KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JÁN MAZÁK
esitatud 15. septembril 2009[1]

I. Sissejuhatus

1. Saksamaa Bundesverwaltungsgericht'i (kõrgeim halduskohus) esitatud eelotsusetaotlused käsitlevad 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 (edaspidi „direktiiv 2004/83")[2] teatavate sätete tõlgendamist. Eelotsusetaotlused käsitlevad tingimusi, mille esinemisel pagulasseisund lõpeb vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e. Bundesverwaltungsgericht soovib selgust eelkõige küsimuses, kas isik lakkab olemast direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel pagulane, kui põhjendatud tagakiusamishirm, mille alusel ta pagulaseks tunnistati, on ära langenud ning tal ei ole ka muid põhjuseid karta tagakiusamist kõnealuse direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses. Juhul kui Euroopa Kohus leiab, et isiku pagulasseisund ei lõpe eespool kirjeldatud asjaolude esinemisel, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult eelotsust selle kohta, kas pagulasseisundi lõppemiseks on olemas täiendavaid nõudeid ja kui, siis milliseid. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib selgust ka selles, kuidas tuleb hinnata uusi teistlaadseid tagakiusamise asjaolusid seoses isiku pagulasseisundi lõppemisega juhul, kui varasemad asjaolud, mille alusel asjaomane isik pagulaseks tunnistati, on lakanud.

II. Õiguslik raamistik

A. *Rahvusvaheline õigus – pagulasseisundi konventsioon*

2. Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon[3] jõustus 22. aprillil

1 – Algkeel: inglise.

2 – ELT 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96.

3 – United Nations Treaty Series, kd 189, lk 150, nr 2545 (1954); RTII, 13.03.1997, 6, 26.

1954. Põhikohtuasja asjaoludele on kohaldatav selle redaktsioon, mis põhineb 31. jaanuaril 1967 New Yorgis vastu võetud ja 4. oktoobril 1967 jõustunud pagulasseisundi protokollil (edaspidi „Genfi konventsioon").

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

B. *Ühenduse õigus*

3. Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise A punkti 2 kohaselt kohaldatakse mõistet „pagulane" isiku suhtes, 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 [...]".

5. Direktiivi 2004/83 artikli 2 punkt c sätestab: „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 ja ei saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla".

4. Genfi konventsiooni artikli 1 jaotis C sätestab, et „[k]onventsiooni ei kohaldata jaotises A nimetatud isikule, kui ta:

6. Direktiivi 2004/83 artikli 2 punkt e sätestab: „täiendava kaitse nõuetele vastav isik – kolmanda riigi kodanik [...], kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnenud põhjendatud alus arvata, et asjaomane isik seisaks oma päritoluriiki [...] 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 2004/83 artikkel 4 pealkirjaga „Faktide ja asjaolude hindamine" sätestab lõikes 4: „[a]sjaolu, 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".

8. Artikkel 7 pealkirjaga „Kaitse pakkujad" sätestab:

„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.

3. Hinnates, kas rahvusvaheline organisatsioon valitseb riiki või olulist osa riigi territooriumist ja pakub lõikes 2 kirjeldatud kaitset, võtavad liikmesriigid arvesse võimalikke nõukogu õigusaktidega sätestatud suuniseid."

9. Direktiivi 2004/83 artikkel 11 pealkirjaga „Lõpetamine” sätestab:

„Kolmanda riigi kodanik [...] 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 punkt[i] e [...] kohaldamisel võtavad liikmesriigid arvesse, kas asjaolude muutumine on nii olulise ja püsiva iseloomuga, et pagulase tagakiusamishirmu ei saa enam lugeda põhjendatuks.”

10. Direktiivi 2004/83 artikkel 14 pealkirjaga „Pagulasseisundi tühistamine, lõpetamine või selle uuendamisest keeldumine” sätestab:

„1. Liikmesriigid tühistavad, lõpetavad või keelduvad uuendamast kolmanda riigi kodanikule [...] valitsus-, haldus-, kohtu- või poolkohtulike asutuse poolt antud pagulasseisundit seoses pärast käesoleva direktiivi jõustumist esitatud taotlustega rahvusvahelise kaitse saamiseks, kui ta ei ole artikli 11 kohaselt enam pagulane.

2. Ilma et see piiraks pagulase kohust vastavalt artikli 4 lõikele 1 avaldada kõik asjaomased faktid ja esitada kõik tema käsutuses olevad asjaomased dokumendid, tõendab

pagulasseisundi andnud liikmesriik individuaalselt, et asjaomane isik ei ole enam või ei ole kunagi olnud pagulane vastavalt kõnealuse artikli lõikele 1.[…]”

C. *Siseriiklik õigus*

11. Direktiivi 2004/83 artikkel 15 pealkirjaga „Tõsine kahju” sätestab:

12. Varjupaigamenetluse seaduse (Asylverfahrensgesetz) § 3 lõige 1 sätestab:

„Tõsine kahju seisneb järgmises:

a) surmanuhtlus või hukkamine või

„Välismaalane on [Genfi konventsiooni] tähenduses pagulane siis, kui teda ohustavad tema kodakondsusriigis välismaalaste elamisõigust käsitleva seaduse [Aufenthaltsgesetz] § 60 lõikes 1 sätestatud ohud […]”.

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

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

13. Aufenthaltsgesetz'i § 60 lõikes 1 on loetletud asjaolud, mil välismaalast ei tohi riigist välja saata.

14. Saksamaa Liitvabariik võttis 19. augustil 2007 vastu seaduse elamis- ja varjupaigaõigust käsitlevate Euroopa Liidu direktiivide rakendamise kohta,[4] millega muudeti muu hulgas Asylverfahrensgesetz'i § 73 lõiget 1, et võtta siseriiklikusse õigusesse üle direktiivi 2004/83 artiklid 11 ja 14. Asylverfahrensgesetz'i § 73 lõige 1 sätestab:

„Varjupaiga ja pagulasseisundi andmine tühistatakse kohe, kui selle aluseks olnud tingimused on lakanud. See kehtib eelkõige siis, kui isik ei saa enam jätkuvalt keelduda andmast end selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on, seetõttu et olemast on lakanud asjaolud, millega seoses talle varjupaik või pagulasseisund anti [...]".

4 – Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, Bundesgesetzblatt. I, lk 1970. Seadus jõustus 28. augustil 2007.

III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevate kohtuasjade pooled sõitsid aastatel 1999–2002 Saksamaale ja taotlesid seal varjupaika. Aydin Salahadin Abdulla, kaebuse esitaja kohtuasjas C-175/08, on Iraagi kodanik, kes on rahvuselt türkmeen ja usutunnistuselt sunniit. Oma varjupaigataotluse põhjenduseks märkis ta asjaolu, et meeleheite tõttu oma venna vahistamise pärast pussitas ta Baathi partei liiget. Kamil Hasan, kaebuse esitaja kohtuasjas C-176/08, on Iraagi kodanik, kes on rahvuselt araablane ja usutunnistuselt sunniit. Oma varjupaigataotluse põhjenduseks märkis ta asjaolu, et sugulane peitis tema juurde keelustatud opositsioonipartei materjale ning püstoli, mis hiljem läbiotsimise käigus avastati. Ahmed Adem ja Hamrin Mosa Rashi, kaebuse esitajad kohtuasjas C-178/08, on omavahel abielus Iraagi kodanikud, kes on usutunnistuselt moslemid. Ahmed Adem on rahvuselt araablane ja Hamrin Mosa Rashi kurd. Oma varjupaigataotluste põhjenduseks märkisid nad asjaolu, et Ahmed Ademi otsib opositsiooniparteid

(„Hisb-Al-Schaab-Al-Dimoqrati") toetava tegevuse tõttu taga salapolitsei. Dler Jamal, kaebuse esitaja kohtuasjas C-179/08, on Iraagi kodanik, kes on rahvuselt kurd ja usutunnistuselt moslem. Oma varjupaigataotluse põhjenduseks viitas ta probleemidele Baathi partei kahe liikmega.[5]

16. Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, nüüd Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Saksamaa Liitvabariigi migratsiooni- ja pagulasamet, edaspidi „Bundesamt") tunnistas kaebuse esitajad pagulasteks välismaalaste seaduse (Ausländergesetz) § 51 lõike 1 (nüüd Asylverfahrensgesetz'i § 3 lõige 1 koostoimes Aufenthaltsgesetz'i § 60 lõikega 1) alusel aastatel 2001 ja 2002. Bundesamt tühistas ajavahemikul 2005. aasta jaanuarist 2005. aasta augustini pagulaseks tunnistamise muutunud olukorra tõttu Iraagis. Kaebuse esitajad vaidlustasid need tühistamisotsused Verwaltungsgericht'is (halduskohus). Verwaltungsgericht tühistas kõnealused otsused muu hulgas ebastabiilse olukorra tõttu Iraagis.

