahvusvaheline kaitse vajaduste väärt hindamise tõttu, mille eest vastutab tema ainsana?
2. See on sisuliselt Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimuse ese.
3. See küsimus esitatakse kohtuvaidluse raames, milles Mohammed Bilali, kes on enda väitel kodakondsuseta isik, vaidleb Bundesamt für Fremdenwesen und Asyliga (föderaalne migratsiooni- ja varjupaigaamet, Austria, edaspidi „amet“) seoses viimase tehtud otsusega tühistada omal algatusel isikule antud täiendava kaitse seisund põhjusel, et tema päritoluriik oli valesti kindlaks määratud.
4. Seda küsimust ei ole varem käsitletud ja Euroopa Kohtu vastus võimaldab lõpetada liikmesriikide praktikas valitseva ebakindluse, mis on viimases Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti³ avaldatud aruandes eriti hästi päevavalgele toodud⁴.

¹ Algeel: prantsuse.

² 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 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. mai 2010. aasta määrus (EL) nr 439/2010, millega luuakse Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (ELT 2010, L 132, lk 11).

⁴ Vt 2018. aasta juriidiline analüüs „Rahvusvahelise kaitse lõpp: kvalifitseerumisdirektiivi (2011/95/EL) artiklid 11, 14, 16 ja 19“ (eriti peatükk 4.1.3, lk 35).

5. Küsimuse analüüsimiseks on kõigepealt vaja analüüsida direktiivi 2011/95 artikli 19 sätete mõtet ja ulatust, milles on ammendavalt loetletud alused, millele tuginedes on liikmesriikidel võimalus või kohustus antud täiendava kaitse seisund tühistada. Selle analüüsi tulemusel ma järeldan, et niisuguses olukorras nagu vaidlusalune, kus liikmesriigi pädeva asutuse vea tõttu on asjaomasele isikule see kaitse antud vääralt, on sellise staatuse tühistamine selle artikliga vastuolus.

6. Teiseks on küsimuse analüüsimiseks vaja selgitada selle otsuse eesmärki ja olemust, mille peab liikmesriigi pädev asutus nendel asjaoludel tegema.

7. Selles suhtes ma selgitan, et niisuguses olukorras nagu vaidlusalune, kus täiendava kaitse seisundi andmise otsus on tehtud õigusnorme ja eelkõige nõutavaid nõutele vastavuse kriteeriumeid rikkudes, ning kus sellisel rikkumisel oli määrav mõju rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise tulemusele, tuleb täiendava kaitse seisund tühistada. Sellel lahendusel on tegelikult kahekordne kasutegur, nimelt ei ole vaja liiga laialt tõlgendada Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsiooni, mida on täiendatud 31. jaanuari 1967 pagulasseisundi protokolliga⁵, väga rangeid sätteid, tagades seejuures maksimaalsed menetluslikud tagatised ja täieliku õigluse austamise, mida võlgnetakse isikule, kellel ei ole mingit vastutust haldusasutuse tehtud veas. Niisugune lahendus on samuti nõutav, kui soovime tagada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi terviklikkuse, milleks tuleb ekslikku tunnustamist korrigeerida, et tagada, et rahvusvaheline kaitse antakse ainult neile, kes seda tõeliselt vajavad.

8. Kuna liidu õiguses ei ole ette nähtud ühtegi erinormi, mis puudutaks haldusasutuse vea tõttu antud täiendava kaitse seisundi tühistamisele kohaldatavaid menetlusnorme ja -korda, selgitan ma, et need eeskirjad kuuluvad vastavalt liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttele liikmesriikide riigisisesse õiguskorda, tingimusel siiski, et nendes järgitakse võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2011/95

9. Direktiivi 2011/95 V peatüki „Kvalifitseerumine täiendavale kaitsele“ ja VI peatüki „Täiendava kaitse seisund“ sätted on omavahel suhestatud nii, et tagada, et rahvusvahelise kaitse seisund ja sellega seotud õigused antakse ainult isikutele, kes vastavad spetsiifiliselt nõutud sisulistele tingimustele.

10. Direktiivi 2011/95 V peatükk sisaldab artikleid 15–17. Kui selle direktiivi artiklis 15 on määratletud „[s]uur kahju“, siis artikkel 16 sisaldab nn lõppemistingimust, milles on sätestatud:

„1. Kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik ei vasta enam täiendava kaitse saamise kriteeriumidele, kui täiendava kaitse seisundi andmiseni viinud asjaolusid enam ei esine või need on muutunud sel määral, et kaitse ei ole enam vajalik.

2. Lõike 1 kohaldamisel võtavad liikmesriigid arvesse, kas asjaolude muutumine on nii olulise ja püsiva iseloomuga, et täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavat isikut ei ohusta enam realselt suur kahju.

[...]“.

⁵ Edaspidi „Genfi konventsioon“.

11. Direktiivi 2011/95 artiklis 17 on omakorda sätestatud „[v]älistamise“ klausel. See artikkel on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastavus täiendava kaitse saamise kriteeriumidele välistatakse, 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 pannud toime raske kuriteo;
- c) ta on olnud süüdi tegudes, mis on vastuolus ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2 sätestatud ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega;
- d) ta ohustab oma asukohaliikmesriigi ühiskonda või julgeolekut.

2. Lõiget 1 kohaldatakse isikute suhtes, kes õhutavad selles nimetatud kuritegusid või tegusid või osalevad nendes.

3. Liikmesriigid võivad välistada kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastavuse täiendava kaitse saamise kriteeriumidele, kui ta on enne asjaomasesse liikmesriiki vastuvõtmist pannud toime ühe või mitu lõikega 1 hõlmamata kuritegu, mille eest asjaomasel liikmesriigis on karistuseks vabadusekaotus, ja kui ta lahkus oma päritoluriigist üksnes selleks, et vältida karistusi kõnealuste kuritegude eest.“

12. Selle direktiivi VI peatüki artiklis 18 on kindlaks määratud „[t]äiendava kaitse seisundi andmise“ tingimused. Selles on sätestatud:

„Liikmesriigid annavad täiendava kaitse seisundi kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule, kes vastab täiendava kaitse saamise kriteeriumidele kooskõlas II ja V peatükiga.“

13. Seevastu direktiivi 2011/95 artikkel 19, mille tõlgendamist siin taotletakse, määrab kindlaks tingimused, mille korral peavad liikmesriigid selle seisundi tühistama, lõpetama või selle uuendamisest keelduma. See on sõnastatud järgmiselt:

„1. Pärast direktiivi 2004/83/EÜ^[6] jõustumist esitatud rahvusvahelise kaitse saamise taotluse korral tühistavad või lõpetavad liikmesriigid kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule valitsus-, haldus-, kohtu- või poolkohtuliku asutuse antud täiendava kaitse seisundi või keelduvad seda uuendamast, kui ta ei vasta artikli 16 kohaselt enam täiendava kaitse saamise kriteeriumidele.

