

Kohtuasi C-8/22**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

5. jaanuar 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

2. detsember 2021

Kaebuse esitaja:

XXX

Vastustaja:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinik)

I. Põhikohtuasja ese ja menetlus

- 1 Kaebaja palub tühistada Conseil du contentieux des étrangers'i (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia) (edaspidi „CCE“) 26. augustil 2019 tehtud kohtuotsus (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“).

II. Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 2 23. veebruaril 2007 tunnustas Commissariat général aux réfugiés et apatrides (pagulaste ja kodakondsuseta isikute peakomissariaat) (edaspidi „vastaspool“ või „CGRA“) kaebajat pagulasena.
- 3 Cour d'assises de Bruxelles (Brüsseli vandekohus, Belgia) mõistis 20. detsembril 2010 talle 25aastase vangistuse.
- 4 4. mail 2016 võttis vastaspool temalt pagulasseisundi ära vastavalt 15. detsembri 1980. aasta seaduse, mis käsitleb välismaalaste territooriumile sisenemist, seal

viibimist, elama asumist ja väljasaatmist (edaspidi „15. detsembri 1980. aasta seadus“), artiklile 55/3/1. Selle sätte lõikes 1 on sätestatud: „Pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinik võib pagulasseisundi ära võtta, kui välismaalane kujutab endast ohtu ühiskonnale, kuna ta on jõustunud otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, või kui esineb mõistlikke põhjusi pidada teda ohuks riigi julgeolekule.“

- 5 Kaebaja esitas otsuse peale kaebuse CCE-le, kes lükkas selle vaidlustatud kohtuotsusega tagasi.

III. Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

I. Kaebuse esitaja

- 6 Kaebaja esimene väide on eelkõige seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9), artikli 14, 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 55/3/1 ning Belgia ja liidu õiguses sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisega.
- 7 Kaebaja väidab, et vastavalt CCE väitele peaks ta tõendama, et vaatamata sellise süüdimõistva kohtuotsuse olemasolule, ei ole ta või ei ole enam ühiskonnale ohtlik.
- 8 Kaebaja kritiseerib seda CCE põhjendust. Ei varasemate süüdimõistvate kohtuotsuste olemasolu ega asjaolu, et CGRA on teinud otsuse, ei tähenda tõendamiskohustuse ümberpöörämist. CCE oleks pidanud arvesse võtma Belgia ja liidu seadusandja kavatsust. Nimelt ei olnud Belgia seadusandja kavatsus eeldada, et süüdimõistmisest piisab ohu tõendamiseks või aktuaalse ohu eelduse loomiseks; vastupidi, täidetud peaks olema kaks tingimust: süüdimõistmine eriti raskes kuriteos ja ühiskonna jaoks ohu kujutamine. Samas ei ole vaja süüdimõistvat kohtuotsust, et asjaomane isik kujutaks endast ohtu riigi julgeolekule.
- 9 Kuna 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 55/3/1 lõige 1 ja direktiivi 2011/95 artikli 14 lõige 4 ei ole täpselt samamoodi sõnastatud, peab liikmesriigi sätte tõlgendamine olema kooskõlas liidu õigusega. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 4 on sätestatud: „Liikmesriigid võivad tühistada või lõpetada pagulasele valitsus-, haldus-, kohtu- või poolkohtuliku asutuse antud seisundi või keelduda seda uuendamast, kui a) on mõistlik põhjus käsitada teda ohuna tema asukohaliikmesriigi julgeolekule; b) olles lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, kujutab ta endast ohtu kõnealuse liikmesriigi ühiskonnale“. Liidu õiguse säte asetab seega suuremat rõhku kahele kumulatiivsele tingimusele (süüdimõistmine ja ohtlikkus).