17. Selle peale esitas Saksamaa Liitvabariik riigi kõrgematele halduskohtutele (Oberverwaltungsgericht ja Verwaltungerichtshof) apellatsioonkaebused; ajavahemikul 2006. aasta märtsist augustini tühistati Verwaltungsgericht'i otsused ning kaebuse esitajate tühistamisnõuded jäeti rahuldamata. Kõrgemad halduskohtud põhjendasid oma otsuseid muu hulgas sellega, et senine Saddam Husseini režiim on lõplikult kaotanud oma sõjalise ja poliitilise ülemvõimu Iraagis ning kaebuse esitajad võivad olla piisavalt kindlad selles, et neil ei ole karta tagakiusamist selle režiimi poolt. Kumbki kohus leidis samuti, et ei ole tõenäoline, et kaebuse esitajaid ähvardaks mis tahes uus tagakiusamine. Lisaks leidsid mõlemad kõrgemad halduskohtud, et vaatamata terrorirünnakute ning avalike kokkupõrgete jätkumisele opositsioonivõitlejate ning julgeolekujõudude ja liitlasvägede vahel ei ole selge, kuidas need sündmused saaksid mõjutada kaebuse esitajate varjupaigaõigust. Mõlemad kohtud märkisid, et Aufenthaltsgesetz'i § 60 lõikes 1 ja Genfi pagulaskonventsiooni artikli 1 jaotise C punktis 5 ette nähtud kaitse ei hõlma üldisi ohte. Lisaks ei tekkinud pagulasseisundi tühistamisotsuste suhtes ka õiguslikke kahtlusi seoses direktiiviga 2004/83, kuna

5 – Käesolevas menetluses nimetatakse kaebuste esitajaid kohtuasjades C-175/08 (Aydin Salahadin Abdulla), C-176/08 (Kamil Hasan), C-178/08 (Ahmed Adem ja Hamrin Mosa Rashi) ning C-179/08 (Dler Jamal) üheskoos „kaebuse esitajateks".

enne ülevõtmistähtaja möödumist puudus sellel vahetu õigusmõju. Nimetatud kohtud leidsid samuti, et direktiiv 2004/83 ei muuda Aufenthaltsgesetz'i § 60 lõike 1 põhisisu.

18. Kaebuse esitajad esitasid mõlema kõrgema halduskohtu otsuste peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kassatsioonkaebused.

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on vajalik, et olukord pagulase päritoluriigis on oluliselt ja püsivalt muutunud, nii et pagulase põhjendatud kartus tagakiusamise ees, mille alusel tema pagulasseisundit tunnustati, on lakanud ning tal ei ole muid põhjusi tagakiusamist karta. Kui pagulane väidab, et tema päritolumaale tagasisaatmise korral langeb ta uue või teist laadi tagakiusamise ohvriks, tuleb tuvastada, kas sellise tagakiusamise oht on reaalne. Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punktis 5 esinev mõiste „riigi kaitse" tähendab sedasama, mis konventsiooni artikli 1 jaotise A punktis 2 kasutatud mõiste „selle riigi kaitse", ning viitab ainult kaitsele tagakiusamise eest. Eelotsusetaotlused esitanud kohus märgib, et vastavalt tema väljakujunenud praktikale ning arvestades Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise A punkti 2 sõnastust ja eesmärki, ei taga kaitset üldiste ohtude eest ei see säte ega konventsiooni artikli 1 jaotise C punkti 5 esimene lause. Küsimust, kas välismaalane peab naasma oma päritolumaale, kus valitsevad üldised ohud, ei saa analüüsida, lähtudes pagulasseisundi lõppemisest Asylverfahrensgesetz'i § 73 lõike 1 alusel, vaid lähtuda tuleb Aufenthaltsgesetz'i § 60 lõikest 7 ning § 60a lõike 1 esimesest lausest. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib ühtlasi, et pagulasseisundi lõppemine ei pruugi viia Saksamaal elamise õiguse kaotamiseni.

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb siiski oma seisukoha õigsuses, arvestades komisjoni ettepanekut,[6] mis viis direktiivi 2004/83 ja teatavate ÜRO Pagulaste Ülemkomissari (edaspidi „UNHCR") dokumentide vastuvõtmiseni. Nimetatud ettepanekus leidis komisjon, et on vaja hinnata, kas päritoluriigis on toimunud piisavalt põhjalikud poliitilised või ühiskondlikud muudatused, et tagada stabiilsed võimustruktuurid, ning lisas, et inimõiguste üldise austamise kohta selles riigis peab olema objektiivseid ja kontrollitavaid tõendeid, viidates võib-olla sellele, et pagulasseisundi lõppemine sõltub

6 – KOM(2001) 510 (lõplik), lk 26.

täiendavatest tingimustest. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib veel, et UNHCR-i kommentaarid Genfi konventsiooni pagulasseisundi lõppemist käsitlevate sätete kohta on mõnevõrra ebaselged.[7]

21. Juhul kui Euroopa Kohus leiab, et isik ei lakka olemast direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel pagulane, kui tema põhjendatud tagakiusamishirm,[8] mille alusel ta pagulaseks tunnistati, on ära langenud ning tal ei ole ka muid põhjuseid karta tagakiusamist,[9] palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitust küsimuses, kas pagulasseisundi lõppemine eeldab kaitse pakkuja olemasolu direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 1 tähenduses ja kas kaitse on olemas, kui seda on võimalik tagada ainult rahvusvaheliste vägede abil. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib samuti, kas pagulane kaotab pagulasseisundi, kui pärast tema tagakiusamishirmu lakkamist ohustab teda oma päritolumaale tagasi pöördumisel tõsine kahju direktiivi 2004/83 artikli 15 tähenduses, mis annab talle direktiivi artikli 18 alusel õiguse täiendavale kaitsele. Nimetatud kohus on seisukohal, et täiendava kaitse puhul on tegemist iseseisva kaitseseisundiga, mida tuleb eristada pagulasseisundist. Seega kaotab kolmanda riigi kodanik pagulasseisundi lõppedes üksnes pagulase staatuse. Kui ta aga täidab kõik direktiivi 2004/83 artikli 18 alusel täiendava kaitse saamise tingimused, tagatakse talle Saksamaal sellest tulenev kaitse, mis seisneb tema riigist väljasaatmise keelus (vt Aufenthaltsgesetz'i § 60 lõiked 2 ja 3 ning lõike 7 teine lause) ja millega on seotud elamisloa andmine Aufenthaltsgesetz'i § 25 lõike 3 alusel. Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et pagulasseisundi lõppemine ei tohiks sõltuda sellest, kas päritoluriigis on julgeolekuolukord üldiselt ja tagakiusamisohust sõltumata stabiilne ja üldised elutingimused tagavad toimetulekumiinimumi.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et ei Genfi konventsioon ega direktiiv 2004/83 ei näe seoses pagulasseisundi lõppemisega

7 – Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et UNHCR eeldab oma käsiraamatus pagulasseisundi määramise menetluste ja kriteeriumide kohta 1951. aasta konventsiooni ning 1967. aasta pagulasseisundi protokolli alusel selgelt, et pagulasseisundi andmise ja tühistamise tingimused peaksid olema valdavalt identsed. UNHCR-i kommentaarid 10. veebruari 2003. aasta suunistes „Rahvusvaheline kaitse: pagulasseisundi lõppemine 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise C punktide 5 ja 6 alusel" jätavad aga mulje, et pagulasseisundi lõppemine sõltub isegi pärast tagakiusamishirmu lakkamist ka täiendavatest tingimustest, mis ei ole seotud tagakiusamisega. Seega on vastavalt kõnealuste suuniste punktidele 15 ja 16 lisaks sellele, et puudub otsene oht elule ja tervisele, vaja eelkõige toimiva valitsuse ja põhiliste haldusstruktuuride olemasolu, mida tõendab näiteks toimiv õigussüsteem, samuti on vajalik piisava infrastruktuuri olemasolu, mis võimaldab elanikel kasutada oma õigusi, sealhulgas õigust piisavatele elatusvahenditele. Selles suhtes on oluline näitaja üldine inimõiguste olukord.

8 – Direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses.

9 – Direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses.

ette, millal on tagakiusamishirm põhjendatud või millal seda ei saa enam pidada põhjendatuks. Siiani on eelotsusetaotluse esitanud kohus pagulasseisundi lõppemise asjades leidnud, et pagulase tagakiusamiskartust ei saa enam lugeda põhjendatuks, kui olukord tema päritoluriigis on muutunud oluliselt ja mitte üksnes ajutiselt, nii et tema põgenemist tinginud tagakiusamise lähitulevikus kordumise võib piisava kindlusega välistada ning suure tõenäosusega ei ähvarda teda tagasipöördumisel uus või teist laadi tagakiusamine mis tahes muul põhjusel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et uusi, teist laadi asjaolusid tuleb hinnata samade tõenäosuskriteeriumide alusel kui pagulaseks tunnistamise asjaolusid.

23. Ühtlasi märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 4 kohaselt on asjaolu, et taotlejale on juba osaks saanud muu hulgas tagakiusamine või tõsine kahju, 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. Kitsendav sõnastus „solche Verfolgung" [„kõnealune tagakiusamine"], mida kasutatakse ka ingliskeelses („such persecution") ja prantsuskeelses versioonis („cette persécution"), viitab aga eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates sellele, et tõendamiskoormise kergendamine ei ole kohaldatav kõigil juhtudel, kui isikule on osaks saanud muu hulgas tagakiusamine, vaid eeldab tihedat seost juba osaks saanud tagakiusamise ja asjaolu vahel, mis võib riiki tagasipöördumise korral tuua kaasa uue tagakiusamise. Kui aga direktiivi 2004/83 artikli 4 lõiget 4 kohaldatakse ka tiheda seose puudumise korral, on vajalik täiendav selgitus, kas seda sätet kohaldatakse ka pagulasseisundi lõppemisele või kas direktiivi 2004/83 artikli 14 lõige 2 sisaldab erisätet, mida tuleb kohaldada direktiivi artikli 4 lõikes 4 sisalduva üldsätte asemel.