2. Liikmesriigid võivad tühistada või lõpetada kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule valitsus-, haldus-, kohtu- või poolkohtuliku asutuse antud täiendava kaitse seisundi või keelduda seda uuendamast, kui pärast täiendava kaitse seisundi andmist selgub, et oleks tulnud välistada tema vastavus täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavalt artikli 17 lõikele 3.

6 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).

3. Liikmesriigid tühistavad või lõpetavad kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku täiendava kaitse seisundi või keelduvad seda uuendamast, kui:

- a) pärast seda, kui talle on antud täiendava kaitse seisund, selgub, et oleks tulnud välistada või välistatakse tema vastavus täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavalt artikli 17 lõigetele 1 ja 2;
- b) täiendava kaitse seisundi andmisel oli määravaks valede asjaolude esitamine või asjaolude esitamata jätmine, sealhulgas võltsitud dokumentide kasutamine.

4. Ilma et see piiraks kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku artikli 4 lõikest 1 tulenevat kohustust avaldada kõik asjaomased faktid ja esitada kõik tema käsutuses olevad asjaomased dokumendid, tõendab täiendava kaitse seisundi andnud liikmesriik individuaalselt, et asjaomane isik ei vasta enam või ei vasta täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavalt käesoleva artikli lõigetele 1, 2 ja 3.“

2. Direktiiv 2013/32/EL

14. Direktiivi 2013/32/EL⁷ artikli 1 kohaselt kehtestatakse selle direktiiviga direktiivi 2011/95 kohase rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse ühised nõuded.

15. Direktiivi 2013/32 artikli 2 punktis o on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- o) „rahvusvahelise kaitse äravõtmine“ – pädeva ametiasutuse otsus tühistada või lõpetada isiku pagulasseisund või täiendava kaitse seisund või keelduda selle uuendamisest vastavalt direktiivile [2011/95].“

16. Direktiivi 2013/32 IV peatüki „Rahvusvahelise kaitse äravõtmise menetlused“ artikkel 44 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid tagavad, et konkreetse isiku rahvusvahelise kaitse äravõtmiseks võib alustada menetlust, kui tuvastatakse uued asjaolud või tõendid, mis annavad alust tema rahvusvahelise kaitse kehtivuse uuesti läbivaatamiseks.“

17. Selle direktiivi artiklis 45 on sätestatud tagatised, mis on asjaomasel isikul, kui liikmesriigi pädev asutus kavatseb isikule antud kaitse vastavalt direktiivi 2011/95 artiklitele 14 ja 19 ära võtta.

B. Austria õigus

18. 16. augusti 2005. aasta föderaalne varjupaigaseaduse (Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl)⁸ §-s 8 on ette nähtud:

„(1) Täiendava kaitse seisund antakse välismaalasele

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60).

⁸ BGBl. I, 100/2005, edaspidi: „AsylG 2005“.

1. kes on Austrias esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, kui taotlus jäetakse rahuldamata osas, milles palutakse anda varjupaiga saamise õigust omava isiku staatus [...]

[...]

(6) Kui varjupaigataotleja päritoluriiki ei ole võimalik kindlaks teha, tuleb rahvusvahelise kaitse taotlus osas, milles palutakse anda täiendava kaitse seisund, rahuldamata jätta. Sel juhul tuleb teha tagasisaatmisotsus, kui see ei ole [föderaalse migratsiooni- ja varjupaigaameti 16. augusti 2012. aasta menetlusseaduse (Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden, edaspidi „BFA VG“)]⁹ § 9 lõigete 1 ja 2 alusel õigusvastane.

[...]“.

19. AsylG 2005 § 9 sätestab:

„(1) Välismaalasele antud täiendava kaitse seisund tühistatakse ametiasutuse algatusel viimase otsusega, kui

1. täiendava kaitse seisundi (§ 8 lõige 1) andmise tingimused ei olnud täidetud või ei ole enam täidetud;

[...]

(2) Kui täiendava kaitse seisundit ei tule tühistada juba lõikes 1 märgitud põhjustel, siis tühistatakse see ka juhul, kui

1. esineb mõni [Genfi konventsiooni] artikli 1 F osas loetletud põhjustest;
2. välismaalane kujutab endast ohtu üldsusele või Austria Vabariigi julgeolekule või
3. välismaalane on Austria kohtus esimese astme kuriteo toimepaneku [...] eest jõustunud otsusega süüdi mõistetud.

[...]“.

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud ja eelotsuse küsimus

20. M. Bilali, kes on enda väitel kodakondsuseta isik, esitas 27. oktoobril 2009 migratsiooni ja -varjupaigaametile (edaspidi „amet“) rahvusvahelise kaitse taotluse.

21. Leides, et tema päritoluriik on Alžeeria, jättis amet selle taotluse 15. märtsi 2010. aasta otsusega rahuldamata, andes ühtlasi korralduse asjaomane isik sellesse riiki tagasi saata. Asylgerichtshof (varjupaigaasjade kohus, Austria) tühistas 8. aprilli 2010. aasta kohtuotsusega rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata jätmise otsuse ja saatis asja ametile uueks läbivaatamiseks.

22. Amet jättis 27. oktoobri 2010. aasta otsusega asjaomase isiku pagulasseisundi saamise taotluse rahuldamata, kuid andis siiski talle täiendava kaitse seisundi. Sellest otsusest nähtub, et asjaomase isiku isikusamasust ei olnud tõendatud ning et ta oli „oletatavasti Alžeeria kodanik“.

⁹ BGBl. I, 87/2012.

23. Asjaomane isik kaebas pagulasseisundi saamise taotluse rahuldamata jätmise otsuse peale edasi. Täiendava kaitse seisundi andmise otsus oli vahepeal jõustunud.

