



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (seitsmes koda)

18. oktoober 2018*

Eelotsusetaotlus – Euroopa ühine varjupaigasüsteem – Direktiiv 2013/32/EL – Artikli 46 lõige 2 – Kaebus otsuse peale, millega keelduti pagulasseisundi andmisest, kuid anti täiendava kaitse seisund – Vastuvõetavus – Piisava huvi puudumine, kui liikmesriigi antud täiendava kaitse seisund pakub samu õigusi ja hüvesid nagu liidu ja siseriikliku õiguse kohane pagulasseisund – Taotleja konkreetse olukorra asjakohasus nende õiguste ja hüvede samasuse hindamisel

Kohtuasjas C-662/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Vrhovno sodišče (Sloveenia kõrgeim kohus) 8. novembri 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 27. novembril 2017, menetluses

E. G.

versus

Republika Slovenija,

EUROOPA KOHUS (seitsmes koda),

koosseisus: kolmanda koja president A. Prechal (ettekandja) seitsmenda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud C. Toader ja A. Rosas,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- E. G., esindaja: *odvetnica* D. Bulog,
- Sloveenia valitsus, esindaja: *višja državna odvetnica* J. Morela,
- Madalmaade valitsus, esindajad: P. Huurnink ja M. Bulterman,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ning M. Žebre,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

* Kohtumenetluse keel: sloveeni.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60) artikli 46 lõike 2 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille pooled on Afganistani kodanik E. G. ja Republika Slovenija (Sloveenia Vabariik), keda esindab Ministrstvo za notranje zadeve (siseministeerium), ning mis puudutab E. G. esitatud varjupaigataotluse rahuldamata jätmist siseministeeriumi poolt.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2011/95/EL

- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9), põhjendustes 8, 9 ja 39 on märgitud järgmist:

„(8) Euroopa Ülemkogu märkis 15. ja 16. oktoobril 2008. aastal vastu võetud Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis, et liikmesriigiti esineb endiselt kaitse andmises ja kõnealuse kaitse vormides märkimisväärseid erinevusi, ning kutsus üles tegema uusi algatusi [Euroopa Ülemkogu poolt 4. novembril 2004 vastu võetud] Haagi programmiga [milles seatakse vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal rakendatavad eesmärgid aastateks 2005–2010] ette nähtud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise lõpuleviimiseks ja seega parema kaitse pakkumiseks.

(9) [2010. aastal vastu võetud] Stockholmi programmis kordas Euroopa Ülemkogu pühendumust eesmärgile luua hiljemalt 2012. aastaks kaitse ja solidaarsuse ühine ala, mis põhineb ühisel varjupaigamenetlusel ning rahvusvahelise kaitse saajate ühetaolisel seisundil kooskõlas [ELTL] artikliga 78.

[...]

(39) Vastates Stockholmi programmis esitatud üleskutsesele kehtestada pagulastele ja täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavatele isikutele ühetaoline seisund, välja arvatud vajalike ja objektiivselt õigustatud erandite puhul, peaks täiendava kaitse saaja seisundiga kaasnema samad õigused ja hüved, mis on käesoleva direktiivi kohaselt pagulastel, ning nende suhtes tuleks kohaldada samu kriteeriumidele vastavuse tingimusi.“

- 4 Direktiivi artikli 2 „Mõisted“ punktides d–g on sätestatud:

„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;
- f) „täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastav isik“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnenu d mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ähvardaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasemasse alalise elukohariiki tagasipöördumisel reaalne oht kannatada suurt kahju vastavalt artiklile 15, ja kelle suhtes ei kohaldata artikli 17 lõikeid 1 ja 2 ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla;
- g) „täiendava kaitse seisund“ – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine liikmesriigi poolt täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna;

[...]

5 Direktiivi artikkel 3 „Soodsamad normid“ sätestab:

„Liikmesriigid võivad kehtestada või säilitada soodsamaid norme, et otsustada, kes kvalifitseerub pagulaseks või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavaks isikuks, ning et määrata kindlaks rahvusvahelise kaitse sisu, kui need normid on kooskõlas käesoleva direktiiviga.“

6 Direktiivi artiklis 11 on loetletud juhud, mil kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik lakkab olemast pagulane. Artikli 1 punktis e on sätestatud, et nii on see juhul, kui ta ei saa enam keelduda andmast end selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on, kuna ei esine enam asjaolusid, millega seoses teda pagulasena tunnustati.

7 Direktiivi 2011/95 artiklis 12 on ette nähtud pagulasseisundit välistavad asjaolud.

8 Direktiivi artiklis 14 on pagulasseisundi tühistamist, lõpetamist või selle uuendamisest keeldumist käsitlevad sätted.

9 Direktiivi artikli 16 „Täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavuse lõppemine“ lõikes 1 on sätestatud:

„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.“

10 Direktiivi artiklis 17 ette nähtud sätted käsitlevad asjaolusid, mis välistavad täiendava kaitse seisundi andmise.

11 Direktiivi 2011/95 artiklis 19 on täiendava kaitse seisundi tühistamist, lõpetamist või selle uuendamisest keeldumist käsitlevad sätted.