24. Neid kaalutlusi silmas pidades otsustas Bundesverwaltungsgericht 7. veebruari 2008. aasta (kohtuasjade C-176/08 ja C-179/08 puhul) ning 31. märtsi 2008. aasta (kohtuasjade C-175/08 ja C-178/08 puhul) otsustega menetlused peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ artikli 11 lõike 1 punkti e tuleb tõlgendada nii, et sõltumata 28. juuli 1951. aasta pagulasseisundi

konventsiooni (Genfi pagulaskonventsioon) artikli 1 jaotise C punkti 5 teisest lausest kaotab isik oma pagulasseisundi kohe siis, kui on ära langenud pagulasseisundi tunnustamise aluseks olnud põhjendatud kartus tagakiusamise ees direktiivi artikli 2 punkti c mõttes ning ka muudel põhjustel ei pea pagulane tundma põhjendatud kartust tagakiusamise ees direktiivi artikli 2 punkti c mõttes?

b) pagulast ei ähvarda ükski direktiivi artikli 15 mõttes tõsine oht, mis võiks kaasa tuua täiendava kaitse andmise direktiivi artikli 18 alusel, ja/või

c) julgeoleku seisukohast on olukord stabiilne ning üldised elutingimused tagavad toimetulekumiinimumi?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav: kas direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti e alusel pagulasseisundi lõppemise eelduseks on see, et riigis, mille kodanik on pagulane,

3. Kas olukorras, kus senised asjaolud, mille alusel tunnistati isik pagulaseks, on ära langenud, tuleb uusi teistlaadseid tagakiusamise asjaolusid

a) on olemas kaitse pakkuja direktiivi artikli 7 lõike 1 mõttes, ning kas seejuures on piisav, et kaitse pakkumine on võimalik ainult rahvusvaheliste relvajõududude abil,

a) hinnata lähtuvalt tõenäosuskriteeriumist, millest lähtutakse pagulaseks tunnistamisel, või kohaldatakse asjaomase isiku kasuks teistsuguseid hindamiskriteeriumeid,

b) hinnata direktiivi artikli 4 lõikes 4 ette nähtud tõendamiskoormise kergendamist arvestades?"

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

25. Kirjalikke märkusi on esitanud kaebuse esitajad, Saksamaa Liitvabariik, Itaalia Vabariik, Küprose Vabariik, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Euroopa Ühenduste Komisjon. Kohtuistung toimus 2. juunil 2009.

V. Vastuvõetavus

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et tema menetluses olevates asjades ei kuulu pagulasseisundi tühistamine vahetult direktiivi 2004/83 artikli 14 lõike 1 alla koostoimes artikliga 11, kuna taotlused rahvusvahelise kaitse saamiseks esitati enne direktiivi jõustumist. Nimetatud kohus leiab siiski, et kaebuse esitajate pagulasseisundi tühistamist tuleks hinnata Asylverfahrensgesetz'i § 73 uue redaktsiooni alusel, mis jõustus 28. augustil 2007, kui Saksa seadusandja võttis siseriiklikusse õigusesse üle direktiivi 2004/83 artiklid 14 ja 11, piiramata ajaliselt uue sätte kohaldatavust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et samalaadsetel juhtudel, kui direktiiv on siseriiklikusse õigusesse üle võetud ühenduse õigusega nõutavast ulatuslikumalt, on Euroopa Kohus leidnud, et tal on pädevus teha eelotsus.

27. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute vahelises EÜ artikli 234 kohases koostöös vaid siseriiklikul kohtul pädevus hinnata kohtuasja asjaolusid arvestades, kas kohtuotsuse tegemiseks on vaja eelotsust ja kas Euroopa Kohtule esitatud küsimustel on kohtuasja suhtes tähtsust. Euroopa Kohus võib siseriikliku kohtu taotluse jätta läbivaatamata üksnes siis, kui on ilmselge, et taotletud ühenduse õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos

põhikohtuasja asjaoludega või esemega, või kui küsimus on üldine või hüpoteetiline.[10]

28. Seega kui siseriiklike kohtute esitatud küsimused puudutavad ühenduse õiguse sätte tõlgendamist, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud neile vastama. Pealegi kui siseriiklikusse õigusesse võetakse üle samasugused lahendused kui ühenduse õiguses, on lahknevate tõlgenduste vältimiseks tulevikus ilmselgelt ühenduse huvides anda ühenduse õigusest tulenevate sätetele ja mõistetele ühtne tõlgendus, olenemata nende kohaldamise asjaoludest.[11]

29. Seoses eespool osutatud kohtupraktika kohaldamisega arutusel olevate eelotsusetaotluste puhul tuleneb direktiivi 2004/83 artikli 14 lõikest 1 koostoimes artikliga 39, et direktiivi artikkel 11 ei ole kaebuse esitajate suhtes kohaldatav, kuna nad esitasid oma taotlused rahvusvahelise kaitse saamiseks[12] enne direktiivi jõustumist.[13] Eelotsusetaotlustest nähtub aga, et kuigi direktiiv 2004/83 ei ole arutusel oleva olukorra suhtes vahetult kohaldatav, muudeti Asylverfahrensgesetz'i § 73, et võtta üle direktiivi 2004/83 artiklid 11 ja 14 ning pakkuda alates 28. augustist 2007 samu lahendusi kui ühenduse õiguses sõltumata sellest, millal taotlus pagulasseisundi saamiseks Saksamaal esitati.

30. Arvestades eespool osutatud kohtupraktikat ja asjaolusid ning seda, et toimikus ei viita midagi sellele, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul on õigus kalduda kõrvale direktiivi 2004/83 sätete tõlgendusest, mille Euroopa Kohus esitab, olen ma seisukohal, et Euroopa Kohus on pädev eelotsusetaotluse kohta otsust tegema.

10 – Vt muu hulgas 15. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-415/93: Bosman jt (EKL 1995, lk I-4921, punktid 59–61); 27. novembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-369/95: Somalfruit ja Camar (EKL 1997, lk I-6619, punktid 40 ja 41); 13. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-36/99: Idéal tourisme (EKL 2000, lk I-6049, punkt 20); 7. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-306/99: BIAO (EKL 2003, lk I-1, punkt 88); ja 7. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-17/03: VEMW jt (EKL 2005, lk I-4983, punkt 34).

11 – Vt analoogia põhjal 17. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjas C-28/95: Leur-Bloem (EKL 1997, lk I-4161, punkt 32), ja 16. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-3/04: Poseidon Chartering (EKL 2006, lk I-2505, punkt 16); vt ka 11. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-280/06: ETI jt (EKL 2007, lk I-10893, punkt 23).

12 – Vt eespool punkt 15.

13 – Direktiiv 2004/83 jõustus 10. oktoobril 2004.

VI. Sisulised küsimused

A. *Esimene ja teine küsimus*

31. Esimese kahe küsimusega, mida on asjakohane analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt juhiseid tingimuste[14] kohta, mis peavad olema täidetud pagulasseisundi lõppemiseks direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e tähenduses.

1. Poolte põhiargumendid

32. Kaebuse esitajad leiavad, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimesele küsimusele tuleks vastata eitavalt. Kaebuse esitajad ja komisjon väidavad, et tingimused, mis peavad olema täidetud pagulasseisundi saamisel ja lõppemisel, ei ole identsed. Nad leiavad, et põhjendatud tagakiusamishirmu puudumine ei ole pagulasseisundi lõppemiseks piisav alus ning et täidetud peavad olema täiendavad tingimused. Kaebuse esitaja kohtuasjas C-175/08 väidab, et liikmesriigid on direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 2 kohaselt kohustatud hindama, kas asjaolude muutumine pagulase päritolumaal on piisavalt olulise ja püsiva iseloomuga. Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punkti 5 tähenduses ei hõlma kaitse ainult kaitset tagakiusamise eest, vaid nõuab ka toimivat valitsust koos elementaarsete haldusstruktuuridega. Direktiivi artikli 8 lõike 2 kohaselt tuleb kaitse olemasolu kontrollimisel võtta arvesse päritoluriigis valitsevaid üldisi asjaolusid ning taotleja isiklikke asjaolusid. Kaebuse esitajad kohtuasjades C-176/08 ja C-179/08 leiavad, et Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punkti 5 ei saa tõlgendada nii, nagu see oleks seotud konventsiooni artikli 1 jaotise A punktiga 2. Artikli 1 jaotise C punkt 5 sätestab sõnaselge tingimuse, et pagulasel ei tohi enam olla võimalik jätkuvalt keelduda andmast ennast oma päritoluriigi kaitse alla, mistõttu on põhjendatud nõuda temalt sinna tagasipöördumist. Kui tõlgendada direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e, arvestades Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punkti 5, võib järeldada, et pagulasseisundi lõppemiseks ei pea pagulase päritoluriigis olema lõppenud ainult tagakiusamised, vaid seal peavad olema toimunud ka muutused, mis võimaldavad riigil tagada pagulastele kaitset ning toimetulekumiinimumile vastavad elutingimused. Direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e kohaselt ei piisa pagulasseisundi lõppemiseks režiimivahetusest, kui sellega ei kaasne olulised ja püsivad muutused, mis viivad riigi kaitset tagavate põhistruktuuride loomiseni või taasloomiseni. Kaebuse esitajad kohtuasjas C-178/08 leiavad, et pagulasseisundi kaotamiseks direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel ei piisa sellest, et asjaolud, millest pagulase põhjendatud

14 – Ettepaneku selles osas analüüsin ma sisulisi tingimusi, mis peavad olema täidetud pagulasseisundi lõppemiseks direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e tähenduses. Menetlusstandardite ja nõuete osas, mis peavad pagulasseisundi lõppemiseks olema täidetud, tuleb viidata nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivile 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005 L 326, lk 13). Vt direktiivi 2005/85 artiklid 37 ja 38. Eelotsusetaotlustest ei nähtu, kas direktiiv 2005/85 on Saksa õigusesse üle võetud ning seega kas see on eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevate kohtuasjate suhtes ajaliselt kohaldatav. Tuleb märkida, et kõnealuse direktiivi artikli 44 kohaselt kohaldavad liikmesriigid muu hulgas sama direktiivi artiklite 37 ja 38 täitmiseks vajalikke õigusnorme pagulasseisundi äravõtmise menetluse suhtes, mida alustati pärast 1. detsembrit 2007. Kaebuse esitajatelt pagulasseisundi äravõtmise menetlused algatati enne seda kuupäeva. Vt eespool punkt 16.

tagakiusamishirm direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses tulenes ja mille alusel talle pagulasseisund anti, on ära langenud ning tal ei ole ka muud põhjust karta tagakiusamist direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti c tähenduses. Selles osas tuginevad kaebuse esitajad kohtuasjas C-178/08 eelkõige UNHCR-i 10. veebruari 2003. aasta suunistele „Rahvusvaheline kaitse: pagulasseisundi lõppemine 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 1 jaotise C punktide 5 ja 6 alusel".

