



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
GERARD WILLIAM HOGAN
esitatud 30. aprillil 2020¹

Kohtuasi C-255/19

Secretary of State for the Home Department

versus

OA

Menetlusse astuja:

ÜRO Pagulaste Ülemvolinik (UNHCR)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaasjade kolleegium), Ühendkuningriik))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2004/83/EÜ – Miinimumnõuded, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus – Pagulane – Artikli 2 punkt c – Kaitse pakkujad – Artikkel 7 – Pagulasseisundi lõppemine – Artikkel 11 – Asjaolude muutumine – Artikli 11 lõike 1 punkt e – Võimalus saada kaitset kodakondsuse riigilt – Hindamiskriteeriumid

I. Sissejuhatus

1. Tänapäevane pagulasõigus pärineb peamiselt 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonist.² Selle konventsiooni artikli 1 jaotise A lõikes 2 on sätestatud, et mõiste „pagulane“ hõlmab kõiki isikuid, 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 [...]“.

¹ Algkeel: inglise.

² Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud ja 22. aprillil 1954 jõustunud pagulasseisundi konventsioon (Recueil des traités des Nations unies, 189. kd, lk 150, nr 2545, 1954). Seda täiendati 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi „Genfi konventsioon“).

2. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt käesolevas eelotsusetaotluses esitatud täpsete küsimuste kontekstis on üsna silmatorkav, et „[Genfi] konventsiooni artikli 1 jaotise A lõikes 2 sätestatud pagulasseisundi kriteeriumid põhinevad selgelt riigi ja kodakondsuse raamistikul.“³ See määratlus ei ole siiski üllatav, kuna rahvusvaheline kaitse⁴ on rahvusvahelisest õigusest tulenevate riigi kohustuste osa ning 1951. aastal peeti rahvusvahelise õiguse asjaomasteks riiklikeks osalisteks ainult suveräänseid riike.

3. Mõnes suhtes on aga pagulaste kontekstis kaasaegne mõtteviis seoses riigi kaitse ulatusega edasi arenenud, eriti mis puudutab Euroopa Liidu õigust. See kajastub kvalifitseerimisdirektiivi artiklis 7⁵.

4. Kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 kohaselt võivad kaitset pakkuda kas riik (artikli 7 lõike 1 punkt a) või „riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid, sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid“ (artikli 7 lõike 1 punkt b).

5. Käesolev eelotsusetaotlus puudutab eelkõige kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punkti b õiget tõlgendamist ja täpsemalt seda, kas eraõiguslike osaliste, näiteks kaitset pakkuvate klannide ja perekondade võrgustiku olemasolu võib olla piisav selle sätte nõuete täitmiseks. Seega annab käesolev eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule võimaluse teha otsus kvalifitseerimisdirektiivi ühe olulise aspekti kohta, mida tal on olnud võimalik käsitleda ainult ühes varasemas kohtuasjas ja isegi seal vaid möödaminnes.⁶

6. Käesolev eelotsusetaotlus ise on esitatud Upper Tribunalis (Immigration and Asylum Chamber) (kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaasjade kolleegium), Ühendkuningriik) O. A. ja Secretary of State for the Home Departmenti (siseminister, Ühendkuningriik) vahel toimivas vaidluses seoses nimetatud isiku pagulasseisundi lõppemisega.

7. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetlus puudutab sisuliselt pagulasseisundi lõppemist, täpsemalt mõiste „kodakondsusjärgse riigi kaitse“ ulatust eelkõige kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punkti c ja artikli 11 lõike 1 punkti e tähenduses, kaitset vajavate isikute kindlakstegemist selle direktiivi artikli 7 lõike 1 tähenduses ning artikli 7 lõike 2 alusel pakutava kaitse taset.

8. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on samuti juhtinud tähelepanu sellele, et selles kontekstis võib olla asjakohane rahalise toetuse kättesaadavus isikule, kes võidakse tema päritoluriiki tagasi saata. Seega tuleb seda küsimust pagulasseisundi lõppemise kontekstis analüüsida.

3 O’Sullivan, M., „Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law?“, *International Journal of Refugee Law*, vol 24, Oxford University Press, 2012, lk 89.

4 Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ 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) (edaspidi „kvalifitseerimisdirektiiv“) artikli 2 punktis a on sätestatud, et rahvusvaheline kaitse viitab selles määratletud pagulasseisundile ja täiendava kaitse seisundile. Genfi konventsioonis viidatakse ainult pagulastele ja nende vastavale staatusele.

5 Siinkohal on vaja lisada mõned selgitused. Kvalifitseerimisdirektiiv tunnistati alates 21. detsembrist 2013 kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiviga 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). Direktiivi 2011/95 põhjenduses 50 märgitakse, et „Eli lepingule ja Eli toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artiklite 1, 2 ja artikli 4a lõike 1 kohaselt, ja ilma et see piiraks kõnealuse protokoll artikli 4 kohaldamist, ei osale Ühendkuningriik ja Iirimaa käesoleva direktiivi vastuvõtmisel ning see ei ole nende suhtes siduv ega kohaldatav.“ Kvalifitseerimisdirektiivi põhjenduses 38 märgitakse aga, et „Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukohta käsitleva protokoll artikli 3 kohaselt teatas Ühendkuningriik 28. jaanuari 2002. aasta kirjaga oma soovist osaleda käesoleva direktiivi vastuvõtmises ja kohaldamises.“ Kõik see tähendab, et kvalifitseerimisdirektiiv oli Ühendkuningriigi suhtes jätkuvalt kohaldatav vaatamata asjaolule, et see tunnistati enamiku liikmesriikide suhtes kehtetuks ja asendati direktiiviga 2011/95.

6 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). Tegemist oli pagulasseisundi lõppemise asjaga, kus Saksamaa oli taotlejatele varem andnud pagulasseisundi põhjendusega, et nad olid sattunud tagakiusamise ohvriks Iraagis Saddam Husseini režiimi ajal. Pärast selle režiimi langemist tänu USA juhitud sissetungile soovisid Saksamaa ametiasutused nende pagulasseisundi tühistada. Kuigi nimetatud kohtuasi puudutas seega peamiselt kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõike 1 punkti e tõlgendamist, mis käsitleb õiguste lõppemist, märkis Euroopa Kohus siiski *en passant* (punktis 75), et kõnealuse direktiivi artikli 7 lõikega 1 ei ole vastuolus see, kui „kaitse tagavad rahvusvahelised organisatsioonid, sealhulgas kolmanda riigi territooriumil asuvate rahvusvaheliste relvajõudude abil.“

9. Enne nende küsimuste käsitlemist tuleb siiski kõigepealt anda ülevaade menetlusest Euroopa Kohtus ja seejärel tuua ära asjakohased õigusnormid.

II. Menetlus Euroopa Kohtus

10. Upper Tribunali (kõrgem kohus, Ühendkuningriik) küsimuste kohta esitasid kirjalikud seisukohad Prantsuse, Ühendkuningriigi ja Ungari valitsus ning Euroopa Komisjon.

11. Ühendkuningriik lahkus Euroopa Liidust 31. jaanuari 2020. aasta keskööl (Kesk-Euroopa aja järgi). Vastavalt Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise lepingu (edaspidi „väljaastumise leping“)⁷ artikli 86 lõikele 2 jääb Euroopa Kohtule pädevus lahendada eelotsusetaotlusi, mille on esitanud Ühendkuningriigi kohtud enne väljaastumise lepingu artiklis 126 määratletud üleminekuperioodi lõppu, mis põhimõtteliselt peaks toimuma 31. detsembril 2020.

12. Väljaastumise lepingu artiklis 89 on veel kirjas, et Euroopa Kohtu otsused, mis tehakse pärast seda kuupäeva, on Ühendkuningriigi jaoks ja Ühendkuningriigis tervikuna siduvad.

13. Käesolev eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 26. märtsil 2019. Seetõttu on Euroopa Kohus jätkuvalt pädev seda eelotsusetaotlust lahendada ning otsus, mille Euroopa Kohus käesolevas menetluses teeb, on Upper Tribunalile (kõrgem kohus) siduv.

14. Euroopa Kohtus toimus 27. veebruaril 2020 kohtuistung, kus osalesid Ühendkuningriigi ja Prantsuse valitsus ning komisjon.

III. Õiguslik raamistik

A. Rahvusvaheline õigus

15. Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C lõikes 5 on sätestatud:

„Konventsiooni ei kohaldata jaotises A nimetatud isikule, kui ta:

[...]

5. ei saa oma kodakondsusjärgse riigi kaitsest enam keelduda, sest pagulaseks tunnistamise asjaolud on lakanud olemast;

Seda lõiget ei kohaldata käesoleva artikli jaotise A lõikes 1 käsitletud pagulasele, kel on mõjuva põhjusena kodakondsusjärgse riigi kaitsest keeldumiseks esitada eelnenud tagakiusamine.“

B. Euroopa Liidu õigus

16. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 18 on sätestatud:

„Varjupaigaõigus tagatakse 28. juuli 1951. aasta Genfi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolli sätete ning Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu kohaselt. [...]“.

⁷ ELT 2020, L 29, lk 1.

17. Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 78 on sätestatud:

„1. Liit arendab välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Nimetatud poliitika peab vastama 28. juuli 1951. aasta Genfi konventsioonile ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundit käsitlevale protokollile ning teistele asjakohastele lepingutele.

[...]“.

1. Kvalifitseerimisdirektiiv

18. Direktiivi põhjenduses 19 on märgitud:

„Kaitset võib pakkuda mitte üksnes riik, vaid ka käesoleva direktiivi tingimustele vastavad isikud või organisatsioonid, sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid, kelle kontrolli all on mõni piirkond või suurem ala riigi territooriumi piires.“

19. Direktiivi artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on sätestada kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute pagulasteks või muidu rahvusvahelist kaitset vajavateks isikuteks kvalifitseerimise miinimumnõuded ning antud kaitse sisu.“

20. Direktiivi artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- c) *pagulane* – kolmanda riigi kodanik, kes põhjendatud kartuse tõttu rassilise, usulise, rahvusel, poliitilistel vaadetel või teatavasse sotsiaalsesse gruppi kuulumisel põhineva tagakiusamise ees viibib väljaspool kodakondsuse riiki ega saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla, või kodakondsuseta isik, kes samadel põhjustel, nagu eespool nimetatud, väljaspool varasema alalise elukoha riiki viibides ei saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda, ja kelle suhtes ei kohaldata artiklit 12;
- d) *pagulasseisund* – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine pagulasena liikmesriigi poolt;

[...]“.

21. Direktiivi artikli 4 „Faktide ja asjaolude hindamine“ lõigetes 3 ja 4 on sätestatud:

„3. Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine peab toimuma individuaalsetel alustel ning selle käigus arvestatakse järgmist:

- a) kõik asjaomased faktid, mis on seotud päritoluriigiga taotluse asjus otsuse langetamise ajal; sealhulgas päritoluriigi õigusnormid ja nende kohaldamise viis;

[...]