24. Asylgerichtshof (varjupaigaasjade kohus) tühistas 16. juuli 2012. aasta kohtuotsusega pagulasseisundi saamise taotluse rahuldamata jätmise otsuse uuesti, muu hulgas põhjendusel, et asjaomase isiku päritoluriigi kohta oli esitatud ainult oletused. Ta saatis taas asja ametile uuesti läbivaatamiseks.

25. Selle uuesti läbivaatamise käigus jõudis amet Staatendokumentationi (riikide kohta teavet koguv asutus, Austria) vastuste põhjal järeldusele, et asjaomane isik ei saanud tugineda mitte Alžeeria kodakondsusele, vaid oma põlvnemissidemete tõttu Maroko ja Mauritaania kodakondsusele.

26. Seepärast jättis amet 24. oktoobri 2012. aasta otsusega¹⁰ asjaomase isiku pagulasseisundi saamise taotluse rahuldamata. Peale selle, kui amet oli tuvastanud, et „täiendava kaitse seisundi andmise tingimused ei ole kunagi täidetud olnud“ ja need on põhinenud „ekslikul eeldusel“, et asjaomase isiku päritoluriik on Alžeeria, tühistas amet omal algatusel isikule 27. oktoobril 2010 antud täiendava kaitse seisundi, samuti tühistas ta asjaomasele isikule vastavalt sellele seisundile antud tähtajalise elamisloa. Lõpuks jättis amet rahuldamata asjaomase isiku täiendava kaitse seisundi taotluse seoses päritolumaal Marokoga ja andis korralduse isiku väljasaatmiseks sellesse riiki.

27. Asjaomane isik esitas kaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (föderaalne halduskohus, Austria), mille tulemusel tühistati ainult tema väljasaatmise otsus.

28. Nendel asjaoludel esitaski asjaomane isik erakorralise kassatsioonkaebuse Verwaltungsgerichtshofile (kõrgeim halduskohus).

29. See kohus kahtleb direktiivi 2011/95 artikli 19 tõlgendamises, milles on ette nähtud asjaolud, mille korral võib täiendava kaitse seisundi tühistada.

30. Seega otsustas Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas Euroopa Liidu õigusnormidega, eelkõige direktiivi 2011/95 artikli 19 lõikega 3 on vastuolus niisugune liikmesriigi õigusnorm [...], mille kohaselt võib täiendava kaitse seisundi tühistada, ilma et sellise seisundi andmiseks tähtsad faktilised asjaolud oleksid muutunud, vaid muutunud on ainult asjaomase asutuse käsutuses olev teave nende asjaolude kohta, ning seejuures ei olnud [sellise] seisundi andmisel määravaks valede asjaolude esitamine või asjaolude esitamata jätmine kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku poolt?“

31. Kirjalikud seisukohad on esitanud kaebaja, Austria, Ungari, Madalmaade, Poola ja Ühendkuningriigi valitsus ning Euroopa Komisjon.

IV. Sissejuhatavad märkused

32. Enne selle küsimuse analüüsimist, mille on eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule esitanud, on oluline selgitada selle sõnastust ja eelkõige täpsustada osutatud õigusnorme ja alust, millel vaidlustatud otsus põhineb. Sellel alusel on tõepoolest õiguslikud tagajärjed otsuse laadile ja direktiivi 2011/95 kohaldatavusele.

¹⁰ Edaspidi „vaidlusalune otsus“.

33. Esiteks, mis puutub õigusnormidesse, mida palutakse siin tõlgendada, siis küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult, millistel tingimustel võib liikmesriik täiendava kaitse seisundi tühistada „liidu õigusnormide“ ja konkreetselt direktiivi 2011/95 artikli 19 lõike 3 seisukohast. Eelotsusetaotluse sõnastust arvestades ma saan aru, et Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus) peab konkreetsemalt silmas selle direktiivi artikli 19 lõike 3 punkti b, mis näeb ette täiendava kaitse seisundi tühistamise asjaomase isiku poolse pettuse korral. Sellega seoses leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et see õigusnorm ei hõlma *a priori* juhtumeid, kus täiendava kaitse seisund tühistatakse seetõttu, et on saadud uusi uurimistulemusi, kuid asjaomane isik ei ole toime pannud pettust.

34. Lisaks nähtub eelotsusetaotlusest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tõlgendada ka direktiivi 2011/95 artikli 19 lõiget 1, milles on ette nähtud kõnealuse seisundi tühistamine selle direktiivi artiklis 16 ette nähtud lõppemistingimuse kohaldamise tõttu. Tal tekib nimelt küsimus, kas selle direktiivi artikli 19 lõikes 1 osutatud võimalus ei või hõlmata olukordi, kus asjaomane isik ei ole enam täiendava kaitse saamise nõuetele vastav isik seetõttu, et „ametiasutuse käsutuses olev teave faktiliste asjaolude kohta on muutunud“.

35. Teiseks, mis puudutab alust, millel vaidlustatud otsus põhineb, siis selle kohta nähtub küsimuse sõnastusest, et asjaomasele isikule antud seisund tühistati seetõttu, et ameti „käsutuses olev teave on muutunud“, siis tuleneb tegelikult eelotsusetaotlusest ja Euroopa Kohtule esitatud riigisisese kohtutoimiku dokumentidest väga selgesti, et see muudatus ei tulene mitte uutest andmetest või asjaoludest, vaid pigem põhjalikumast uurimisest, mille amet ette võttis selleks, et korvata oma esimese uurimise puudusi ja parandada „viga“ ja „ekslikku oletust“, mille ta oli teinud selle isiku päritoluriigi kohta¹¹.

36. Seega nähtub eelotsusetaotlusest, et ametil ei õnnestunud asjaomase isiku kodakondsust õigesti kindlaks teha ebapiisava või sobimatu uurimise tõttu, mida ta on kasutanud, ning faktilised asjaolud saadi seega teada alles pärast otsuse tegemist. Nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, siis „täiendava kaitse seisundi andmise tingimused ei ole *kunagi* täidetud olnud“¹². Seega ei ole vaidlust selles, et käesolevas asjas ei oleks amet menetluse algusest peale tohtinud asjaomasele isikule seda seisundit anda, sest isiku päritoluriiki arvestades ei olnud isikul õigust rahvusvahelist kaitset saada.

37. Seepärast olen neid asjaolusid arvestades seisukohal, et eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult sisuliselt, kas liidu õigust, eriti direktiivi 2011/95 artikli 19 lõiget 1 ja lõike 3 punkti b tuleb tõlgendada nii, et kui riigi pädev asutus on teinud täiendava kaitse seisundi andmist õigustavate asjaolude suhtes vea, mille eest ta on ainsana vastutav, võib liikmesriik täiendava kaitse seisundi tühistada.