33. Saksamaa Liitvabariik on seisukohal, et direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e tuleb tõlgendada nii, et isik kaotab pagulasseisundi siis, kui tema põhjendatud tagakiusamishirm direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses, mille alusel talle pagulasseisund anti, on ära langenud ning tal ei ole ka muud põhjust karta tagakiusamist direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti c tähenduses. Seepärast ei ole võimalik võtta arvesse muid asjaolusid, nagu näiteks üldised ohud päritoluriigis. Saksamaa Liitvabariik tunnistab küll, et direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e sõnastust võib tõlgendada nii, et pagulasseisundi lõppemiseks peab olema täidetud täiendav tingimus, nimelt põgeniku võimalus anda end oma päritoluriigi kaitse alla, kuid ometi leiab kõnealune liikmesriik, et selle sätte tõlgendamine kooskõlas Genfi konventsiooniga ei võimalda sellist lahendust. Saksamaa Liitvabariik on seisukohal, et kuigi Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punkti 5 prantsuskeelne sõnastus on ebamäärane, loob ingliskeelne sõnastus selge põhjusliku seose tagakiusamishirmu tinginud asjaolude äralangemise ja päritoluriigi kaitse olemasolu vahele. Saksamaa Liitvabariigi arvates ei ole päritoluriigi kaitse olemasolu iseseisev, täiendav tingimus. Saksamaa Liitvabariik rõhutab ka pagulasseisundi saamise ja kaotamise sümmeetriat nii direktiivi 2004/83 kui ka Genfi konventsiooni puhul. Selle sümmeetria pärast ei ole võimalik võtta pagulasseisundi lõppemist hinnates arvesse asjaolusid, mis ei õigusta pagulasseisundi andmist. Peale selle leiab Saksamaa Liitvabariik, et direktiiv 2004/83 eristab pagulasseisundit selgelt täiendavast kaitsest.

34. Itaalia Vabariik on seisukohal, et direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e tuleb tõlgendada nii, et isik kaotab pagulasseisundi siis, kui tema põhjendatud tagakiusamishirm kaob, tingimusel et hinnatakse konkreetselt võimalust sama hirmu põhjendavate uute asjaolude tekkimiseks.

35. Küprose Vabariik viitab haldusõiguse põhimõtetele, mille kohaselt võib haldusakti, nagu näiteks pagulasseisundi andmise, tühistada siis, kui selle aluseks olnud asjaolud on muutunud. Direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e tuleb tõlgendada nii, et isik kaotab pagulasseisundi siis, kui tema tagakiusamishirmu artikli 2 punkti c tähenduses ja seega ka tema pagulasseisundi tunnustamise tinginud asjaolud on ära langenud. Küprose Vabariik leiab, et kui isiku tagakiusamishirm direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti c tähenduses tuleneb muudest põhjustest kui need, mille alusel talle algselt pagulasseisund anti, peab ta esitama uue varjupaigataotluse nende uute põhjuste alusel.

36. Ühendkuningriik leiab, et ühenduse seadusandja selge kavatsus oli tagada, et direktiiv vastab sobival määral Genfi konventsiooni sätetele. Ainus Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punktis 5 sisalduv õiguslik kriteerium, mis tingib isiku pagulasseisundi kaotamise, on see, et „olemast on lakanud asjaolud, millega seoses teda pagulasena tunnustati". Selleks, et isik tunnistataks pagulaseks, peab tema puhul olema täidetud põhjendatud tagakiusamishirmu kriteerium. Seega kui isiku tagakiusamishirm ei ole enam põhjendatud, kaotab ta nii Genfi konventsiooni kui ka direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel oma pagulasseisundi. Isiku põhjendatud tagakiusamishirmu küsimus on faktiküsimus, mida riigiasutused peavad hindama kõiki asjakohaseid asjaolusid arvesse võttes. Võib arvata, et asjakohased asjaolud erinevad konkreetsetel juhtudel suuresti, mistõttu peab õiguslik kriteerium olema laiaulatuslik. Ühendkuningriik väidab, et direktiivi 2004/83 artikli 11 lõikest 2 tulenevad kaalutlused on osa põhjendatud

tagakiusamishirmu faktilisest hindamisest. Lisaks väidab Ühendkuningriik, et rahvusvahelise õiguse alla kuuluvatena ei ole UNHCR-i suunised liikmesriikidele siduvad ning neid ei ole üle võetud ühenduse õigusesse.

37. Komisjon on seisukohal, et direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e tuleb tõlgendada nii, et pagulane ei kaota pagulasseisundit, kui pagulase põhjendatud tagakiusamishirm direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses, mille alusel talle pagulasseisund anti, on ära langenud ning tal ei ole ka muud põhjust karta tagakiusamist direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti c tähenduses. Vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõikele 2 peab isikule pagulasseisundi andmise aluseks olnud asjaolude muutumine olema olulise ja püsiva iseloomuga. Olulise iseloomuga muutumine direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 2 tähenduses ei viita ainult direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses tagakiusamishirmu tekitavatele asjaoludele, vaid hõlmab ka üldist poliitilist ja sotsiaalset tausta ning eriti inimõiguste olukorda. Püsiva iseloomuga muutumine direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 2 tähenduses ei ole seotud ainult sellega, et tagakiusamishirmu tekitanud asjaolud on ära langenud. See on seotud eelkõige küsimusega, kas muutumine on olnud niivõrd põhjaliku iseloomuga, et see tagab asjaomastele isikutele püsiva lahenduse. Genfi konventsiooni lõppemistingimuse kohaldamine ei tohiks viia olukorrani, mis võib isikut sundida taas põgenema ja pagulasseisundit taotlema. Komisjon väidab, et pagulasseisundi andmise asjaolude äralangemine on vajalik tingimus, kuid sellest ei piisa pagulasseisundi lõppemiseks. Sama oluline on hinnata, kas pagulasel on võimalik ka tegelikult anda end taas oma kodakondsusriigi kaitse alla. See kaitse peab olema tõhus ja kättesaadav. Seepärast ei hõlma direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktis e ja lõikes 2 osutatud päritoluriigi kaitse ainult kaitset tagakiusamise eest, millega seoses pagulasseisund anti, vaid ka tõhusat ja kättesaadavat kaitset, mida tagab toimiv valitsus.

38. Kaebuse esitaja kohtuasjas C-175/08 leiab teise küsimuse puhul, et pagulasseisundi lõppemine eeldab, et on olemas kaitse pakkuja direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 1

tähenduses ning kaitset on võimalik pakkuda mitte ainult rahvusvaheliste vägede abil. Asjaolu, et riik suudab kaitset tagada üksnes rahvusvaheliste vägede abil, on märk selle kohta, et olukorra muutus päritoluriigis ei ole olulise ega püsiva iseloomuga. Pagulasel ei ole tõhusat kaitset uue tagakiusamise eest ega võimalust elada inimväärikuses ja ohutuses, kui talle tekib tõsise kahju oht direktiivi 2004/83 artiklite 15 ja 18 tähenduses. Pagulasel ei ole tõhusat kaitset, kui tema päritoluriik ei suuda talle tagada elementaarseid elutingimusi. Kaebuse esitajad kohtuasjades C-176/08 ja C-179/08 on seisukohal, et kuna kaitse pakkujaid direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 1 punkti b tähenduses ei ole, eeldab pagulasseisundi lõppemine direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti e alusel Iraagi riigi olemasolu. Lisaks tuleneb direktiivi 2004/83 artikli 7 lõikest 2, et Iraagi riik peab võtma mõistlikke meetmeid tagakiusamise või tõsise kahju ärahoidmiseks ning et see kaitse on taotlejale kättesaadav. Kaebuse esitajad leiavad, et kui riik suudab kaitset tagada ainult rahvusvaheliste vägede abil, viitab see riigi nõrkusele ja ebastabiilsusele ning sellele, et direktiivi 2004/83 artikli 7 lõikes 2 osutatud meetmeid ei võeta. Direktiivi 2004/83 artikli 7 lõiget 2 ja artikli 2 punkti e arvestades peaks direktiivi artiklite 15 ja 18 alusel õigus täiendavale kaitsele olema ainult isikutel, kes ei vasta pagulaseks tunnistamise tingimustele. Õigus täiendavale kaitsele ei lõpeta pagulasseisundit, vaid on õiguslik seisund, mis antakse isikutele, kes ei vasta pagulasseisundi saamise tingimustele. Lisaks eeldab pagulasseisundi lõppemine stabiilset julgeolekuolukorda ning elementaarsete elutingimuste tagamist. Kaebuse esitajad kohtuasjas C-178/08 leiavad, et pagulasseisundi lõppemine eeldab, et on olemas kaitse pakkuja direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 1 tähenduses, ning sellest, et kaitset on võimalik pakkuda ainult rahvusvaheliste vägede abil, ei piisa. Tõsise kahju oht, mis võib direktiivi 2004/83 artikli 18 alusel anda õiguse täiendavale kaitsele, ebastabiilne julgeolekuolukord või toimetulekumiinimumi tagavate üldiste elutingimuste puudumine takistavad pagulasseisundi lõppemist.

