



# Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

PRIIT PIKAMÄE

esitatud 8. juunil 2023<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-125/22**

X,

Y,

**nende kuus alaealist last**

*versus*

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Ühine varjupaiga- ja täiendava kaitse poliitika – Direktiiv 2011/95/EL – Täiendava kaitse andmise tingimused – Artikkel 15 – Taotleja individuaalse seisundi ja isiklike asjaolude ning päritoluriigi üldise olukorra arvessevõtmine – Humanitaarolukord

## I. Sissejuhatus

1. Käesoleva eelotsusetaotlusega, mille on ELTL artikli 267 alusel esitanud rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad), palutakse tõlgendada 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,<sup>2</sup> artiklit 15.

2. Taotlus on esitatud ühelt poolt abikaasade X-i ja Y-i ning nende kuue alaealise lapse, kes on kõik Liibüa kodanikud (edaspidi koos „kaebajad“), ning teiselt poolt Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidi (justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, Madalmaad; edaspidi „riigisekretär“) vahelises kohtuvaidluses seoses riigisekretäri otsustega jätta kaebajate rahvusvahelise kaitse taotlused rahuldamata. Selle vaidluse keskmes on küsimus, kas kaebajatel on õigus täiendavale kaitsele direktiivi 2011/95 tähenduses.

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul sisuliselt täpsustada, kuidas tuleb taotluse direktiivi 2011/95 artikli 15 seisukohast analüüsimisel arvesse võtta ühelt poolt taotleja individuaalset seisundit ja isiklike asjaolusid ning teiselt poolt üldist olukorda päritoluriigis.

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

<sup>2</sup> ELT 2011, L 337, lk 9.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib samuti teada, kas teatud tingimustel tuleb täiendava kaitse õiguse hindamisel arvesse võtta ka humanitaarolukorda. Kohtuotsusega, milles tõlgendatakse ühiseid kriteeriume, millele peavad rahvusvahelise kaitse taotlejad täiendava kaitse saamiseks vastama, aitab Euroopa Kohus kaasa õiguskindlusele ja suuremale sidususele Euroopa ühist varjupaigasüsteemi reguleerivate eeskirjade kohaldamisel.

## II. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

#### 1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta

4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 1 „Inimväärikus“ on sätestatud:

„Inimväärikus on puutumatu. Seda tuleb austada ja kaitsta.“

5. Harta artiklis 4 „Piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keeld“ on ette nähtud:

„Kedagi ei tohi piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada.“

6. Harta artikli 19 „Kaitse tagasisaatmise, väljasaatmise või väljaandmise korral“ lõikes 2 on sätestatud:

„Kedagi ei tohi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus.“

#### 2. Direktiiv 2011/95

7. Direktiivi 2011/95 artiklis 2 „Mõisted“ on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) „rahvusvaheline kaitse“ – punktides e ja g määratletud pagulasseisund ja täiendava kaitse seisund;

b) „rahvusvahelise kaitse saaja“ – isik, kellele on antud punktides e ja g määratletud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund;

[...]

f) „täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastav isik“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnenud 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;
- h) „rahvusvahelise kaitse taotlus“ – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku selline taotlus kaitse saamiseks liikmesriigilt, mida võib käsitada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi taotlemisena, kusjuures ei taotleta sõnaselgelt väljapoole käesoleva direktiivi reguleerimisala jäävat muud liiki kaitset, mida saab taotleda eraldi;
- i) „taotleja“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille kohta ei ole lõplikku otsust veel tehtud;

[...]“.

8. Direktiivi II peatükis „Rahvusvahelise kaitse taotluste hindamine“ asuvas artiklis 4 „Faktide ja asjaolude hindamine“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võivad pidada taotleja kohuseks esitada niipea kui võimalik kõik andmed, mis on vajalikud rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks. Koostöös taotlejaga on liikmesriigi kohus hinnata taotluse asjaomaseid andmeid.

[...]

3. Rahvusvahelise kaitse taotlus vaadatakse läbi individuaalselt ning selle käigus arvestatakse järgmist:

- a) kõik asjaomased faktid, mis on seotud päritoluriigiga taotluse kohta otsuse tegemise ajal[...];
- b) taotleja esitatud asjaomased avaldused ja dokumendid, sealhulgas teave selle kohta, kas taotlejat on taga kiusatud või talle on tekitatud suurt kahju või teda võidakse taga kiusata või talle tekitada suurt kahju;
- c) taotleja individuaalne seisund ja isiklikud asjaolud, sealhulgas sellised tegurid nagu taust, sugu ja vanus, et hinnata, kas taotleja suhtes toime pandud või võimalikud teod võiksid taotleja isiklikest asjaoludest lähtudes osutada tagakiusamiseks või tekitada suurt kahju;

[...]

4. Asjaolu, et taotlejat on juba taga kiusatud või talle on tekitatud suurt kahju või teda on ähvardatud taga kiusata või talle suurt kahju tekitada, on arvestatav märk taotleja põhjendatud tagakiusamishirmu või suure kahju kannatamise reaalse ohu kohta, kui puudub mõjuv põhjus arvata, et kõnealune tagakiusamine või suur kahju ei kordu.

5. Kui liikmesriigid kohaldavad põhimõtet, mille kohaselt on taotleja kohustatud põhjendama rahvusvahelise kaitse taotlust, ja kui taotleja avalduste üksikasju ei toeta dokumentaalsed või muud tõendid, ei vaja need üksikasjad kinnitamist, kui on täidetud järgmised tingimused:

- a) taotleja on teinud märkimisväärseid jõupingutusi oma taotluse põhjendamiseks;
- b) kõik taotleja käsutuses olevad asjaomased dokumendid on esitatud ja on antud rahuldav selgitus muude asjaomaste dokumentide võimaliku puudumise kohta;

c) taotleja avaldused on osutunud loogiliseks ja usutavaks ning need ei ole vastuolus taotleja juhtumiga seotud olemasoleva konkreetse ja üldise teabega;

[...]

e) taotleja üldine usaldusväärsus on kindlaks tehtud.“

9. Selle direktiivi artiklis 6 „Tagakiusajad või suure kahju põhjustajad“ on sätestatud:

„Tagakiusajad või suure 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 suure kahju tekitamise eest vastavalt artiklile 7.“

10. Sama direktiivi artikli 8 „Riigisisene kaitse“ lõikes 2 on märgitud:

„Kontrollides, kas taotlejal on põhjendatud tagakiusamishirm või suure kahju kannatamise reaalne oht või kas taotlejale on kättesaadav kaitse tagakiusamise või suure kahju tekitamise eest mõnes päritoluriigi osas kooskõlas lõikega 1, võtavad liikmesriigid taotluse kohta otsuse tegemisel arvesse üldist olukorda riigi selles osas ja taotleja isiklikku olukorda vastavalt artiklile 4. Selleks tagavad liikmesriigid, et asjakohastest allikatest, nagu ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametilt ja Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametilt, saadakse täpset ja ajakohast teavet.“

11. Direktiivi 2011/95 V peatükis „Kvalifitseerumine täiendavale kaitsele“ sisalduvas artiklis 15 „Suur kahju“ on sätestatud:

„Suur kahju seisneb järgmises:

a) surmanuhtlus või hukkamine või

b) taotleja piinamine või ebainimlik või väärikut alandav kohtlemine või karistamine päritoluriigis või

c) suur ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatusetele juhusliku vägivalla tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul.“

12. Direktiivi artiklis 18 „Täiendava kaitse seisundi andmine“ on sätestatud:

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

## **B. Madalmaade õigus**

13. 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse täieliku reformi seaduse (2000. aasta välismaalaste seadus) (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000), *Stb.* 2000, nr 496) põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni artikli 29 lõikes 1 on sätestatud:

„1. Välismaalasele võib anda tähtajalise elamisloa [...], kui:

a) tal on pagulasseisund või

b) ta tõendab piisavalt, et tal on mõjuvad põhjused eeldada, et teda ähvardab väljasaatmise korral reaalne oht kannatada suurt kahju, mis on:

1°. surmanuhtlus või hukkamine;

2°. piinamine või tema suhtes ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamine, või

3°. suur ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatusel juhuliku vägivalda tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke korral.