- 10 Järelikult oli kaebaja sõnul CGRA kohustus CCE menetluses näidata, et asjaomane isik on ühiskonnale ohtlik, mida ta ei saanud teha pelgalt süüdimõistvale kohtuotsusele viidates. Samuti pidi CCE põhjendama nõuetekohaselt oma seisukohta asjaomase isiku ohtlikkuse kohta, võttes arvesse kõiki asjaolusid, ilma et varasem süüdimõistev kohtuotsus oleks piisav või tekitaks eelduse, mida asjaomane isik peaks ümber lükkama, et vältida staatuse äravõtmist. Siiski ei näi CCE olevat seisukohal, et CGRA peab tõendama, et need kaks kumulatiivset tingimust on täidetud, vaid leiab üksnes, et asjaomane isik võib püüda tõestada, et vaatamata süüdimõistmisele, ei kujuta ta endast ohtu.
- 11 Igal juhul oli CCE kohustus kontrollida CGRA esitatud asjaolusid ja uurida kaebaja esitatud praeguseid asjaolusid. Kuid CGRA viitab kuritegudele, mis pärinevad 2006. aastast, mis ei ole praeguse olukorra analüüsimiseks piisav.
- 12 Liidu kohtupraktikaga seoses Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98) artikli 7 lõikega 4 on kindlaks määratud peamised põhimõtted, mida kohaldatakse juhul, kui haldusasutused seostavad välismaalast „ohuga“, ja mis käsitlevad proportsionaalsuse põhimõtet ja vajadust uurida asjaomast juhtumit individuaalselt. Kaebaja tugineb 11. juuni 2015. aasta kohtuotsusele Zh. ja O. (C–554/13, EU:C:2015:377). Lisaks sellele seostab Euroopa Kohtu praktika direktiivi 2008/115 väidetavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiviga 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96). See teadmine oleks antud juhul asjakohane „pagulasõiguse“ kontekstis.
- 13 Seega, kui liidu seadusandja viitab direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 4 asjaolule, et asjaomane välismaalane on süüdi mõistetud ja kujutab endast ohtu, ei luba ta ohtu eeldada eelneva süüdimõistva kohtuotsuse alusel, vaid sätestab hoopis kaks eraldi kumulatiivset tingimust, mida ametiasutus peab tõendama, et oma otsust põhjendada: süüdimõistmine eriti raskes kuriteos ja oht ühiskonnale. Kui ohtu käsitataks olemasolevana üksnes süüdimõistmise tõttu, oleks direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkt b olnud sõnastatud teisiti: selles ei oleks viidet ohule ühiskonnale, vaid üksnes süüdimõistmisele ning eeldatavasti oleks sõna „olles“ asemel kasutatud sõnu „kuna ta on“.
- 14 Seega tuleb Euroopa Kohtult küsida, kas direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikega 4, tõlgendatuna eraldi ja koostoimes proportsionaalsuse põhimõttega, on vastuolus liikmesriigi praktika, mille kohaselt eeldatakse, et eriti raske kuriteo eest süüdimõistmine eeldab ohtlikkust ühiskonnale ja et süüdimõistetud välismaalane peab tõendama, et ta ei kujuta endast ühiskonnale ohtu.
- 15 Teisalt põhjendab kaebaja sõnul ka CGRA oma seisukohta, märkides, et täitmiskohus on seisukohal, et kaebajast lähtuv oht, mis on küll väike, ei ole „välistatud“ ning et täitmiskohus „võtab arvesse võimaliku ohu olemasolu“ ja võtab „rea meetmeid, et vältida selle ohu realiseerumist“ kaebaja tingimisi

vabastamise kontekstis. Kuna aga hagejale omistatud oht peab olema vähemalt mingil määral konkreetne ja piisavalt reaalne, siis ei piisa nendest kaalutlustest, et CCE sai õiguspäraselt otsustada, et oht on tuvastatud, ja see tähendaks vähemalt ebaproportsionaalselt madala künnise kehtestamist, mis on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Küsimus sellest, kas ohu olemasolu on piisavalt tuvastatud juhul, kui kohtunik leiab, et oht ei ole „välistatud“ või on „potentsiaalne“, ei ole faktilise hinnangu küsimus, vaid õigusküsimus.

- 16 11. juuni 2015. aasta kohtuotsuses Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 60) on Euroopa Kohus otsustanud, et [direktiivi 2008/115] artikli 7 lõikes 4 kasutatud mõiste „oht avalikule korrale“ eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seadusrikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi. Käesoleval juhul ei ulatu CCE otsuse põhjendused sellise läveni.
- 17 Lisaks sellele leidis Euroopa Kohus samas otsuses sisuliselt, et süüdimõistetud välismaalasele omistatud ohtu tuleb analüüsida tema individuaalse olukorra põhjal ja võtta arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, nagu näiteks möödunud aeg ja kontekst. Vaidlustatud kohtuotsuses märkis CCE, et ta ei näe, kuidas erinevad kaalutlused, mis on seotud hageja püüdlustega taas ühiskonda integreeruda, tõendavad, et ta ei kujuta endast ohtu ühiskonnale. Samuti ei vastanud CCE kaebaja argumentidele, mis puudutasid tema süüdimõistmisest möödunud aega, ega argumentidele, et teod, mille eest ta oli süüdi mõistetud, pärinesid ajast, mil ta oli alaealine, ilma sidemete ja sissetulekuteta, kuid nii see enam ei ole, et ta ei kannata enam sõltuvuste all, et ta käitus kinnipidamisasutuses hästi ja et tema vabastamise järelmeetmed sujusid hästi. Sellest järeldub, et CCE ei ole teinud otsust kaebaja ohtlikkuse kohta kõigi olemasolevate tõendite valguses.
- 18 Seega tuleb Euroopa Kohtult küsida, kas direktiivi 2011/95 artikli 14 lõige 4, tõlgendatuna eraldi ja koostoimes proportsionaalsuse põhimõttega, nõuab, et ametiasutus näitaks, et välismaalasele omistatud oht on reaalne, aktuaalne ja piisavalt tõsine, see on seotud ühiskonna põhihuviga, võttes arvesse kõiki juhtumi asjaolusid, eelkõige asjaomase välismaalase jõupingutusi ja tõendeid tema taasintegreerumise kohta pärast tema süüdimõistmist ning asjaolu, et kriminogeenne kontekst, milles välismaalane on varem õigusrikkumisi toime pannud, on jäänud minevikku.