39. Saksamaa Liitvabariik leiab teise võimalusena, et pagulasseisundi lõppemine eeldab kaitse pakkuja olemasolu direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 1 tähenduses. Piisab sellest, kui kaitset on võimalik tagada ainult rahvusvaheliste vägede abil. Pagulasseisundi lõppemine ei eelda, et pagulast ei ähvarda tõsine kahju direktiivi 2004/83 artikli 15 tähenduses. Pagulasseisundi lõppemine vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e ei eelda, et julgeolekuolukord pagulase

kodakondsusriigis on stabiilne ning üldised elutingimused tagavad toimetulekumiinimumi. Itaalia Vabariik leiab, et kaitse pakkuja direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 1 tähenduses võib olla kvaasiriiklik jõud rahvusvaheliste vägede näol. Pagulasseisund ei lõpe, kui isikut ähvardab tõsine kahju, millisel juhul kohaldatakse erinormi. Julgeolekuolukorra stabiilsus ja elutingimused päritoluriigis ei ole pagulasseisundi lõppemise seisukohalt üldse olulised. Küprose Vabariik leiab, et pagulasseisundi lõppemine ei eelda esiteks kaitse pakkuja olemasolu direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 1 tähenduses, teiseks seda, et pagulast ei ähvarda tõsine kahju direktiivi 2004/83 artikli 15 tähenduses, kolmandaks stabiilset julgeolekuolukorda, välja arvatud juhul, kui pagulasseisund anti selle alusel, või neljandaks toimetulekumiinimumi tagavaid üldisi elutingimusi.

40. Ühendkuningriik on teise võimalusena seisukohal, et kui Euroopa Kohus tuvastab, et isiku pagulasseisundi lõppemiseks on täiendavaid tingimusi, võib isik esiteks lakata olemast pagulane siis, kui kaitset tagakiusamise eest on võimalik tagada ainult rahvusvaheliste vägede abil. Teiseks ei sõltu direktiivi 2004/83 artikli 15 kohase täiendava kaitse õiguse hindamine ja andmine küsimusest, kas isikul on õigus kaitsele pagulasena. Seega ei välista tõsise kahju oht iseenesest pagulasseisundi kaotamist. Kolmandaks ei ole pagulasseisundi lõppemiseks ühtki eeltingimust, mis oleks seotud julgeolekuolukorra stabiilsusega päritoluriigis, ega nõuet, et elutingimused seal peavad tagama toimetulekumiinimumi, kuigi need tegurid võivad olla olulised mõne konkreetse juhtumi asjaolude seisukohalt.

41. Komisjon on seisukohal, et pagulasseisundi lõppemise tingimust, mille kohaselt pagulase tagakiusamishirmu ei saa enam pidada põhjendatuks ning ta ei saa enam jätkuvalt keelduda andmast end oma kodumaa kaitse alla, on võimalik täita siis, kui kaitset on võimalik tagada ainult rahvusvaheliste vägede abil. Pagulasseisundi lõppemine eeldab, et pagulast ei ähvarda tõsine kahju direktiivi 2004/83 artikli 15 tähenduses. Pädevad asutused peavad direktiivi 2004/83 lõppemissätete kohaldamisel võtma arvesse julgeolekuolukorda ja üldisi elutingimusi.

2. Hinnang

42. Direktiivi 2004/83 põhieesmärk on tagada, et liikmesriigid kohaldavad ühiseid kriteeriume isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele, ja et neile isikutele on kättesaadav hüvitiste minimaalne tase.[15] Seda eesmärki silmas pidades austatakse direktiivis 2004/83 põhiõigusi ja järgitakse Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid. Eelkõige püütakse direktiiviga 2004/83 tagada muu hulgas varjupaigataotlejate inimväärikuse ja varjupaigaõiguse austamine.[16]

43. Direktiivi 2004/83 põhjendusest 3 ning ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu märkustest eelotsusetaotlustes ja Euroopa Kohtu menetluse poolte märkustest nähtub selgesti, et kõnealust direktiivi tuleb tõlgendada kooskõlas Genfi konventsiooniga. Nimetatud põhjenduses on sätestatud, et Genfi konventsioon on „pagulaste kaitse alase rahvusvahelise õiguskorra nurgakivi". Kuid arvestades, et direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkt e kaldub pagulasseisundi lõppemise küsimuses sõnastuse poolest järgima Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punkti 5,[17] pakub üksnes konventsiooni tekst vähe juhiseid. Ma leian seepärast, et pagulasseisundi lõppemist vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e tuleb tõlgendada direktiivi kui terviku ülesehitust ja eesmärki arvestades ning kooskõlas Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punktiga 5.

15 – Vt direktiivi 2004/83 põhjendus 6.

16 – Vt direktiivi 2004/83 põhjendus 10.

17 – Direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e ja Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punkti 5 vahel on hulk erinevusi. Esiteks, direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 2 alusel peab liikmesriik, hinnates pagulasseisundi lõppemist muu hulgas direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti e alusel, võtma arvesse seda, kas nende asjaolude muutumine, millega seoses isik pagulaseks tunnistati, „on nii *olulise ja püsiva* iseloomuga, et pagulase tagakiusamishirmu ei saa enam lugeda põhjendatuks" (kohtujuristi kursiiv). Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punkt 5 sellist kohustust konkreetselt ette ei näe. Teiseks sisaldab Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punkt 5 sätet, mille faktilise asjakohasuse on eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluses olevates kohtuasjades konkreetselt välistanud ning mille kohaselt pagulane võib oma keeldumist anda end kodakondsusriigi kaitse alla põhjendada kaalukate põhjustega, mis tulenevad eelmisest tagakiusamisest. Sellist konkreetset sätet direktiivis 2004/83 ei ole. Kõige olulisem erinevus nende kahe õigusakti vahel, mis ei puuduta ainult pagulasseisundi lõppemist, seisneb võibolla hoopis selles, et direktiiv 2004/83 loob rahvusvahelise kaitse süsteemi teise samba, nimelt täiendava kaitse, mida Genfi konventsioon ei maini.

44. Tahaksin märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma taotlustes viidanud sellele, et vastavalt Saksa õigusele võib pagulane pärast teatava aja möödumist oma elamisloa säilitada, millisel juhul ei tohi temalt pagulasseisundi lõppemise korral nõuda kodakondsusriiki tagasipöördumist. Minu arvates ei saa kõnealune siseriiklik tava mõjutada ega muuta direktiivis 2004/83 ette nähtud pagulasseisundi lõppemise miinimumkriteeriume. Liikmesriigid võivad aga mõistagi kohaldada pagulaste jaoks soodsamaid norme, tingimusel et need on kooskõlas direktiiviga 2004/83.[18]

45. Vaatamata sellele, et pagulasel on kodakondsusriigis olnud põhjendatud tagakiusamishirm, nähtub direktiivi 2004/83 artiklist 11 selgelt, et pagulasseisund ei ole põhimõtteliselt alaline ning et kolmanda riigi kodanik võib teatavatel asjaoludel lakata olemast pagulane. Lisaks lubavad direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktid e ja f mõlemad pagulasseisundi lõppemist asjaomase pagulase tahtest sõltumata.[19] Arvestades siiski, et pagulasseisundi lõppemine direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel võib teatavatel asjaoludel viia selleni, et oma kodakondsusriigis tagakiusamist kartnud või tegelikult kannatanud isik peab sinna tagasi pöörduma oma tahte vastaselt, tuleb seda sätet tõlgendada ettevaatlikult ja inimväärikust austades.[20]

46. Direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e sõnastusest nähtub selgelt kaks pagulasseisundi lõppemiseks vajalikku nõuet, mis on omavahel lahutamatult seotud ja mida tuleb analüüsida koos. Seega peab olema tuvastatud, et asjaolud, millega seoses isik tunnistati pagulaseks, on lakanud ning et pagulase kodakondsusriik on suuteline ja valmis pakkuma talle kaitset.

47. Direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e kõik keeleversioonid sisaldavad pagulasseisundi lõppemise eeltingimusena nõuet, et pagulasel peab olema võimalik

18 – Vt direktiivi 2004/83 artikkel 3 pealkirjaga „Soodsamad normid”.

19 – Vt seevastu direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktid a, b ja d, kus kasutatakse konkreetselt sõna „vabatahtlikult”.

20 – Nagu näib, on riikidel Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise C punktis 5 ette nähtud lõppemistingimuse kohaldamisel suhteliselt vähe praktikat. Minu arvates toetab Genfi konventsiooni osalisriikide tagasihoidlikkus konventsiooni artikli 1 jaotise C punktis 5 sisalduva lõppemistingimuse kohaldamisel minu üleskutset ettevaatlikkusele direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e kohaldamisel.

anda end oma kodakondsusriigi kaitse alla.[21] Kui pagulasseisundi lõppemiseks vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e piisaks sellest, kui tuvastada, et asjaolud, millega seoses isik tunnistati pagulaseks, on ära langenud, oleks selles sättes sisalduv fraas „jätkuvalt keelduda andmast end selle riigi kaitse alla, mille kodakondsus tal on" täiesti üleliigne.[22]

vaja tuvastada, et pagulase tagakiusamishirm ei ole enam põhjendatud alustel, mil ta pagulaseks tunnistati, on see minu arvates vaid osaline analüüs ning pagulasseisundi lõppemiseks sellest üksi ei piisa. Pagulasseisundi lõppemise eeltingimus on asjaolude muutumine pagulase kodakondsusriigis, mis võimaldab pagulasel anda end tegelikult selle riigi kaitse alla.[23]

48. Nii et kuigi direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e kohaldamisel on tõepoolest

49. Pagulase jaoks kodakondsusriigi kaitse kättesaadavuse küsimus eeldab hinnangut nõutava kaitse laadi ja ulatuse kohta. Selle kohta sätestab direktiivi 2004/83 artikli 7 lõige 2, et „kaitset" pakutakse üldiselt muu hulgas juhul, kui riik astub mõistlikke samme, et vältida „tagakiusamist või tõsise kahju kannatamist". Seega tekib küsimus, kas direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktis e kasutatav mõiste „kaitse" hõlmab ainult kaitset tagakiusamise eest või laieneb ka kaitsele „tõsise kahju kannatamise" eest – mõiste, mis on osa direktiivi artikli 2 punktis e sätestatud mõiste „isik, kellel on õigus täiendavale kaitsele" määratlusest.