- c) taotleja individuaalne positsioon ja isiklikud asjaolud, sealhulgas sellised tegurid nagu taust, sugu ja vanus, et hinnata, kas taotleja suhtes toime pandud või võimalikud aktid annavad taotleja isiklikest asjaoludest lähtudes välja tagakiusamise või tõsise kahju mõõdu;

[...]

4. Asjaolu, et taotlejale on juba osaks saanud tagakiusamine või tõsine kahju või tagakiusamise või tõsise kahju otsene ähvardus, on arvestatav märk taotleja põhjendatud tagakiusamishirmu või tõsise kahju kannatamise reaalse ohu kohta, kui puudub mõjuv põhjus arvata, et kõnealune tagakiusamine või tõsine kahju ei kordu.“

22. Direktiivi artiklis 6, mis käsitleb tagakiusajaid või tõsise kahju põhjustajaid, on sätestatud:

„Tagakiusajad või tõsise kahju põhjustajad on muu hulgas järgmised:

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

23. Direktiivi artiklis 7 „Kaitse pakkujad“ on sätestatud:

„1. Kaitset võivad pakkuda:

- a) riik või
- b) riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid, sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid.

2. Kaitset pakutakse üldiselt juhul, kui lõikes 1 nimetatud osalised astuvad mõistlikke samme, et vältida tagakiusamist või tõsise kahju kannatamist, rakendades muu hulgas tõhusat õigussüsteemi tagakiusamise või tõsise kahju tekitamisena käsitatavate tegude avastamiseks, menetlemiseks ja karistuse määramiseks, ning kui kõnealune kaitse on taotlejale kättesaadav.

[...]“.

24. Direktiivi artiklis 11 on sätestatud:

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

[...]

- e) ei saa enam jätkuvalt keelduda andmast end selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on seetõttu, et olemast on lakanud asjaolud, millega seoses teda pagulasena tunnustati;

[...]

2. Lõike 1 punkti[e] kohaldamisel võtavad liikmesriigid arvesse, kas asjaolude muutumine on nii olulise ja püsiva iseloomuga, et pagulase tagakiusamishirmu ei saa enam lugeda põhjendatuks.“

C. Liikmesriigi õigus

25. Kvalifitseerimisdirektiiv võeti Ühendkuningriigi õigusesse üle immigratsioonieeskirjadega (Immigration Rules)⁸ ja 2006. aasta määrusega pagulase või rahvusvahelist kaitset vajava isiku kohta (Refugee or Person In Need of International Protection Regulations 2006).⁹

26. Immigratsioonieeskirjade asjakohastes sätetes on sätestatud:

„Pagulasseisundi tühistamine või selle uuendamisest keeldumine

338A. Isikule § 334 alusel antud pagulasseisund tühistatakse või seda ei uuendata, kui kohaldamisele kuulub §-des 339A–339AB sätestatu. Isikule § 334 alusel antud pagulasseisundi võib tühistada või seda mitte uuendada, kui kohaldamisele kuulub § 339AC.

Pagulasseisundi konventsioon ei ole enam kohaldatav (lõppemine)

339A. Käesolevat paragrahvi kohaldatakse, kui siseminister on tuvastanud, et esineb üks järgmistest asjaoludest:

[...]

(v) ta ei saa enam jätkuvalt keelduda andmast end selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on seetõttu, et olemast on lakanud asjaolud, millega seoses teda pagulasena tunnustati;

[...]

Lõigete v ja vi kohaldamisel võtab siseminister arvesse, kas asjaolude muutumine on nii olulise ja püsiva iseloomuga, et pagulase tagakiusamishirmu ei saa enam lugeda põhjendatuks.“

27. 2006. aasta määruse pagulase või rahvusvahelist kaitset vajava isiku kohta artiklis 4 on mõiste „kaitse pakkuja“ määratletud järgmiselt:

„(1) Otsustades, kas isik on pagulane või õigustatud saama humanitaarkaitset, võivad kaitset tagakiusamise või tõsise kahju eest pakkuda:

a) riik või

b) riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid, sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid.

(2) Kaitset pakutakse üldiselt juhul, kui lõike 1 punktides a ja b nimetatud osalised astuvad mõistlikke samme, et vältida tagakiusamist või tõsise kahju kannatamist, rakendades muu hulgas tõhusat õigussüsteemi tagakiusamise või tõsise kahju tekitamisena käsitatavate tegude avastamiseks, menetlemiseks ja karistuse määramiseks, ning kui selline kaitse on lõikes 1 nimetatud isikule kättesaadav.

(3) Hinnates, kas isik on pagulane või õigustatud saama humanitaarkaitset, võib siseminister hinnata, kas rahvusvaheline organisatsioon valitseb riiki või olulist osa riigi territooriumist ja pakub lõikes 2 kirjeldatud kaitset.“

8 Loetav veebiaadressil <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-11-asylum>.

9 S.I. 2006/2525.

IV. Põhikohtuasja faktilised asjaolud ja eelotsusetaotlus

28. O. A. on Somaalia kodanik, kes saabus Ühendkuningriiki 2003. aastal mitmekordse viisaga selle alusel, et ta oli abielus oma tollase abikaasaga, kellele oli 2001. aasta oktoobris antud pagulasseisund. Seejärel anti O. A-le tema tollase abikaasa ülalpeetavana pagulasseisund. Upper Tribunal (kõrgem kohus) leidis, et O. A. kuulus teatavasse vähemusklanni ja elas algul pealinnas Muqdishos. Lisaks leidis kohus, et 1990. aastate alguses olid nii O. A. kui ka tema tollane abikaasa kannatanud tagakiusamise all ühe relvarühmituse käes ning et mõlemad rünnati ja haavati 1990. aastatel mitu korda. Upper Tribunal (kõrgem kohus) märkis lisaks, et kui O. A. pöördub tagasi Muqdishosse, on tal küll võimalus saada tööd, ehkki see piirduks töödega, mida saaks sobitada tema piiratud liikumisvõimega. Peale selle tuvastas Upper Tribunal (kõrgem kohus), et O. A-l oli Muqdishos omakseid ja et ta võiks paluda neilt rahalist toetust. Nimetatud kohus leidis, et O. A. võiks sellist toetust küsida ka oma õelt (kelle elukoht oli teadaolevalt viimati Dubais (Araabia Ühendemiraadid)) ja teistelt Ühendkuningriigis elavatel klanniliikmetelt.¹⁰

29. Siseminister teatas 8. juulil 2014 O. A-le oma kavatsusest tühistada tema pagulasseisund, kuna tema päritoluriigis on asjaolud muutunud.

30. Siseminister tegi 27. aprillil 2016 O. A. suhtes väljasaatmisotsuse. Lisaks tühistas siseminister 27. septembril 2016. aastal Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C lõike 5 alusel O. A. pagulasseisundi ja jättis ta immigratsioonieeskirjade § 339D alusel humanitaarkaitse alt välja. O. A-le saadeti 27. septembri 2016. aasta kirjas märkis siseminister, et „Teie jaoks jääb Muqdishos alles klannitoetus ja asjaomast riiki puudutav kohtupraktika näitab, et teie turvalisus ei sõltu enamusklassi toetuse kättesaadavusest.“ Siseminister otsustas lisaks, et O. A. tagasipöördumine Somaaliasse ei rikuks Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklist 3 tulenevaid Ühendkuningriigi kohustusi.

31. O. A. vaidlustas need otsused. First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (esimese astme kohus (sisserände- ja varjupaigaasjade kolleegium), Ühendkuningriik; edaspidi „First-tier Tribunal“) jättis 20. juulil 2017 O. A. kaebuse rahuldamata. Upper Tribunal (kõrgem kohus) tühistas selle kohtuotsuse õigusnormi olulise rikkumise tõttu, saates asja sama First-tier Tribunali (esimese astme kohus) teisele liikmele. First-tier Tribunal (esimese astme kohus) leidis oma 30. jaanuari 2018. aasta otsuses, et O. A. väljasaatmine Somaaliasse oleks vastuolus EIÕK artikliga 3. Pagulasseisundi saamise aluste osas jäeti O. A. kaebus siiski rahuldamata.

32. Pärast seda, kui siseministrile oli antud edasikaebamiseks luba, tühistas Upper Tribunal (kõrgem kohus) 13. novembril 2018 First-tier Tribunali otsuse.

33. Nüüd toimub kogu asja uus arutamine Upper Tribunalis (kõrgem kohus).

34. Siseminister väidab, et tal oli vastavalt immigratsioonieeskirjadele ja kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõike 1 punktile e õigus järeldada, et O. A. kodakondsusriigis on olukord püsivalt muutunud, kuna tema kodupiirkonnas Muqdishos ei kiusa enamusklassid enam vähemusklanne taga ja seal toimib tõhus riiklik kaitse, ning kohaldada riigikohaseid suuniseid, mis on esitatud Upper Tribunali (kõrgem kohus) otsustes liidetud kohtuasjades MOJ jt (Return to Muqdisho) Somalia CG [2014] UKUT 00442 (IAC) (edaspidi „kohtuotsus MOJ“).

35. O. A. väidab, et kuna tegemist on pagulasseisundi lõppemise juhtumiga, siis on märkimisväärne, et siseministri seisukoht on vastuolus ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku (UNHCR) poolt 2014. aasta juunis esitatud hinnanguga, milles märgiti seoses riigi kaitse kättesaadavuse küsimusega, et julgeolekuolukord Muqdishos tekitab tõsist muret ning et vähemusklassid on jätkuvalt eriti ebasoodsas olukorras

¹⁰ Vt Euroopa Liidu Kohtule 22. märtsil 2019 esitatud eelotsusetaotluse punkt 29, milles Upper Tribunal (kõrgem kohus) esitas oma hinnangu vaidlusaluste asjaolude kohta.

Muqdishos, Lõuna- ja Kesk-Somaalias. O. A. väidab nii seda, et tal on põhjendatud hirm tagakiusamise ees Muqdishos, kui ka seda, et Muqdisho riigiasutused ei suuda teda sellise tõsise kahju eest kaitsta. Samuti väidab ta, et Upper Tribunali (kõrgem kohus) analüüs kohtuotsuses MOJ põhines ekslikul arusaamal riigi kaitsest. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku pagulasseisundi lõpetamise suuniste¹¹ kohaselt tuleb riigi kaitse tagada riigi struktuuri kaudu riigi meetmetega. Seevastu kohtuotsuses MOJ antud hinnang, et Muqdishos oli riigi kaitse üldiselt olemas, põhines osaliselt pereliikmete ja/või teiste klanni liikmete toetusel ning kaitsele. Samas aga on perekonna või klanni liikmed eraõiguslikud mitteriiklikud osalised. Hinnates, kas asjaolud Muqdishos, mis sundisid taotleja (2003. aastal) pagulaseks hakkama, olid oluliselt ja kestvalt muutunud, mistõttu taotleja ei saanud enam „jätkuvalt keelduda andmast end selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on“, oli õiguslikult lubamatu võtta arvesse mitteriiklike osaliste täidetavaid kaitsefunktsioone.

