



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

30. jaanuar 2014*

Direktiiv 2004/83/EÜ — Pagulase staatuse või täiendava kaitse seisundi andmise miinimumnõuded — Täiendava kaitse nõuetele vastav isik — Artikli 15 punkt c — Tõsine ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatusse juhusliku vägivalla tõttu relvastatud kokkupõrke puhul — Mõiste „riigisisene relvastatud kokkupõrge” — Tõlgendamine rahvusvahelisest humanitaarõigusest sõltumatult — Hindamiskriteeriumid

Kohtuasjas C-285/12,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Belgia) 16. mai 2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. juuni 2012, menetluses

Aboubacar Diakité

versus

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen (ettekandja), Euroopa Kohtu asepresident neljanda koja kohtuniku ülesannetes K. Lenaerts, kohtunikud M. Safjan, J. Malenovský ja A. Prechal,

kohtujurist: P. Mengozzi,

kohtusekretär: ametnik V. Tourrès,

arvestades kirjalikus menetluses ja 29. mai 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- A. Diakité, esindaja: *avocate* D. Caccamisi,
- Belgia valitsus, esindajad: T. Materne ja C. Pochet,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze, N. Graf Vitzthum ja B. Beutler,
- Prantsusmaa valitsus, esindaja: D. Colas,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: L. Christie ja A. Robertson, keda abistas *barrister* J. Simor,
- Euroopa Komisjon, esindaja: M. Condou-Durande,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

olles 18. juuli 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada 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 L 304, lk 2, parandus ELT 2005, L 204, lk 24; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96, edaspidi „direktiiv”) artikli 15 punkti c.
- 2 Taotlus on esitatud Guinea kodaniku A. Diakité ja Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides'i (pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinik, edaspidi „Commissaire général”) vahelises vaidluses, mis puudutab viimase otsust keelduda A. Diakitéle täiendava kaitse seisundi andmisest.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

- 3 Genfi 12. augusti 1949. aasta nelja konventsiooni – vastavalt: I konventsioon haavatud ja haigete sõjaväelaste olukorra parandamise kohta maismaal; II konventsioon haavatud, haigete ja merehädas sõjaväelaste olukorra parandamise kohta merel; III konventsioon sõjavangide kohtlemise kohta ning IV konventsioon tsiviilisikute sõjaaegse kaitse kohta (edaspidi „neli Genfi konventsiooni”) – ühises artiklis 3 on sätestatud:

„Kui lepingupoole territooriumil tekib relvakonflikt, mis ei ole rahvusvaheline, peab konfliktiosaline kohaldama vähemalt järgmisi sätteid:

- 1) Sõjategevusest aktiivselt mitte osa võtvaid isikuid, sealhulgas relvajõudude liikmeid, kes on alistunud ja neid, kes on jäänud võitlusvõimetuks (*hors de combat*) haiguse, haavata saamise või kinnipidamise tagajärjel või muul põhjusel, tuleb igas olukorras kohelda humaanselt [...]

Seetõttu on eelpool nimetatud isikute suhtes alati [...] keelatud järgmised toimingud:

- a) vägivald elu ja isiku vastu [...]

[...]

- c) isikliku au haavamine, esmajoones alandav ja alavääristav kohtlemine;

[...]”

- 4 Genfi 12. augusti 1949. aasta konventsioonide 8. juuni 1977. aasta lisaprotokolli siseriiklike relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta (II protokoll) artiklis 1 on sätestatud:

„1. Käesolevat protokoll, mis täpsustab ja täiendab [nelja Genfi konventsiooni] ühist artiklit 3 selle kohaldamise tingimusi muutmata, rakendatakse nende relvakonfliktide puhul, mis ei ole määratletud [nelja Genfi konventsiooni] I lisaprotokolli rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta (I protokoll) artiklis 1, ja mis toimuvad lepingupoole territooriumil tema relvajõudude ja

teisitimõtlejate relvajõudude või muude organiseeritud relvastatud rühmituste vahel, kes kellegi juhtimisel kontrollivad tema territooriumi nii, et neil on võimalik läbi viia pidevaid ja kooskõlastatud sõjalisi operatsioone ja rakendada käesolevat protokollit.

