

Kohtuasi C-402/22**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

20. juuni 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

15. juuni 2022

Apellant:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Vastustaja apellatsioonimenetluses:

M.A.

Põhikohtuasja ese

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidi (julgeoleku ja justiitsasjade riigisekretär, edaspidi „Staatssecretaris“) apellatsioonkaebus Rechtbank Den Haagi (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) otsuse peale menetluses, mille ese oli rahvusvahelise kaitse taotlus, mis jäeti rahuldamata põhjendusega, et asjaomane välismaalane oli lõplikult jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud muu hulgas sugulise iseloomuga teo korduva toimepanemise eest, mistõttu kujutas ta endast Staatssecretarise hinnangul ohtu ühiskonnale.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Käesoleva eelotsusetaotlusega ühineb eelotsusetaotluse esitanud kohus Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) eelotsusetaotlusega kohtuasjas C-663/21 ja Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) eelotsusetaotlusega kohtuasjas C-8/22 ning palub tõlgendada mõistet „eriti raske kuritegu“ direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b

tähenduses. Peale selle esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus uuesti küsimused, mille esitas Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohtuasjas C-8/22.

Eelotsuse küsimused

Esimese küsimuse alaküsimus a

Millal on kuritegu sedavõrd „eriti raske“ direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b tähenduses, et liikmesriik võib jätta rahvusvahelist kaitset vajavale isikule pagulasseisundi andmata?

Esimese küsimuse alaküsimus b

Kas direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punktis b viidatud „raske kuriteo“ suhtes kehtivad kriteeriumid, mis on loetletud Euroopa Kohtu 13. septembri 2018. aasta otsuses Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punkt 56), on olulised hindamisel, kas tegemist on „eriti raske kuriteoga“? Kas juhul, kui vastus on jaatav, leidub veel lisakriteeriume, mis annavad alust liigitada kuritegu „eriti“ raskeks?

Teine küsimus

Kas direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b tuleb tõlgendada nii, et oht ühiskonnale tuleneb üksnes sellest, et pagulasseisundi saaja on lõplikult jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, või tuleb seda tõlgendada nii, et ainuüksi sellest, et ta on lõplikult jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, ei piisa, et tuvastada ohtu ühiskonnale?

Kolmas küsimus

Kas juhul, kui ainuüksi lõplikult jõustunud kohtuotsusega süüdimõistmine eriti raske kuriteo eest ei ole piisav, et tuvastada ohtu ühiskonnale, tuleb direktiivi 2011/95/EL artikli 14 lõike 4 punkti b tõlgendada nii, et liikmesriik peab tõendama, et pärast süüdimõistmist kujutab taotleja endast 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 kõnealuse staatuse saanud isikust lähtuv oht on piisavalt tõsine, et selline äravõtmine oleks õigustatud?

Neljas küsimus

Kas juhul, kui liikmesriik ei pea tõendama, et pärast süüdimõistmist kujutab taotleja endast jätkuvalt ohtu ühiskonnale ja et see oht on reaalne, aktuaalne ja piisavalt tõsine, et õigustada pagulasseisundi äravõtmist, tuleb direktiivi 2011/95/EL artikli 14 lõike 4 punkti b tõlgendada nii, et oht ühiskonnale tuleneb

põhimõtteliselt sellest, et pagulasseisundi saaja on lõplikult jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, kuid ta võib tõendada, et ta ei kujuta või ei kujuta enam endast sellist ohtu?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 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, põhjendused 2, 4, 23 ja 24 ning artiklid 2, 12, 14 ja 17

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, artiklid 5, 6, 8 ja 9

Viidatud Euroopa Kohtu praktika

2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Salahadin Abdulla jt (C-175/08, EU:C:2010:105)

13. septembri 2018. aasta kohtuotsus Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713)

11. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309)

14. mai 2019. aasta kohtuotsus M jt (pagulasseisundi tühistamine) (C-391/16, EU:C:2019:403)

12. detsembri 2019. aasta kohtuotsus G.S. ja V.G. (oht avalikule korrale) (C-381/18, EU:C:2019:1072)

Viidatud rahvusvahelise õiguse normid

28. juulil 1951 Genfis allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon, mida on muudetud New Yorgi protokolliga (edaspidi „Genfi konventsioon“), artikkel 33