12 Direktiivi VII peatükki „Rahvusvahelise kaitse sisu“ kuuluv artikkel 20 näeb ette:

„1. Käesolev peatükk ei piira Genfi konventsioonis sätestatud õigusi.

2. Käesolevat peatükki kohaldatakse nii pagulaste kui ka täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute suhtes, kui ei ole märgitud teisiti.

3. Käesoleva peatüki rakendamisel võtavad liikmesriigid arvesse haavatavate isikute, nagu alaealiste, saatjata alaealiste [...] konkreetset olukorda.

[...]

5. Liikmesriigid peavad käesoleva peatüki alaealistega seotud sätteid kohaldades silmas eelkõige lapse huve.“

13 Direktiivi artikkel 21 sätestab:

„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.“

14 Direktiivi 2011/95 artiklis 24 „Elamisluba“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid annavad pagulasseisundi saajale niipea kui võimalik pärast rahvusvahelise kaitse andmist välja elamisloa, mis peab kehtima vähemalt kolm aastat ja olema uuendatav, kui seda ei välista riigi julgeoleku või avaliku korraga seotud kaalukad põhjused, ja ilma et see piiraks artikli 21 lõike 3 kohaldamist.

[...]

2. Liikmesriigid annavad täiendava kaitse seisundi saajatele ja nende pereliikmetele niipea kui võimalik pärast rahvusvahelise kaitse andmist välja uuendatava elamisloa, mis peab kehtima vähemalt ühe aasta ning uuendamise korral vähemalt kaks aastat, kui seda ei välista riigi julgeoleku või avaliku korraga seotud kaalukad põhjused.“

Direktiiv 2013/32

15 Direktiivi 2013/32 artiklist 1 nähtuvalt on selle direktiivi eesmärk kehtestada direktiivi 2011/95 kohase rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse ühised nõuded.

16 Direktiivi 2013/32 artikli 10 lõige 2 sätestab:

„Rahvusvahelise 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.“

17 Direktiivi artikkel 46 „Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile“, mis ainsana moodustab V peatüki pealkirjaga „Apellatsioonimenetlused“, sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et taotlejal on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus seoses järgneva:

a) tema rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud otsus, kaasa arvatud otsus:

i) pidada pagulasseisundi ja/või täiendava kaitse seisundiga seotud taotlust põhjendamatuks;

[...]

c) otsus rahvusvaheline kaitse ära võtta vastavalt artiklile 45.

2. Liikmesriigid tagavad, et menetleva ametiasutuse poolt täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavaks tunnistatud isikul on vastavalt lõikele 1 õigus tõhusale õiguskaitsevahendile seoses otsusega pidada pagulasseisundiga seotud taotlust põhjendamatuks.

Ilma et see piiraks lõike 1 punkti c kohaldamist, kui liikmesriigi antud täiendava kaitse seisund pakub samu õigusi ja hüvesid nagu liidu ja siseriikliku õiguse kohane pagulasseisund, võivad liikmesriigid pidada pagulasseisundi taotluse põhjendamatuks lugemise otsuse kohta kaebuse esitamist vastuvõetamatuks alusel, et taotleja ei ole piisavalt huvitatud menetluse jätkamisest.

[...]“

Slovenia õigus

18 Rahvusvahelise kaitse seaduse (Zakon o mednarodni zaščiti, *Uradni list RS* nr 16/17, edaspidi „ZMZ-1“) artikkel 20 sätestab:

„(1) Sloveenias mõistetakse „rahvusvahelise kaitse“ all pagulasseisundit ja täiendava kaitse seisundit.

(2) Pagulasseisund antakse kolmanda riigi kodanikule, kes põhjendatud hirmu tõttu selle ees, et teda kiusatakse taga tema kuuluvuse tõttu mingisse rassi või etnilisse rühma või teatava usutunnistuse või kodakondsuse tõttu või tema kuuluvuse tõttu teatavasse ühiskondlikku rühma või poliitiliste veendumiste tõttu, viibib väljaspool riiki, mille kodanik ta on, ega saa või hirmust ei taha saada kaitset sellelt riigilt, või kodakondsuseta isikule, kes viibib väljaspool riiki, kus on tema alaline elukoht, ega saa või ei taha põhjendatud hirmu tõttu sellesse riiki tagasi pöörduda, kui ei esine käesoleva seaduse artikli 31 lõikes 1 nimetatud välistamispõhjusi.