2. Käesolevat protokollit ei rakendata siserahutuste ja -pingete korral, nagu massilised korratud, isoleeritud ja juhuslikud vägivallaaktid ja teised samalaadsed aktid, mis ei ole relvakonfliktid.”

Liidu õigus

5 Direktiivi põhjendused 5, 6 ja 24 on sõnastatud järgmiselt:

„(5) Tampere järeldustes nähakse ette ka see, et pagulasseisundit reguleerivaid eeskirju tuleks täiendada täiendava kaitse vorme käsitlevate meetmetega, pakkudes asjakohast staatust igale sellist kaitset vajavale isikule.

(6) Käesoleva direktiivi põhieesmärk on ühelt poolt tagada, et liikmesriigid kohaldavad ühiseid kriteeriume isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele, ja teiselt poolt tagada, et neile isikutele on kõigis liikmesriikides kättesaadav hüvitiste minimaalne tase.

[...]

(24) Samuti tuleks sätestada täiendava kaitse seisundi määratlemise ja sisu miinimumnõuded. Täiendav kaitse peaks täiendama ja lisanduma [28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonis (*Recueil des traités des Nations unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954))] sätestatud pagulaste kaitsele.”

6 Direktiivi artikli 2 punkti e kohaselt kasutatakse käesolevas direktiivis järgmisi mõisteid: „*täiendava kaitse nõuetele vastav isik* – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnenud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasema alalise elukoha riiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsist kahju vastavalt artiklile 15 [...] ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla”.

7 Direktiivi artikkel 15 „Tõsine kahju” näeb ette:

„Tõsine kahju seisneb järgmises:

[...]

c) tõsine ja individuaalne oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatusel juhuliku vägivalla tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul.”

Belgia õigus

- 8 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riiki sisenemise, riigis viibimise ja sinna elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; edaspidi „15. detsembri 1980. aasta seadus”) artiklis 48/4 on sätestatud:

„1. Täiendava kaitse seisund antakse välismaalasele, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei kohaldata artiklit 9b ning kellega seoses on ilmnenu põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasema alalise elukoha riiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada tõsisest kahju vastavalt lõikele 2, ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla [...]

2. Tõsine kahju on:

[...]

- c) tõsine oht tsiviilisiku elule või isikupuutumatussele juhusliku vägivalda tõttu riigisisese või rahvusvahelise relvastatud kokkupõrke puhul”.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 9 A. Diakité esitas 21. veebruaril 2008 esimese varjupaigataotluse Belgias, viidates tagakiusamisele ja vägivallale, mille all ta kannatas oma päritoluriigis seetõttu, et ta osales protestiliikumistes võimaloleva valitsuse vastu.
- 10 Commissaire général keeldus A. Diakité pagulasseisundi tunnustamisest ja talle täiendava kaitse andmisest. Conseil du contentieux des étrangers (kõrgem halduskohus välismaalaste küsimustega seonduvates asjades) jättis selle topeltotsuse jõusse.
- 11 Ilma et A. Diakité oleks vahepealsel ajal oma päritoluriiki tagasi läinud, esitas ta 15. juulil 2010 Belgia ametivõimudele teise varjupaigataotluse.
- 12 Commissaire général tegi 22. oktoobril 2010 uue otsuse pagulasseisundi tunnustamisest ja täiendava kaitse seisundi andmisest keeldumise kohta. Täiendava kaitse andmisest keeldumist põhjendati tõdemusega, et Guineas puudub juhusliku vägivalla või relvastatud kokkupõrke olukord 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 48/4 lõike 2 tähenduses.
- 13 Kõnealuse topeltotsuse peale esitati kaebus Conseil du contentieux des étrangers'ile, kes jättis 6. mai 2011. aasta otsusega jõusse Commissaire générali mõlemad keeldumised.
- 14 Conseil d'État'le esitatud kassatsioonkaebuses kritiseerib A. Diakité Conseil du contentieux des étrangers'i otsust seetõttu, et tuvastamaks, et 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 48/4 lõikes 2 nõutud relvastatud kokkupõrke esinemise tingimus ei ole täidetud, on Conseil du contentieux des étrangers võtnud aluseks endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtu välja töötatud relvastatud kokkupõrke määratluse.
- 15 Sellega seoses leiab Conseil d'État, et võttes arvesse 17. veebruari 2009. aasta otsust kohtuasjas C-465/07: Elgafaji (EKL 2009, lk I-921), ei ole välistatud, nagu väidab A. Diakité, et mõistet „relvastatud kokkupõrge” direktiivi artikli 15 punkti c tähenduses võib tõlgendada sõltumatult ning sellel võib olla teistsugune tähendus kui see, mis võeti kasutusele endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtu praktikas.