V. Õiguslik analüüs

38. Vastus eelotsuse küsimusele koosneb minu arvates kahest osast. Esiteks on oluline märkida põhjused, miks on täiendava kaitse andmist õigustavate asjaolude hindamisel riigi pädeva asutuse tehtud vea tõttu täiendava kaitse seisundi tühistamine direktiivi 2011/95 artikliga 19 selle mõtet ja ulatust arvestades vastuolus. Teiseks on vaja analüüsida selle otsuse laadi, mis tuleb teha niisuguses olukorras nagu käesolevas asjas, ning sellele kohaldatavat õiguslikku režiimi.

¹¹ Vt eelkõige eelotsusetaotluse punktid 7, 20 ja 22.

¹² Kohtujuristi kursiiv.

A. Direktiivi 2011/95 artiklis 19 ette nähtud tühistamismenetluse ulatus

39. Euroopa ühine varjupaigasüsteem põhineb ulatuslikul liidu tasandil ühtlustatud eeskirjade kogumil. Vastavalt ELTL artikli 78 lõikele 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklile 18 põhineb Euroopa Liidu süsteem Genfi konventsiooni täielikul ja üleüldisel kohaldamisel, mis on pagulaste kaitse rahvusvahelise õigusraamistiku „nurgakivi“¹³.

40. Direktiivi 2011/95 eesmärk on seega aidata riikide pädevatelt asutustel seda konventsiooni kohaldada, tuginedes rahvusvahelise kaitse andmisel ja äravõtmisel ühistele mõistetele ja kriteeriumidele.¹⁴

41. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb direktiivi 2011/95 sätteid seega tõlgendada mitte ainult lähtuvalt selle direktiivi üldisest ülesehitusest ja eesmärgist, vaid ka kooskõlas Genfi konventsiooniga¹⁵, sest konsultatsioonid ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga¹⁶ on siinkohal väärtuslikud suunised¹⁷.

42. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi raames ette nähtud rahvusvahelise kaitse äravõtmise eeskirjad põhinevad seega ja eelkõige Genfi konventsioonis sätestatud rahvusvahelise kaitse lõppemise ja selle välistamise põhimõtetel. Kuna Genfi konventsioonis ei ole kehtestatud menetluslikke mehhanisme, mis võimaldaksid seda kaitset ära võtta, põhinevad need eeskirjad teiseks menetlustel, mille laadi on täpsustatud direktiivi 2011/95 artiklites 14 ja 19 ning mille rakenduseeskirjad on ette nähtud direktiivi 2013/32 artiklites 44 ja 45.

1. Rahvusvahelise kaitse äravõtmise alused

43. Direktiivi 2011/95 artiklis 19 on kehtestatud menetluslikud mehhanismid, mis võimaldavad kooskõlas Genfi konventsiooniga täiendada kaitse seisundit ära võtta¹⁸. Selles artiklis on seega ammendavalt loetletud alused, mille korral on liikmesriikidel võimalus või kohustus see seisund tühistada, lõpetada või selle uuendamisest keelduda.

44. Need alused tulenevad ühelt poolt Genfi konventsiooni artikli 1 C osas nimetatud lõppemistingimustest ja teiselt poolt selle konventsiooni artikli 1 D–F osas osutatud välistamistingimustest.

45. UNHCRi suuniste kohaselt on need tingimused loetletud ammendavalt ja neid tuleb tõlgendada kitsalt, kuna rahvusvahelise kaitse saaja staatuse lõppemine ja välistamine lõpetavad selle kaitse ja sellega seonduvad õigused. Seega ei või tugineda ühelegi muule tingimusele peale Genfi konventsiooni artiklis 1 C–F osas sõnaselgelt osutatud tingimuste, et õigustada asjaolu, et rahvusvaheline kaitse ei ole enam vajalik¹⁹.

46. Liidu seadusandja on need tingimused liidu õigusesse üle võtnud direktiivi 2011/95 artiklites 11 ja 12, milles nähakse vastavalt ette pagulasseisundi lõppemise ja välistamise alused.

¹³ Vt direktiivi 2011/95 põhjendused 3 ja 4.

¹⁴ Vt direktiivi 2011/95 põhjendused 23 ja 24.

¹⁵ Vt analoogia alusel 31. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punktid 41 ja 42 ning seal viidatud kohtupraktika).

¹⁶ Edaspidi „UNHCR“.

¹⁷ Vt direktiivi 2011/95 põhjendus 22.

¹⁸ Ma kasutan mõistet „rahvusvahelise kaitse äravõtmine“, et järgida direktiivi 2013/32 artikli 2 punktis o liidu seadusandja antud määratlust, mis viitab direktiivi 2011/95 artiklis 19 osutatud eri menetlustele, mis on nimelt täiendava kaitse seisundi „tühistamine“, „lõpetamine“ või „uuendamisest keeldumine“.

¹⁹ UNHCRi käsiraamat pagulasseisundi kindlaksmääramise menetluse ja kriteeriumide kohta pagulasseisundi 1951. aasta konventsiooni ja 1967. aasta protokollil alusel (punktid 116 ja 117). Vt lõppemistingimuse tõlgendamise kohta ka UNHCRi suunised rahvusvahelise kaitse kohta: pagulasseisundi lõppemine 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise C punktide 5 ja 6 alusel („asjaolude lõppemise“ klauslid).

47. Kuna liidu õiguses on ette nähtud täiendav rahvusvahelise kaitse vorm, on liidu seadusandja direktiivi 2011/95 artiklites 16 ja 17 ette näinud ka täiendava kaitse lõppemise ja välistamise alused, mis põhinevad selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punktides e ja f ning lõikes 2, nagu ka artikli 12 lõigetes 2 ja 3 osutatud alustel.

48. Kuivõrd liidu seadusandja eesmärk on tagada nende kahe rahvusvahelise kaitse vormi ühtsus ja ühetaolisus²⁰, tuleb ka täiendava kaitse äravõtmise aluseid tõlgendada kooskõlas Genfi konventsiooniga. Järelikult tuleb aluseid, mille korral liikmesriik võib või peab selle kaitse seisundi ära võtma, tõlgendada kitsalt, kooskõlas selle konventsiooniga.