(3) Täiendava kaitse seisund antakse kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule, kelle puhul ei ole täidetud pagulasseisundi andmise nõuded, kui esineb mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ähvardaks oma päritoluriiki või viimase alalise elukoha riiki tagasipöördumisel reaalne oht kannatada suurt kahju, nagu on sätestatud käesoleva seaduse artiklis 28, ning ei esine käesoleva seaduse artikli 31 lõikes 2 nimetatud välistamispõhjusi.“

19 Rahvusvahelise kaitse pikendamise menetlust reguleeriv ZMZ-1 artikli 66 lõige 1 sätestab:

„Ministeerium teatab isikutele, kellel on täiendava kaitse seisund, 60 päeva enne selle seisundi lõppemist kirjalikult, mis tingimused peavad olema täidetud täiendava kaitse seisundi pikendamiseks, ning informeerib neid pikendamistaotluse esitamata jätmise tagajärgedest ja võimalusest esitada menetluse uuendamise taotlus. Sellele kirjale lisatakse taotluse vorm, mille täiendava kaitse saanud isik täidab täiendava kaitse pikendamiseks Sloveenias.“

20 Rahvusvahelise kaitse lõppemise aluseid käsitleva ZMZ-1 artikli 67 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„(1) Pagulasseisund lõpeb, kui selle saanud isik

- on vabatahtlikult andnud end uuesti selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on,
- on pärast kodakondsusest ilmajäämist selle vabatahtlikult uuesti omandanud,
- on saanud uue kodakondsuse ning on talle uue kodakondsuse andnud riigi kaitse all,
- on end vabatahtlikult uuesti sisse seadnud riigis, millest ta lahkus või väljaspool mida ta tagakiusamishirmu tõttu viibis,
- ei saa enam keelduda andmast end selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on, kuna ei esine enam asjaolusid, millega seoses teda pagulasena tunnustati,
- olles kodakondsuseta isik, saab ta pöörduda tagasi varasema alalise elukoha riiki, kuna ei esine enam asjaolusid, millega seoses teda pagulasena tunnustati.

(2) Täiendava kaitse seisund lõpeb, kui asjaolusid, mille tõttu isikule see seisund anti, ei eksisteeri enam või need muutuvad sel määral, et niisugune kaitse ei ole enam vajalik.“

21 ZMZ-1 artikli 90 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Isikul, kellele on antud rahvusvahelise kaitse seisund, on järgmised õigused:

- õigus saada teavet Sloveenias rahvusvahelise kaitse saanud isikute seisundi ning õiguste ja kohustuste kohta;
- õigus Sloveenias elada;
- õigus saada rahalist toetust eraldi eluasemeks;
- õigus arstiabile;
- õigus sotsiaalkindlustusele;
- õigus haridusele;
- õigus saada tööd ja töötada;
- õigus abile seoses ühiskonda lõimumisega.“

22 ZMZ-1 artikkel 92 sätestab:

„(1) Otsus, millega on Sloveenias antud pagulasseisund, kehtib niisuguse isiku suhtes alates teatavakstegemise päevast ja seda ka tähtajatu elamisloana Sloveenias.

(2) Otsus, millega antakse täiendava kaitse seisund Sloveenias või pikendatakse seda, kehtib niisuguse isiku suhtes alates teatavakstegemise päevast ja seda ka tähtajalise elamisloana Sloveenias selle kaitseseisundi kehtivusaja jooksul.