II. Vastaspool

- 19 Vastaspoole sõnul nähtub ettevalmistustöödest, et eelnõu prantsuskeelses versioonis on väljend „faisant l’objet d’une condamnation définitive pour une infraction particulièrement grave“ (kelle suhtes on tehtud jõustunud otsus eriti raske kuriteo eest) asendatud väljendiga „ayant été condamné définitivement pour une infraction particulièrement grave“ (kuna ta on jõustunud otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos), et rõhutada seost eriti raske kuriteo eest lõplikult süüdimõistmise ja sellest tuleneva ühiskonnaohtlikkuse vahel (vt Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2015/2015, nr 1197/01, lk 18). Seega on väidetavalt ilmne, et

Belgia seadusandja soovis siduda ühiskonnale ohtlikkust asjaoluga, et isik on süüdi mõistetud eriti raske kuriteo eest, ning et liidu seadusandja jaoks peab pagulane, et teda saaks pidada ohtlikuks liikmesriigi ühiskonnale, olema jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud. See ei tähenda mingil juhul, et ohu olemasolu on kindlaks määratud ainuüksi süüdimõistmise faktiga.

- 20 Vaidlustatud kohtuotsuse sõnastusest nähtub, et CCE võttis ühelt poolt arvesse asjaolu, et kaebaja oli süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, ja teiselt poolt kaalus, kas ta on seetõttu praegu ühiskonnale ohtlik. CCE rõhutas väidetavalt, et vaatamata sellise süüdimõistva kohtuotsuse olemasolule, peab asjaomane isik olema suuteline vajaduse korral tõendama, et ta ei ole või ei ole enam ohtlik ühiskonnale. CCE leidis, et kaebaja oli süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos ja et pagulasest ühiskonnale lähtuva ohu hindamisel tuleb võtta arvesse toime pandud kuriteo erilist raskust, mis on täielikult kooskõlas seadusega.
- 21 Vaidlustatud kohtuotsuse tingimustest nähtub samuti, et CCE uuris kaebaja esitatud tõendeid, et hinnata, kas lisaks tema süüdimõistmisele eriti raske kuriteo eest kujutab ta endiselt ohtu ühiskonnale. Põhjendused, miks kaebaja väited tagasi lükati, tulenevad kogu otsusest tervikuna ja CCE on selgelt põhjendanud, miks ta leidis, et oht, mida kaebaja võib kujutada, on endiselt olemas. Selline hinnang on väidetavalt asja sisuliselt menetleva kohtu suveräänse hinnangu küsimus.
- 22 Seoses proportsionaalsuse põhimõttega tuleb märkida, et 9. novembri 2010. aasta kohtuotsuses B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661) tegi Euroopa Kohus otsuse proportsionaalsuse hindamise kohta direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 2 punkti b või c alusel pagulasseisundi äravõtmise korral. Kohus leidis, et selline pagulasseisundi äravõtmine on seotud toime pandud tegude raskusastmega, mis peab olema nii suur, et asjaomane isik ei saa õiguspäraselt nõuda pagulasseisundiga kaasnevat kaitset. Kuna pädev asutus on toimepandud tegude raskuse ja huvitatud isiku individuaalse vastutuse hindamise raames juba arvesse võtnud kõiki neid tegusid ja isiku olukorda iseloomustavaid asjaolusid, ei ole ta kohustatud – kui ta leiab, et tuleb kohaldada artikli 12 lõiget 2 – korraldama proportsionaalsuse kontrolli, mis tähendaks uut hinnangut toime pandud tegude raskusastmele (punkt 109). Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõige 4 ja 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 55/3/1 lõige 1 seavad pagulasseisundi äravõtmise tingimuseks ka toime pandud tegude teatud raskusastme ja kuna kohus on pagulasseisundi äravõtmist põhjendavate tegude hindamisel juba võtnud arvesse kõiki juhtumi asjaolusid, ei saa nõuda, et viidaks läbi täiendav proportsionaalsuse hindamine, mis hõlmab jällegi toime pandud tegude raskusastme hindamist. Seega ei ole vajadust esitada selle kohta küsimust Euroopa Kohtule.