Viidatud riigisiseseid õigusnormid

2000. aasta välismaalaste seadus (Vreemdelingenwet 2000), artikkel 29

2000. aasta välismaalaste määrus ((Vreemdelingenbesluit 2000), artikkel 3.105c

2000. aasta välismaalaste ringkiri (Vreemdelingencirculaire 2000), jaotis B1/4.4 ja jaotis C2/7.10.1

Asjaolude ja põhikohtuasja lühikokkuvõte

- 1 Välismaalane pärineb Liibüast. 5. juulil 2018 esitas ta neljanda rahvusvahelise kaitse taotluse. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Madalmaade välismaalaste seaduse kohaselt varjupaiga andmiseks pädev asutus) jättis 12. juuni 2020. aasta otsusega rahvusvahelise kaitse taotluse rahuldamata, kuna välismaalane oli 2018. aastal Gerechtshof Arnhem-Leeuwardeni (Arnhem-Leeuwardeni apellatsioonikohus, Madalmaad) jõustunud otsusega süüdi mõistetud sugulise iseloomuga teo toimepanemise kolmes episoodis (mis pandi toime samal õhtul), sugulise iseloomuga teo toimepanemise katse ühes episoodis ja ühe ohvri mobiiltelefoni varguses, mille eest mõisteti talle 24kuuline vangistus. Staatssecretarise hinnangul kujutasid need kuriteod endast kogumina „eriti rasket kuritegu“, mistõttu tuleb välismaalane liigitada isikuks, kellest lähtub oht ühiskonnale. Staatssecretaris tugines pagulasseisundi andmata jätmisel järelkult direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punktile b koostoimes lõikega 5.
- 2 Rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) rahuldab 13. juuli 2020. aasta otsusega välismaalase kaebuse Staatssecretarise otsuse peale. Rechtbank märkis, et Staatssecretaris põhjendas ebapiisavalt, et välismaalase toime pandud kuriteod, nende tegelik raskusaste ning vägivalda liik ja ulatus on sellise raskuse ja sellise ulatusega, et pagulasseisundi andmata jätmine on põhjendatud. Rechtbank viitas seejuures Euroopa Kohtu 13. septembri 2018. aasta otsusele Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713) (edaspidi „kohtuotsus Ahmed“). Peale selle märkis Rechtbank, et otsustades, kas välismaalane kujutab endast ohtu ühiskonnale, peab Staatssecretaris hindama, kas välismaalasest lähtub reaalne, aktuaalne ja piisavalt tõsine oht, mis puudutab ühiskonna põhihuvi. Ka seda arvestades on Staatssecretaris oma otsust ebapiisavalt põhjendanud.
- 3 Staatssecretaris esitas selle otsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 4 Apellatsioonkaebuses väidab Staatssecretaris, et Rechtbank leidis alusetult, et tema põhjendus seoses sellega, et välismaalane on lõplikult jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud eriti raske kuriteo toimepanemises, oli ebapiisav. Gerechtshof Arnhem-Leeuwardeni (Arnhem-Leeuwardeni apellatsioonikohus, Madalmaad) otsusega oli välismaalasele muu hulgas sugulise iseloomuga teo toimepanemise mitme episoodi eest mõistetud ühtekokku 24kuuline vangistus. Sellega on „eriti raske kuriteo“ koosseisutunnused vastavalt 2000. aasta välismaalaste ringkirja (Vreemdelingendecirculaire 2000) jaotisele C2/7.10.1 (milles on sätestatud Staatssecretarise suunised selles valdkonnas) täidetud, nimelt on olemas lõplikult jõustunud kohtuotsus, millega on välismaalasele ühe või mitme kuriteo eest mõistetud üks või mitu vabadusekaotuslikku karistust või vabadust piiravat meedet kogupikkusega vähemalt 10 kuud.