- 16 Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [...] direktiivi artikli 15 punkti c tuleb tõlgendada nii, et see õigusnorm pakub kaitset vaid niisuguses „riigisisese relvastatud kokkupõrke” olukorras, nagu seda tõlgendatakse rahvusvahelises humanitaarõiguses, lähtudes eelkõige [...] nelja Genfi konventsiooni ühisest artiklist 3?

Kui [...] direktiivi artikli 15 punktis c kasutatud mõistet „riigisisene relvastatud kokkupõrge” tuleb tõlgendada sõltumatult [...] nelja Genfi konventsiooni ühisest artiklist 3, siis milliste kriteeriumide põhjal tuleb sellisel juhul hinnata „riigisisese relvastatud kokkupõrke” esinemist?”

Eelotsuse küsimus

- 17 Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi artikli 15 punkti c tuleb tõlgendada nii, et riigisisese relvastatud kokkupõrke esinemist tuleb hinnata rahvusvahelise humanitaarõiguse kehtestatud kriteeriumide alusel, ja kui mitte, siis millistest kriteeriumidest lähtuvalt tuleb hinnata sellise kokkupõrke olemasolu, et teha kindlaks, kas kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik vastab täiendava kaitse nõuetele.
- 18 Selles osas tuleb meenutada, et direktiivi artiklis 15 määratletud kolm tõsise kahju tüüpi kujutavad endast tingimusi, mis peavad olema täidetud, et isikut saaks lugeda täiendava kaitse nõuetele vastavaks isikuks, kui vastavalt selle direktiivi artikli 2 punktile e on põhjendatud alus arvata, et taotleja seisaks asjaomasesse riiki tagasipöördumisel silmitsi reaalse ohuga kannatada sellist kahju (eespool viidatud kohtuotsus Elgafaji, punkt 31).
- 19 Direktiivi artikli 15 punktis c määratletud kahju seisneb tõsises ja individuaalses ohus tsiviilisiku elule või isikupuutumatusel juhusliku vägivalla tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul.
- 20 Selles suhtes on oluline märkida, et liidu seadusandja on kasutanud väljendit „rahvusvaheline või riigisisene relvastatud kokkupõrge”, mis erineb rahvusvahelise humanitaarõiguse aluseks olevatest mõistetest, kusjuures rahvusvaheline humanitaarõigus eristab ühelt poolt „rahvusvahelisi relvakonflikte” ja teiselt poolt „relvakonflikte, mis ei ole rahvusvahelised”.
- 21 Neil asjaoludel tuleb järeldada, et liidu seadusandja soovis anda täiendava kaitse asjaomastele isikutele mitte ainult rahvusvaheliste relvakonfliktide ja relvakonfliktide puhul, mis ei ole rahvusvahelised – nagu on määratletud rahvusvahelises humanitaarõiguses –, vaid ka riigisiseste relvastatud kokkupõrgete korral, kui neid kokkupõrkeid iseloomustab juhusliku vägivalla kasutamine. Selles osas ei ole vajalik, et esineksid kõik kriteeriumid, millele viitavad nelja Genfi konventsiooni ühine artikkel 3 ja 8. juuni 1977. aasta II lisaprotokoll – mis täpsustab ja täiendab seda artiklit – artikli 1 lõige 1.
- 22 Lisaks tuleb märkida, et rahvusvaheline humanitaarõigus reguleerib rahvusvaheliste relvakonfliktide ja selliste relvakonfliktide läbiviimist, mis ei ole rahvusvahelised, mis tähendab, et rahvusvahelise humanitaarõiguse kehtestatud eeskirjade kohaldamise tingimuseks on sellise konflikti esinemine (Endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtu apellatsioonikoja 2. oktoobri 1995. aasta otsus, prokurör vs. Dusko Tadic *alias* „Dule”, kohtuasi nr IT-94-AR72, punkt 67).
- 23 Kuigi rahvusvahelise humanitaarõiguse eesmärk on esmajoonel pakkuda konfliktipiirkonnas kaitset tsiviilelanikele, piirates sõja mõju isikutele ja varale, ei näe see erinevalt direktiivi artikli 2 punktist e koostoimes sama direktiivi artikli 15 punktiga c ette, et teatavatele väljaspool konfliktipiirkonda ja konflikti osapoolte territooriumi asuvatele isikutele antakse rahvusvaheline kaitse. Rahvusvahelises