49. Nagu me aga kohe näeme, ei anna ükski alustest, mille on liidu seadusandja ette näinud direktiivi 2011/95 artiklis 19, liikmesriigile õigust rahvusvahelist kaitset ära võtta muul põhjusel kui need, mille on seadusandja sõnaselgelt ja ammendavalt selles õigusnormis ette näinud, ja seda eelkõige mitte vea korral, mille eest vastutab ainult liikmesriigi haldusasutus.

50. Esiteks võib direktiivi 2011/95 artikli 19 lõike 1 kohaselt täiendava kaitse seisundi tühistada siis, kui asjaomane isik ei vasta direktiivi artikli 16 kohaselt enam täiendava kaitse saamise kriteeriumidele.

51. Tuletan meelde, et nimetatud direktiivi artikli 16 lõikes 1 on ette nähtud:

„Kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik ei vasta enam täiendava kaitse saamise kriteeriumidele, kui täiendava kaitse seisundi andmiseni viinud asjaolusid enam ei esine või need on muutunud sel määral, et kaitse ei ole enam vajalik.“

52. Selle õigusnormiga on liidu õigusesse sisse viidud Genfi konventsiooni artikli 1 C osas ette nähtud viies ja kuues lõppemistingimus.

53. Peale selle on direktiivi 2011/95 artikli 16 lõikes 2 täpsustatud, et „[l]õike 1 kohaldamisel võtavad liikmesriigid arvesse, kas asjaolude muutumine on nii olulise ja püsiva iseloomuga, et täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavat isikut ei ohusta enam realselt suur kahju“.

54. Käesolevas kohtuasjas lähtub eelotsusetaotluse esitanud kohus mõiste „asjaolud“ laialt tõlgendamisest, kuna ta leiab, et selle direktiivi artikli 19 lõikes 1 osutatud juhul võib see direktiiv hõlmata juhtumeid, kus asjaomane isik ei ole enam täiendava kaitse saamise nõuetele vastav isik seetõttu, et „ametiasutuse käsutuses olev teave faktiliste asjaolude kohta on muutunud“.

55. See tõlgendus tuleb algusest peale tagasi lükata, kuna see on vastuolus Genfi konventsiooni artikli 1 C osas sätestatud lõppemistingimuste väga kitsa tõlgendamisega.

56. Nagu on UNHCR oma suunistes²¹ sõnaselgelt märkinud, on „[l]õppemistingimustes loetletud negatiivsed tingimused ja nende loetelu on ammendav. Seega tuleb neid tingimusi tõlgendada kitsalt ja pagulasseisundi äravõtmiseks ei saa analoogia alusel tugineda mis tahes muule alusele“²². UNHCR lisab seega, et kui hiljem selgub, et isikut ei oleks üldse tohtinud tunnustada pagulasena, st kui hiljem leitakse, et pagulasseisund on antud asjaolude vääralt tõlgendamise põhjal või et asjaomasel isikul on teine kodakondsus, tuleb otsustada mitte pagulasseisundi lõppemine, vaid selle tühistamine²³.

20 Direktiivi 2011/95 raames kehtestab liidu seadusandja rahvusvahelise kaitse vajaduste hindamise ühtse menetluse ja püüab kõrvaldada erinevused pagulastele ja täiendava kaitse saajatele antud õiguste tasemes.

21 Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 19.

22 Suuniste punkt 116.

23 Vt ka käesoleva ettepaneku joonealuses märkuses 19 osutatud UNHCRi rahvusvahelise kaitse suunistes (punkt 4).

57. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt välja pakutud tõlgendus eirab lõppemistingimuste raames kasutatud mõiste „asjaolud“ väga täpset tähendust, nagu ka selle õigusakti ülesehitust ja eesmärki, mille osa see mõiste on.

58. Need „asjaolud“ on need, mille põhjal vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 2 punktile f riigi pädev asutus täiendava kaitse seisundit tunnustas²⁴. Need on objektiivsed asjaolud asjaomase isiku päritoluriigis, mille põhjal hinnatakse riiki tagasipöördumise korral suure kahju tekitamise ohu olemasolu.

59. Need asjaolud on järelikult täiendava kaitse andmiseks määravad, sest need näitavad, et taotleja päritoluriik ei suuda tagada kaitset niisuguse kahju korral ja nende tõttu on taotleja kartused põhjendatud²⁵. Teistpidi on nende asjaolude muutus otsustav selle kaitse lõppemiseks²⁶.

60. Direktiivi 2011/95 artiklis 16 on seega samamoodi nagu Genfi konventsiooni artikli 1 C osa punktides 5 ja 6 rahvusvahelise kaitse korra terviklikkuse säilitamiseks ette nähtud täiendava kaitse lõppemine, kui selle kaitse andmist õigustavad asjaolud „enam ei esine“ või „need on muutunud“ nii, et see on kõrvaldanud põhjused, mis tingisid selle kaitse andmise. Liidu seadusandja nõuab seega, et muutumine peab olema „nii olulise ja püsiva iseloomuga“, et vältida, et antud seisundeid ei seataks kaitsesaaajate päritoluriigis valitseva olukorra mööduvate muutuste tõttu pidevalt kahtluse alla, tagades kaitsesaaajatele stabiilsuse.

61. Selle põhjal on selge, et täiendava kaitse saaja staatus saab olla ainult nendel, kellele on see seaduslikult antud nende päritoluriigis valitsevate asjaolude tõttu, kuid kellel nende asjaolude muutumisega seotud objektiivsetel põhjustel ei ole edaspidi rahvusvahelist kaitset enam vaja. Seega ei ole täiendava kaitse lõppemine mõeldud haldusametuse eksimuse parandamiseks ning ei saa mõistagi sõltuda nii subjektiivsest ja muutuvast kriteeriumist nagu riigi pädeva asutuse teadmine nendest asjaoludest.

62. Neid kaalutlusi arvestades olen seisukohal, et direktiivi 2011/95 artikli 19 lõikes 1 sedastatud tühistamise alus ei anna riigi pädevale asutusele õigust täiendava kaitse seisundit tühistada niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas, kus see asutus on teinud asjaomase isiku päritoluriigi kindlaks tegemisel vea, mille eest ta on ainuisikuliselt vastutav.