- 5 Staatssecretaris selgitas, et välismaalaste ringkirjas (Vreemdelingencirculaire) märgitud karistusmäär on alammäär ja et tagada tuleb õiguskindlus. Kui kõnealune karistusmäär on isikule mõistetud, siis hinnatakse juhtumi kõikide asjaolude põhjal, kas kuritegu on „eriti raske“. Sellisel viisil täpsustatakse mõistet „eriti raske kuritegu“ direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b tähenduses. Peale selle täpsustas Staatssecretaris mõistet „oht ühiskonnale“ välismaalaste ringkirjas (Vreemdelingencirculaire) nii, et tahtevastase sugulise iseloomuga teo toimepanemises süüdi mõistetud välismaalane kujutab endast igal juhul ohtu ühiskonnale. Seega tegutses Staatssecretaris kooskõlas avaldatud suunistega.
- 6 Toime pandud kuritegude eriline raskus tuleneb Staatssecretarise hinnangul asjaolust, et välismaalane üritas kombata oma ohvrite suguelundeid ja sugukire rahuldamiseks puudutada nende keha. Sellega rikkus välismaalane raskelt oma ohvrite kehalist puutumatus. Meedia huvi kõnealuse asja vastu näitab Staatssecretarise hinnangul seda, et sellised sugulise iseloomuga teod nagu käesolevas asjas tekitavad hirmu ja ebakindlust ning murendavad ühiskonda. Ka seetõttu mõistis kriminaalkohus välismaalasele 24kuulise vangistuse, mis on Madalmaade kriteeriumide kohaselt pikk vabadusekaotuslik karistus. Staatssecretaris leiab, et kõiki asjaolusid arvesse võttes on põhjendatud jätta välismaalasele pagulasseisund andmata.
- 7 Osas, mis puudutab mõistet „oht ühiskonnale“ direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b tähenduses, on Staatssecretaris seisukohal, et oht on põhimõtteliselt olemas, kui on tuvastatud, et välismaalane on „eriti raske kuriteo“ toimepanemises lõplikult jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud ja et välismaalase enda ülesanne on tõendada, et temast ei lähtu ohtu ühiskonnale. Peale selle märgib Staatssecretaris Euroopa Kohtu 12. detsembri 2019. aasta otsusele G.S. ja V.G. (oht avalikule korrale) (C-381/18, EU:C:2019:1072, punkt 54) viidates, et Rechtbank võttis aluseks vale hindamiskriteeriumi, kui ta lähtus sellest, et mõiste „oht ühiskonnale“ täpsustamisel tuleb hinnata, kas välismaalastest lähtub reaalne, aktuaalne ja piisavalt tõsine oht, mis puudutab ühiskonna põhihuvi.
- 8 Välismaalane märgib, et Staatssecretaris jättis talle pagulasseisundi alusetult andmata. Ta leiab, et Staatssecretaris jättis pädevuse, mis pagulasele pagulasseisundi andmise kohustust piirab, alusetult restriktiivselt kasutamata. Peale selle võttis Staatssecretaris hindamisel ja hinnangu andmisel küsimusele, kas kuritegu oli eriti raske, alusetult aluseks karistusmäära. Välismaalase sõnul nõuab liidu õiguses sätestatud proportsionaalsuse põhimõte, et iga juhtumit tuleb hinnata selle asjaolude põhjal, kuid karistuse pikkusest lähtumise korral seda ei tehta. Tema ilmajätmine pagulasseisundist on ebaproportsionaalne, kuigi ta on tõendanud, et tal on põhjust karta tagakiusamist oma päritoluriigis.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 9 Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) ühineb küsimustega, mis on esitatud eelotsusetaotlustes kohtuasjas C-663/21

(Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus)) ja kohtuasjas C-8/22 (Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)), kuid soovib täiendavaid juhtnõore.