36. Upper Tribunal (kõrgem kohus) leidis, et asja lahendamiseks on vaja tõlgendada liikmesriigi õigusnorme, millega rakendatakse pagulaste kvalifitseerimist käsitlevaid liidu õigusakte, nimelt kvalifitseerimisdirektiivi.

37. Oma 22. märtsi 2019. aasta otsusega esitas Upper Tribunal (kõrgem kohus, London, Ühendkuningriik) Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas „kodakondsuse riigi kaitset“ kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõike 1 punkti e ja artikli 2 punkti e tähenduses tuleb käsitada kui riigipoolset kaitset?
2. Kas selle otsustamisel, kas [kvalifitseerimisdirektiivi] artikli 2 punkti e tähenduses kartus tagakiusamise ees on põhjendatud ja kas sellise tagakiusamise eest on võimalik saada kaitset vastavalt [kvalifitseerimisdirektiivi] artiklile 7, tuleb mõlemas küsimuses hinnata kaitse olemasolu, ning kui vastus sellele on jaatav, siis kas selle suhtes kehtivad mõlemal juhul samad kriteeriumid?
3. Kui jätta kõrvale [kvalifitseerimisdirektiivi] artikli 7 lõike 1 punktis b sätestatud mitteriiklike osaliste pakutava kaitse kohaldatavus ja eeldada, et vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas kaitse tõhususe või kättesaadavuse hindamisel tuleb lähtuda üksnes riiklike osaliste kaitsevatest tegudest/funktsioonidest või võib arvesse võtta erasektori (kodanikuühiskonna) osaliste – nagu perekonnad ja/või klannid – kaitsvaid tegusid/funktsioone?
4. Kas (nagu on eeldatud teises ja kolmanda küsimuses) kriteeriumid, mis reguleerivad kaitse olemasolu hindamist, mis tuleb läbi viia, kui kaalutakse pagulasseisundi lõppemist seoses [kvalifitseerimisdirektiivi] artikli 11 lõike 1 punktiga e, on needsamad, mida tuleb kohaldada artikli 7 kontekstis?“¹²

11 Vt UNHCRi 10. veebruari 2003. aasta suunised rahvusvahelise kaitse kohta: pagulasseisundi lõppemine 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise C punktide 5 ja 6 alusel („asjaolude lõppemise“ klauslid), HCR/GIP/03/03, punkt 15, lk 5.

12 Prantsuse valitsus leiab, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene ja teine küsimus sisaldavad kirjaviga, kuna selle asemel, et viidata kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punktile e, milles on määratletud mõiste „täiendava kaitse nõuetele vastav isik“, oleks tulnud pigem viidata selle direktiivi artikli 2 punktile c, mis määratleb mõiste „pagulane“. Olen sellega nõus. Kvalifitseerimisdirektiivi artikkel 11, mis on esimese küsimuse ese, ja teises küsimuses viidatud „põhjendatud tagakiusamishirm“ puudutavad üksnes pagulasi. Lisaks anti O. A-le Ühendkuningriigis 2003. aastal täiendava kaitse asemel pagulasseisund. Seega puudutab põhikohtuasi pagulasseisundi lõppemist vastavalt kvalifitseerimisdirektiivi artiklile 11, mitte aga täiendava kaitse lõppemist vastavalt selle direktiivi artiklile 16. Seetõttu leian, et Upper Tribunali esimene ja teine küsimus puudutavad tegelikult selle direktiivi artikli 2 punkti c. Tõlgendan seetõttu oma ettepanekus ainult pagulaste suhtes kohaldatavaid liidu õigusnorme, mis erinevad täiendava kaitse seotud õigusnormidest.

V. Sissejuhatavad märkused

38. Eelotsusetaotlusest nähtub, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olev kohtuasi puudutab O. A. pagulasseisundi lõppemist, tema väljaarvamist humanitaarkaitse alt vastavalt immigratsioonieeskirjade §-le 339D ning seda, kas tema tagasipöördumine Somaaliasse rikuks EIÖK artiklit 3¹³ ja seega kaudselts harta artiklit 4 ja artikli 19 lõiget 2.¹⁴

39. Küsimused, mille Upper Tribunal (kõrgem kohus) on esitanud, puudutavad siiski üksnes pagulasseisundi lõppemise küsimust, mitte eraldi küsimust, kas O. A. võib sattuda Somaaliasse tagasipöördumisel tõsisesse vaesusse, mis võib rikkuda EIÖK artiklis 3 ja sellest tulenevalt harta artiklis 4 ja artikli 19 lõikes 2 sätestatud tagatist.

40. Seega tuleb märkida, et eelotsusetaotluses on ära toodud mitu faktilist asjaolu, mis ei ole pagulasseisundi lõppemise ja konkreetsete küsimuste seisukohast otseselt asjakohased. Need muud faktilised asjaolud näivad olevat seotud teiste eelotsusetaotluse esitanud kohtu lahendada olevate küsimustega.¹⁵ Panen seetõttu ette püüda eristada Euroopa Kohtule esitatud küsimustega seoses asjakohaseid faktilisi asjaolusid nendest, mis seda ei ole.

41. Enne pagulasseisundi lõppemisega seotud konkreetsete küsimuste kaalumist tuleks esitada ka paar sissejuhatavat märkust. Esiteks, nagu märkisid nii kohtujurist Mazák¹⁶ kui ka Euroopa Kohus oma 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, punkt 52), nähtub direktiivi 2004/83 põhjendustest 3, 16 ja 17, et Genfi konventsioon „kujutab endast pagulaste kaitse alase rahvusvahelise õiguskorra nurgakivi“. Lisaks võeti kvalifitseerimisdirektiiv vastu selleks, et aidata liikmesriikide pädevaid asutusi nimetatud konventsiooni kohaldamisel, „tuginedes ühistele mõistetele ja tingimustele“.¹⁷

42. Teiseks, kohtades, kus kvalifitseerimisdirektiivi tekst erineb Genfi konventsiooni sõnastusest, tuleks asjaomaseid direktiivi sätteid siiski tõlgendada võimalikult täpselt koos Genfi konventsiooni aluseks olevate eesmärkidega. ELTL artikli 78 lõikes 1 on nimelt sätestatud, et liidu ühine varjupaiga- ja täiendava kaitse poliitika peab vastama Genfi konventsioonile, ning harta artiklis 18 on sätestatud, et varjupaigaõigus „tagatakse [...] Genfi konventsiooni [...] sätete [...] kohaselt“. See omakorda tähendab, et liidu seadusandja soovis, et mis tahes seadusandlikud meetmed, sealhulgas kvalifitseerimisdirektiiv, vastaksid võimalikult täpselt nii Genfi konventsiooni sättele kui ka mõttele.

13 Harta artikli 52 lõike 3 kohaselt on harta artikliga 4 tagatud õigustel tulenevalt sellest, et need vastavad EIÖK artikliga 3 tagatud õigustele, sama tähendus ja ulatus, mis neile on antud EIÖK artikliga 3. Vt 24. aprilli 2018. aasta kohtuotsus MP (varasema piinamise ohvri täiendav kaitse) (C-353/16, EU:C:2018:276, punkt 37).

14 Harta artikli 19 lõikes 2 on sätestatud, et kedagi ei tohi tagasi saata riiki, kus teda tõsiselt ohustab ebainimlik või alandav kohtlemine.

15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole maininud võimalust, et O. A. võiks pagulasseisundi lõppemise korral saada täiendavat kaitset. Sellega seoses märkis Euroopa Kohus oma 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, punkt 80), et „[d]irektiivi süsteemis toimub pagulasseisundi võimalik lõppemine nii, et see ei kahjusta asjaomase isiku õigust taotleda täiendava kaitse seisundit, kui esinevad kõik direktiivi artiklis 4 nimetatud vajalikud elemendid, et tuvastada, et on täidetud kõik sellise kaitse andmist õigustavad tingimused, mis on sätestatud direktiivi artiklis 15“. Kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punktis e on ette nähtud, et täiendavat kaitset saama on õigustatud isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnunud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki tagasipöördumisel silmitsi „reaalse ohuga kannatada tõsist kahju“ ning „kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla“. Nimetatud direktiivi artiklis 15 on mõiste „realne oht tõsise kahju kannatamiseks“ määratletud kui a) surmanuhtlus või hukkamine; b) taotleja piinamine või ebainimlik või väärkust alandav kohtlemine või karistamine päritoluriigis; või c) tõsine ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatusele juhusliku vägivalda tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul. Nagu selle nimetusest nähtub, hõlmab täiendava kaitse mõiste nende taotlejate juhtumeid, keda ei ohusta tagakiusamine kui selline ja kes seetõttu ei vasta pagulasseisundi saamise tingimustele, kuid kellel on siiski märkimisväärne oht kannatada oma päritoluriiki tagasipöördumisel tõsist kahju ja kes ei saa kasutada selle riigi kaitset. Vt nt 8. mai 2014. aasta kohtuotsus N (C-604/12, EU:C:2014:302, punktid 29 ja 30). Kvalifitseerimisdirektiivi artikli 16 lõikes 1 on sätestatud, et kolmanda riigi kodaniku „õigus täiendavale kaitsele lõpeb, kui täiendava kaitse seisundi andmiseni viinud asjaolud on lakanud olemast või on muutunud sel määral, et kaitse ei ole enam vajalik“. Taotleja võib täiendava kaitse saamise õigusest kvalifitseerimisdirektiivi artikli 17 alusel ilma jätta, kui on tõsine alus arvata, et ta on pannud toime raske kuriteo või et ta „ohustab oma asukohaliikmesriigi ühiskonda või julgeolekut“.

16 Kohtujuristi Mazáki ettepanek kohtuasjas Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2009:551, punkt 43).

17 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 52).

43. Kolmandaks, nagu nähtub kvalifitseerimisdirektiivi põhjendusest 10, tuleb direktiivi ennast tõlgendada viisil, mis austab hartas tunnustatud aluspõhimõtteid,¹⁸ sealhulgas harta artikli 1 nõudeid, mis näevad ette inimväärikuse austamise ja kaitse.¹⁹

VI. Eelotsuse küsimuste analüüs

A. Esimene küsimus: kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punktis c ja artikli 11 lõike 1 punktis e kasutatud mõiste „kodakondsuse riigi kaitse“ tähendus

44. Esimene küsimus puudutab kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punktis c ja artikli 11 lõike 1 punktis e kasutatud mõiste „kodakondsuse riigi kaitse“ tähendust.²⁰ Sisuliselt on küsimus selles, kas neid viiteid tuleks mõista nii, et need viitavad riigi kaitsele.²¹

45. Minu arvates tuleneb nii nende sätete sõnastusest kui ka kontekstist selgelt, et kui üks oluline erand välja arvata, tähendab viide „kodakondsuse riigi kaitsele“ viidet riigi kaitsele²² taotleja kodakondsusriigi, käesoleval juhul Somaalia poolt.