2. Artiklis 28 ette nähtud tähtajalise elamisloa võib anda ka allpool loetletud pereliikmetele, kui nad kuulusid välismaalase Madalmaadesse sisenemise ajal tema perekonda ja sisenesid Madalmaadesse temaga ühel ja samal ajal või pärast teda kolme kuu jooksul pärast seda, kui välismaalasele anti tähtajaline elamisluba [...]

[...]

4. Tähtajalise elamisloa [...] võib anda ka lõike 2 tähenduses pereliikmele, kes ei ole ühinenud lõikes 1 osutatud välismaalasega kolme kuu jooksul pärast viimasele [...] elamisloa andmist, kui selle kolme kuu pikkuse tähtaja jooksul on see pereliige ise esitanud või on keegi tema jaoks esitanud viisataotluse üle kolme kuu pikkuseks riigis viibimiseks.“

## **III. Kohtuvaidluse faktilised asjaolud, põhikohtuasja menetlus ja eelotsuse küsimused**

14. Põhikohtuasja kaebajad, abikaasad X ja Y on pärit Liibüast. Nad esitasid 28. jaanuaril 2018 Madalmaades rahvusvahelise kaitse taotlused ka oma kuue alaealise lapse nimel.

15. Nad põhjendasid oma taotlusi, esitades järgmised andmed: X töötas väidetavalt mitu aastat Tripolis kõrgete poliitikute ihukaitsjana. Kord teda väidetavalt tulistati, kui ta oli pärast tööd jooksmas. Lask tabas teda pähe ja ta sai vasakusse põske kuulikillu. Pärast seda on X-i väidetavalt kahel korral telefoni teel ähvardatud: esimest korda umbes viis kuud pärast tema tulistamist ja teine kord kaks aastat pärast tulistamist. Telefonikõnedes öeldi talle muu hulgas, et X töötab valitsuse heaks, et ta tapetakse ja tema lapsed röövitakse. X kahtlustab, kes võib olla tulistamise ja ähvarduste eest vastutav isik, kuid ta ei saa seda tõendada. Kaebajad väitsid veel, et lisaks humanitaarolukorrale Liibüas (eelkõige joogivee ja elektri puudumine) on direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c alusel hindamisel oluline ka asjaolu, et neil on kuus alaealist last.

16. Eri otsustega, mis on kõik tehtud 24. detsembril 2020, jättis riigisekretär rahvusvahelise kaitse taotlused põhjendamata tõttu rahuldamata. Otsustes on ühtlasi märgitud, et kaebajatele ei anta tavalist elamisluba ja et nende puhul lahkumiskohustust edasi ei lükata. Lõpuks otsustas riigisekretär, et need otsused kätkevad ka kohustust lahkuda riigi territooriumilt ning et kaebajatel on nende täitmiseks aega neli nädalat.

17. Kaebajad esitasid nende rahvusvahelise kaitse taotluste rahuldamata jätmise otsuse peale põhjenduse puudumise tõttu kaebuse rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschile (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja).

18. See kohus väljendas kahtlusi direktiivi 2011/95 artikli 15 tõlgendamise suhtes. Tal on tekkinud küsimus, kas ühelt poolt artikli 15 punkti b ja teiselt poolt artikli 15 punkti c sätteid tuleb hinnata rangelt eraldi või tuleb artiklit 15 tõlgendada nii, et kõiki asjakohaseid aspekte, mis on seotud nii taotleja individuaalse seisundi ja isiklike asjaolude kui ka üldise olukorraga päritoluriigis, tuleb alati hinnata täielikult ja vastastikusel seoses, enne kui teha kindlaks, millist suure kahju avaldumist võimaldavad need asjaolud tõendada. Ta väidab, et otsus, kas põhikohtuasja kaebajatele kaitse anda või mitte, sõltub sellest, kuidas tuleb neid sätteid tõlgendada.

19. Seepärast otsustas rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi [2011/95] artiklit 15 koostoimes selle direktiivi artikli 2 punktiga g ja artikliga 4 ning [harta] artikliga 4 ja artikli 19 lõikega 2 tuleb tõlgendada nii, et küsimuse korral, kas taotleja vajab täiendavat kaitset, tuleb alati täielikult ja vastastikusel seoses uurida ja hinnata kõiki asjakohaseid aspekte, mis on seotud nii taotleja individuaalse seisundi ja isiklike asjaoludega kui ka üldise olukorraga päritoluriigis, enne kui selgitatakse, millist suure kahju kardetavat avaldumist saab nende aspektide põhjal tõendada?
2. Kui Euroopa Kohus vastab esimesele küsimusele eitavalt, siis kas taotleja individuaalse seisundi ja isiklike asjaolude hindamine direktiivi [2011/95] artikli 15 punkti c kohase hindamise raames, mille kohta Euroopa Kohus on juba selgitanud, et neid tuleb selle käigus arvesse võtta, on ulatuslikum kui individualiseerimise nõude kontrollimine Euroopa Inimõiguste Kohtu [17. juuli 2008. aasta] otsuse *NA vs. Ühendkuningriik* [(CE:ECHR:2008:0717)UD002590407]<sup>3</sup> tähenduses? Kas neid aspekte saab sama täiendava kaitse taotluse puhul nii direktiivi [2011/95] artikli 15 punkti b kui ka punkti c kohasel hindamisel arvesse võtta?
3. Kas direktiivi [2011/95] artiklit 15 tuleb tõlgendada nii, et täiendava kaitse vajalikkuse hindamisel tuleb nn sujuvat skaalat, mille kohta on Euroopa Kohus juba selgitanud, et seda tuleb kasutada suure kahju kannatamise väidetava kartuse hindamisel selle direktiivi artikli 15 punkti c tähenduses, kasutada ka suure kahju kannatamise väidetava kartuse hindamisel selle direktiivi artikli 15 punkti b tähenduses?
4. Kas direktiivi [2011/95] artiklit 15 koostoimes [harta] artiklitega 1 ja 4 ning artikli 19 lõikega 2 tuleb tõlgendada nii, et taotleja täiendava kaitse vajalikkuse hindamisel tuleb arvesse võtta humanitaarseid asjaolusid, mis on suurt kahju põhjustava osaleja tegevuse ja/või tegevusetuse otsene või kaudne tagajärg?“

<sup>3</sup> Edaspidi „kohtuotsus *NA vs. Ühendkuningriik*“.