21 – Tuleb märkida, et direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkt e sätestab, et kolmanda riigi kodanik lakkab olemast pagulane, kui 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" (kohtujuristi kursiiv). Minu arvates tähendab eeltingimus, mille kohaselt isik ei saan enam jätkuvalt keelduda andmast end oma kodakondsusriigi kaitse alla, et vastava riigi kaitse on tegelikult olemas ning pagulasel on võimalik seda kasutada.

22 – Vrd näiteks bulgaaria keeles: „ако той не може повече да продължи да отказва получаването на закрила от страната, чието гражданство има"; tšehhi keeles: „nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti"; saksa keeles: „es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt"; prantsuse keeles: „s'il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité"; itaalia keeles: „non possa più rinunciare alla protezione del paese di cui ha la cittadinanza"; poola keeles: „nie może dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem"; portugali keeles: „Não puder continuar a recusar valer-se da protecção do país de que tem a nacionalidade"; rumeenia keeles: „nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărui cetățean este"; ja slovaki keeles: „nemôže ďalej odmietať ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má".

23 – Vt direktiivi 2004/83 artikli 7 lõige 2, mis viitab konkreetselt kaitse isiklikule kättesaadavusele pagulase jaoks.

50. Et tõlgendada õigesti direktiivi 2004/83 sätteid, mis käsitlevad pagulasseisundit, kaasa arvatud selle lõppemist vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e, tuleb õigesti aru saada direktiivi artikli 2 punktis c määratletud mõistest „pagulane". Minu arvates on pagulasseisundi andmise ja selle lõppemise õiguslikud kriteeriumid omavahel seotud.

51. Ma leian, et direktiiv 2004/83 eristab pagulasi selgelt isikutest, kellel on õigus täiendavale kaitsele. See nähtub muu hulgas direktiivi artikli 2 punktides c ja e sätestatud määratlustest, konkreetsetest kriteeriumidest, mida tuleb kohaldada pagulasseisundi ja täiendava kaitse andmisel kooskõlas muu hulgas vastavalt direktiivi III ja V peatükiga, ning erinevast kaitsest, mida vastavalt direktiivi VII peatükile pakutakse pagulastele ja isikutele, kellel on õigus täiendavale kaitsele. Seega ei ole hinnang sellele, kas isikut ähvardab oma kodakondsusriigis tõsine kahju, osa õiguslikest kriteeriumidest, mida tuleb kohaldada pagulasseisundi andmisel vastavalt direktiivi 2004/83 artiklile 13 või selle lõppemisel vastavalt direktiivi artikli 11 lõike 1 punktile e. Teistsugune järeldus viiks direktiivi 2004/83 artikli 2 punktides c ja e sätestatud määratluste „pagulane" ja „isik, kellel on õigus täiendavale kaitsele" ning kogu direktiivi kahele rahvusvahelise kaitse süsteemi eri sambale tugineva ülesehituse vastuvõetamatu moonutamiseni.[24]

52. Samas ei välista tõsiasi, et isiku pagulasseisund on lõppenud, võimalust, et teda ähvardab kodakondsusriigis direktiivi 2004/83 artiklis 15 määratletud tõsine kahju. Sellistel asjaoludel tuleb endisele pagulasele anda õiglane ja piisav võimalus taotleda täiendavat kaitset. Nii et kui liikmesriigi ametiasutused otsustavad, et isiku pagulasseisund on direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel lõppenud, tuleb võtta kõik vajalikud meetmed, et asjaomasel isikul

24 – Direktiiviga 2004/83 loodud rahvusvahelise kaitse kahesambaline süsteem on minu arvates kritiseeritav, kuna see võib tegelikult pagulasseisundit õõnestada või nõrgendada. Liikmesriigid võivad alates direktiivi 2004/83 jõustumisest otsustada pakkuda täiendavat kaitset isikutele, kes oleks ilma selleta tunnistatud pagulasteks. Vt eelkõige tõsist kahju käsitlevad direktiivi 2004/83 artikli 15 punktid b ja c, mis võivad faktilisest küljest vaadatuna oluliselt kattuda sama direktiivi artiklis 9 määratletud tagakiusamisaktidega. Vaatamata sellele võimalikule kriitikale ei saa direktiivi 2004/83 kohase kahesambalise rahvusvahelise kaitse süsteemi olemasolu eitada.

oleks tegelik võimalus taotleda täiendavat kaitset[25] ning et talle oleks täielikult tagatud asjakohased menetlusõigused. Pealegi tuleb direktiivi 2004/83 artikli 18 alusel anda täiendava kaitse seisund isikutele, kellel on õigus täiendavale kaitsele kooskõlas direktiivi II ja V peatükiga.

53. Kuigi on selge, et pagulasseisundi lõppemiseks vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e ei pea pagulane olema kaitstud tõsise kahju ohu eest oma kodakondsusriigis, tuleneb direktiivi artikli 11 lõike 1 punktist e ja artikli 7 lõikest 2 ühemõtteliselt, et selles riigis peab isikule olema tagakiusamise vältimiseks „mõistlike sammude" astumise teel tagatud kaitse tagakiusamise eest. Need kohustused eeldavad seda, et on olemas kaitse pakkuja, kes valmis ja ka suuteline sellist kaitset pakkuma. Sellega seoses rõhutan, et direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktiga e ning artikli 7 lõikega 2 kehtestatud kaitsenõue ei ole abstraktne, vaid üsna konkreetne, reaalne ja objektiivne. Arvestades positiivseid, konkreetseid samme, mida tuleb kaitse pakkumiseks astuda, ei saa kaitse pakkuja puudumise korral väita, et kaitse tagakiusamise eest on olemas.[26] Lisaks ei saa minu arvates väita, et kaitse pakkuja on astunud tagakiusamise vältimiseks mõistlikke samme, kui direktiivi 2004/83 artiklis 6 määratletud tagakiusajad, kelle hulka kuuluvad teatavatel juhtudel mitteriiklikud osalised, ähvardavad[27] või panevad toime tagakiusamisakte pagulase kodakondsusriigis, terroriseerides sellega tsiviilelanikkonda või selle osa.

54. Seega tuleb analüüsida, milline on pagulasele tagatud kaitse tase, mis peab pagulase kodakondsusriigis olema kättesaadav pagulasseisundi lõppemiseks vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e. Arutusel olevas olukorras peab kaitse pakkuja vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 7 lõikele 2 astuma mõistlikke samme tagakiusamise vältimiseks, „rakendades muu hulgas tõhusat õigussüsteemi tagakiusamise[na] käsitatavate tegude avastamiseks, menetlemiseks

25 – Tema enda soovi korral.

26 – Vt teise küsimuse esimene osa.

27 – Oht peab olema tõsine või suur, nii et tsiviilelanikkonnal on põhjust uskuda, et tagakiusamist tegelikult jätkatakse.

ja karistuse määramiseks".[28] Need tähtsad, konkreetsed nõuded eeldavad kaitse pakkuja olemasolu, kellel on olemas võim, organisatsiooniline struktuur ja vahendid, et muu hulgas säilitada pagulase kodakondsusriigis teatav minimaalne õiguskord. Seega peab kaitse pakkujal objektiivselt olemas olema mõistlik suutlikkus ning valmisolek vältida tagakiusamist, nagu see on määratletud direktiivi 2004/83 artiklis 9.

55. Lisaks tuleb märkida, et direktiivi 2004/83 artikli 11 lõige 2 sätestab liikmesriikide kohustuse võtta direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel pagulasseisundi lõppemist hinnates arvesse seda, kas pagulasseisundi andmise tinginud asjaolude muutumine on olulise ja püsiva iseloomuga. Direktiivi 2004/83 artikli 11 lõige 2 on minu arvates mõeldud tagama, et pagulasseisundi lõppemise otsuseid artikli 11 lõike 1 punkti e alusel ei tehtaks ennatlikult ning analüüsimata süvitsi olukorda, mis valitses pagulase kodakondsusriigis tema pagulaseks tunnistamise ajal, ja üldist olukorda,[29] mis valitseb selles riigis otsuse tegemise ajal ja tõenäoliselt tulevikus, kaasa arvatud pagulase isiklikku olukorda. Ma leian, et direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 2 eesmärk on tagada, et isik, kellele on põhjendatud tagakiusamishirmu alusel antud pagulasseisund, ei satu olukorda, kus see seisund lõpeb tema tahte vastaselt direktiivi artikli 11 lõike 1 punkti e alusel, kui samas ei ole tema kodakondsusriigis olemas ühtki muud stabiilset ja püsivat ning tagakiusamist välistavat lahendust.

56. On küll võimatu näha ette kõiki olukordi, kuid arvestades tohutut mõju, mida võib pagulasele avaldada tema pagulasseisundi lõppemine vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e, võib lõppemine

28 – Kaitse ei pea olema absoluutne – see oleks eesmärk, mis on igal juhul saavutamatu mis tahes ühiskonnas.