humanitaarõiguses kasutatavate sõjalise konflikti mõiste definitsioonide eesmärk ei ole seega määratleda olukordi, mil selline kaitse oleks vajalik ja liikmesriikide pädevad asutused peaksid seda andma.

- 24 Üldisemalt on oluline rõhutada, et – nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 66 ja 67 – rahvusvaheline humanitaarõigus ja direktiivis ette nähtud täiendava kaitse kord taotleavad erinevaid eesmärke ja kehtestavad selgelt eraldatud kaitse mehhanismid.
- 25 Lisaks, nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 70, on rahvusvahelise humanitaarõiguse teatavate rikkumiste eest ette nähtud individuaalne kriminaalvastutus. Selle asjaolu tõttu on humanitaarõigusel väga tugevad sidemed rahvusvahelise karistusõigusega, samas kui direktiivis kehtestatud täiendava kaitse mehhanismi puhul niisugune suhe puudub.
- 26 Eiramata kummagi korra oma valdkonda, mis on määratletud vastavalt rahvusvahelises humanitaarõiguses ja direktiivi artikli 2 punktis e koostoimes selle direktiivi artikli 15 punktiga c, ei saa viimati nimetatud korra kasutamist seepärast seada sõltuvusse selle tuvastamisest, et esimese korra kohaldamise tingimused on täidetud.
- 27 Järelikult, kuna direktiivis puudub mõiste „riigisisene relvastatud kokkupõrge” definitsioon, tuleb nende terminite tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramisel lähtuda nende tavakeele tähendusest, võttes arvesse terminite kasutamise konteksti ja nende sätete eesmärke, mille osaks nad on (22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-549/07: Wallentin-Hermann, EKL 2008, lk I-11061, punkt 17, ja 22. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-119/12: Probst, punkt 20).
- 28 Tavakeele harilikus tähenduses viitab mõiste „riigisisene relvastatud kokkupõrge” olukorrale, mil toimub kokkupõrge riigi regulaarvägede ja ühe või mitme relvastatud rühmituse vahel või kahe või rohkema sellise relvastatud rühmituse endi vahel.
- 29 Selles suhtes tuleb märkida, et kuigi direktiivi vastuvõtmise aluseks olnud komisjoni ettepanekus (KOM(2001) 510 lõplik) nägi direktiivi artikli 15 punktis c sätestatud tõsise kahju määratlus ette, et tõsine oht taotleja elule, turvalisusele ja vabadusele võib tekkida kas relvakonflikti käigus või inimõiguste süstemaatiliste või ulatuslike rikkumiste korral, otsustas liidu seadusandja lõpuks kasutada ainult eeldust, et tegemist on ohuga tsiviilisiku elule või isikupuutumatusele juhusliku vägivalla tõttu rahvusvahelise või riigisisese relvastatud kokkupõrke puhul.
- 30 Peale selle on oluline meenutada, et riigisisese relvastatud kokkupõrke esinemine saab viia täiendava kaitse andmiseni ainult tingimusel, et kokkupõrkeid riigi regulaarvägede ja ühe või mitme relvastatud rühmituse vahel või kahe või rohkema sellise relvastatud rühmituse endi vahel peetakse erandjuhul selliseks, mis tekitavad tõsise ja individuaalse ohu taotleja elule või isikupuutumatusele direktiivi artikli 15 punkti c tähenduses, sest neid kokkupõrkeid iseloomustava juhusliku vägivalla tase on nii kõrge, et on põhjendatud alus arvata, et tsiviilisik seisaks asjaomasesse riiki või asjaomasesse piirkonda tagasipöördumisel pelgalt territooriumil viibimise tõttu silmitsi reaalse, tõsise ja individuaalse ohuga (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Elgafaji, punkt 43).
- 31 Selles osas on Euroopa Kohus 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 (eespool viidatud kohtuotsus Elgafaji, punkt 39).
- 32 Selles kontekstis ei ole täiendava kaitse taotluse läbivaatamisel vaja eraldi hinnata nende kokkupõrgete intensiivsust, et teha sõltumatult sellest tuleneva vägivalla tasemest kindlaks, kas sõjalise kokkupõrke esinemise tingimus on täidetud.