(3) Käesoleva artikli lõigetes 1 ja 2 nimetatud elamisloa annab välja ministeerium vastavalt vormile, mis on ette nähtud seaduses välismaalaste Sloveeniasse sisenemise, Sloveeniast lahkumise ja Sloveenias elamise kohta.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 23 E. G., kes on enda sõnul sündinud 31. detsembril 2001, ületas Sloveenia piiri 9. detsembril 2015, olles reisinud Iraanist, kus ta oli elanud koos vanematega umbes üheaastasest saadik, üksinda või koos nõoga jalgsi, veoauto või rongiga läbi Türgi, Kreeka, Serbia ja Horvaatia.
- 24 E. G. paigutati alaealiste kriisiabikeskusesse Koperis (Sloveenia) ning ta esitas 11. detsembril 2015 siseministeeriumile rahvusvahelise kaitse taotluse.
- 25 Siseministeerium kutsus E. G. vestlusele, mis leidis aset 22. jaanuaril 2016, ning asus seejärel 9. veebruari 2016. aasta otsuses seisukohale, et E. G. ei vasta pagulasseisundi saamise tingimustele, kuid talle võib anda täiendava kaitse seisundi kuni 31. detsembrini 2019, mil ta saab täisealiseks.
- 26 E. G. esitas selle otsuse peale kaebuse, mille Upravno sodišče (halduskohus, Sloveenia) rahuldab 26. aprilli ja 7. septembri 2016. aasta kohtuotsusega. Viimati nimetatud kohtuotsusega tühistati siseministeeriumi otsus ja asi saadeti siseministeeriumile tagasi.
- 27 Siseministeerium tegi 21. veebruaril 2017 uue otsuse, mis oli sisult samasugune kui kõnealune 9. veebruari 2016. aasta otsus.
- 28 Selline otsus tehti eeskätt põhjusel, et tagasisaatmisel Afganistani jääks E. G. iseenda hooleks, tal ei ole oma perekonna toetust ja talle võib seetõttu, et ta on alaealine, kergesti osaks saada füüsiline vägivald, temast võib saada inimkaubanduse või seksuaalse ärakasutamise ohver, teda võidakse sundida töötama ebainimlikes ja ohtlikes tingimustes, mistõttu on suur oht, et teda võidakse kohelda ebainimlikult või alandavalt.
- 29 Kuna Upravno sodišče (halduskohus) jättis selle otsuse peale esitatud kaebuse 10. mai 2017. aasta kohtuotsusega rahuldamata, kaebas E. G. selle kohtuotsuse edasi eelotsusetaotluse esitanud kohtusse – Vrhovno sodiščesse (Sloveenia kõrgeim kohus), vaidlustades pagulasseisundi taotluse rahuldamata jätmise.
- 30 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et oma kaebuse põhjendamiseks väitis E. G. eelkõige, et ta soovib Sloveenia ühiskonda lõimuda, õppida sloveeni keelt ja lõpetada selles liikmesriigis kooli, kuid selleks on vaja, et talle antaks pagulasseisund, sest ainult see tagab talle piisava kaitsetaseme, erinevalt täiendava kaitse seisundist, mis lõpeb tema täisealiseks saamisega 31. detsembril 2019.
- 31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kuna vastavalt ZMZ-1 artikli 90 lõikele 1 on Sloveenia õiguses nende kahe rahvusvahelise kaitse seisundiga pakutavad õigused samad, siis kerkib üles küsimus, kas – võttes arvesse nii Sloveenia õigust kui ka liidu õigust, eelkõige direktiivi 2013/32 artikli 46 lõiget 2 – kaebus, mis on esitatud vaidlustatud otsuse peale, millega jäeti rahuldamata pagulasseisundi taotlus, on vastuvõetamatu alusel, et taotleja ei ole piisavalt huvitatud menetluse jätkamisest.
- 32 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates kerkib selles kontekstis üles küsimus, kas taotleja piisava huvi tuvastamiseks on vaja tema konkreetset olukorda arvesse võttes hinnata, kas pagulasseisundi andmine annaks talle rohkem õigusi kui täiendava kaitse seisund, või piisab tõdemisest, et õigusnormide kohaselt on nende kahe rahvusvahelise kaitse vormiga seotud õigustel põhinevad täiendavad õigused erinevad, ning tähtsust ei ole sellel, kas selline erinevus puudutab konkreetset ka taotlejat.