46. Igal juhul nähtub 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsusest Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105), et neid sätteid tuleb mõista nii. Näiteks märkis Euroopa Kohus selle kohtuotsuse punktides 57–59, et pagulane on kolmanda riigi kodanik, kes peab „tema päritolumaal esinevate asjaolude tõttu põhjendatult kartma tagakiusamist vähemalt ühel direktiivis ja Genfi konventsioonis nimetatud viiest põhjusest. Sellised asjaolud näitavad nimelt, et kolmas riik ei kaitse oma kodanikku tagakiusamisaktide eest. Nende tõttu ei ole huvitatud isikul võimalik end anda või ta keeldub põhjendatult end andmast oma päritoluriigi „kaitse“ alla direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses, st selle riigi võime tähenduses tagakiusamisakte ennetada või nende eest karistusi määrata.“²³

47. Täielikkuse huvides lisan siiski, et kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punkti b ja artikli 7 lõike 2 sätetest tuleneb täiesti selgelt, et teatavatel juhtudel võivad muud osalised peale riigi, näiteks parteid või organisatsioonid, pakkuda riigi kaitse asemel ise sellist kaitset, mis loetakse rangete kriteeriumide järgimisel riigi kaitsega samaväärseks. Teen ettepaneku seda teemat kolmanda küsimuse analüüsimisel täiendavalt täpsustada.

18 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 54).

19 Harta artiklis 1 on sätestatud, et „inimväärikus on puutumatu“.

20 Kuigi kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõike 1 punktis e on tegelikult kasutatud väljendit „selle riigi kaitse [...], mille kodakondsus [isikul] on“, tuleneb selle direktiivi artikli 2 punktis c esitatud mõiste „pagulane“ määratlusest, et viimati nimetatud sättes on kõne all isik, kes ei saa või ei taha teatavatel kindlaksmääratud asjaoludel anda ennast „kodakondsuse riigi kaitse“ alla.

21 Sellega seoses tuleb märkida, et kuigi mõiste „päritoluriik“ on määratletud kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punktis k, ei ole selle direktiivi artiklis 2 sisalduvate mõistete hulgas määratletud mõisteid „riik“ ega „riigi kaitse“. Kvalifitseerimisdirektiivi artikkel 7 sisaldab siiski riigilt ja teistelt kaitse pakkujalt nõutava ühtse kaitsetaseme selget kirjeldust. Käsitlen seda küsimust põhjalikumalt käesolevas ettepanekus.

22 See tuleneb selgelt kvalifitseerimisdirektiivi artiklist 7. Kuigi selle erandi kohaselt võib riigi asemel aktsepteerida ka teisi kaitse pakkujaid, peavad nad tegelikult tagama samal tasemel kaitse kui riik. See tuleneb kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõikes 2 kirjeldatud ühtsest kaitsestandardist. Sellega seoses on kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punktis b osutatud valitsusväliste osaliste puhul ainus „järeleandmine“ kaitse geograafiline ulatus. See võib piirduda „olulise osaga riigi territooriumist“.

23 Kohtujuristi kursiiv.

B. Teine eelotsuse küsimus: kaitse kriteerium – kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punkti c (mõiste „pagulane“ määratlus – põhjendatud tagakiusamiskartus) ja kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 (kaitse kättesaadavus) koostoime

48. Upper Tribunali (kõrgem kohus) teine küsimus on suunatud kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punkti c ja artikli 7 tõlgendamisele pagulasseisundi lõppemise kontekstis vastavalt selle direktiivi artikli 11 lõike 1 punktile e. Sellele küsimusele vastamisel tuleb arvesse võtta asjaolu, et O. A., kes seisab silmitsi oma pagulasseisundi võimaliku lõppemisega Ühendkuningriigis, väidab, et ta kardab tagakiusamist valitsusväliste osaliste²⁴ poolt ja et tema kodakondsuse riigis puudub tõhus riiklik kaitse.

49. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas kaitse kättesaadavust tagakiusamise eest kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 tähenduses hinnatakse üksnes siis, kui uuritakse põhjendatud tagakiusamishirmu olemasolu vastavalt selle direktiivi artikli 2 punktile c, või viiakse selline „kaitsevajaduse uurimine“ läbi ka siis, kui analüüsitakse, kas seoses sellise tagakiusamishirmuga on kaitse kättesaadav. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib samuti teada, kas sellise kaitse olemasolu kriteeriumid on mõlemal juhul samad.

50. Eelotsusetaotlusest nähtub, et see küsimus tuleneb Ühendkuningriigi kohtute lahknevatest otsustest seoses mõistega „kaitse“, mis on sätestatud Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise A lõikes 2 ja seega kaudselt kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punktis c.²⁵

51. Ühe lähenemisviisi kohaselt, mis põhineb Court of Appeal (England & Wales) (apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales), Ühendkuningriik) otsusel kohtuasjas AG jt vs. Secretary of State for the Home Department [2006] EWCA Civ 1342, viiakse „kaitse“ uurimine läbi alles „etapis, kus uuritakse, kas esineb tegelik tõsise kahju oht“.

52. Teise lähenemisviisi kohaselt, mida kirjeldas Lord Hope of Craighead kohtuotsuses Horvath vs. Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL 37, [2001] 1 Appeal Cases 489, uuritakse kaitset kahes erinevas etapis. Nii märkis ta kohtuotsuses Horvath [2000] UKHL 37, [2001] 1 Appeal Cases 489, et „kui väidetakse, et tagakiusajaks on mitteriiklikud osalised, on riikliku kaitse piisavus oluline selleks, et kaaluda, kas mõlemad kriteeriumid – „kartuse“ kriteerium ja „kaitse“ kriteerium – on

24 Euroopa Kohtule esitatud toimikus ei ole ühtegi väidet selle kohta, et Somaalia riik oleks O. A-d taga kiusanud või ähvardanud teda taga kiusata.

25 Ühendkuningriigi valitsus leiab, et teisele küsimusele tuleks vastata jaatavalt. Ta märgib, et vajadus kaaluda kättesaadava kaitse ulatust tekib samasugusena kolmes etapis. Esiteks, kui hinnatakse, kas esineb põhjendatud tagakiusamishirm, siis tuleb seda, kas kaitse on selles etapis tegelikult valitsusvälistelt osalistelt kättesaadav, käsitleda taotleja üldise olukorra osana. Sellise kaitse kättesaadavus tähendab, et taotleja ei suuda tõendada põhjendatud tagakiusamishirmu. Teiseks, kui tagakiusamishirm on tekkinud seoses mitteriiklike osalistega, tuleb kaaluda, kas riik või mitteriiklikud osalised suudavad pakkuda tõhusat kaitset. Kolmandaks tuleb uurida, kas taotleja ei soovi või ei saa anda end „selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on“. Nimetatud valitsus märkis, et eespool nimetatud teine ja kolmas etapp moodustavad sama hindamise kaks osa. Kogu nimetatud kolmeetapiline hindamisprotsess peab olema terviklik. Mitteriiklike osaliste pakutava kaitse hindamine on igas etapis põhimõtteliselt ühesugune. Prantsuse valitsus märkis, et 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuse Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105) punktis 70 otsustas Euroopa Kohus, et selleks, et jõuda järeldusele, et pagulase tagakiusamishirm ei ole enam põhjendatud, peavad pädevad asutused kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 2 alusel kontrollima, et kõnealuses kolmandas riigis on kaitse pakkuja või pakkujad astunud mõistlikke samme tagakiusamise vältimiseks, et nende käsutuses on seega eeskätt tõhus õigussüsteem tagakiusamisena käsitatavate tegude avastamiseks, menetlemiseks ja karistuse määramiseks, ning et see kaitse on huvitatud kolmanda riigi kodanikule tema pagulasseisundi lõppemise korral kättesaadav. Seda enam on selline analüüs vajalik, kui tuleb kontrollida, kas esineb põhjendatud kartus tagakiusamise ees direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses. Ungari valitsus leiab, et põhjendatud kartusega seotud tingimuse analüüsimisel ei ole oluline mitte üksnes riiklike osaliste ja riigi territooriumi olulist osa kontrolliva organisatsiooni kaitse. Haldus- ja õigusasutused, kellele tuleb varjupaigaküsimustes otsus teha, peavad põhjendatud kartuse tingimuse alusel kontrollima, kas pakutav kaitse on piisavalt tõhus, olenemata sellest, kas seda pakuvad riiklikud või mitteriiklikud osalised.

täidetud. Kui kohus on veendunud, et taotlejal on tõeline ja põhjendatud kartus tõsise vägivalla või väärkohtlemise ees mõnel konventsioonist tuleneval põhjusel, tuleb lähtuda sellest, kas ta kardab tagakiusamist konventsiooni tähenduses. Selles etapis tuleb küsimusele, kas riik on võimeline ja valmis kaitset pakkuma, läheneda terviklikult, lähtudes asendatavuse põhimõttest [...]“.²⁶

53. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märkis, et House of Lords leidis kohtuotsuses *Horvath vs. Secretary of State for the Home Department* [2000] UKHL 37, et kui kaitset ei peetaks mõiste „tagakiusamine“ vastastikmõjus olevaks osaks, oleks isikutel võimalik kvalifitseeruda pagulaseks lihtsalt, tõendades põhjendatud kartust tõsise kahju ees, isegi kui nad oleksid selle eest täielikult kaitstud. See rikuks asendatavuse põhimõtet.²⁷

54. Minu meelest võidakse siin minna liiga keeruliseks, analüüsides seda, mis on lõppkokkuvõttes *ühtne mõiste*, mille puhul tuleb seega kohaldada *identseid kriteeriume* nii seoses kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punkti c kui ka artikli 7 kohaldamisega ning omakorda ka seoses selle direktiivi artikli 11 punkti 1 alapunkti e kohaldamisega.²⁸

55. Pagulasseisundi taotluse läbivaatamisel tuleb alati küsida, kas taotleja on tõendanud põhjendatud kartust tagakiusamise ees vastavalt kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punktile c. Mõiste „põhjendatud“ kartus kasutamine kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punktis c esitatud mõiste „pagulane“ määratluses eeldab muu hulgas analüüsi selle kohta, kas taotleja kodakondsus- või päritoluriigis valitsevad tingimused põhjendavad objektiivselt taotleja kartust tagakiusamise ees.

56. See kriteerium nõuab minu arvates tingimata objektiivset analüüsi selle kohta, kas taotleja kodakondsuse riigis pakuvad tagakiusamise eest kaitset kvalifitseerimisdirektiivi artiklis 7 määratletud kaitse pakkujad²⁹ ja kas selline kaitse on taotlejale kättesaadav.³⁰

26 Kohtuasjas *Horvath vs. Secretary of State for the Home Department* [2000] UKHL 37 märkis Lord Hope of Craighead, et „mulle näib, et konventsiooni eesmärk, mis on äärmiselt oluline käesolevas kohtuasjas tõstatatud probleemide lahendamiseks, on see, mis ilmneb asendatavuse põhimõttes. Konventsiooni üldine eesmärk on võimaldada isikul, kes ei saa enam konventsioonis nimetatud põhjusel kaitset tagakiusamise eest oma koduriigis, pöörduda kaitse saamiseks rahvusvahelise üldsuse poole. Nagu märkis Lord Keith of Kinkel kohtuasjas *Reg. vs. Secretary of State for the Home Department*, Ex parte Sivakumaran [1988] Appeal Cases 958, 992H–993A, on konventsiooni üldine eesmärk „tagada kaitse ja õiglane kohtlemine neile, kellele kumbki neist ei ole omaenda riigis kättesaadavad“.