#### IV. Menetlus Euroopa Kohtus

20. 22. veebruari 2022. aasta eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtu kantseleisse samal päeval.

21. Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 23 ette nähtud tähtaja jooksul esitasid kirjalikud seisukohad põhikohtuasja kaebajad, Madalmaade, Belgia, Saksamaa ja Prantsuse valitsus ning Euroopa Komisjon.

22. 23. märtsi 2023. aasta kohtuistungil esitasid põhikohtuasja kaebajate, Madalmaade valitsuse ja komisjoni esindajad *ad litem* oma seisukohad suuliselt.

#### V. Õiguslik analüüs

##### A. Sissejuhatavad märkused

23. Peamised rahvusvahelised õigusaktid rahvusvahelise kaitse valdkonnas, eelkõige seoses pagulasseisundi ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega, on 28. juuli 1951. aasta Genfi konventsioon ja selle 31. jaanuari 1967. aasta protokoll pagulasseisundi kohta<sup>4</sup>. Direktiivi 2011/95 vastuvõtmisega kehtestati liidus uus kaitsevorm, nimelt „täiendav kaitse“. Kuna liidu seadusandja võttis selle direktiivi vastu nimelt ELTL artikli 78 lõike 2 punkti b alusel, kuulub see Euroopa ühist varjupaigasüsteemi käsitlevate meetmete raamistikku, mis sisaldavad „ühetaolist täiendava kaitse seisundit kolmandate riikide kodanikele, kes Euroopa varjupaika saamata vajavad rahvusvahelist kaitset“ (kohtujuristi kursiiv).

24. Täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastav isik direktiivi 2011/95 artikli 2 punkti f tähenduses on „kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnunud 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*“ (kohtujuristi kursiiv). Nimetatud artiklis on ette nähtud kolme liiki „suur kahju“, mille korral saab isikule, keda see ohustab, anda täiendava kaitse. Need on konkreetselt surmanuhtlus (punkt a), taotleja piinamine või ebainimlik või väärikut alandav kohtlemine või karistamine päritoluriigis (punkt b) ning suur ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatusetele juhusliku vägivalda tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul (punkt c).

25. Nii on direktiivis 2011/95 kindlaks määratud ühised kriteeriumid, millele peavad rahvusvahelise kaitse taotlejad vastama, et kvalifitseeruda täiendava kaitse saajaks, tagades seega, et kõik liikmesriigid kohaldavad neid kriteeriume. Nagu Euroopa Kohus õigesti märkis, on selle direktiivi eesmärk luua *ühetaoline täiendava kaitse süsteem*<sup>5</sup>. Liikmesriigi ametiasutuste ülesanne on hinnata faktilisi asjaolusid ja teha kindlaks, kas need kriteeriumid on käesoleval juhul täidetud, järgides seejuures kohtupraktikast tulenevaid juhiseid. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb selle direktiivi artikli 15 tõlgendamises ja avaldab kahetsust, et nende kriteeriumide kohaldamisel ei ole ühtset praktikat, on minu arvates tingimata vajalik, et Euroopa Kohus teeks esitatud küsimuste kohta selges sõnastuses otsuse, et tagada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi eeskirjade ühetaoline kohaldamine.

<sup>4</sup> Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)), mida on muudetud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga.

<sup>5</sup> 10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (mõiste „suur ja individuaalne oht“) (C-901/19, EU:C:2021:472, punkt 22).

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul sisuliselt täpsustada, kuidas tuleb taotlejale direktiivi 2011/95 artiklis 15 ette nähtud täiendava kaitse andmise analüüsis arvesse võtta ühelt poolt taotleja individuaalset seisundit ja isiklike asjaolusid ning teiselt poolt üldist olukorda päritoluriigis (esimene kuni kolmas küsimus). See kohus soovib samuti teada, kas teatud tingimustel tuleb täiendava kaitse saamise õiguse hindamisel arvesse võtta ka humanitaarolukorda (neljas küsimus). Käsitlen neid küsimusi nende esitamise järjekorras.

### **B. Esimene eelotsuse küsimus**

27. Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas direktiivi 2011/95 artiklit 15 koostoimes selle direktiivi artikli 2 punktiga g ja artikliga 4 ning harta artikliga 4 ja artikli 19 lõikega 2 tuleb tõlgendada nii, et selleks, et teha kindlaks, kas taotlejat ähvardab oht kannatada suurt kahju artikli 15 tähenduses, peavad pädevad asutused süstemaatiliselt analüüsima kõiki asjakohaseid aspekte nii taotleja „individuaalse seisundi“ ja „isiklike asjaolude“ kui ka „üldise olukorra“ osas päritoluriigis, enne kui selgitatakse, millist suure kahju kardetavat avaldumist saab nende aspektide põhjal tõendada.

*1. Kohustus hinnata rahvusvahelise kaitse taotlust individuaalselt, võttes arvesse kõiki päritoluriigiga seotud asjakohaseid aspekte ning taotleja individuaalset seisundit ja isiklike asjaolusid*

28. Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et nagu nähtub direktiivi 2013/32/EL<sup>6</sup> artikli 10 lõikest 3, peab asjaomase liikmesriigi menetlev ametiasutus tegema rahvusvahelise kaitse taotluse kohta otsuse pärast taotluse asjakohast läbivaatamist, nagu on nimetatud lõikes muu hulgas täpsustatud. Taotluse läbivaatamine menetleva ametiasutuse poolt, kellel peavad olema spetsiifilised vahendid ja valdkonna spetsialistidest töötajad, on selle direktiiviga kehtestatud ühiste menetluste oluline etapp<sup>7</sup>.

29. Seejärel tuleb märkida, et vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 4 lõikele 3 *vaadatakse rahvusvahelise kaitse taotlus läbi „individuaalselt“*, võttes arvesse selles artiklis nimetatud asjaolusid<sup>8</sup>. Punktis a peetakse silmas „kõiki asjaomaseid fakte, mis on seotud päritoluriigiga“, samas kui punktis c on viidatud taotleja „individuaalsele seisundile“ ja „isiklikele asjaoludele“. See säte on kohaldatav ka selle hindamisel, kas taotlejale tuleb anda täiendava kaitse seisund, kui teda ei saa pidada pagulaseks. Teisisõnu, isegi kui rahvusvahelise kaitse taotlus ei tugine taotleja olukorraga seotud asjaoludele, *nõuab see säte, et võetaks arvesse taotleja „individuaalset seisundit“ ja tema „isiklike asjaolusid“*.

30. Lisaks tuleb märkida, et vastupidi sellele, mida väidab Prantsuse valitsus, ei ole direktiivi 2011/95<sup>9</sup> artiklis 15 määratletud *suure kahju eri liikide vahel mingit hierarhilist või ajalist järjestust*, mistõttu ei saa sellest tuletada ühtegi argumenti, et väita, et taotleja „individuaalne seisund“ ja „isiklikud asjaolud“ (võrreldes olukorraga päritoluriigis) ei ole asjakohased

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60).

<sup>7</sup> 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punkt 64).