- 33 Seoses sellega märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ZMZ-1 artikli 92 lõike 1 kohaselt võimaldab pagulasseisund taotlejal erinevalt täiendava kaitse seisundist saada tähtajatu elamisloa, millega kaasnevad teatavad õigused, näiteks õigus valida kohalikel valimistel, õigus saada üldjuhul kümneaastase kehtivusega pass ja perekonna taasühinemise õigus, mis võimaldab pereliikmetel saada alalise elamisloa.
- 34 Ent see kohus leiab, et hoolimata kummagi rahvusvahelise kaitse seisundi alusel antud elamisloa erinevast kestusest võib asuda seisukohale, et need kaks seisundit ja järelikult ka nendega seotud elamisload on sisuliselt sama kestusega ning pakuvad samu õigusi ja hüvesid direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 tähenduses.
- 35 Nimelt lõpevad nii pagulasseisund kui ka täiendava kaitse seisund niipea, kui vastavat kaitset pole enam vaja, ning kuigi täiendava kaitse seisund antakse kindlaks ajaks, pikendatakse seda niikaua, kuni selleks on alust.
- 36 Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et ta on eelistanud lähenemisviisi, mille kohaselt ei ole nende kahe rahvusvahelise kaitse vormi kestuse abstraktsel erinevusel tähtsust põhjendatud huvi hindamisel direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 alusel. Vastupidine seisukoht tähendaks, et taotlejal on alati põhjendatud huvi otsus vaidlustada ja seda ainuüksi seetõttu, et nende kahe kaitsevormi puhul on nähtud ette erinev lõppemise tähtaeg.
- 37 Järelikult kui põhjendatud huvi tuleb hinnata mitte abstraktselt, vaid konkreetselt, on täiendava kaitse saanud isiku tõendada, et tema olukord võib pagulasseisundi saamise tulemusena paraneda. Ent käesoleval juhul see nii ei ole. Kui E. G-le antakse pagulasseisund, ei saa see olla ajaliselt piiramatu, vaid kestab seni, kuni ta saab täisealiseks, sest ta taotles kaitset oma alaealisuse tõttu.
- 38 Neil asjaoludel otsustas Vrhovno sodišče (kõrgeim kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas taotleja huvi direktiivi [2013/32] artikli 46 lõike 2 teise lõigu tähenduses tuleb tõlgendada nii, et täiendava kaitse seisund ei anna samu õigusi ja hüvesid nagu pagulasseisund, kui välismaalasi käsitlevate siseriiklike õigusnormide kohaselt on rahvusvahelise kaitse saanud välismaalastel küll samad õigused ja hüved, kuid erinev on see, kuidas reguleeritakse rahvusvahelise kaitse kestust või lõppemist, sest pagulasseisund antakse määramata ajaks, aga see lõpeb, kui kaovad asjaolud, mille tõttu see anti, samas kui täiendava kaitse seisund antakse kindlaks ajaks ja seda pikendatakse, kui esinevad endiselt selle andmise alused?
2. Kas taotleja huvi direktiivi [2013/32] artikli 46 lõike 2 teise lõigu tähenduses tuleb tõlgendada nii, et täiendava kaitse seisund ei anna samu õigusi ja hüvesid nagu pagulasseisund, kui siseriiklike õigusnormide kohaselt on välismaalastel, kellel on rahvusvaheline kaitse, küll samad õigused ja hüved, kuid erinevad on täiendavad õigused, mis nende õiguste ja hüvedega kaasnevad?
3. Kas taotleja konkreetset olukorda arvestades on vaja hinnata, kas teda puudutavatel konkreetsetel asjaoludel annab pagulasseisund talle rohkem õigusi kui täiendava kaitse seisund, või piisab huvi olemasoluks direktiivi [2013/32] artikli 46 lõike 2 teise lõigu tähenduses õigusnormidest, milles eristatakse täiendavaid õigusi, mis rahvusvahelise kaitse nende kahe vormiga seotud õiguste ja hüvedega kaasnevad?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 39 Oma kolme küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et selliste liikmesriigi õigusaktidega, nagu on kõne all põhikohtuasjas, antud täiendava kaitse seisund pakub nimetatud sätte

tähenduses „samu õigusi ja hüvesid nagu liidu ja siseriikliku õiguse kohane pagulasseisund“, mistõttu võib liikmesriigi kohus jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata kaebuse, mis on esitatud pagulasseisundi taotlust põhjendamatuks pidanud, kuid täiendava kaitse seisundi andud otsuse peale, tuues põhjenduseks, et taotleja ei ole piisavalt huvitatud menetluse jätkamisest, ning kui jah, siis kas juhul, kui tuvastatakse, et need õigused ja hüved, mis kohaldatavate siseriiklike õigusaktide alusel nende kahe rahvusvahelise kaitse seisundiga kaasnevad, ei ole samad, võib niisuguse kaebuse ikkagi jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kui taotleja konkreetse olukorra kontrollimisel ilmneb, et pagulasseisund ei annaks talle rohkem õigusi ja hüvesid kui täiendava kaitse seisund, kuna taotleja ei tugine või veel ei tugine pagulasseisundiga kaasnevatele õigustele, kuid täiendava kaitse seisund talle neid õigusi ei anna või annab väiksemal määral.