29 – Kuigi see ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevates asjades ehk ajaliselt asjakohane, kohustab direktiivi 2005/85 artikli 38 lõike 1 punkt c liikmesriike tagama muu hulgas seda, et pagulasseisundi äravõtmise menetluse raames „saaks pädev asutus täpset ja ajakohast teavet erinevatest allikatest, vajaduse korral näiteks UNHCRilt *üldise olukorra kohta asjaomase isiku päritoluriigis*" (kohtujuristi kursiiv). Nimetatud äravõtmismenetlust kohaldatakse pagulasseisundi lõppemisel vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e. Vt direktiivi 2005/85 põhjendus 26 ning artikli 38 lõige 4. Vt ka direktiivi 2004/83 põhjendus 15, mis sätestab, et: „[k]onsultatsioonid [UNHCR-ga] võivad anda liikmesriikidele väärtuslikke suuniseid pagulasseisundi määramisel vastavalt Genfi konventsiooni artiklile 1".

minu arvates toimuda ainult siis, kui on mõistlik eeldada, et pagulasele on kodakondsusriigis kättesaadav püsiv tagakiusamist välistav lahendus.

57. Kui kodakondsusriigis on olukord ebastabiilne või ettearvamatu või kui seal toimuvad rasked põhiliste inimõiguste rikkumised, mille tõttu asjaomane isik võib hakata taas pagulasseisundit taotlema, ei saa minu arvates väita, et asjaolude muutumine on olulise ja püsiva iseloomuga, ning on selge, et direktiivi 2004/83 artikli 7 lõikega 2 ette nähtud kaitset ei ole või see ei toimi.[30]

58. Seoses eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusega selle kohta, kas on piisav, kui kaitset on võimalik tagada ainult rahvusvaheliste vägede abil,[31] tuleb märkida, et vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 7 lõikele 1 võivad kaitset pakkuda riik või riiki või olulist osa riigi territooriumist valitsevad parteid või organisatsioonid, sealhulgas rahvusvahelised organisatsioonid[32]. Seega tundub, et kaitse pakkuja võib olla mõni muu jõud kui riik,[33] tingimusel et tal on riigi üle nõutaval tasemel kontroll ning direktiivi 2004/83 artikli 7 lõikega 2 kehtestatud objektiivne kaitsenõue on täidetud. Kui pagulase kodakondsusriik kasutab rahvusvaheliste vägede abi, võib seda minu arvates käsitada mõistliku sammuna tagakiusamise vältimiseks riigis. Ma leian aga, et direktiivi 2004/83 artikli 7 nõuete täitmiseks tohib riik rahvusvaheliste vägede abi kasutada ainult juhul, kui need väed tegutsevad rahvusvahelise üldsuse mandaadi alusel, näiteks ÜRO egiidi all.

59. Seepärast ei saa välistada, et direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 1 kohane kaitse pakkuja on pagulase kodakondsusriigis olemas sõltumata sellest, et riik suudab kaitset

30 – Faktid, mida siseriiklik kohus peab analüüsima selle tuvastamisel, kas asjaolude muutumise ning kaitse kättesaadavuse õiguslikud nõuded on täidetud, võivad teatavatel asjaoludel suuresti kattuda. Seega sellise kaitse pakkuja olemasolu, kellel on olemas võim, organisatsiooniline struktuur ja vahendid, et muu hulgas säilitada pagulase kodakondsusriigis vähemalt minimaalne õiguskord, võib, kuid ei pruugi olla märk asjaolude muutumisest, mis on olulise ja püsiva iseloomuga.

31 – Vt teise küsimuse esimene osa.

32 – Kuid mitte ainult rahvusvahelised organisatsioonid.

33 – Kas iseseisev või minu arvates ka koos riigiga toimiv jõud.

tagada ainult rahvusvaheliste vägede abil. Kaitse pakkuja olemasolu ning tema poolt pagulase kodakondsusriigis pakutava kaitse kättesaadavus, tõhusus ja püsivus on faktiküsimused, mida siseriiklik kohus peab hindama eespool kirjeldatud kaalutluste põhjal.

60. Teise küsimuse teise osaga püüab eelotsusetaotluse esitanud kohus minu arvates välja selgitada seda, kas pagulasseisund võib direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel lõppeda, kui pagulast ähvardab kodakondsusriigis samal ajal pigem direktiivi 2004/83 artikli 15 kohane tõsine kahju kui tagakiusamine. Minu arvates ei kuulu isiku õigus täiendavale kaitsele õiguslike kriteeriumide alla, mida kohaldatakse pagulasseisundi lõppemisel.[34]

61. Teise küsimuse kolmanda osaga soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult vastust küsimusele, kas pagulasseisundi lõppemine direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel eeldab, et julgeolekuolukord pagulase kodakondsusriigis on stabiilne ning üldised elutingimused seal tagavad teatava toimetulekumiinimumi.

62. Julgeolekuolukorra stabiilsust pagulase kodakondsusriigis tuleks hinnata lahutamatus seoses sellega, kuivõrd kättesaadav on direktiivi 2004/83 artikli 7 lõikega 2 ning artikli 11 lõike 1 punktiga e ette nähtud kaitse tagakiusamise eest. Seepärast peab olemas olema kaitse pakkuja, kellel on olemas võim, organisatsiooniline struktuur ja vahendid, et muu hulgas säilitada pagulase kodakondsusriigis teatav minimaalne õiguskord. Julgeolekuolukord pagulase kodakondsusriigis peab minu arvates olema selline, et pagulane ei satu seal lähitulevikus olukorda, kus tal võib tekkida õigus pagulasseisundile.

63. Seoses küsimusega üldiste elutingimuste ning teatava toimetulekumiinimumi tagatuse kohta pagulase kodakondsusriigis tuleb kohe rõhutada, et direktiiv 2004/83 ei anna pagulasseisundit ega taga täiendavat kaitset majanduslikel põhjustel sisserändajatele.

34 – Vt eespool punktid 46–48.

Lisaks jäävad direktiivi 2004/83 kohaldamisalast välja isikud, kes vajavad hinge- või humanitaarabi, välja arvatud isikud, kel on õigus rahvusvahelisele kaitsele.[35] Pagulase kodakondsusriigis valitsevate üldiste elutingimuste ja toimetulekumiinimumi küsimus ei ole minu arvates, nagu seda leiab ka komisjon, iseseisev kriteerium, mis on oluline pagulasseisundi lõppemise hindamisel vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e, kuid mida tuleb sellegipoolest võtta arvesse selle hindamisel, kas asjaolude muutumist seal võib pidada vastavalt direktiivi artikli 11 lõikele 2 iseloomult oluliseks ja püsivaks.[36] Tahaksin ühtlasi märkida, et kuna direktiivi 2004/83 artikli 7 ning artikli 11 lõike 1 punkti e kohaselt peab pagulase kodakondsusriigis kättesaadav olema teatav minimaalne kaitse, on vähemalt küsitav, kas sellel riigil on olemas organisatsiooniline struktuur ja vahendid[37] sellise kaitse pakkumiseks oma kodanikele, kui ta ei suuda neile tagada toimetulekumiinimumi.

64. Ma leian, et toimetulekumiinimumi olemasolu pagulase kodakondsusriigis ning selle tähtsus pagulasseisundi lõppemisel vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e on küsimus, mille siseriiklik kohus peab lahendama eespool esitatud kaalutluste põhjal.

35 – Nagu on määratletud direktiivi 2004/83 artikli 2 punktis a. Vt direktiivi 2004/83 põhjendus 9.

36 – Vt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõige 2.

37 – Vt eespool punkt 49.

B. *Kolmas küsimus*

1. Poolte põhiargumendid

65. Kaebuse esitaja kohtuasjas C-175/08 on seisukohal, et kui esialgne tagakiusamine

on küll lõpetatud, kuid tekkinud on uued asjaolud, tuleb tõendamiskoormist kooskõlas direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikega 4 vähendada, kuna see säte ei erista varasemat tagakiusamist ajaliselt. Kuivõrd kohustus tõendada, et isikul ei ole enam õigust pagulasseisundile, on liikmesriigil, kehtestab direktiivi 2004/83 artikli 14 lõige 2 pagulasseisundi tühistamisele rangemad tingimused kui need, mida kohaldatakse siis, kui tagakiusamist kardetakse, kuid seda ei ole toimunud. Seega on direktiivi 2004/83 artikli 14 lõige 2 seotud direktiivi artikli 4 lõikega 4. Kaebuse esitajad kohtuasjades C-176/08 ja C-179/08 väidavad, et pagulasseisundi tühistmise menetluses kasutatav tõenäosuskriteerium ei ole sama mis pagulaseks tunnistamise menetluses. Pagulasseisundi andmise tingimusi tuleb asjakohases menetluses analüüsida üldiselt. Sel puhul tuleks kohaldada direktiivi 2004/83 artikli 4 lõiget 4. Pagulasseisundi tühistamise menetluses aga tuleb tagakiusamise aluseks olevaid uusi ja teist laadi asjaolusid hinnata direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktis e sisalduva kriteeriumi alusel, s.o kuivõrd mõistlik on pagulaselt eeldada tagasipöördumist oma päritoluriiki siis, kui asjaolud, mille alusel ta pagulaseks tunnistati, on ära langenud. Ka selles raamistikus kohaldub direktiivi 2004/83 artikkel 4 samuti juhtudel, kus pagulasseisundi taotleja on juba kogenud tagakiusamist või otseseid tagakiusamisähvardusi. Direktiivi 2004/83 artikli 14 lõige 2 ei ole erinorm, mis on ülimuslik direktiivi artikli 4 suhtes. Kaebuse esitajad kohtuasjas C-178/08 on seisukohal, et kui tagakiusamise esialgsed põhjused on ära langenud, peab pagulasseisundi andnud liikmesriik tõendama, et pagulasel ei ole ka muud põhjust karta tagakiusamist direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti c tähenduses. Seejuures kohaldatav tõenäosuskriteerium on sama mis pagulaseks tunnistamise välistamisel, st peab olema mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ei ähvarda uue tagakiusamise oht.