63. Teiseks, vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 19 lõikele 2 ja lõike 3 punktile a võib antud täiendava kaitse seisundi tühistada, kui asjaomane isik küll vastab tingimustele, mis on nõutavad selleks, et teda tunnustataks isikuna, kellele võib selle kaitse anda, kuid jääb sellest siiski ilma seetõttu, et ta kujutab ohtu liikmesriigi ühiskonnale või julgeolekule, või selle direktiivi artiklis 17 (välistamistingimus) osutatud eriti raskete kuritegude tõttu, mille on isik väidetavalt toime pannud või mille toimepanemises ta on väidetavalt osalenud.

64. Selle sättega on liidu õigusesse sisse viidud Genfi konventsiooni artikli 1 F osa.

65. On selge, et kui asjaomane isik ei ole toime pannud kuritegu või ei kujuta mingit ohtu Austriale, ei ole selle õigusnormi analüüsimine asjassepuutuv.

66. Kolmandaks ja viimaseks võib täiendava kaitse seisundi tühistada kaitsesaaaja poolse pettuse tõttu.

24 Vt analoogia alusel 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), mis käsitleb direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktis e ette nähtud pagulasseisundi lõppemise tingimuse tõlgendamist.

25 Direktiivi 2011/95 artiklis 15 liidu seadusandja muide täpsustab kõigepealt kohe alguses „suure kahju“, mille tõttu võidakse see kaitse anda.

26 Vt 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, punkt 68).

67. Direktiivi 2011/95 artikli 19 lõike 3 punkti b kohaselt, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab sõnaselgelt, on liikmesriigid nimelt kohustatud täiendava kaitse seisundi tühistama, kui riigi pädev asutus on valede asjaolude esitamise või asjaolude esitamata jätmise tõttu asjaomase isiku süül andnud selle kaitse vääralt.

68. Arvestades, et selles sättes ette nähtud tühistamise alus ei ole käesolevas kohtuasjas põhjendatud, sest M. Bilali ei esitanud valesid asjaolusid ega jätnud esitamata teda puudutavaid asjaolusid, on selge, et selle sätte sõnastus ei võimalda tema seisundit tühistada.

69. Seega tuleb tõdeda, et Genfi konventsiooni artikli 1D–F osas sätestatud alustega sarnaselt direktiivi 2011/95 artiklis 19 sõnaselgelt ja ammendavalt ette nähtud tühistamise alustest ükski ei anna liikmesriigi pädevale asutusele õigust tühistada asjaomasele isikule antud täiendava kaitse seisundit asjaomase isiku päritoluriigi kindlaks tegemisel tehtud vea tõttu, mille eest see asutus vastutab ainuisikuliselt.

2. Rahvusvahelise kaitse äravõtmiseks ette nähtud menetluslikud mehhanismid

70. Direktiivi 2011/95 artikli 19 eesmärk, nagu nägime, on kehtestada menetluslikud mehhanismid, mis võimaldavad täiendava kaitse seisundi ära võtta kooskõlas Genfi konventsiooni eeskirjadega. Selles artiklis on seega ammendavalt loetletud alused, mille korral on liikmesriikidel võimalus või kohustus see seisund tühistada, lõpetada või seda mitte uuendada, millele kohaldatavad menetlusnormid on täpsustatud direktiivi 2013/32 artiklites 44 ja 45.

71. Direktiivi 2011/95 artikli 19 sõnastusest, nagu ka nende otsuste laadist, millest liidu seadusandja lähtub, ilmneb väga selgelt, et need puudutavad nende isikute kohtlemist, kellele on seisund antud õiguspäraselt, kuid kes olukorra muutumise tõttu nende päritoluriigis (lõppemistingimus) või oma käitumise tõttu (välistamistingimus) edaspidi enam seda kaitset ei saa. Otsused, millele liidu seadusandja direktiivi 2011/95 artiklis 19 viitab, ei reguleeri seega nende isikute olukorda, kellele ei oleks tohtinud rahvusvahelist kaitset anda, nt nende rahvusvahelise kaitse vajaduse valesti kindlaks tegemise tõttu. Niisugusele olukorrale nagu vaidlusalune ei kohaldata seega *a priori* direktiivi artikli 19 sätteid.

72. Seda ei võimalda ka „rahvusvahelise kaitse äravõtmise“ menetlusnormid, mis on sätestatud direktiivi 2013/32 IV peatükis.

73. Tuletan meelde, et selle direktiivi artikli 44 alusel liikmesriigid „tagavad, et konkreetse isiku rahvusvahelise kaitse äravõtmiseks võib alustada menetlust, kui tuvastatakse uued asjaolud või tõendid, mis annavad alust tema rahvusvahelise kaitse kehtivuse uuesti läbivaatamiseks“.

74. Kuigi on tõsi, et liidu seadusandja kasutab siin direktiivi 2011/95 artiklites 14 ja 19 kasutatud mõistest erinevat õiguslikku mõistet (mõiste „äravõtmine“) ja et ta peab silmas eriti laialt „uute asjaolude või tõendite“ tuvastamist, tuleb tõdeda, et mõiste „rahvusvahelise kaitse äravõtmine“ on määratletud direktiivi 2013/32 artikli 2 punktis o kui „pädeva ametiasutuse otsus tühistada või lõpetada isiku pagulasseisund või täiendava kaitse seisund või keelduda selle uuendamisest vastavalt direktiivile [2011/95]“.

75. Seda on sõnaselgelt kinnitatud direktiivi 2013/32 artikli 45 lõikes 1 ja artikli 46 lõike 1 punktis c tehtud viitega.

76. Eespool öeldut silmas pidades võib järeldada, et ainsad juhud, kus liidu seadusandja on ette näinud võimaldada liikmesriikidel täiendava kaitse seisund tühistada või ära võtta, on direktiivi 2011/95 artiklis 19 nimetatud juhud.

77. Selle sättega on seega vastuolus niisugused riigisisese õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis võimaldavad riigi pädeval asutusel seda staatust tühistada muul põhjusel kui need, mille on liidu seadusandja nimetatud õigusnormis sõnaselgelt ja ammendavalt ette näinud.

78. Kõiki neid kaalutlusi arvestades teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et direktiivi 2011/95 artiklit 19 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused riigisisese õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt võib liikmesriik täiendava kaitse seisundi tühistada, kui riigi pädev asutus on teinud selle kaitse andmist õigustavate asjaolude suhtes vea, mille eest ta vastutab ainuisikuliselt.