- 40 Seoses sellega olgu meenutatud, et direktiivi 2011/95 põhjendustest 8, 9 ja 39 nähtub, et liidu seadusandja soovis kehtestada ühetaolise seisundi, mis oleks kõigil rahvusvahelise kaitse saajatel, ning et ta otsustas seetõttu anda täiendava kaitse seisundi saajatele samad õigused ja hüved kui pagulastele, välja arvatud vajalike ja objektiivselt põhjendatud erandite korral (1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 32).
- 41 Lisaks nähtub direktiivi 2011/95 artiklist 3, et liikmesriigid võivad kehtestada või säilitada soodsamaid norme nii rahvusvahelise kaitse andmise tingimuste kui ka rahvusvahelise kaitsega kaasnevate õiguste sisu kohta, kui need normid on kooskõlas selle direktiiviga.
- 42 Sellest järeldub, et kui direktiiviga 2011/95 ette nähtud õiguste ja hüvede süsteem on üldjuhul kõigile rahvusvahelise kaitse saajatele ühesugune, ei ole täiendava kaitse saajatel teatavaid pagulaste õigusi ja hüvesid üldse või ei ole neil neid samas ulatuses, kuid liikmesriigid võivad direktiivi üle võtvates õigusaktides ühtlustada täiendava kaitse alusel antavad õigused pagulasseisundist tulenevate õigustega.
- 43 Direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teine lõik lubab liikmesriigil sätestada, et kaebust, mis on esitatud pagulasseisundi taotluse põhjendamatuks lugenud, kuid täiendava kaitse andnud otsuse peale, võib pidada vastuvõetamatuks piisava huvi puudumise tõttu, kui liikmesriigi antud täiendava kaitse seisund pakub „samu õigusi ja hüvesid“ nagu liidu ja siseriikliku õiguse kohane pagulasseisund.
- 44 See säte näeb ette erandi liikmesriikidele direktiivi 2013/32 artikliga 46 pandud kohustusest tagada õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus, et vaidlustada rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata jätmise otsus (vt selle kohta 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 28).
- 45 Lisaks sätestab direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 esimene lõik sõnaselgelt, et see õiguskaitsevahend tuleb tagada ka siis, kui on tegemist – nagu käesolevas asjas – otsusega jätta põhjendamatu tõttu rahuldamata pagulasseisundi taotlus, kuid anda täiendava kaitse seisund.
- 46 Liikmesriikidele niiviisi pandud kohustus tagada õigus sellisele õiguskaitsevahendile vastab õigusele, mis on ette nähtud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 (edaspidi „harta“) „Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele“, mille kohaselt on igal inimesel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus (26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 30).
- 47 Sellest tuleneb, et direktiivi 2013/32 artiklis 46 ette nähtud kaebevõimaluse tunnusjooned tuleb kindlaks määrata vastavalt harta artiklile 47, mis kujutab endast tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte kinnitust (26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 31).
- 48 Nimetatud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte koosneb erinevatest koostisosadest, mis on eelkõige kaitseõigused, poolte võrdsuse põhimõte, õigus pöörduda kohtusse ning õigus lasta end nõustada, kaitsta ja esindada (26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 32).

- 49 Järelikult tuleb direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teises lõigus sätestatud õiguskaitsevahendit puudutava õiguse välistamist tõlgendada kitsalt, kuivõrd tegemist on erandiga direktiivi artiklis 46 ette nähtud õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus kõigi rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata jätmise otsuste vaidlustamiseks ning sellega piiratakse harta artiklis 47 ette nähtud põhiõigust tõhusale kohtulikule kaitsele.
- 50 Seetõttu tuleb õiguskaitsevahendit puudutava õiguse välistamist tõlgendada nii, et seda saab kohaldada vaid siis, kui liikmesriigi antud täiendava kaitse seisundi pakutavad õigused ja hüved on tegelikult samased õiguste ja hüvedega, mida pakub pagulasseisund liidu õiguse ja kohaldatava siseriikliku õiguse alusel.
- 51 Mis puudutab küsimust, kas käesolevas asjas on täidetud see samasuse tingimus, mis on ainus direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teises lõigus sätestatud kohaldamistingimus, siis tuleb kõigepealt tõdeda, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus mainib oma esimeses küsimuses nende kahe seisundi eristamist Sloveenia õiguses seoses sellega, „kuidas reguleeritakse rahvusvahelise kaitse kestust või lõppemist“, peab ta silmas ka ZMZ-1 artiklit 92, mille lõikes 1 on sätestatud, et pagulane saab tähtajatu elamisloa, samas kui selle artikli lõike 2 kohaselt annab täiendava kaitse seisund vaid õiguse tähtajalisele elamisloale.
- 52 Nende sätetega, mis käsitlevad kahe rahvusvahelise kaitse seisundiga seotud elamislubade kestust, soovitakse võtta Sloveenia õigusesse üle direktiivi 2011/95 artikkel 24, milles on nende kahe seisundi jaoks nähtud ette erinevad elamisloa kehtivuse miinimumnõuded ning sätestatud, et pagulastele tuleb anda vähemalt kolmeaastane elamisluba, kuid täiendava kaitse saajatele tuleb tagada vähemalt aastase kestusega elamisluba.
- 53 Need miinimumnõuded, mis käsitlevad elamisõigust liikmesriigis, kus taotletakse rahvusvahelist kaitset, on seotud – nagu Madalmaade valitsus ja Euroopa Komisjon märkisid – nende kahe seisundi pakutavate õiguste sisuga ning järelikult „õiguste ja hüvedega“ direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teise lõigu tähenduses.
- 54 Tuleb aga tõdeda, et elamisõiguse osas ei paku Sloveenia õiguses ette nähtud täiendava kaitse seisund samu õigusi ja hüvesid mis pagulasseisund liidu õiguse ja siseriikliku õiguse alusel, sest käesoleva otsuse punktis 33 ära toodud eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõdemustest nähtuvalt ei ole täiendava kaitse seisundiga seotud elamisõiguse kestus ühtlustatud elamisõiguse kestusega, mis tagatakse isikutele, kellel on pagulasseisund.
- 55 Seoses sellega olgu märgitud, et teataval määral erinevad teineteisest tähtajatu elamisluba, mille saavad Sloveenia õiguse alusel pagulased – selle elamisloa kehtivus võib küll lõppeda näiteks seetõttu, et seaduses ette nähtud tingimused pagulasseisundi saamiseks ei ole enam täidetud –, ning tähtajaline elamisluba, mille saavad Sloveenia õiguse alusel isikud, kellele antakse täiendava kaitse seisund, hoolimata asjaolust, et seda elamisluba võib selleks ette nähtud korras pikendada ning selle võib ka lõpetada näiteks seetõttu, et täiendava kaitse seisundi andmise tingimused ei ole enam täidetud.
- 56 Käesolevas asjas sai E. G. kui isik, kellel on täiendava kaitse seisund, tähtajalise elamisloa, mis kehtib vähem kui kolm aastat, täpsemini 21. veebruarist 2017 kuni 31. detsembrini 2019. Ent kui E. G. oleks saanud pagulasseisundi, oleks tal olnud direktiivi 2011/95 artikli 24 lõike 1 kohaselt õigus elamisloale, mis kehtib vähemalt kolm aastat ehk vähemalt 21. veebruarini 2020.
- 57 Ent nagu Madalmaade valitsus ja komisjon märkisid, on vastavate rahvusvahelise kaitse seisundite andmist, lõppemist, tühistamist ja pikendamist käsitlevad Sloveenia õigusnormid, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus oma esimeses küsimuses viitab, seotud mitte nende seisundite pakutavate õiguste sisuga, vaid asjaomase seisundi kindlaksmääramisega.