27 Lisaks märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui eespool viidatud Court of Appeal (apellatsioonikohus) otsuses *AG jt vs. Secretary of State for the Home Department* [2006] EWCA Civ 1342 sisalduv analüüs oleks õige, siis „ei moodustaks need kaks kaitse kriteeriumi, mida tuleb kohaldada seoses pagulase mõistes sisalduva „põhjendatud tagakiusamishirmu“ elemendiga, „tervikliku“ hindamise kahte aspekti, vaid nende puhul kohaldataks kahte erinevat kriteeriumide kogumit: üks on puhtfaktiline või funktsionaalne kriteerium ja teine (käsitades mõistet „kaitse“ kui ainult riigiparaati puutuvat) keskenduks üksnes riiklike osaliste tegevusele. Kuigi tervikliku lähenemisviisiga on kooskõlas, et riigi kaitse tase võib kaudselt olla tegur selle üle otsustamisel, kas isikul on põhjendatud kartus [...], on raske mõista, miks peaks selle kriteeriumi olemus – olgu see faktiline või funktsionaalne või siis formalistlik või mõlema kombinatsioon – esimese ja teise puhul erineva, eriti arvestades nende omavahelist seotust. Mõlemal juhul peab kaitse kindlasti olema sama tõhus ja (seega ka) kättesaadav ja tähtjatu.“ (Vt 22. märtsi 2019. aasta eelotsusetaotluse punkt 48.)

28 Vt 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuse *Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105)* punkt 67, milles Euroopa Kohus märkis, et „kui see näeb ette, et kodanik „ei saa enam keelduda“ kasutamast oma päritoluriigi kaitset, siis viitab direktiivi artikli 11 lõike 1 punkt e sellele, et kõnealune „kaitse“ on sama, mis on seni puudunud kavandatava direktiivi alusel, nimelt kaitse tagakiusamise eest“.

29 Kvalifitseerimisdirektiivi artiklis 6 määratletud tagakiusajad või suure kahju põhjustajad.

30 Vt analoogia alusel 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuse *Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105)* punktid 56–59, milles Euroopa Kohus märkis, et „direktiivi artikli 2 punkti c kohaselt viitab mõiste „pagulane“ eelkõige kolmanda riigi kodanikule, kes viibib väljaspool oma kodakondsusjärgset riiki „põhjendatud kartuse tõttu“ [...] tagakiusamise ees ja kes „kõnealuse kartuse tõttu“ ei taha anda ennast nimetatud riigi „kaitse“ alla. Asjaomane kolmanda riigi kodanik peab seega tema päritolumaal esinevate asjaolude tõttu põhjendatult kartma tagakiusamist vähemalt ühel direktiivis ja Genfi konventsioonis nimetatud viiest põhjusest. *Sellised asjaolud näitavad nimelt, et kolmas riik ei kaitse oma kodanikke tagakiusamisaktide eest*. Nende tõttu ei ole huvitatud isikul võimalik anda või ta keeldub õigustatult andmast end oma päritoluriigi „kaitse“ alla direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses, st selle riigi võime tähenduses tagakiusamisakte ennetada või nende eest karistusi määrata“. Kohtujuristi kursiiv.

57. Seetõttu nõustun sisuliselt komisjoni seisukohaga,³¹ et pagulasseisund tuleb kindlaks määrata *iiheainsa kaitsekriteeriumi* alusel, mis vastab kvalifitseerimisdirektiivi artiklis 7 sätestatud nõuetele. Rõhutaksin siiski, et kodakondsuse riigis peab olema tagatud kaitse kõigi kvalifitseerimisdirektiivi artiklis 6 määratletud tagakiusajate eest.³²

58. Kuigi kvalifitseerimisdirektiivi artiklis 2 ei ole mõistet „kaitse“ formaalselt määratletud, on kaitset tegelikult kirjeldatud kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõikes 2. Kaitse toimib siis, kui kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõikes 1 nimetatud kaitse pakkujad astuvad „mõistlikke samme, et vältida tagakiusamist [...], rakendades muu hulgas tõhusat õigussüsteemi tagakiusamisena [...] käsitatavate tegude avastamiseks, menetlemiseks ja karistuse määramiseks“³³ ning kui „kõnealune kaitse on taotlejale kättesaadav“.³⁴

59. Seega sõltub rahvusvahelise kaitse (pagulasseisundi) jätkuv vajalikkus niisugusel juhul nagu põhikohtuasjas muu hulgas kaitse pakkuja võimest või soovist astuda mõistlikke samme, et hoida ära taotleja tagakiusamine mitteriiklike osaliste poolt, rakendades muu hulgas tõhusat õigussüsteemi selliste mitteriiklike osaliste tegude avastamiseks, nende eest süüdistuse esitamiseks ja karistamiseks.³⁵

60. Kui kaitse pakkujad mis tahes põhjusel ei võta või ei saa muul viisil võtta mõistlikke meetmeid taotleja tagakiusamise vältimiseks, on taotlejal põhimõtteliselt õigus pagulasseisundile.³⁶

61. Seetõttu leian, et selleks, et teha kindlaks, kas isikul on põhjendatud kartus tagakiusamise ees vastavalt kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punktile c mitteriiklike osaliste poolt, tuleb arvesse võtta kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõikes 2 kirjeldatud kaitse pakkujate „kaitse“ kättesaadavust. Sama analüüs tuleb läbi viia pagulasseisundi lõppemise puhul vastavalt kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõike 1 punktile e.

C. Kolmas küsimus: kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punktis a sisalduva mõiste „riigi kaitse“ tõlgendamine – klannide/perekondade kaitsega arvestamine

62. Kolmas küsimus on käesolevas eelotsusetaotluses keskne. See tõstatab küsimuse: kui „kodakondsuse riigi kaitse“ kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõike 1 punkti e ja artikli 2 punkti c tähenduses viitab riigi kaitsele kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punkti a tähenduses, siis kas selline kaitse võib hõlmata ka kaitsetegevust või -funktsioone, mida teostavad puhtalt eraõiguslikud isikud, näiteks perekonnad ja/või klannid, kes saavad taotlejale kaitset pakkuda?

31 Komisjon märkis, et „direktiivi artikli 2 punktis c sätestatud mõiste „pagulane“ jagamine kaheks elemendiks ning kaitse kriteeriumi kohaldamine artiklis 7 ette nähtud kaitse kriteeriumi eraldiseisvale ja piiravamale esimesele elemendile ei ole direktiivi sõnastuse ega ülesehituse kohaselt põhjendatud. Kõnealuse kriteeriumi väljatöötamine Ühendkuningriigi kohtutes toimus enne kvalifitseerimisdirektiivi vastuvõtmist. Lisaks läheb selline lähenemine sisuliselt mööda direktiivi artikli 7 kohaldamisest. Kui liikmesriik sisustaks taotleja kartuse põhjendatuse hindamise kitsama kriteeriumiga ning keelduks seejärel selle kriteeriumi alusel täiendavalt uurimast seda, kas kaitse vastab direktiivi artikli 7 nõuetele, muudaks ta kõnealuse sätte kasuliku mõju sisuliselt olematuks.“

32 Kvalifitseerimisdirektiivi artikli 6 punkti c kohaselt on tagakiusajad „mitteriiklikud osalised, kui on võimalik tõestada, et [riik] ja [riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid], sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid, ei saa või ei taha pakkuda kaitset tagakiusamise või tõsise kahju eest vastavalt artikli 7 määratlusele.“ Kohtujuristi kursiiv.

33 Ühendkuningriigi valitsus väitis 27. veebruari 2020. aasta kohtuistungil, et sõna „üldiselt“ kasutamine kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõikes 2 viitab sellele, et selles sättes ette nähtud kriteeriumid ei ole ammendavad ega isegi soovituslikud, vaid loetlevad üksnes konkreetseid näiteid selle kohta, mida mõiste „kaitse“ hõlmab. Ma ei nõustu. Leian, et kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõikes 2 sätestatud kriteeriumid on minimaalsed ja vajalikud nõuded, mille alusel tuvastada nõutava kaitsetaseme olemasolu. Lisaks tuleneb see väga selgelt 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuse Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105) punktide 70 ja 71 sõnastusest.

34 Vt kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõige 2.

35 Minu arvates ei tule võtta mitte ainult „mõistlikke meetmeid“, vaid ka mõistlikult tõhusaid meetmeid.

36 Vt kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punkt d. Kui aga taotlejat ei kiusata taga, kuid teda ähvardab siiski artiklis 15 määratletud „tõsine kahju“, on tal põhimõtteliselt õigus täiendavale kaitsele.

63. Upper Tribunali (kõrgem kohus) tuvastatud faktilistel asjaoludel on selles kontekstis teatav tähtsus. Upper Tribunal (kõrgem kohus) märkis, et seoses „Muqdishos valitsevate riigikohaste tingimustega on mõlemad pooled nõus tuginema Upper Tribunali järeldustele kohtuotsuses MOJ.“³⁷ Asjakohased järeldused kohtuasjas MOJ olid muu hulgas järgmised:

„(ii) Üldiselt ei ähvarda „tavalist tsiviilisikut“ (st kes ei ole seotud julgeolekujõududega ega valitsuse või ametlike haldusorganite, valitsusväliste või rahvusvaheliste organisatsioonide tegevuse mingi aspektiga) pärast eemalviibimist Muqdishosse naasmisel reaalne tagakiusamise oht ega kahju tekkimise oht, mis nõuaks kaitset EIÖK artikli 3 või kvalifitseerimisdirektiivi artikli 15 punkti c alusel [...].

(vii) Pärast eemalviibimist Muqdishosse naasev isik pöördub võimalusel oma tuumik perekonna poole, et saada abi enda uuesti sisseadmiseks ja elatise saamiseks. Kuigi tagasipöörduja võib paluda abi ka oma klanniliikmetelt, kes ei ole lähisugulased, saab ta sellist abi tõenäoliselt ainult enamusklannidelt, kuna vähemusklannidel on vähe võimalusi.

(viii) Klanni liikmesuse tähtsus Muqdishos on muutunud. Klannid võivad nüüd pakkuda sotsiaaltoetusi ja abi töö saamisel, täites varasemast vähem kaitsefunktsiooni. Muqdishos ei ole klannide relvaüksusi, klannivägivalda ega klannipõhist diskrimineerivat kohtlemist isegi vähemusklannide liikmete suhtes.

[...]

(xi) Seega võivad elamistingimused jääda allapoole humanitaarkaitse seisukohast vastuvõetavat olukorda ainult neil tagasipöördujatel, kellel puudub klanni või perekonna toetus, kes ei saa välismaalt rahaülekandeid ja kellel ei ole reaalset väljavaadet saada tagasipöördumisel tööd ning kellel on oht elada olukorras, mis jääb humanitaarkaitse seisukohast allapoole vastuvõetavat taset.