B. Kohaldatavad õigusnormid

79. Selleks et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule kogu tarvilik teave, et võimaldada tal tema menetluses olev kohtuvaidlus lahendada, leian, et eelotsuse küsimuse analüüsimiseks on vaja selgitada selle otsuse eesmärki ja laadi, mille peab riigi pädev asutus tegema, kui asjaomasele isikule on täiendava kaitse seisund antud vääralt vea tõttu, mille eest on see asutus ainuvastutav. Sellele otsusele kohaldatav õiguslik kord sõltub nimelt selle otsuse õiguslikust kvalifikatsioonist.

80. Käesolevas kohtuasjas tühistas amet selle seisundi omal algatusel AsylG 2005 § 9 lõike 1 punkti 1 alusel.

81. Ei ole aga vaidlust selles, et amet ei oleks tohtinud menetluse algusest peale asjaomasele isikule täiendava kaitse seisundit anda. Eelotsusetaotlusest nähtub, et ametil ei õnnestunud asjaomase isiku päritoluriiki õigesti kindlaks teha, sest ta ei viinud läbi nõuetekohast uurimist ja sõnastas „eksliku oletuse“, nii et „täiendava kaitse seisundi andmise tingimused ei ole kunagi täidetud olnud“²⁷.

82. Niisugustel asjaoludel nagu vaidlusalused, kus täiendava kaitse seisundi andmise otsus on tehtud õigusnorme ja eelkõige direktiivi 2011/95 II ja V peatükis sätestatud nõuetele vastavuse kriteeriumeid rikkudes, ning kus sellisel rikkumisel oli määrav mõju rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise tulemusele, tuleb täiendava kaitse seisund minu arvates tühistada.

83. Selle lahenduse eelis on, et ei ole vaja liiga laialt tõlgendada Genfi konventsiooni väga rangeid sätteid ja nii mitte moonutada direktiivi 2011/95 artikli 19 sõnastust ja eesmärki, tagades seejuures maksimaalsed menetluslikud tagatised ja täieliku õigluse austamise, mida võlgnetakse isikule, kellel ei ole mingit vastutust haldusasutuse tehtud veas.

84. Niisugune lahendus on nimelt nõutav ka siis, kui soovime tagada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi terviklikkuse, milleks tuleb ekslikku tunnustamist korrigeerida, et tagada, et rahvusvaheline kaitse antakse ainult neile, kes seda tõeliselt vajavad. Sellega seoses soovitab UNHCR olukorras, kus selline seisund on vääralt antud asja uuriva instantsi poolt õigusnormi rikkumise või asjaolude väärkohaldamise tõttu, selle seisundi andmise akti tühistada või kehtetuks tunnistada menetluses, milles järgitakse õiguse üldpõhimõtteid. Kuigi tühistamist või kehtetuks tunnistamist ei ole Genfi konventsioonis sõnaselgelt ette nähtud, on UNHCR seisukohal, et see on siiski selle konventsiooni eesmärgi ja otstarbega täielikult kooskõlas ning et see on nõutav pagulase määratluse terviklikkuse säilitamiseks²⁸.

²⁷ Vt eelotsusetaotluse punkt 7.

²⁸ Vt UNHCRi 22. novembri 2004. aasta märkus pagulasseisundi tühistamise kohta; Kapferer, S., „Cancellation of refugee Status“, UNHCR, *Legal and Protection Policy Research Series*, märts 2003; ning UNHCRi 4. septembri 2003. aasta teavitav märkus välistamistingimuste tõlgendamise kohta: 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 F osa (I peatükk, punkt F).

85. See tühistamismenetlus on käesolevas kohtuasjas vajalik seda enam, et oletused, millele riigi pädev asutus tugines, on mõjutanud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlust tervikuna, st mitte ainult pagulasseisundi andmisest keeldumise otsuse õiguspärasust, vaid ka täiendava kaitse seisundi andmise otsuse õiguspärasust. On kohane nimelt meelde tuletada, et direktiivi 2013/32 artikli 10 lõikega 2 on kehtestatud üks ainus menetlus, mille raames vaatab riigi pädev asutus taotluse läbi mõlema rahvusvahelise kaitse liigi seisukohast: kõigepealt pagulasseisundi saamiseks kehtestatud tingimuste seisukohast ja seejärel täiendava kaitse andmiseks ette nähtud tingimuste seisukohast, kusjuures taotleja päritoluriigi kindlakstegemine on pealegi mõlemale rahvusvahelise kaitse vormile ühine lähtekriteerium²⁹.

86. Asylgerichtshof (varjupaigaasjade kohus) tegi muide tema menetluses olevas asjas otsuse tühistada otsus, millega amet oli keeldunud asjaomasele isikule pagulasseisundit andmast, just nimelt seetõttu, et amet oli oma uurimises lähtunud oletustest.

87. Sellistel asjaoludel, kus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlus on tervikuna vigane ja kus lõpuks abisaaja ei vastanud enam täiendava kaitse saamise kriteeriumidele, oleks minu arvates olnud õigem tühistada selle seisundi andmise otsus.

88. Liidu õiguses ei ole ette nähtud ühtegi konkreetset sätet haldusasutuse vea tõttu antud täiendava kaitse seisundi tühistamisele kohaldatavate menetlusnormide ja -korra kohta.

89. Seega, kuna liidu õiguses sõnaselged sätted puuduvad, kuuluvad need eeskirjad vastavalt liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttele liikmesriikide riigisisesse õiguskorda ja konkreetselt liikmesriikide haldusõiguskorrale alla. Niisugune asi nagu vaidlusalune kuulub selliste klassikaliste õiguskorralduste hulka, milles palutakse haldusasutuse vea tõttu tühistada õigustloov akt.

90. See akt on siiski eriline, sest see annab liidu õiguse alusel rahvusvahelise kaitse, millega seonduvad nimelt elamis- ja perekonna taasühinemise õigused, mis kuuluvad samuti liidu õiguse kohaldamisalasse.

91. Seda viidet liikmesriikide menetlusautonoomiale tuleb seega siiski piirata kohustusega järgida esiteks põhiõigusi ning teiseks võrdvärsuse ja tõhususe põhimõtteid³⁰.

92. Mis puutub võrdvärsuse põhimõttesse, siis tähendab see seda, et isikuid, kes tuginevad liidu õiguskorraga tagatud õigustele, ei tohi panna ebasoodsamasse olukorda võrreldes nendega, kes tuginevad puhtalt riigisisestele õigustele.