- 58 Direktiivi 2011/95 III–VI peatükis on vastavad normid sätestatud imperatiivsena ning need on kahe kõnealuse rahvusvahelise kaitse seisundi jaoks erinevad.
- 59 Seetõttu ei saa neid norme – erinevalt nimetatud seisundi pakutavate õiguse sisu käsitlevatest normidest – võtta arvesse kui „õigusi ja hüvesid“ direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teise lõigu tähenduses.
- 60 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib ka teada, kas liidu õiguses ette nähtud kahe rahvusvahelise kaitse seisundi pakutavate õiguste ja hüvede samaväärsuse hindamisel siseriikliku õiguse seisukohast on tähtsust sellel, et teatavad „täiendavad“ õigused, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus määratleb kui rahvusvahelise kaitse kahest seisundist ühega pakutavate õiguste ja hüvedega kaasnevaid õigusi ja hüvesid, ei ole nende mõlema seisundi puhul samad.
- 61 Selle kohta piisab märkimisest, et – arvestades ühtlasi seda, et direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teist lõiku tuleb tõlgendada kitsalt, mis tähendab, et seda sätet saab kohaldada vaid juhul, kui kahe kõnealuse rahvusvahelise kaitse seisundi pakutavad õigused ja hüved on tõepoolest samad – niisugused täiendavad õigused, mille hulgas on õigus valida kohalikel valimistel, õigus saada üldjuhul kümneaastase kehtivusega pass ja perekonna taasühinemise õigus, mis võimaldab pereliikmetel saada alalise elamisloa, ning mis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tagatud Sloveenia õiguse alusel pagulastele, kuid ei ole tagatud või on väiksemal määral tagatud täiendava kaitse saanud isikutele, on – samamoodi kui õigused, mis vahetult tulenevad nende aluseks olevast seisundist – õigused, mida tuleb arvesse võtta hindamisel, kas nende kahe kõnealuse rahvusvahelise kaitse seisundi pakutavad õigused ja hüved on artikli 46 lõike 2 teise lõigu mõttes samad.
- 62 Veel soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teises lõigus sätestatud tingimuse – mille kohaselt peavad kahe kõnealuse rahvusvahelise kaitse seisundi pakutavad õigused ja hüved olema samad – hindamisel tuleb arvesse võtta taotleja konkreetset olukorda, nii et isegi kui õigused ja hüved ei ole samad, puudub piisav huvi esitada kaebus pagulasseisundi andmisest keeldumise otsuse peale ning see toob kaasa kaebuse vastuvõetamatuse, kui pagulasseisund ei annaks talle tema konkreetset olukorda arvestades rohkem õigusi ja hüvesid kui täiendava kaitse seisund.
- 63 Küsimust, kas on täidetud direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teises lõigus sätestatud tingimus, et kahe rahvusvahelise kaitse seisundiga seotud õigused on tõepoolest samad, tuleb hinnata lähtuvalt kõigi asjakohaste siseriiklike õigusaktide analüüsist, mitte taotleja konkreetsest olukorrast.
- 64 Direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teise lõigu vastupidist tõlgendust, mille kohaselt tuleks arvesse võtta taotleja konkreetset olukorda, ei toeta selle sätte sõnastus. Nimelt nähtub sellest sõnastusest, et säte on kohaldatav juhul, kui kahe rahvusvahelise kaitse seisundi pakutavad õigused ja hüved on tõepoolest samad.
- 65 See vastupidine tõlgendus ei ole ka kooskõlas kitsa tõlgendusega, mis tuleb sellele sättele anda, nagu on märgitud käesoleva otsuse punktis 49.
- 66 Lisaks oleks seda vastupidist tõlgendust keeruline ühildada vajadusega tagada direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teise lõigu kohaldamise prognoositavus ja vältida ebavõrdset kohtlemist selle kohaldamisel.
- 67 Kui peaks ilmnema, et kahe rahvusvahelise kaitse seisundi pakutavate õiguste ja hüvede samasust puudutav tingimus ei ole täidetud liikmesriigi õigusaktides, nagu see ei ole täidetud Sloveenia õiguses seoses elamisõigusega ja teatavate täiendavate õigustega, peab taotlejal olema õigus esitada kaebus otsuse peale, millega keelduti talle andmast pagulasseisundit, kuid anti täiendava kaitse seisund, ning seda ka juhul, kui taotleja ei tugine või veel ei tugine neile õigustele, mis on kahe rahvusvahelise kaitse seisundi alusel erinevad.