IV. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnang

- 23 Vaidlustatud kohtuotsusest nähtub, et vastavalt 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 55/3/1 lõikele 1 tuleneb välismaalase ohtlikkus ühiskonnale tema süüdimõistmisest eriti raske kuriteo eest. CCE leiab siiski, et kaebaja võib

tõendada, et vaatamata tema süüdimõistmisele, ta ei ole või ei ole enam ühiskonnale ohtlik.

- 24 Seetõttu ei pea CCE vajalikuks, et CGRA tõendaks, et kaebaja, kes on jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud eriti raske kuriteo eest, kujutab endast reaalselt, aktuaalset ja piisavalt tõsist ohtu ühiskonnale. Ta leiab sisuliselt, et sellise ohu olemasolu on põhimõtteliselt leidnud kinnitust asjaolu tõttu, et kaebaja on süüdi mõistetud eriti raske kuriteo eest, kuid on seisukohal, et kaebaja võib esitada tõendeid selle kohta, et ta ei ole või ei ole enam ühiskonnale ohtlik.
- 25 Oma esimeses väites vaidlustab kaebaja selle CCE analüüsi. Ta väidab sisuliselt, et tõendamiskohustus lasub vastaspoolel, kes peab tõendama, et ta kujutab endast reaalselt, aktuaalset ja piisavalt tõsist ohtu ühiskonnale, mitte aga kaebajal, kes peaks tõendama, et ta ei kujuta või ei kujuta enam endast sellist ohtu. Kaebaja leiab, et tema süüdimõistmisest eriti raske kuriteo eest ainuüksi ei piisa sellise ohu olemasolu tõendamiseks, vaid on vaja näidata selle püsivust ja seega selle aktuaalset laadi. Eelkõige väidab kaebuse esitaja, et ei piisa sellest, et oht on potentsiaalne või et seda ei saa välistada, vaid selle ohu olemasolu tuleb tõendada. Ta leiab, et tuleks teha proportsionaalsuse kontroll, et teha kindlaks, kas oht, mida ta endast kujutab, õigustab tema pagulasseisundi äravõtmist.

V. Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 26 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikliga 55/3/1 on direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 Belgia õigusesse üle võetud. 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 55/3/1 kohaldamisala tuleb kindlaks määrata selle Euroopa Liidu õiguse sätte kohaldamisala alusel, mis sellega üle võetakse.
- 27 Seetõttu peab Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) vajalikuks esitada Euroopa Kohtule küsimused direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 tõlgendamise kohta, et teha kindlaks, kas kaebaja kriitika on põhjendatud.

VI. Eelotsuse küsimused

1. Kas 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, artikli 14 [lõike 4 punkti] b tuleb tõlgendada nii, et oht ühiskonnale tuleneb üksnes sellest, et pagulasseisundi saaja on viimases kohtuastmes süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, või tuleb seda tõlgendada nii, et ainuüksi sellest, et ta on viimases kohtuastmes süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, ei piisa, et tuvastada ohtu ühiskonnale?

2. Kui ainuüksi viimases kohtuastmes süüdimõistmine eriti raske kuriteo eest ei ole piisav, et tuvastada ohtu ühiskonnale, siis kas direktiivi 2011/95/EL artikli 14 [lõike 4 punkti] b tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik peab tõendama, et pärast süüdimõistmist kujutab kaebaja jätkuvalt ohtu ühiskonnale? Kas liikmesriik peab tõendama, et see oht on reaalne ja aktuaalne või piisab potentsiaalse ohu olemasolust? Kas direktiivi 2011/95/EL artikli 14 [lõike 4 punkti] b, tõlgendatuna eraldi või koostoimes proportsionaalsuse põhimõttega, tuleb tõlgendada nii, et see lubab pagulasseisundi äravõtmist üksnes juhul, kui see on proportsionaalne ja kui selle staatuse saanud isikust lähtuv oht on piisavalt tõsine, et selline äravõtmine oleks õigustatud?

3. Kui liikmesriik ei pea tõendama, et kaebaja kujutab pärast tema süüdimõistmist jätkuvalt ohtu ühiskonnale ja et see oht on reaalne, aktuaalne ja piisavalt tõsine, et õigustada pagulasseisundi äravõtmist, siis kas direktiivi 2011/95/EL artikli 14 [lõike 4 punkti] b tuleb tõlgendada nii, et oht ühiskonnale tuleneb põhimõtteliselt sellest, et pagulasseisundi saaja mõisteti viimases kohtuastmes süüdi eriti raske kuriteo eest[,] kuid ta võib tõendada, et ta ei kujuta või ei kujuta enam endast sellist ohtu?