<sup>8</sup> 10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (mõiste „suur ja individuaalne oht“) (C-901/19, EU:C:2021:472, punkt 41).

<sup>9</sup> Vt selle kohta Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), *Guide pratique de l'EASO: Conditions à remplir pour bénéficiaire de la protection internationale* (Praktiline juhend. Rahvusvahelise kaitse saamise tingimused), aprill 2018, lk 27.



asjaoludena, mida tuleb tema rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel selle direktiivi artikli 15 punkti c alusel arvesse võtta. Vastupidi, see järeldus näib *toetavat tõlgendust, mis nõuab just seda, et neid tuleb* pädeva asutuse poolt läbiviidava hindamise raames *arvesse võtta*.

31. Seega näib mulle, et eespool viidatud sätetest tuleneb, et selleks et hinnata, kas taotleja seisaks päritoluriiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada suurt kahju selle direktiivi artikli 15 tähenduses, tuleb *alati arvesse võtta* nii taotleja „individuaalset seisundit“ ja „isiklike asjaolusid“ kui ka *kõiki asjaomaseid fakte*, mis on seotud päritoluriigiga, ja seega vajaduse korral ka „üldist olukorda“ kõnealuses „riigis“.

*2. Suure kahju avaldumised võivad samal ajal vastata mitmele kriteeriumile, mida tuleb sama rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel arvesse võtta*

32. Samas tuleb täpsustada, et see tähelepanek ei tähenda, et kahele eespool nimetatud asjaolule (esiteks taotleja individuaalne seisund ja isiklikud asjaolud ning teiseks üldine olukord päritoluriigis) omistatud tähendus on direktiivi 2011/95 artikli 15 punktide a, b ja c alusel hindamisel tingimata sama. Euroopa Kohus on oma praktikas juhtinud tähelepanu asjaolule, et nende punktide vahel on erinevusi, mida tuleb analüüsi parema mõistmise huvides lühidalt käsitleda.

33. Ühelt poolt, mis puutub põhjustesse, mis on toodud punktis a, nimelt „surmanuhtlus või hukkamine“, ja punktis b, nimelt „piinamine või ebainimlik [...] kohtlemine“, siis selline suur kahju hõlmab olukordi, kus täiendava kaitse taotlejat ähvardab *konkreetset* liiki kahju kannatamise oht<sup>10</sup>. Teiselt poolt kujutab direktiivi artikli 15 punktis c määratletud kahju, mis on „suur ja individuaalne oht [taotleja] elule või isikupuutumatusesele“, endast seevastu *üldisema* kahju ohtu. Konkreetse vägivalda asemel on viidatud laiemalt „ohule tsiviilisiku elule või isikupuutumatusesele“. Lisaks seostatakse seda ohtu üldise olukorraga relvastatud kokkupõrke puhul, millega kaasneb „juhuslik vägivald“, mis tähendab, et see võib laieneda isikutele nende isiklikust olukorrast olenemata<sup>11</sup>.

34. Need erinevused ei välista siiski *kattuvusi*: teatud juhtudel *võivad* suure kahju avaldumised *samal ajal vastata mitmele kriteeriumile*, mida tuleb sama rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel hinnata<sup>12</sup>. Seetõttu leian, et *kõiki asjakohaseid aspekte*, mis on seotud nii taotleja individuaalse seisundi ja isiklike asjaoludega kui ka üldise olukorraga päritoluriigis, *tuleb uurida ja hinnata vastastikusel seoses*, enne kui teha kindlaks, millise suure kahju avaldumise alla konkreetne juhtum direktiivi 2011/95 artikli 15 punktide a, b või c alusel kõige paremini liigitub.

35. Lisaks pean vajalikuks meenutada, et nagu Euroopa Kohus on otsustanud, tuleb artikli 15 punktis c viidatud „suurt ja individuaalset ohtu“ mõista nii, et see hõlmab kahju, mis on suunatud tsiviilisikute vastu nende isikut arvestamata, kui käimasolevat relvastatud kokkupõrget iseloomustava juhusliku vägivalda tase – mida hindavad täiendava kaitse taotluse saanud pädevad ametiasutused või liikmesriigi kohtud, kellele sellise taotluse rahuldumata jätmise otsuse peale on

<sup>10</sup> 10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (mõiste „suur ja individuaalne oht“) (C-901/19, EU:C:2021:472, punkt 25).

<sup>11</sup> 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punktid 32–34).

<sup>12</sup> Vt selle kohta EASO 2015. aasta jaanuarikuu aruande „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire“ lk 16.

kaebus esitatud – on nii kõrge, et on põhjendatud alus arvata, et tsiviilisik seisaks asjaomasesse riiki või asjaomasesse piirkonda tagasipöördumisel pelgalt territooriumil viibimise tõttu silmitsi direktiivi artikli 15 punktis c osutatud suure ohuga, mis on reaalne<sup>13</sup>.

36. Kuigi on tõsi, et direktiivi 2011/95 artikli 15 punkt c võib hõlmata sellist erandlikku olukorda, nagu on kirjeldatud eelmises punktis, täpsustas Euroopa Kohus, et see säte võib hõlmata ka muid olukordi, kus juhusliku vägivalla tase on väiksem, kuid mille puhul *on selline oht tingitud taotleja isiklikust olukorrast*. Nimelt, nagu Euroopa Kohus on oma praktikas sedastanud, on selle direktiivi artikli 15 punkti c kohaldamisel nii, et „mida rohkem on taotleja võimeline tõendama, et ta on *eriliselt puudutatud konkreetselt talle omaste asjaolude tõttu*, seda madalam on täiendava kaitse saamiseks nõutud juhusliku vägivalla tase“<sup>14</sup> (kohtujuristi kursiiv).

37. Kõik need asjaolud viivad järeldusele, et analüüsimisel, kas anda taotlejale täiendav kaitse direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c tähenduses, tuleb tingimata arvesse võtta mitte ainult päritoluriigi „üldist olukorda“, vaid vajaduse korral ka asjaolusid, mis puudutavad taotleja „individuaalset seisundit“ ja „isiklike asjaolusid“.

3. *Mõned põhimõtted, mis võivad olla liikmesriikide ametiasutustele suuniseks nende ülesannete täitmisel*

38. Lõpuks tuleb märkida, et kuna direktiiv 2011/95, direktiiv 2013/32 ega ükski muu liidu õigusnorm ei sisalda hindamisprotsessi struktuuri ja korralduse sõnaselgeid ning üksikasjalikke norme seoses direktiivi 2011/95 artikli 15 tähenduses suure kahju eri vormide hindamise vastastikuse sõltuvuse ja järjekorraga, siis on liikmesriikidel selles osas põhimõtteliselt teatav *kaalutusruum*.

39. Minu arvates võib eespool esitatud kaalutlustest, mis põhinevad asjakohaste sätete tõlgendamisel Euroopa Kohtu praktikat arvesse võttes, siiski tuletada rea *põhimõtteid, mis võivad liikmesriikide kaalutusruumi piirata*. Kuna neid põhimõtteid saab kasutada liikmesriikide ametiasutuste suuniseks nende ülesannete täitmisel, pean kohaseks need järgmiseks esitada.