(xii) Tõendid näitavad selgelt, et praegu võivad linna elama naasta ka need isikud, kes ei ole pärit Muqdishost, ilma et nad satuksid artikli 15 punktis c nimetatud ohtu või et neil oleks reaalne oht kannatada puuduse all. Teisest küljest ei ole realistlik paigutada Muqdishosse ümber mõni vähemusklanni liige, kellel puuduvad varasemad sidemed linnaga ning kellel puudub juurdepääs rahalistele vahenditele ja muud liiki klanni, perekonna või sotsiaalsele toetusele, sest kui puuduvad vahendid eluaseme rajamiseks ja mingis vormis jooksev rahaline toetus, siis valitseb reaalne oht, et tal ei ole muud võimalust kui elada ajutises riigisisest ümberasustatud isikute laagris, kus on reaalne võimalus elada allpool vastuvõetavaid humanitaartingimusi.“³⁸

64. Upper Tribunal märkis oma eelotsusetaotluses, et varasemas kohtuotsuses MOJ eeldati, et „kuigi asjakohane kaitse peab olema riigi kaitse, nõuab selle kaitse tõhususe hindamine kaitsefunktsioonide hindamist laias tähenduses, hõlmates perekondade ja klannide poolt täidetavaid funktsioone. Sarnast lähenemisviisi näib olevat kasutatud Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) 10. septembri

37 Vt 22. märtsi 2019. aasta eelotsusetaotlus, punkt 21. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole seada kahtluse alla faktilisi asjaolusid, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus tugines ja millega pooled tema menetluses nõustusid. Kui aga Muqdisho olukorda puudutavad faktilised tuvastused põhinevad üksnes kohtuotsusel MOJ, siis tuleb märkida, et selles kohtuotsuses leidub löike, mis võivad iseenesest viidata sellele, et niisugusel taotlejal nagu O. A. ei ole põhjendatud kartust seoses võimaliku tagasipöördumisega Somaaliasse ning et käesolevas kohtuasjas, niivõrd kui siin tõstatatakse rahalise toetusega seotud küsimusi jne, seisneb küsimus tegelikult ebainimlikus ja alandavas kohtlemises, mis võib tuleneda sattumisest äärmuslikku ja raskesse vaesusse, ja küsimus ei ole niivõrd võimalikus pagulasseisundi lõppemises. Rõhutaksin siiski veel kord, et Euroopa Kohtu ülesanne ei ole minna kaugemale eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvastatud faktilistest asjaoludest ega sellega seoses esitatud konkreetsetest küsimustest. Samuti võib rõhutada asjaolu, et kohtuotsus MOJ tehti 2014. aastal ja võib põhjendatult küsida, kas selle järeldused on tänaseks, kuus aastat hiljem, jätkuvalt täielikult asjakohased. Märgin ka, et 27. veebruari 2020. aasta kohtuistungil märkis Prantsuse valitsus, et ta hindab olukorda Somaalias väga erinevalt. Need küsimused tuleb siiski lahendada eelotsusetaotluse esitanud kohtul.

38 Vt 22. märtsi 2019. aasta eelotsusetaotlus, punkt 38.

2015. aasta kohtuotsuses *R. H. vs. Rootsi* (kaebus nr 4601/01) seoses mõistega „kaitse“ EIÕK artikliga 3 hõlmatud väärkohtlemise vastu (punkt 73).³⁹ Sellest tulenevalt puudub märkimisväärselt selgus kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõike 1 punktis e ja artikli 2 punktis [c] kasutatud mõiste „kaitse“ tähenduse suhtes.⁴⁰

65. Naastes nüüd käesoleva kohtuasja asjaolude juurde, siis nagu ma juba märkisin, leidis Upper Tribunal, et O. A-l olid Muqdishos omaksed ja et ta võis nende poole pöörduda rahalise toetuse saamiseks. Ta võis sellist toetust paluda ka oma õelt (kes elab ilmselt Araabia Ühendemiraatides) ja teistelt klanniliikmetelt Ühendkuningriigis.

66. Eelotsusetaotluses näib olevat kaudselt märgitud – kuigi selle kohta ei ole sõnaselget järeldust tehtud –, et Upper Tribunal leidis, et klanni ja perekonda hõlmava tugistruktuuri olemasolu kujutaks O. A. jaoks alternatiivset kaitse vormi, kuigi näib, et see toetus toimiks peamiselt rahalise ja muu praktilise toetuse kujul, mitte tema isikliku julgeoleku kaitsmise teel.

67. Seda arvestades piirdub küsimus tegelikult sellega, kas võimaliku kaitse olemasolu uurimisel tuleks lugeda taolise eraõiguslike isikute rahalise ja muu praktilise toetuse väidetav kättesaadavus vähemalt osaliselt vastavaks kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 nõuetele. Minu arvates tuleneb nii artikli 7 sõnastusest kui ka üldisest kontekstist, et see ei ole nii.

68. Kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punktis b on sätestatud, et kaitset võivad pakkuda kas riik või „riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid, sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid.“

69. Seega tuleneb kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punkti b sõnastusest selgelt, et asjaomased pooled või organisatsioonid peavad kontrollima riiki või selle olulist osa. Kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 2 kohaselt peavad need parteid või organisatsioonid astuma mõistlikke samme, et pakkuda kaitset tagakiusamise või suure kahju tekitamise eest, rakendades „tõhusat õigussüsteemi tagakiusamise või tõsise kahju tekitamisena käsitatavate tegude avastamiseks, menetlemiseks ja karistuse määramiseks“.

70. Kõik see tähendab, et need parteid või organisatsioonid peavad püüdma taotleja päritoluriigis teostada või dubleerida riigi suveräänsust (või midagi sellesarnast), sest kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punktis b sisalduv määratlus „riiki [...] valitsevad“ tähendab ja nõuab just seda. Et nimetatud säte oleks kohaldatav, peavad need parteid või organisatsioonid eelkõige püüdma luua inimväarikusel ja õigusriigi põhimõttel põhineva korralve ja kohtusüsteemi. Nagu märkis kohtujurist Mazák oma ettepanekus kohtuasjas *Salahadin Abdulla jt* (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2009:551), „eldavad [need õigusnormid] kaitse pakkuja olemasolu, kellel on olemas võim, organisatsiooniline struktuur ja vahendid, et muu hulgas säilitada pagulase kodakondsusriigis teatav minimaalne õiguskord“.⁴¹

71. Prantsuse valitsus viitas oma kirjalikes seisukohtades ja 27. veebruari kohtuistungil Cour nationale du droit d’asile’i (Prantsusmaa varjupaigaõiguse kohus; edaspidi „CNDA“) 3. mai 2016. aasta pretsedendi tähtsusega kohtuotsusele nr 15033525. Selle kohtuotsuse punktis 4 leidis CNDA, et „kui on tuvastatud riigi kaitse puudumine, siis teatavad muud ametiasutused, mis on ammandavalt määratletud [välismaalaste riiki sisenemise ja seal viibimise ning varjupaigaõiguse seadustiku (Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile)]⁴² artiklis L. 713-2, võivad pakkuda kaitset, mida kõnealune riik ei suuda oma territooriumil pakkuda; nende asutuste hulka kuuluvad *riigi territooriumi olulist osa kontrollivad organisatsioonid, millel on stabiilne institutsiooniline struktuur, mis võimaldab*

39 EIK 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus *R. H. vs. Rootsi* (CE:ECHR:2015:0910JUD000460114, punkt 73).

40 Vt 22. märtsi 2019. aasta eelotsusetaotlus, punkt 49.

41 Kohtujuristi Mazáki ettepanek kohtuasjas *Salahadin Abdulla jt* (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2009:551, punkt 54).

42 Selle artikli lõigetega 2 ja 3 võetakse üle kvalifitseerimisdirektiivi artikkel 7.

*neil teostada ainsana ja pidevalt tsiviil- ja relvastatud kontrolli piiritletud territooriumil, kus riik ei täida enam oma kohustusi ega teosta oma suveräänsust; kui nende konstitutiivsete elementide olemasolu on tuvastatud ja tingimusel, et see organisatsioon ise ei ole väidetav tagakiusaja, siis tuleb kindlaks teha, kas selle organisatsiooni pakutav asenduskaitse on asjaomasele isikule kättesaadav, tõhus ega ole ajutine.*⁴³

72. Minu arvates oleks raske võtta artikli 7 lõike 1 punkti b põhiideed kokku veel paremini, kui seda on tehtud viidatud CNDA kohtuotsuses. Ma arvan, et see kajastab õigesti Euroopa seadusandja seisukohta, nagu see on esitatud kvalifitseerimisdirektiivi artiklis 7, ja ka tõlgendust, mille Euroopa Kohus on juba sellele sättele andnud 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105).

73. Mis puudutab käesolevat kohtuasja, siis ei ole minu arvates vaja minna veel konkreetsemaks, sest eelotsusetaotluses ei ole tegelikult midagi, mis viitaks sellele, et perekonna tugistruktuur või Somaalia ja konkreetsemalt Muqdisho klannisüsteem vastaks isegi mõningal määral sellele nõudele, kuigi seda peab lõpuks kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

74. Isegi kui lähtuda suurimal määral Upper Tribunali (kõrgem kohus) poolt kohtuotsuses MOJ tehtud varasematest üldistest järeldustest (millest Upper Tribunal (kõrgem kohus) käesolevas kohtuasjas lähtus) ja samuti käesolevas asjas O. A. suhtes tehtud konkreetsetest järeldustest, näitavad tõendid üksnes seda, et Muqdisho klannisüsteem kujutab endast mitteametlikku – kuigi kahtlemata olulist – sotsiaalabi struktuuri. Nagu nimetatud kohus märkis, on samuti mõistlik eeldada, et kui O. A. tagasi saadetakse, saab ta paluda rahalist toetust ka pereliikmetelt (ja võib-olla ka oma klannilt). Neile järeldustele tuleb vastata järgmiselt.

75. Esiteks ei ole sellise rahalise toetuse võimalikkus pagulasseisundi lõppemise kontekstis otseselt asjakohane. Nagu ma juba märkisin, *oleks* see küll asjakohane täiesti eraldiseisva küsimuse puhul, kas endise pagulase väljasaatmine Somaaliasse seaks selle isiku realselt äärmise ja tõsise materiaalse vaesuse ohtu, rikkudes sellega EIÖK artiklis 3 ja sellest tulenevalt harta artiklis 4 sätestatud ebainimliku või alandava kohtlemise tagatise. Tegelikult just see selgitab minu arvates selliseid kohtuotsuseid nagu R. H. vs. Rootsi,⁴⁴ millele Upper Tribunal (kõrgem kohus) viitas ja mille asjaolusid ma järgmisena käsitlen.