- 33 Lisaks nähtub direktiivi põhjendustest 5, 6 ja 24, et täiendava kaitse andmise miinimumtingimused peaks võimaldama täiendada 28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonis sätestatud pagulaste kaitset ja sellele lisanduma, tuvastades isikud, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele ja pakkudes neile asjakohast staatust.
- 34 Järelikult, nagu on märkinud kohtujurist oma ettepaneku punktis 92, ei saa riigisisese relvastatud kokkupõrke esinemise tuvastamine sõltuda sellest, milline on osalevate relvajõudude kindlaksmääratud organiseerituse tase või kokkupõrke konkreetne kestus, kuna nendest asjaoludest piisab, et need relvastatud kokkupõrked, milles relvajõud osalevad, tekitavad käesoleva otsuse punktis 30 nimetatud vägivalla taseme, luues sel moel tegeliku rahvusvahelise kaitse vajaduse taotleja puhul, keda ähvardab tõsine ja individuaalne oht tema elule või isikupuutumatusel.
- 35 Järelikult tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi artikli 15 punkti c tuleb tõlgendada nii, et riigisisese relvastatud kokkupõrke esinemist tuleb selle sätte kohaldamisel eeldada juhul, kui toimub kokkupõrge riigi regulaarvägede ja ühe või mitme relvastatud rühmituse vahel või kahe või rohkema sellise relvastatud rühmituse endi vahel, ilma et seda kokkupõrget peaks saama rahvusvahelise humanitaarõiguse tähenduses kvalifitseerida relvakonfliktiks, mis ei ole rahvusvaheline, ning ilma et asjaomasel territooriumil valitseva vägivalla taseme kindlakstegemisel tuleks eraldi hinnata relvastatud kokkupõrgete intensiivsust, osalevate relvajõudude organiseerituse taset või kokkupõrke kestust.

Kohtukulud

- 36 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

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 15 punkti c tuleb tõlgendada nii, et riigisisese relvastatud kokkupõrke esinemist tuleb selle sätte kohaldamisel eeldada juhul, kui toimub kokkupõrge riigi regulaarvägede ja ühe või mitme relvastatud rühmituse vahel või kahe või rohkema sellise relvastatud rühmituse endi vahel, ilma et seda kokkupõrget peaks saama rahvusvahelise humanitaarõiguse tähenduses kvalifitseerida relvakonfliktiks, mis ei ole rahvusvaheline, ning ilma et asjaomasel territooriumil valitseva vägivalla taseme kindlakstegemisel tuleks eraldi hinnata relvastatud kokkupõrgete intensiivsust, osalevate relvajõudude organiseerituse taset või kokkupõrke kestust.

Allkirjad