40. Esiteks nähtub direktiivi 2011/95 artiklist 15, et liidu seadusandja on erinevaid võimaliku suure kahju vorme tahtlikult eristanud. Kõik selles artiklis nimetatud kolm suure kahju vormi kujutavad endast eraldiseisvat täiendava kaitse seisundi andmise alust. Seega peavad enne selle staatuse andmist *kõik* artikli 15 asjakohasest punktist tulenevad nõuded täidetud olema. Seega ei piisa sellest, kui on *osaliselt* täidetud artikli 15 ühe punkti nõuded ja *osaliselt* mõne muu punkti nõuded. Sellegipoolest võib olla samal ajal tegemist *mitme* suure kahju tekkimise reaalse ohuga selle sätte tähenduses.

41. Teiseks ja ilma et see piiraks eespool sätestatud, võivad olukorras, kus võib tekkida mitu suurt kahju direktiivi 2011/95 artikli 15 tähenduses, olla teatud asjaolud asjakohased samal ajal mitme suure kahju puhul. Sellisel juhul tuleb *kõnealuseid olulisi asjaolusid arvesse võtta kõikide võimalike suure kahju vormide hindamisel*. Nimelt, nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 29 selgitasin, on direktiivi 2011/95 artikli 4 lõikes 3 nõutud, et alati võetaks arvesse selles nimetatud „kõiki asjaomaseid fakte“, sealhulgas taotleja individuaalset seisundit ja isiklike asjaolusid ning

<sup>13</sup> 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 35) ning 10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (mõiste „suur ja individuaalne oht“) (C-901/19, EU:C:2021:472, punkt 28).

<sup>14</sup> 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 39) ja 30. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 31).

üldist olukorda päritoluriigis. Kooskõlas selle nõudega ei saa nõustuda sellega, et ühes liikmesriigis menetlev ametiasutus teatavaid potentsiaalselt asjaomaseid fakte ei analüüsi ega hinda üksnes formaalsel põhjusel, et taotleja esitas need asjaolud seoses ühe potentsiaalselt olulise kardetava kahju vormiga, kuid mitte teisega.

42. Kolmandaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel tuleb eristada kahte etappi<sup>15</sup>. Esimene etapp puudutab nende *faktiliste asjaolude esitamist*, mis võivad taotluse põhjendamisel olla tõendiks, samas kui teises etapis toimub nende tõendite *õiguslik hindamine*, mis seisneb otsustamises, kas käsitletavat juhtumit iseloomustavaid asjaolusid arvesse võttes saab pidada rahvusvahelise kaitse andmise tingimusi täidetuks. Direktiivi 2011/95 artikli 4 lõikes 1 ette nähtud koostöönouet kohaldatakse esimeses etapis, kuid mitte teises etapis. See *kahe hindamisetapi eristamine*, milles taotleja ja menetleva ametiasutuse vastutus erinevad, kinnitab, et sellel ametiasutusel ei ole võimalik võimalikku õiguslikku kvalifitseerimist ette nähes teatavaid potentsiaalselt asjaomaseid fakte kõrvale jätta. Selline lähenemine oleks vastuolus põhimõttega, et on kaks eraldi etappi, mida tuleb loogiliselt kohaldada järjest.

43. Neljandaks, eriti oluline aspekt, mida tuleb rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel direktiivi 2011/95 artikli 15 alusel arvesse võtta – mida selgitatakse üksikasjalikult teise eelotsuse küsimuse analüüsimisel –, puudutab küsimust, mil määral *ähvardab teatavat liiki kahju oht taotlejat konkreetselt*. Nagu Euroopa Kohus on otsustanud, ei ole selline „individualiseerimine“ oluline mitte ainult selleks, et teha kindlaks, kas taotleja olukorras on punktides a ja b määratletud suure kahju oht, vaid ka punktis c nimetatud kahju oht. Vastavalt n-ö sujuvale skaalale, mis on kohtupraktikas välja töötatud ja mida kohaldatakse punkti c suhtes, „mida rohkem on taotleja võimeline tõendama, et ta *on eriliselt puudutatud konkreetselt talle omaste asjaolude tõttu*, seda madalam on täiendava kaitse saamiseks nõutud juhusliku vägivalla tase“<sup>16</sup> (kohtujuristi kursiiv). Järelikult peab pädev asutus kindlaks tegema konkreetsel juhul nõutava „individualiseerimise“ taseme.

44. Vastavalt pädevuse jaotusele ELTL artikli 267 alusel toimivas eelotsusemenetluses on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas lähenemisviis, mida pädev asutus kasutas põhikohtuasja kaebajate rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisel, vastab eespool nimetatud liidu õiguse nõuetele.

#### 4. Vastus esimesele eelotsuse küsimusele

45. Eeltoodud kaalutlusi arvestades teen ettepaneku vastata esimesele küsimusele, et direktiivi 2011/95 artiklit 15 koostoimes selle artikli 4 lõikega 3 tuleb tõlgendada nii, et igas selles artiklis loetletud punktis, mis võivad olla konkreetsel juhul kõne all, tuleb rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel arvesse võtta eelkõige kõiki artikli 4 lõikes 3 loetletud asjaolusid, mille hulka kuuluvad taotleja individuaalne seisund ja isiklikud asjaolud ning kõik päritoluriigiga seotud asjaomased faktid, ning hindamisel tuleb eristada kahte etappi, mis puudutavad vastavalt niisuguste faktiliste asjaolude tuvastamist, mis võivad olla tõendiks taotluse põhjendamisel, ja nende asjaolude õiguslikku hindamist, ilma et oleks vaja hinnata kõiki artikli 15 erinevaid punkte.

<sup>15</sup> 22. novembri 2012. aasta kohtuotsus M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 44 jj) ning 2. detsembri 2014. aasta kohtuotsus A jt (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punkt 58).

<sup>16</sup> Vt käesoleva ettepaneku punkt 36.

### C. Teine eelotsuse küsimus

#### 1. EIÕK artiklit 3 käsitleva Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika asjakohasus

46. Teise eelotsuse küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c tuleb tõlgendada nii, et selle sätte tähenduses suure kahju ohu kindlakstegemiseks tuleb hinnata taotleja individuaalset olukorda ja isiklikke asjaolusid puudutavaid aspekte, ning kas see hindamine läheb kaugemale kontrollimisest, kas „individualiseerimise“ tingimus on täidetud niisugusena, nagu seda on nimetatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuses *NA vs. Ühendkuningriik*.

47. Eelotsusetaotlusest nähtub nimelt, et asja menetlev kohus soovib saada teavet eelkõige selle kohta, kas direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c tähenduses suure kahju kartuse põhjenduseks vajalikud asjaolud võivad olla ka muud individuaalsed asjaolud kui üksnes see, et isik on pärit piirkonnast, kus esineb „kõige äärmuslikumaid üldise vägivalla juhtumeid“ selle kohtuotsuse tähenduses – st kus vägivalla tase konkreetses riigis on nii kõrge, et isiku väljasaatmine sellesse riiki kujutab endast Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikliga 3 tagatud piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise keelu rikkumist.

48. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on otsustanud, et direktiivi 2011/95 artikli 15 punkt c võib hõlmata nii olukordi, mida iseloomustab juhusliku vägivalla tase, kui ka muid olukordi, kus vägivalla tase on väiksem, aga kus see oht on tingitud taotleja isikliku olukorda puudutavatest asjaoludest. Nagu ma esimese eelotsuse küsimuse analüüsimisel märkisin<sup>17</sup>, on Euroopa Kohus oma praktikas täpsustanud, et „mida rohkem on taotleja võimeline tõendama, et ta on *eriliselt puudutatud konkreetselt talle omaste asjaolude tõttu*, seda madalam on täiendava kaitse saamiseks nõutud juhusliku vägivalla tase“ (kohtujuristi kursiiv). Sellest järeldub, et selle sätte alusel läbiviidava analüüsi käigus on võimalik kohaldada „sujuvat skaalat“, mis põhineb eristamisel vastavalt juhusliku vägivalla võimalikele tasemetele ja vastavalt taotleja individuaalsele olukorrale, et hinnata, kas see taotleja võib nimetatud sätte alusel kaitse saada.

49. Mis puutub küsimusse, kas taotleja individuaalset olukorda ja isiklikke asjaolusid puudutavate aspektide hindamine, mis toimub direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c tähenduses suure kahju ohu kindlakstegemise raames, läheb kaugemale niisuguse „individualiseerimise“ tingimuse täitmise kontrollimisest, mida EIK nimetas kohtuotsuses *NA vs. Ühendkuningriik*, siis tuleb meenutada, et Euroopa Kohus otsustas 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsuses *Elgafaji* (C-465/07, EU:C:2009:94), et direktiivi 2011/95 artikli 15 punkt b vastab sisuliselt EIÕK artiklile 3. Seevastu juhul, kui selle direktiivi artikli 15 punkt c nimetatud sättest erineb, *tuleb seda tõlgendada autonoomselt, järgides samas põhiõigusi, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga*<sup>18</sup>. Euroopa Kohus lisas kohtuotsusele *NA vs. Ühendkuningriik* viidates, et selles direktiivi 2011/95 artikli 15 punktile c koostoimes selle direktiivi artikli 2 punktiga e antud tõlgendus on täielikult kooskõlas EIÕKga, sealhulgas EIÕK artiklit 3 käsitleva Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Vt käesoleva ettepaneku punkt 36.

<sup>18</sup> 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus *Elgafaji* (C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 28).

<sup>19</sup> 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus *Elgafaji* (C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 44).

50. Lissaboni lepingu jõustumisega muutus harta õiguslikult siduvaks ja sellel on aluslepingutega samaväärne õigusjõud, nagu on ette nähtud ELL artikli 6 lõikes 1. Harta on seega nüüd liidu õiguskorras põhiõiguste kaitsmisel peamine lähtepunkt. See just järeldubki direktiivi 2011/95 põhjendusest 16. Siiski on oluline täpsustada, et EIÕKga – ja seega ka Euroopa Inimõiguste Kohtu vastava praktikaga – tagatud põhiõigused *säilitavad* liidu õiguskorras *oma tähtsuse*. Harta artikli 52 lõikes 3 on nimelt sätestatud, et hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕKga tagatud õigustele, on samad, mis on neile EIÕKga ette nähtud.

51. Mis konkreetsemalt EIÕK artiklisse 3 puutub, siis selles sisalduv põhiõigus vastab harta artiklis 4 sätestatud põhiõigusele. Nagu ma oma ettepanekus kohtuasjas Bundesrepublik Deutschland (mõiste „suur ja individuaalne oht“) märkisin, on viimati nimetatud sätel seega sama tähendus ja ulatus nagu esimesel<sup>20</sup>. Seega võib Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika – eelkõige EIÕK artikli 3 osas ja kuhu kuulub kohtuotsus *NA vs. Ühendkuningriik* – olla direktiivi 2011/95 sätete tõlgendamisel asjakohane.

*2. Muud taotleja „individuaalse seisundi“ või „isiklike asjaoludega“ seotud aspektid, mida tuleb arvesse võtta*

52. Samas tuleb täpsustada, et kuna direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c tuleb tõlgendada *autonoomselt*, nagu märkis Euroopa Kohus, ei piirdu isiklike asjaolude hindamine selle sätte seisukohast niisuguse „individualiseerimise“ tingimuse kontrollimisega, mida Euroopa Inimõiguste Kohus eespool viidatud kohtuotsuses mainis. Seetõttu näib mulle, et isiklike asjaolude hindamine direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c alusel läheb selle „individualiseerimise“ tingimuse täitmise kontrollimisest kaugemale.

53. Nagu ma eespool viidatud kohtuasjas Bundesrepublik Deutschland (mõiste „suur ja individuaalne oht“)<sup>21</sup> esitatud ettepanekus juba märkisin, tuleneb Euroopa Kohtu praktikast selgelt, et kuigi direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c kohaldamine ei eelda esmajärjekorras taotleja isikliku olukorra analüüsimist, tuleb seda sätet tõlgendada koostoimes sama direktiivi artikli 4 lõikega 4 ning taotlejat puudutavaid isiklikku laadi asjaolusid võib vajaduse korral arvesse võtta selle hindamisel, kas esineb suur ja individuaalne oht artikli 15 punkti c tähenduses<sup>22</sup>.

54. Direktiivi 2011/95 artikli 4 lõikes 4 on sätestatud, et „[a]sjaolu, et taotlejat on juba taga kiusatud või talle on tekitatud suurt kahju või teda on ähvardatud taga kiusata või talle suurt kahju tekitada, on arvestatav märk taotleja põhjendatud tagakiusamishirmu või suure kahju kannatamise reaalse ohu kohta, kui puudub mõjuv põhjus arvata, et kõnealune tagakiusamine või suur kahju ei kordu“ (kohtujuristi kursiiv). Seega ei saa välistada, et direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c tähenduses „suure ja individuaalse ohu“ tuvastamine võib põhineda *samadel asjaoludel*, mida võetakse arvesse nende „piinamise või ebainimliku või väarikust alandava kohtlemise“ aktide tuvastamisel, mille puhul peab taotleja tõendama, et nende oht teda eriliselt ähvardab artikli 15 punkti b tähenduses.

55. Lisaks tunnistan, et ma nõustun Saksamaa valitsuse pakutud tõlgendusega, mille kohaselt tuleb arvesse võtta ka teatavaid taotleja individuaalse seisundi või isikliku olukorraga seotud asjaolusid, *mis võivad suurendada vägivalda ohvriks langemise ohtu* riigisisese või rahvusvahelise

<sup>20</sup> C-901/19 (EU:C:2021:116, punkt 49).

<sup>21</sup> C-901/19 (EU:C:2021:116, punkt 24).

<sup>22</sup> 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus *Elgafaji* (C-465/07, EU:C:2009:94, punktid 39 ja 40).

relvastatud kokkupõrke puhul<sup>23</sup>. Nende asjaolude hulka kuulub nimelt *elukutse*, näiteks juhul, kui arstil, advokaadil või tõlgil on oma tegevusest tingitud erilised ohud. Kuigi kõiki asjaolusid, mis võivad suurendada isiku vägivalla ohvriks langemise ohtu, *ei ole võimalik ammendavalt loetleda*, leian, et kasutatav lähenemisviis on piisavalt selge selleks, et suurendada pädevate asutuste teadlikkust.