76. Teiseks ei viita käesoleva asja faktilistes asjaoludes miski sellele, et see klanni ja perekondlik toetussüsteem kontrolliks Somaaliat või selle territooriumi mis tahes osa artikli 7 lõike 1 punktis b ette nähtud viisil. Samuti ei ole väidetud, et nende erasektori osaliste juures toimiks korralvalve ja kohtusüsteem, *mis põhineb inimväarikusel ja õigusriigi põhimõttel*, ega isegi seda, et nad püüaksid sellist korralvalve ja kohtusüsteemi pakkuda.

77. Veel tuleb märkida, et kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punkt b erineb Genfi konventsiooni tekstist selle poolest, et selles on ette nähtud, et kaitset võivad pakkuda mitteriiklikud osalised, sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid. Kuigi on jõuliselt väidetud, et kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punkt b on tegelikult Genfi konventsiooni tingimustega vastuolus,⁴⁵ piisab käesoleval juhul ehk märkimisest, et liidu seadusandja püüdis seejuures arvatavasti arvesse võtta tegelikku kogemust alates selle konventsiooni jõustumisest mitu aastakümnet tagasi 22. aprillil 1954. See hõlmab ÜRO humanitaarsekkumist, paljurahvuselistel relvajõudude sekkumist teatavates riikides ja nn läbikukkunud riikide nähtust, kus traditsiooniline üldine riigikord on igasuguses tähenduslikus mõttes lakanud olemast. Näib, et Genfi konventsiooni koostajad ei ole neid arenguid ette näinud, kuivõrd konventsioonis põhines kaitse olemasolu toimival riigiaparaadil.

43 Kohtujuristi kursiiv.

44 EIK 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus R. H. vs. Rootsi (CE:ECHR:2015:0910JUD00460114).

45 O'Sullivan, M., „Acting the Part: Can Non-State Entities Provide Protection Under International Refugee Law?“, *International Journal of Refugee Law*, vol 24, Oxford University Press, 2012, 98–108.

78. Kõigil eespool nimetatud põhjustel tuleb minu arvates eeldada, et isegi Genfi konventsiooni tekstist sellisel viisil kõrvale kaldudes soovis liidu seadusandja, et Genfi konventsiooni põhieesmärke siiski järgitaks. Sellest järeldub, et kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada seda aluspõhimõtet silmas pidades. Genfi konventsiooniga ette nähtud kaitse on sisuliselt riigi pakutav traditsiooniline kaitse, nimelt õigusriigi põhimõttel põhinev toimiv õigus- ja korrakaitseüsteem.

79. Kõik see kinnitab järeldust, et kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punktis b ette nähtud mitteriiklik kaitse ei ole pelgalt kaitse, mida võivad pakkuda puhtalt eraõiguslikud isikud – näiteks aiaga piiratud kinnistut valvav eraturvafirma⁴⁶ –, vaid pigem kaitse, mida pakuvad mitteriiklikud osalised, kes kontrollivad kogu riiki või olulist osa riigi territooriumist ja kes on püüdnud jäljendada traditsioonilise riigi funktsioone, pakkudes või toetades õigusriigi põhimõttest lähtuvat toimivat õigus- ja korrakaitseüsteemi. Teisisõnu tuleb kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punkti b pidada sisuliselt täiendavaks ja erandlikuks sätteks, mis võtab arvesse juba minu mainitud nüüdisaegset kogemust, kui kodakondsuse riiki kontrollivad erandlikult täielikult või osaliselt mitteriiklikud osalised, kes sisuliselt püüavad ise hallata traditsioonilisele riigiaparaadile iseloomulikku kohtu- ja korrakaitseüsteemi.

1. Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus R. H. vs. Rootsi

80. Sellisele järeldusele jõudes ei ole ma jätnud tähelepanuta EIK kohtuotsust R. H. vs. Rootsi,⁴⁷ millele viitas Upper Tribunal (kõrgem kohus) ja millele pooled viitasid ka kohtuistungil. Nagu nimetatud kohtuotsuses endas tunnistatakse, on selle näol tegemist suuresti selle konkreetse juhtumi faktilistel asjaoludel põhineva kohtuotsusega. EIK käsitles kõnealuses kohtuotsuses naissoost kaebaja nõudeid, kes väitis, et tema EIÕK artiklist 3 tulenevaid õigusi rikutaks, kui ta Muqdishosse tagasi saadetaks. EIK leidis, et R. H., *kelle varjupaigataotlus oli varem tagasi lükatud*, väljasaatmine Somaaliasse (ja eelkõige Muqdishosse) ei rikuks EIÕK artiklis 3 sätestatud piinamise või ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keeldu.⁴⁸

81. Sellega seoses väitis kaebaja, et kui tema suhtes tehtud väljasaatmisotsus täidetakse, valitseks reaalne oht, et tema onud tapaksid ta ära, kuna ta oli keeldunud nõustumast sundabieluga enne Somaalias põgenemist, või siis peaks ta olema sunnitud pärast tagasipöördumist tahtevastaselts abielluma. Samuti märkis ta, et üldine olukord Somaalias on väga raske naiste ja eelkõige nende naiste jaoks, kellel puudub meessoost isikute sotsiaalne võrgustik. Seetõttu on oht, et ta peab elama üksi pagulaslaagris,

46 Ühendkuningriigi valitsuse viide EIK 28. novembri 2011. aasta otsuse Sufi ja Elmi vs. Ühendkuningriik (CE:ECHR:2011:0628JUD000831907) punktile 249 ei ole minu arvates otseselt asjakohane. Selles kohtuasjas leidis EIK, et võimalus, et mõned isikud, kellel on erakordselt head sidemed Muqdisho „võimsate isikutega“, võivad saada kaitset ja elada linnas turvaliselt, on tõenäoliselt haruldane, sest sellist kaitset saavad endale võimaldada ainult need, kellel on tutvusi kõige kõrgemal tasemel. Nimetatud kohus märkis samuti, et kaebajal, kes ei olnud mõnda aega Somaalias käinud, ei olnud tõenäoliselt vajalikke tutvusi, et tagada talle kaitse tagasisaatmise korral. EIK järeldas seetõttu, et vägivald Muqdishos on nii intensiivne, et igauks linnas, välja arvatud need, kes on erakordselt hästi seotud „võimsate osalistega“, satuks realselt EIÕK artikliga 3 keelatud kohtlemise ohtu. Ühendkuningriigi valitsus ise tunnistas 27. veebruari 2020. aasta kohtuistungil, et O. A. ei olnud 25 aasta jooksul Somaalias viibinud ega ole mingit alust arvata, et ta kuuluks sellesse privilegeeritud isikute kategooriasse. Igal juhul, nagu ma juba märkisin, on EIÕK artikli 3 kohane kriteerium direktiivi artikli 7 sõnastust arvestades pagulasseisundi saamise õiguse küsimusest eraldiseisev.

47 EIK 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus R. H. vs. Rootsi (CE:ECHR:2015:0910JUD00460114).

48 EIK märkis 10. septembri 2015. aasta kohtuotsuse R. H. vs. Rootsi (CE:ECHR:2015:0910JUD00460114) punktis 56, et „osalisriigi poolt riigist väljasaatmine võib tekitada probleemi seoses artikliga 3 ja seega kaasa tuua selle riigi vastutuse [EIÕK] alusel, kui on piisavalt alust arvata, et väljasaatmise korral ähvardaks asjaomast isikut reaalne oht, et teda koheldakse vastuvõtvast riigis viisil, mis on artikliga 3 vastuolus. Sellisel juhul tuleneb artiklist 3 kohustus mitte saata asjaomast isikut välja sellesse riiki (EIK 2014. aasta kohtuotsus Tarakhel vs. Šveits, nr 29217/12, punkt 93 koos seal toodud viidetega).“ Selle kohtuotsuse punktis 57 märkis EIK, et „tagatud õiguse absoluutsuse tõttu võib [EIÕK] artiklit 3 kohaldada ka juhul, kui oht tuleneb isikutest või isikute rühmadest, kes ei esinda riiki. Siiski tuleb tõendada, et oht on reaalne ja et vastuvõtva riigi ametivõimud ei suuda ohtu asjakohase kaitse pakkumisega kõrvaldada“.

mis seab ta tõsisesse ohtu.⁴⁹ EIK leidis esiteks, et miski ei viita sellele, et olukord Muqdishos oleks sellist laadi, et see asetaks kõik linnas viibivad isikud reaalsesse ohtu, et neid koheldakse vastuolus EIÖK artikliga 3. Seejärel uuris EIK kaebaja isiklikku olukorda tagasisaatmise korral. Kaebaja väide lükati faktiliste asjaolude põhjal tagasi ning EIK märkis:

„73. Kokkuvõttes leiab kohus, et kaebaja seisukohtades esinevad märkimisväärsed vastuolud. Tema väiteid isiklike kogemuste ja tagasispöörduisel ootavate ohtude kohta ei ole tõendatud. Seetõttu puudub alus järelduseks, et ta pöörduks tagasi Muqdishosse üksiku naisterahvana, keda ootavad ees sellise olukorraga kaasnevad ohud. Sellega seoses märgib kohus, et kaebaja sai teada oma isa surmast 2010. aastal ning oma ema surmast 2011. aastal, mis tõendab, et tal on säilinud kontaktid Muqdishoga. Lisaks elab selles linnas tema perekond, sealhulgas vend ja onud. Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et talle on kättesaadav nii perekonna toetus kui ka meessoost isikute kaitsevõrgustik. Lisaks ei ole tõendatud, et taotleja peaks elama pagulaste ja riigisiseste põgenike laagris.

74. Seega, jätmata tähelepanuta naiste rasket olukorda Somaalias, sealhulgas Muqdishos, ei leia kohus käesoleval juhul, et kaebajat ähvardaks [EIÖK] artikliga 3 vastuolus oleva kohtlemise tegelik oht, kui ta nimetatud linna tagasi pöörduks. Seega ei too tema väljasaatmine Muqdishosse kaasa selle sätte rikkumist.“

82. Kuigi on tõsi, et perekondliku tugistruktuuri olemasolu on tegur, mis mõjutab teataval määral EIK järeldust, et kaebajat ei ähvardaks Muqdishosse tagasispöörduisel EIÖK artikliga 3 vastuolus oleva kohtlemise oht, ei saa siiski öelda, et selles osas oleks kohtuotsuses *R. H. vs. Rootsi* sõnastatud laiem põhimõte. See ilmneb ka asjaolust, et EIK leidis, et kaebaja ütlused ei ole usaldusväärsed.⁵⁰ Tõendid perekondlike sidemete ja praktilise toe kohta Muqdishos ja mujal, millele EIK viitas, näivad olevat sisuliselt mõeldud selleks, et seada kahtluse alla kaebaja avalduste tõele vastavus.

83. Isegi kui see oleks teisiti, tuleb meenutada, et kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 punktis b ette nähtud kaitse kriteerium on üsna erinev kriteeriumist, mis keelab isiku väljasaatmise riiki, kus esineb tõsine ebainimliku või alandava kohtlemise oht EIÖK artikli 3 tähenduses ja ühtlasi harta artikli 4 ja artikli 19 lõike 2 tähenduses. Seetõttu ei ole sellest otsusest minu meelest eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt kvalifitseerimisdirektiivi tõlgendamise kohta esitatud konkreetsete küsimuste osas kuigivõrd abi.