- 68 Kuigi E. G. ei näi tuginevat või veel tuginevat teatavatele täiendavatele õigustele, mis on nende kahe rahvusvahelise kaitse seisundi alusel tagatud erinevalt, tugineb ta siiski elamisõigusele, sest tema esitatud kaebuse peamine eesmärk on saada ulatuslikum ja stabiilsem elamisõigus, mis võimaldaks tal eeskätt jätkata Sloveenias õpinguid ka pärast täisealiseks saamist.
- 69 Kui olukorras, kus nagu põhikohtuasjas ei ole nende kahe rahvusvahelise kaitse seisundi alusel tagatud õigused ja hüved tegelikult samad, tuleks see kaebus jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, sest puudub piisav huvi, siis ei järgitaks põhiõigust tõhusale õiguskaitsvahendile kohtus, nagu see on tagatud harta artikliga 47.
- 70 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimustele vastata järgmiselt:
- Direktiivi 2013/32 artikli 46 lõike 2 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et selliste liikmesriigi õigusaktidega, nagu on kõne all põhikohtuasjas, antud täiendava kaitse seisund ei paku nimetatud sätte tähenduses „samu õigusi ja hüvesid nagu liidu ja siseriikliku õiguse kohane pagulasseisund“, mistõttu ei või liikmesriigi kohus jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata kaebust, mis on esitatud pagulasseisundi taotlust põhjendamatuks pidanud, kuid täiendava kaitse seisundi andud otsuse peale, tuues põhjenduseks, et taotleja ei ole piisavalt huvitatud menetluse jätkamisest, kui tuvastatakse, et need õigused ja hüved, mis kohaldatavate siseriiklike õigusaktide aluse nende kahe rahvusvahelise kaitse seisundiga kaasnevad, ei ole tegelikult samad.
 - Sellist kaebust ei või jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata ka juhul, kui taotleja konkreetset olukorda arvesse võttes tuvastatakse, et pagulasseisund ei annaks talle rohkem õigusi ja hüvesid kui täiendava kaitse seisund, kuna taotleja ei tugine või veel ei tugine pagulasseisundiga kaasnevatele õigustele, kuid täiendava kaitse seisund talle neid õigusi ei anna või annab väiksemal määral.

Kohtukulud

- 71 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (seitsmes koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artikli 46 lõike 2 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et selliste liikmesriigi õigusaktidega, nagu on kõne all põhikohtuasjas, antud täiendava kaitse seisund ei paku nimetatud sätte tähenduses „samu õigusi ja hüvesid nagu liidu ja siseriikliku õiguse kohane pagulasseisund“, mistõttu ei või liikmesriigi kohus jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata kaebust, mis on esitatud pagulasseisundi taotlust põhjendamatuks pidanud, kuid täiendava kaitse seisundi andud otsuse peale, tuues põhjenduseks, et taotleja ei ole piisavalt huvitatud menetluse jätkamisest, kui tuvastatakse, et need õigused ja hüved, mis kohaldatavate siseriiklike õigusaktide aluse nende kahe rahvusvahelise kaitse seisundiga kaasnevad, ei ole tegelikult samad.

Sellist kaebust ei või jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata ka juhul, kui taotleja konkreetset olukorda arvesse võttes tuvastatakse, et pagulasseisund ei annaks talle rohkem õigusi ja hüvesid kui täiendava kaitse seisund, kuna taotleja ei tugine või veel ei tugine pagulasseisundiga kaasnevatele õigustele, kuid täiendava kaitse seisund talle neid õigusi ei anna või annab väiksemal määral.

Allkirjad