### 3. *Vastus teisele eelotsuse küsimusele*

56. Eespool esitatud põhjustel leian, et teisele küsimusele tuleb vastata, et direktiivi 2011/95 artiklit 15 koostoimes selle direktiivi artikli 4 lõigetega 3 ja 4 tuleb tõlgendada nii, et taotleja individuaalset seisundit ja isiklikke asjaolusid, sealhulgas tema elukutset, tuleb selle direktiivi artikli 15 punkti c alusel hindamisel arvesse võtta, kui need asjaolud suurendavad konkreetset ohtu, et rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul ähvardab teda juhusliku vägivalla tõttu suur ja individuaalne oht elule või isikupuutumatusse.

### D. *Kolmas eelotsuse küsimus*

57. Kolmanda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti b tuleb tõlgendada nii, et eespool viidatud „sujuvat skaalat“, mida kohaldatakse hindamisel selle artikli punkti c alusel, tuleb kohaldada ka hindamisel punkti b alusel.

58. Sellega seoses tuleb märkida, et see „sujuv skaala“ puudutab *juhusliku vägivalla taset* riigisisese või rahvusvahelise relvastatud kokkupõrke puhul ning võimaldab kindlaks teha, kas sellise juhusliku vägivalla tase, mis võib põhjustada suurt ja individuaalset ohtu tsiviilisiku elule või isikupuutumatusse, on nii kõrge, et on piisavalt alust arvata, et päritoluriiki tagasipöördumisel seisaks see isik silmitsi *reaalse ohuga kannatada suurt kahju*, millele on osutatud direktiivi 2011/95 artikli 2 punktis f koostoimes artikli 15 punktiga c.

59. Seevastu selle direktiivi artikli 15 punktides a ja b nimetatud suur kahju hõlmab erinevaid olukordi, kus taotlejat ähvardab *konkreetselt oht kannatada kahju*, mis nõuab tema isiklikku olukorda iseloomustavate asjaolude põhjal individuaalset käsitlemist.

60. Arvestades, et artikli 15 punkt b ei eelda, et tegemist oleks olukorraga, kus esineb teatav juhusliku vägivalla tase, leian, et see „sujuv skaala“ *ei ole* punkti b alusel hindamisel *asjakohane*.

61. Neil põhjustel tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti b tuleb tõlgendada nii, et „sujuv skaala“, mida Euroopa Kohtu praktika kohaselt kohaldatakse selle artikli punkti c alusel hindamisel, *ei ole* esimesena nimetatud sätte suhtes *kohaldatav*.

### E. *Neljas eelotsuse küsimus*

62. Neljanda eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas taotlejale direktiivi 2011/95 artikli 15 punktis c ette nähtud kaitse andmist analüüsid on võimalik *arvesse võtta humanitaarset hädaolukorda* päritoluriigis.

<sup>23</sup> Vt selle kohta Storey, H., *EU immigration and asylum law*, Kay Hailbronner/Daniel Thym (ed.), München, 2016, D III osa, artikkel 15, lk 1238, punkt 16, kes on seisukohal, et direktiivi 2011/95 artikli 15 punkt c võib isikuid kaitsta, kui nad suudavad tõendada, et neid ähvardavad „nende individuaalsete omaduste“ tõttu ohud.

63. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 sätestatud menetlus Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöövahend, mille abil annab Euroopa Kohus liikmesriikide kohtutele liidu õiguse tõlgenduse, mida need kohtud vajavad nende menetluses olevate vaidluste lahendamiseks<sup>24</sup>. Selle koostöö raames on asja menetleval liikmesriigi kohtul kõige parem võimalus hinnata kohtuasja eripära arvesse võttes nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Euroopa Kohtul on siiski kohustus oma pädevuse hindamiseks vajaduse korral kontrollida asjaolusid, mille alusel liikmesriigi kohus eelotsusetaotluse esitas, ja eelkõige *teha kindlaks, kas taotletud liidu õiguse tõlgendamisel on seos põhikohtuasja asjaolude ja esemega*, et Euroopa Kohus ei peaks koostama nõuandvaid arvamusi üldistes või hüpoteetilistes küsimustes. Kui selgub, et esitatud küsimus on vaidluse lahendamiseks ilmselgelt asjakohatu, peab Euroopa Kohus lõpetama kohtuasja otsust tegemata<sup>25</sup>. Nagu ma järgmiseks selgitan, tekitab neljanda küsimuse analüüsimine raskusi, mis on minu arvates eelotsusetaotluse tähelepanelikult ja heatahtlikult tõlgendamisele vaatamata ületamatud selleks, et saaks järeldada, et see küsimus on vastuvõetav.

64. Esiteks ei märgi eelotsusetaotluse esitanud kohus sõnaselgelt, *millist* direktiivi 2011/95 artikli 15 *punkti* see küsimus puudutab. Küsimuse esitamise kontekstist siiski nähtub, et see puudutab punkti c tõlgendamist. Lisaks ei selgita eelotsusetaotluse esitanud kohus, *mida tuleb mõista „humanitaarolukorra“ all*. Eelotsusetaotluses esitatud selgitused võimaldavad siiski järeldada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab olukordadele, mida iseloomustab *selliste põhiteenuste nagu toit, vesi või arstiabi karjув puudus*, mistõttu on ilmselt tegemist „humanitaarse hädaolukorraga“. Samas, isegi kui eeldada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab silmas selliseid asjaolusid, tuleb tõdeda, et *eelotsusetaotlusest ei nähtu, et kaebajad oleksid täpselt kirjeldatud olukorras*. Lihtsalt üldine viide rahvusvaheliste organisatsioonide koostatud aruannetele üldise olukorra kohta päritoluriigis ei saa asendada taotleja olukorra juhtumipõhist hindamist.

65. Nimelt, kuigi kaebajad kinnitasid, et „rasked elutingimused, näiteks et neil ei olnud mootorikütust, joogivett ega elektrit, oli üks [nende] lahkumise põhjuseid“, on siiski tõsi, et direktiivis 2011/95 on kehtestatud *suure kahju kannatamise reaalse ohu kohta ranged nõuded*<sup>26</sup>. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt rõhutanud, kohustab see direktiiv liikmesriike tuvastama „isikud, kes rahvusvahelist kaitset *tõesti vajavad*“<sup>27</sup> (kohtujuristi kursiiv). Seda silmas pidades leidis Euroopa Kohus seoses kolmanda riigi kodaniku tervisliku seisundi halvenemise ohuga, et „päritoluriigi tervishoiusüsteemi üldine puudulikkus“ *ei kuulu selle direktiivi artikli 15 punkti c kohaldamisalasse*<sup>28</sup>. Euroopa Kohus leidis samuti, et pelk objektiiivne tõdemus „riigi üldise olukorraga seotud riskide kohta“ ei ole põhimõtteliselt piisav tõendamaks, et selles õigusnormis sätestatud tingimused on konkreetse isiku puhul täidetud<sup>29</sup>.

66. Seda tõlgendust kinnitab direktiivi põhjendus 35, millest nähtub, et „[r]iskid, millega riigi elanikkond või elanikkonna osa üldiselt kokku puutub, *ei tekita tavaliselt* iseenesest individuaalset ohtu, mida võiks määratleda suure kahjuna“ (kohtujuristi kursiiv). Eeltoodust tuleneb, et niisugust olukorda, nagu on kirjeldanud kaebajad, ei saa pidada ühe direktiivi 2011/95 artikli 15 punktis c

<sup>24</sup> 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 17).