- 10 Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) lähtus sellest, et asjaomasel põhikohtuasjas pandi toime eriti raske kuritegu, mistõttu olid direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b kohaldamise tingimused järelkult täidetud. Viidatud kohus soovis lisaks teada, kuidas tuleb kaaluda õigushüvesid, milleks on ühelt poolt välismaalase õigus viibimisele Euroopa Liidus ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttele ning teiselt poolt avaliku korra kaitse. Vastused tema küsimustele võiksid olla käesolevas kohtuasjas olulised, kuid lisaks palub Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tõlgendada mõistet „eriti raske kuritegu“.
- 11 Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitas küsimused, kuidas tõlgendada mõistet „oht ühiskonnale“ ja seost kõnealuse mõiste ja mõiste „eriti raske kuritegu“ vahel, kuid ei palunud tõlgendada mõistet „eriti raske kuritegu“. Vastused Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsimustele on olulised ka eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Seepärast võtab kohus need küsimused üle (viidatud eelotsusetaotluse teine kuni neljas küsimus).
- 12 Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tuvastab, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b sõnastus ei sisalda mõiste „eriti raske kuritegu“ määratlust. Kõnealune säte on sõnastatud liikmesriikide fakultatiivse pädevusena, nagu tuleneb sõnast „võivad“. Selle põhjal teeb eelotsusetaotluse esitanud kohus järelduse, et hinnates, kas välismaalast lähtub oht ühiskonnale, kuna ta on lõplikult jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud „eriti raske kuriteo“ toimepanemises, on liikmesriikidel kaalutlusruum. Sättest ei nähtu, kui lai on kaalutlusruum, mida saavad liikmesriigid kasutada direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b täpsustamisel. Seepärast soovib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) vastust küsimusele, millistes õiguslikes piirides võivad liikmesriigid mõistet „eriti raske kuritegu“ täpsustada ja milliste asjaolude põhjal peavad liikmesriigid tuvastama, kas välismaalane on lõplikult jõustunud kohtuotsusega süüdi mõistetud eriti raske kuriteo toimepanemises.
- 13 Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b sõnastus näib pigem viitavat sellele, et igal juhul peab olema olemas vähemalt lõplikult jõustunud kohtuotsus, millega on isik süüdi mõistetud „eriti raske kuriteo“ toimepanemises, kuna seda mõistet kasutatakse kõikides keeleversioonides ainsuses. Mitu süüdimõistvat otsust madalama raskusastmega kuritegude toimepanemises ei ole sellega samaväärne.¹

¹ Vt Euroopa Liidu Varjupaigaameti (EUAA) aruanne: Judicial Analysis: Ending international protection, 2021.

- 14 Vastavalt Euroopa Kohtu 2. märtsi 2010. aasta otsusele Salahadin Abdulla jt (C-175/08, EU:C:2010:105, punktid 51–53) võeti direktiivi 2011/95 sätted, mis reguleerivad pagulasena tunnustamise tingimusi, vastu selleks, et abistada liikmesriikide pädevaid asutusi Genfi konventsiooni kohaldamisel. Peale selle nähtub direktiivi 2011/95 eelkäijaks olnud direktiivi 2004/83 ettevalmistavatest materjalidest, et liidu seadusandja soovis luua liikmesriikidele võimaluse jätta välismaalastele, kellest lähtub oht ühiskonnale, pagulasseisund andmata. Seejuures võeti aluseks Genfi konventsiooni artikli 33 lõige 2. Direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b tuleb seega tõlgendada ka Genfi konventsiooni arvestades. Ent ka konventsioon ei ava mõiste „eriti raske kuritegu“ sisu. Samal ajal on ÜRO pagulaste ülemvolinik (UNHCR) märkinud, et toime peab olema pandud vähemalt „*a capital crime or a very grave punishable act*“.² Selle hindamisel tuleb ÜRO pagulaste ülemvoliniku (UNHCR) hinnangul arvesse võtta konkreetse juhtumi kõiki asjaolusid.
- 15 Täiendava kaitse saaja kohta tuleneb 2011/95 artikli 17 lõike 1 punktist b, et liidu seadusandja soovis välismaalasi viidatud kaitse alt välja jätta, kui on tõsist alust eeldada, et nad on toime pannud „raske kuriteo“. Kohtuotsuses Ahmed märkis Euroopa Kohus, et mõiste „raske kuritegu“ on liidu õiguse mõiste, mida tuleb tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt (punktid 33–36). Peale selle märkis Euroopa Kohus punktis 56, et hinnates kuriteo raskust direktiivi artikli 17 lõike 1 punkti b tähenduses, peavad liikmesriigid lähtuma mitmest kriteeriumist, nagu eelkõige asjaomase teo laad, tekitatud kahju, uurimiseks kasutatud menetluse vorm, mõistetud karistuse laad ja küsimus, kas enamikus õiguskordades käsitatakse asjaomast tegu samuti raske kuriteona. Tekib küsimus, kuivõrd on need aspektid olulised ka siis, kui täpsustatakse direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punktis b, mis viitab pagulasseisundile, sisalduvat mõistet „eriti raske kuritegu“. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei anna kohtuotsus Ahmed selleks piisavaid pidepunkte.

² UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention, punktid 155–161.