84. Seetõttu leian ma, et kvalifitseerimisdirektiivi artikli 7 lõike 1 ja artikli 11 lõike 1 punkti e kohaselt võib „kaitse“ tagada riik või teise võimalusena võivad seda teha valitsusvälised osalised, kes kontrollivad kogu riiki või olulist osa sellest ja kes on ühtlasi püüdnud taasluua traditsioonilisi riigi funktsioone, pakkudes või toetades toimivat õigus- ja korraaitesüsteemi, mis järgib õigusriigi põhimõtet. Pelgalt mitteriiklike osaliste antav rahaline ja/või materiaalne toetus ei ületa kvalifitseerimisdirektiivi artiklis 7 ette nähtud kaitse künnist.

D. Neljas küsimus: kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõike 1 punkti e tõlgendamine

85. Viimane küsimus puudutab seda, kuidas tõlgendada kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõiget 1, mis käsitleb pagulasseisundi lõppemist, ja täpsemalt seda, kas artikli 11 lõike 1 punktis e sisalduv viide „kodakondsuse riigi kaitsele“ tähendab, et pagulasseisundi lõppemise otsuse tegemisel selles riigis pakutava kaitse laadi analüüs on sisuliselt sama, millest tuleb lähtuda sellise seisundi andmise analüüsimisel artikli 7 kontekstis.

⁴⁹ EIK uuris kõigepealt olukorda Muqdishos ja leidis, et miski ei viita sellele, et olukord oleks selline, mis seaks selles linnas *iga isiku* reaalsesse ohtu, et teda koheldakse viisil, mis on vastuolus artikliga 3. EIK uuris seega kaebaja isiklikku olukorda.

⁵⁰ Vt punkt 72, milles EIK märkis, et tal on tõsiseid kahtlusi kaebaja avalduste tõele vastavuse suhtes.

86. Artikli 11 lõige 1 käsitleb olukorda, kus kolmanda riigi kodanik lakkab olemast pagulane. Selle asjakohases osas on sätestatud:

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

[...]

e) ei saa enam jätkuvalt keelduda andmast end selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on seetõttu, et olemast on lakanud asjaolud, millega seoses teda pagulasena tunnustati.“

87. Sellega seoses kordab kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõike 1 punkt e peaaegu sõna-sõnalt Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C lõike 5 sätteid. Ka selles viimati nimetatud sättes on nähtud ette tingimused, mis peavad olema täidetud pagulasseisundi lõpetamisel või lõppemisel.

„Konventsiooni ei kohaldata jaotises A nimetatud isikule, kui ta:

[...]

(5) ei saa oma kodakondsusjärgse riigi kaitsest enam keelduda, sest pagulaseks tunnustamise asjaolud on lakanud olemast.

[...]“.

88. Genfi konventsioonist ja – mis on käesolevas asjas kriitilise tähtsusega – kvalifitseerimisdirektiivist on selge, et nii pagulasseisundi andmine kui ka selle lõppemine on seotud vajalikkuse küsimusega. Nii nagu taotlejal, kes saab viidata põhjendatud tagakiusamiskartusele, on õigus pagulasseisundile, kehtib see ka teistpidi. Kui rahvusvahelise kaitse vajaduse ja pagulasseisundi andmise aluseks olevad asjaolud on piisavalt muutunud, mistõttu rahvusvaheline kaitse ei ole enam vajalik, võib pagulasseisund põhimõtteliselt lõppeda.⁵¹

89. Nagu on sätestatud kvalifitseerimisdirektiivi artikli 11 lõikes 2, peab asjaolude muutumine olema loomulikult „olulise ja püsiva iseloomuga“, ning nagu Euroopa Kohus märkis 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuse Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105) punktis 73, tähendab see omakorda, et see on nii ainult siis, „kui asjaolud, millel põhines pagulase tagakiusamishirm, võib lugeda kestvalt kõrvaldatuks“. Kõigest sellest tuleneb, et kõik liikmesriigid peaksid lähenema pagulase staatuse lõppemisele teatava ettevaatusega, tõlgendades vajaduse korral iga kahtlust selles suhtes pagulasseisundis oleva isiku kasuks. Kui aga tagakiusamise ohtu võib Euroopa Kohtu sõnul pidada „kestvalt kõrvaldatuks“, võib pagulasseisundi tühistada.

90. Põhimõte jääb aga samaks: nii rahvusvahelise kaitse andmine kui ka selle lõppemine on sisuliselt sümmeetrilised. Just see mõte nähtub selgelt Euroopa Kohtu 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuse Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105) punktidest 65–70, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Direktiivi artikli 11 lõike 1 punkt e ning samuti Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C lõige 5 näevad ette pagulasseisundi kaotamise, kui on lakanud olemast asjaolud, millega seoses isikut pagulasena tunnustati, ehk teisisõnu siis, kui pagulasseisundi andmise tingimused ei ole enam täidetud.

⁵¹ Vt Secretary of State for the Home Department vs. MA (Somalia) [2018] EWCA Civ 994, [2019] 1 Weekly Law Reports 241, punkt 47, Arden, L. J. otsus.

Sätetades, et kui „olemast on lakanud“ nimetatud asjaolud, siis kolmanda riigi kodanik „ei saa enam jätkuvalt keelduda andmast end selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on“, kehtestab nimetatud artikkel oma sõnastuse kaudu põhjusliku seose asjaolude muutumise ja selle vahel, et huvitatud isik ei saa jätkuvalt keelduda ega seega säilitada oma pagulasseisundit juhul, kui selle aluseks olev tagakiusamishirm ei näi enam olevat põhjendatud.

Kuivõrd selles artiklis nähakse ette, et kolmanda riigi kodanik „ei saa enam jätkuvalt keelduda“ andmast end oma päritoluriigi kaitse alla, siis tuleneb *direktiivi artikli 11 lõike 1 punktist e, et kõnealune „kaitse“ on sama, mis seni puudus, ehk kaitse direktiivis nimetatud tagakiusamisaktide eest.*

Seega kujutavad asjaolud, mis tõendavad päritoluriigi võimetust või vastupidi võimet tagada kaitse tagakiusamise eest, endast otsustavat hindamiselementi, millest tulenevalt pagulasseisund kas antakse või pagulasseisund vastupidi lõpeb.

Seega lõpeb pagulasseisund niipea, kui asjaomase kolmanda riigi kodaniku päritoluriigis ei esine enam asjaolusid, mis tõendaksid nimetatud riigi võimetust tagada talle kaitse tagakiusamisaktide eest, mida tema suhtes rakendatakse ühel direktiivi artikli 2 punktis c nimetatud viiest põhjusest. Selline pagulasseisundi lõppemine eeldab seega seda, et asjaolude muutumine on kõrvaldanud põhjused, mis tingisid pagulasseisundi andmise.

Selleks et järeldada, et pagulase tagakiusamishirm ei ole enam põhjendatud, peavad pädevad ametiasutused direktiivi artikli 7 lõike 2 kohaselt pagulase isiklikku olukorda arvestades välja selgitama, kas kõnealuses kolmandas riigis kaitse pakkuja või pakkujad on astunud mõistlikke samme, et vältida tagakiusamist, kas nende käsutuses on seega eeskätt tõhus õigussüsteem tagakiusamisena käsitatavate tegude avastamiseks, menetlemiseks ja karistuse määramiseks, ning kas see kaitse on huvitatud kolmanda riigi kodanikule tema pagulasseisundi lõppemise korral kättesaadav.⁵²

91. Sellest tuleneb omakorda, et mõlemal juhul⁵³ on kaitse olemasolu analüüs sisuliselt sama. Pagulasseisund antakse juhul, kui selline kaitse puudub, ja seega lõpeb vajadus pagulasseisundi järele, kui asjaolud kodakondsuse riigis on püsivalt muutunud,⁵⁴ nii et taotleja kodakondsusjärgses riigis on nüüd tagatud kaitse piisav tase ja see on talle kättesaadav.

VII. Ettepanek

92. Eeltoodust tulenevalt teen ettepaneku vastata Upper Tribunali (Immigration and Asylum Chamber) (kõrgem kohus (sisserände- ja varjupaigaasjade kolleegium), London, Ühendkuningriik) küsimustele järgmiselt:

Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta artikli 2 punktis c ja artikli 11 lõike 1 punktis e kasutatud mõiste „kodakondsuse riik“ viitab eelkõige riigi kaitsele taotleja kodakondsuse riigi poolt. Direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 1 punkti b ja lõike 2 sätetest tuleneb siiski selgelt, et riigi kaitsega samaväärseks loetava kaitse võivad teatavatel juhtudel tagada mitteriiklikud osalised, kui need mitteriiklikud osalised kontrollivad kogu riiki või olulist osa sellest ja on ühtlasi püüdnud jäljendada

52 Nimetatud kohtuotsuse punktid 65–70. Kohtujuristi kursiiv.

53 Vastavalt kvalifitseerimisdirektiivi artiklile 7 ja artikli 11 lõike 1 punktile e.

54 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsuse Salahadin Abdulla jt (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105) punktis 73 märkis Euroopa Kohus, et „asjaolude muutumine on „olulise ja püsiva iseloomuga“ direktiivi artikli 11 lõike 2 tähenduses siis, kui asjaolud, millel põhineb pagulase tagakiusamishirm, võib lugeda kestvalt kõrvaldatuks“.

traditsioonilise riigi funktsioone, pakkudes või toetades toimivat õigus- ja korrakaitseüsteemi, mis järgib õigusriigi põhimõtet. Pelgalt mitteriiklike osaliste antav rahaline ja/või materiaalne toetus ei ületa direktiivi 2004/83 artiklis 7 ette nähtud kaitse künnist.

Selleks et teha kindlaks, kas isikul on põhjendatud kartus mitteriiklike osaliste tagakiusamise ees vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 2 punktile c, tuleb arvesse võtta kaitse pakkujate „kaitse“ kättesaadavust vastavalt selle direktiivi artikli 7 lõikes 2 määratletule. Sama analüüs tuleb läbi viia seoses pagulasseisundi lõppemisega vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e.

Direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktis e kasutatud mõistest „kodakondsuse riigi kaitse“ tuleneb, et pagulasseisundi lõppemise kohta otsuse tegemisel on asjaomases riigis pakutava kaitse laadi analüüs sisuliselt sama, mis on ette nähtud nimetatud direktiivi artiklis 7. Selleks et veenduda, et pagulase tagakiusamishirm ei ole enam põhjendatud, peavad pädevad ametiasutused direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 2 kohaselt pagulase isiklikku olukorda arvestades välja selgitama, kas kõnealuses kolmandas riigis kaitse pakkuja või pakkujad on astunud mõistlikke samme tagakiusamise vältimiseks, et nad seega muu hulgas rakendavad tõhusat õigussüsteemi tagakiusamisena käsitatavate tegude avastamiseks, menetlemiseks ja karistuse määramiseks, ning et see kaitse on huvitatud kolmanda riigi kodanikule tema pagulasseisundi lõppemise korral kättesaadav.