66. Saksamaa Liitvabariik väidab, et kui asjaolud, millega seoses isik tunnistati pagulaseks, on ära langenud, tuleb tagakiusamise aluseks olevaid uusi ja teist laadi asjaolusid hinnata tõenäosuskriteeriumi alusel, mida kasutatakse pagulasseisundi andmisel. Enamgi veel, selliseid uusi ja teist laadi asjaolusid ei tohiks hinnata direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 4 ette nähtud tõendamiskoormise vähendamist arvestades. Itaalia Vabariik leiab muu hulgas, et tagakiusamise aluseks olevaid võimalikke uusi ja teist laadi asjaolusid tuleb hinnata „reaalse ohu" kriteeriumi põhjal ning et tõendamiskoormise vähendamine vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikele 4 ei ole piiratud ainult juhtudega, kui uued ning pagulasseisundi andmiseni viinud asjaolud on omavahel seotud. Küprose Vabariik on seisukohal, et kui asjaolud, millega seoses isik pagulaseks tunnistati, on ära langenud, tuleb uusi või teist laadi asjaolusid hinnata kooskõlas direktiivi 2004/83 II ja III peatükiga. Sellest

tuleneb, et isiku uus taotlus tuleb läbi vaadata heas usus, võtmata temalt tõendamiskoormist, välja arvatud direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 4 sisalduva eelduse puhul, mis kehtib igal juhul. Ühendkuningriik on seisukohal, et kui asjaolud, mille alusel isikule pagulasseisund anti, on ära langenud, ning tekkinud on uued ja teist laadi asjaolud, millele viidatakse kui põhjendatud tagakiusamishirmuks alust andvatele, peab pagulasseisundi taotleja vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikele 1 esitama niipea kui võimalik kõik elemendid, mis on vajalikud rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks.

leiab, et direktiivi 2004/83 artikli 4 lõiget 4, mis vähendab taotleja tõendamiskoormist pagulasseisundi andmisel, ei tule kohaldada selle seisundi tühistamisel, mil tõendamiskoormist kannab pädev asutus.

2. Hinnang

67. Komisjon leiab, et direktiivi 2004/83 artikli 14 lõige 2 sisaldab pagulasseisundi tühistamise menetluse puhul asjakohaseid reegleid. Vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 14 lõikele 2 ja ilma, et see piiraks pagulasele direktiivi artikli 4 lõikest 1 tulenevat kohustust teatada kõigist asjakohastest faktidest ja esitada kõik enda käsutuses olevad asjakohased elemendid, on pagulasseisundi andnud liikmesriik kohustatud igal juhul eraldi tõendama, et asjaomane isik ei ole enam pagulane või ei ole seda kunagi olnud. Seega peab asjaomane riik tõendama, et pagulane ei saa enam keelduda andmast end oma kodakondsusriigi kaitse alla. Seega hinnatakse pagulasseisundi lõppemist teistsuguste kriteeriumide alusel kui pagulasseisundi andmist. Komisjon

68. Kolmanda küsimusega taotleb eelotsusetaotluse esitanud kohus selgust selles, kuidas tuleb hinnata tagakiusamise aluseks olevaid uusi, teist laadi asjaolusid juhul, kui varasemad asjaolud, mille alusel isik pagulaseks tunnistati, on ära langenud.

69. Et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele kasulik vastus, tuleb minu arvates selgitada, mida kõnealuste uute, teist laadi asjaolude all mõeldakse.

70. Ma leian, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kasutatav mõiste „tagakiusamise aluseks olevad uued, teist laadi asjaolud" viitab täiesti uutele asjaoludele, mis ei ole varasematega, mille alusel isikule pagulasseisund anti, seotud isegi osaliselt.

71. Kui asjaolud, millega seoses pagulasseisund anti, on mingil määral muutunud, kuid alles on jäänud teatavad tegurid, mis on nendega seotud kas või osaliselt, ei saa asjaolude muutumine minu arvates olla olulise ja püsiva iseloomuga, nagu nõuab direktiivi 2004/83 artikli 11 lõige 2.

72. Enamgi veel, kui pagulasseisundi lõppemise menetluses peaks selguma, et vaatamata tõsiasjale, et asjaolud, mille alusel isikule pagulasseisund anti, on mingil määral muutunud, kuid alles on jäänud teatavad tegurid, mis on nendega seotud kas või osaliselt, peab asjaomane liikmesriik vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 14 lõikele 2 tõendama, et pagulasel ei ole nendel seotud teguritel põhinevat põhjendatud tagakiusamishirmu.

73. Kui pagulane tugineb tagakiusamise aluseks olevatele täiesti uutele, teist laadi asjaoludele, esitab ta minu arvates uue taotluse pagulasseisundi saamiseks ning neid asjaolusid tuleb hinnata, et määrata kindlaks, kas sellel isikul on põhjendatud tagakiusamishirm direktiivi 2004/83 artikli 2 punkti c tähenduses. Seega tuleb kasutada sama tõenäosuskriteeriumi, mida kasutatakse pagulasseisundi andmisel vastavalt direktiivi 2004/83 artiklile 13.

74. Tõsiasi, et isikule on varem antud pagulasseisund põhjendatud tagakiusamishirmu tõttu, mille aluseks on täiesti teist laadi asjaolud, ei ole minu arvates direktiivi 2004/83 artikli 4 lõike 4 kohane arvestatav märk pagulasseisundi taotleja praeguse põhjendatud tagakiusamishirmu kohta.

75. Direktiivi 2004/83 artikli 4 lõikes 4 sätestatud hindamisreeglite lõdvendamiseks peab minu arvates varasema tagakiusamise või selle otseste ähvarduste ning tagakiusamise aluseks olevate uute, teist laadi asjaolude vahel olema kas või osaline seos.

76. Siseriiklik kohus peab muu hulgas hindama, kas kõnealused asjaolud on uued või seotud asjaoludega, mille alusel isikule pagulasseisund anti.

VII. Ettepanek

77. Seega teen ettepaneku vastata esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1) 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 11 lõike 1 punkti e tuleb tõlgendada muu hulgas kõnealuse direktiivi artikli 2 punktis c määratletud mõistet „pagulane" arvestades. Seega peab olema direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel tuvastatud, et asjaolud, millega seoses isik tunnistati pagulaseks, on ära langenud ning et pagulase kodakondsusriik on suuteline ja valmis pakkuma talle kaitset. Isik võib lakata olemast pagulane, kui talle on kodakondsusriigis kättesaadav püsiv tagakiusamist välistav lahendus. Pagulase kodakondsusriigi pakutav kaitse vastab direktiivi 2004/83 artiklile 7, kui on olemas kaitse pakkuja, kes astub mõistlikke samme, et vältida tagakiusamist, rakendades muu hulgas tõhusat õigussüsteemi tagakiusamisena käsitatavate tegude avastamiseks, menetlemiseks ja nende eest karistuse määramiseks. Juhul kui kaitset tagakiusamise eest on võimalik tagada ainult rahvusvaheliste vägede abil, võib sellise abi kasutamist käsitada mõistliku

sammuna tagakiusamise vältimiseks direktiivi 2004/83 artikli 7 lõike 2 tähenduses, tingimusel et need väed tegutsevad rahvusvahelise üldsuse mandaadi alusel.

2) Direktiivi 2004/83 V peatükist tulenev isiku õigus täiendavale kaitsele ei kuulu pagulasseisundi lõppemisele kohaldatavate õiguslike kriteeriumide alla. Kui liikmesriigi ametiasutused otsustavad siiski, et isiku pagulasseisund on direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punkti e alusel lõppenud, tuleb võtta kõik vajalikud meetmed, et asjaomasel isikul oleks tegelik võimalus taotleda täiendavat kaitset ning et tema menetlusõigused oleks täielikult tagatud.

3) Julgeolekuolukord pagulase kodakondsusriigis peab olema selline, et pagulasel ei teki seal lähitulevikus õigust pagulasseisundile. Julgeolekuolukorra stabiilsust pagulase kodakondsusriigis peab siseriiklik kohus hindama lahutamatus seoses sellega, kuivõrd kättesaadav on direktiivi 2004/83 artikli 7 lõikega 2 ning artikli 11 lõike 1 punktiga e ette nähtud kaitse tagakiusamise eest.

4) Toimetulekumiinimumi olemasolu pagulase kodakondsusriigis ei ole iseseisev kriteerium, mida tuleb kasutada pagulasseisundi lõppemise hindamisel vastavalt direktiivi 2004/83 artikli 11 lõike 1 punktile e, kuid seda tuleb sellegipoolest võtta

arvesse selle hindamisel, kas asjaolude muutumist seal võib vastavalt direktiivi artikli 11 lõikele 2 pidada iseloomult oluliseks ja püsivaks ning kas pagulane võib end anda oma kodakondsusriigi kaitse alla.

5) Olukorras, kus senised asjaolud, mille alusel tunnistati isik pagulaseks, on ära langenud, tuleb vastavalt direktiivi 2004/83 artiklile 9 tagakiusamise aluseks olevaid täiesti uusi, teist laadi asjaolusid hinnata tõenäosuskriteeriumi põhjal, mida kasutatakse pagulasseisundi andmisel vastavalt direktiivi artiklile 13, ning direktiivi artikli 4 lõige 4 sellisel hindamisel kohaldatav ei ole.