<sup>25</sup> 24. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punkt 38).

<sup>26</sup> 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 37).

<sup>27</sup> 30. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punkt 33), 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 37) ning 10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Bundesrepublik Deutschland (mõiste „suur ja individuaalne oht“) (C-901/19, EU:C:2021:472, punkt 44).

<sup>28</sup> 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 31).

<sup>29</sup> 17. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punkt 37).

nimetatud juhtumi alla kuuluvaks, kui tahes rasked asjaolud asjaomaste isikute jaoks ka ei oleks. Neil põhjustel näib seos eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimuse ja kohtuasja aluseks olevate asjaolude vahel vähemalt vaieldav. Neljas küsimus on minu arvates seega hüpoteetiline.

67. Teiseks tuleb märkida, et eelotsusetaotlusest ei nähtu, et põhikohtuasjas kõne all olev humanitaarolukord on *suure kahju põhjustaja tegevuse ja/või tegevusetuse otsene või kaudne tagajärg*, nagu eeldab esitatud küsimus. Eelotsusetaotluses ei ole täpsustatud, kes on asjaomane kahju põhjustaja, milles selle kahju põhjustaja konkreetne tegevus ja/või tegevusetus seisneb, kas see pandi toime tahtlikult või tahtmatult või milline on täpne seos humanitaarolukorra ning tegevuse ja/või tegevusetuse vahel. Selles kontekstis tuleb aga meenutada, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt saab täiendava kaitse anda üksnes juhul, *kui oht on* direktiivi 2011/95 artiklis 6 nimetatud isiku *tahtliku käitumise tagajärg*<sup>30</sup>. Euroopa Kohtu sõnul asjaolu, et selles õigusnormis on esitatud loetelu suure kahju põhjustajatest, „kinnitab arusaama, et *nimetatud kahju peab olema tekkinud kolmanda osapoole tegevuse tõttu*“<sup>31</sup> (kohtujuristi kursiiv).

68. Kõnealuse direktiivi artikli 15 punkti c kohaselt tähendab see, et sellist kaitset võib anda juhul, kui suur ja individuaalne oht on juhusliku vägivalla *piisavalt otsene tagajärg*. Kuna käesoleval juhul puudub vajalik teave kaebajate konkreetse olukorra kohta, eelkõige *väidetavalt asjaga seotud isikute täpse identiteedi* kohta, ei ole esitatud küsimusele võimalik vastata, välja arvatud juhul, kui juhindutakse hüpoteetilistest kaalutlustest, mis on käesoleva ettepaneku punktis 63 viidatud kohtupraktika kohaselt välistatud.

69. Kolmandaks jääb paratamatult mulje, et eelotsusetaotluse eesmärk on tegelikult paluda Euroopa Kohtul *lisada* direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c *täiendavad nõuded*, hoolimata selle sätte selgest ja ammendavast sõnastusest. On vaieldamatu, et selles sättes ei ole mainitud „humanitaarset hädaolukorda“ ühe juhtumina, mis võib anda õiguse täiendavale kaitsele. Juba selle sätte sõnastusega on vastuolus tõlgendus, mis võiks sellist olukorda hõlmata. Leian seega, et „humanitaarne hädaolukord“ *ei kuulu selle sätte kohaldamisalasse*<sup>32</sup>.

70. Lisaks näib mulle, et selline tõlgendus, kui Euroopa Kohus peaks seda kaaluma, oleks problemaatiline mitte ainult eespool esitatud argumentide tõttu, vaid tooks *liikmesriikide ametiasutustele kaasa ka kohaldamisraskusi*, seda enam, et ei ole selge, kuidas lisanõuded – mis tuleks lisada kohtuliku õigusloome teel – kuuluksid direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c. Eelkõige tekitab „humanitaarse hädaolukorra“ ja selles sättes sõnaselgelt nimetatud nõuete vaheline suhe palju küsimusi. Niisuguse lähenemisega seotud raskused näivad mulle viitavat sellele, et liidu seadusandja kavatsus ei saanud olla nõustuda eespool nimetatud sätte kohaldamisala sellise laiendamisega ilma reformi ette nägemata<sup>33</sup>. Minu arvates on ainult liidu seadusandja ülesanne tagada õiguskindlus, muutes vajaduse korral direktiivi 2011/95.

71. Eelmistes punktides esitatud põhjustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada neljas küsimus vastuvõetamatuks.

<sup>30</sup> 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 31).

<sup>31</sup> 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 35).

<sup>32</sup> Võib täheldada teatavat analoogiat käesoleva ettepaneku punktis 65 viidatud kohtupraktikaga, mille kohaselt ei kuulu konkreetset juhtumid direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c kohaldamisalasse.

<sup>33</sup> Oma ettepanekus kohtuasjas Bundesrepublik Deutschland (mõiste „suur ja individuaalne oht“) (C-901/19, EU:C:2021:116, punkt 56) märkisin ma, et direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti c sõnastus on liikmesriikidevahelise kompromissi tulemus. Nimelt nähtub selle sätte kujunemisloost, et selle üle toimus nõukogus vastuolulisi arutelusid (vt selle kohta Storey, H., *op. cit.*, lk 1235, punkt 6).



## VI. Ettepanek

72. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschi (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, artiklit 15 koostoimes selle direktiivi artikli 4 lõikega 3

tuleb tõlgendada nii, et

igas selles artiklis loetletud punktis, mis võivad olla konkreetsel juhul kõne all, tuleb rahvusvahelise kaitse taotluse hindamisel arvesse võtta eelkõige kõiki selle direktiivi artikli 4 lõikes 3 loetletud asjaolusid, mille hulka kuuluvad taotleja individuaalne seisund ja isiklikud asjaolud ning kõik päritoluriigiga seotud asjaomased faktid, ning hindamisel tuleb eristada kahte etappi, mis puudutavad vastavalt niisuguste faktiliste asjaolude tuvastamist, mis võivad olla tõendiks taotluse põhjendamisel, ja nende asjaolude õiguslikku hindamist, ilma et oleks vaja hinnata kõiki artikli 15 erinevaid punkte.

2. Direktiivi 2011/95 artiklit 15 koostoimes selle direktiivi artikli 4 lõigetega 3 ja 4

tuleb tõlgendada nii, et

taotleja individuaalset seisundit ja isiklike asjaolusid, sealhulgas tema elukutset, tuleb selle direktiivi artikli 15 punkti c alusel hindamisel arvesse võtta, kui need asjaolud suurendavad konkreetset ohtu, et rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul ähvardab teda juhusliku vägivalla tõttu suur ja individuaalne oht elule või isikupuutumatusele.

3. Direktiivi 2011/95 artikli 15 punkti b

tuleb tõlgendada nii, et

„sujuv skaala“, mida Euroopa Kohtu praktika kohaselt kohaldatakse selle artikli punkti c alusel hindamisel, ei ole esimesena nimetatud sätte suhtes kohaldatav.

4. Neljas küsimus on vastuvõetamatu.