93. Niisuguses olukorras nagu vaidlusalune nõuab selle põhimõtte järgimine seega, et täiendava kaitse seisundi andmise akti tühistamisele kohaldatavad menetlusnormid ja -kord ei oleks ebasoodsamad kui need, mis kehtivad samaväärses seisundi andmise akti tühistamisele riigisisese õiguse alusel.

²⁹ Direktiivi 2013/32 artikli 10 lõikes 2 on ette nähtud, et „[r]ahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamisel teeb menetlev ametiasutus kõigepealt kindlaks, kas taotleja vastab pagulaseks tunnistamise nõuetele, ja kui ta neile ei vasta, siis kas ta vastab täiendava kaitse saamise kriteeriumidele“. Tuletan samuti meelde, et vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 2 punktile f on „täiendava kaitse nõuetele vastav isik“ selline isik, keda muu hulgas ei saa käsitada pagulasena.

³⁰ Vt analoogia alusel 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8, punkt 85 ja seal viidatud kohtupraktika), 10. septembri 2013. aasta kohtuotsus G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika), 8. mai 2014. aasta kohtuotsus N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika), 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus Belastingdienst vs. Toeslagen (apellatsioonkaebuse peatav mõju) (C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika) ja 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 123 jj ning seal viidatud kohtupraktika).

94. Seisundite samaväärsust hinnata on liikmesriigi kohtu ülesanne, võttes arvesse eelkõige nende eesmärki ning samuti nende seisunditega seonduvaid õigusi ja eeliseid, ja eriti majanduslikke ja sotsiaalseid hüvesid, nagu elamislubade andmine, sotsiaalkaitse saamine, juurdepääs tervishoiuteenustele ja pääs tööturule. Kuna direktiiviga 2011/95 nähakse ette rahvusvahelise kaitse valdkonna täielik ühtlustamine, siis tuleb lähtuda seisunditest, mida liikmesriigid annavad kaastundest lähtuvalt või humanitaarsetel kaalutlustel³¹.

95. Mis puudutab lisaks kohaldamisele kuuluvaid menetlusnorme ja -korda, siis teame, et enamik liikmesriike on kehtestanud õigustloova akti tühistamisele vea tõttu, mille eest on haldusasutus ainuvastutav, ranged tingimused. Kui taotleja esitas taotluse heas usus ja on teinud uurimismenetluses koostööd ning kui tal oli õigus usaldada otsuse õigsust ja kehtivust, siis kaaluvad õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted tavaliselt üles huvi, mis võib riigil olla oma otsustusorganite tehtud vigade korrigeerimiseks.

96. Nendel asjaoludel on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne eelkõige tagada, et rahvusvahelise kaitse seisundi tühistamisel järgitakse rangelt menetluse õigluse ja proportsionaalsuse põhimõtte tagatise. Selleks, et vältida, et tühistamisega kaasneb ebaproportsionaalseid ja asjaomast isikut tõsiselt kahjustavaid tagajärgi, tuleb minu hinnangul võtta arvesse kõiki olulisi asjaolusid ja eelkõige õigusi ja eeliseid, mille on isik alates talle seisundi andmisest saanud, ja eelkõige perekonna taasühinemise õigust, mida ta on võinud kasutada, tema riigis viibimise kestust ning sotsiaalse ja majandusliku integreerumise taset liikmesriigis ning raskusi, mida võib talle tekitada talle antud seisundi tühistamine.

97. Mis puutub käesoleval juhul tõhususe põhimõttesse, siis selle järgimine eeldab, et täiendava kaitse seisundi andmise akti tühistamisele kohaldatavad menetlusnormid ja -kord ei muuda liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks³².

98. Tõhususe põhimõtte on tihedalt seotud õigusega tõhusale kohtulikule kaitsele ja eeldab, et kui liidu õiguse alusel on üksikisikutele antud õigus, siis on liikmesriigid kohustatud tagama selle õiguse tõhusa kaitse, mis tähendab põhimõtteliselt kohtuliku õiguskaitsevahendi olemasolu.

99. Kuigi selle põhimõtte järgimist kontrollida on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, märgin, et põhikohtuasjas sai asjaomane isik esitada seoses talle päritoluriigi Alžeeriaga seoses antud täiendava kaitse seisundi tühistamise menetlusega kaebuse Bundesverwaltungsgerichtile (föderaalne halduskohus) ja seejärel erakorralise kassatsioonkaebuse Verwaltungsgerichtshofile (kõrgeim halduskohus).

100. Kõiki neid kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et niisugustel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kus täiendava kaitse seisundi andmise otsus on tehtud õigusnorme ja eelkõige direktiivi 2011/95 II ja V peatükis sätestatud nõuetele vastavuse kriteeriumeid rikkudes, ning kus sellisel rikkumisel oli määrav mõju rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise tulemusele, on liikmesriik kohustatud täiendava kaitse seisundi tühistama.

101. Lisaks, kuna liidu õiguses sõnaselged sätted puuduvad, tuleb täpsustada, et haldusasutuse vea tõttu antud täiendava kaitse seisundi tühistamisele kohaldatavad menetlusnormid ja -kord kuuluvad vastavalt liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttele liikmesriikide riigisisesele õiguskorda, tingimusel siiski, et nendes järgitakse võrdvärsuse ja tõhususe põhimõtteid.

31 Vt selle kohta direktiivi 2011/95 põhjendus 15.

32 Vt eelkõige 27. juuni 2018. aasta kohtuotsus Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

VI. Ettepanek

102. Esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimusele 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 kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule artikliga 19 on vastuolus niisugused riigisisese õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt võib liikmesriik täiendava kaitse seisundi tühistada, kui riigi pädev asutus on teinud selle kaitse andmist õigustavate asjaolude suhtes vea, mille eest ta vastutab ainuisikuliselt.
2. Niisugustel asjaoludel nagu vaidlusalused, kus täiendava kaitse seisundi andmise otsus on tehtud õigusnorme ja eelkõige direktiivi 2011/95 II ja V peatükis sätestatud nõuetele vastavuse kriteeriumeid rikkudes, ning kus sellisel rikkumisel oli määrav mõju rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise tulemusele, on liikmesriik kohustatud täiendava kaitse seisundi tühistama.

Kuna liidu õiguses sõnaselged sätted puuduvad, kuuluvad haldusasutuse vea tõttu antud täiendava kaitse seisundi tühistamisele kohaldatavad menetlusnormid ja -kord vastavalt liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttele liikmesriikide riigisisesse õiguskorda, tingimusel siiski, et nendes järgitakse võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid.