



Kohtulahendite kogumik

Kohtuasi C-663/21

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

versus

AA

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof (Austria))

Euroopa Kohtu (esimene koda) 6. juuli 2023. aasta otsus

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2011/95/EL – Nõuded pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi andmisele – Artikli 14 lõike 4 punkt b – Pagulasseisundi tühistamine – Kolmanda riigi kodanik, kes on lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos – Oht ühiskonnale – Proportsionaalsuse kontroll – Direktiiv 2008/115/EL – Riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine – Väljasaatmise edasilükkamine

1. *Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Varjupaigapoliitika – Pagulasseisund või täiendava kaitse seisund – Direktiiv 2011/95 – Pagulasseisundi tühistamine, lõpetamine või selle uuendamisest keeldumine – Kohaldamise tingimused – Kolmanda riigi kodanik, kes on lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos – Tühistamine, mis peab olema meede, mis on proportsionaalne ohuga, mida nimetatud kodanik kujutab endast mõnele vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna põhihuvile – Pädeva asutuse poolt selle ohu kaalumise pagulastele tagatud õigustega – Lisakohustus kontrollida, kas avalik huvi tagasisaatmise vastu kaalub üles selle kodaniku huvi säilitada rahvusvaheline kaitse – Puudumine (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95, artikli 14 lõike 4 punkt b)*

(vt punktid 28–43 ja resolutsiooni punkt 1)

2. *Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Sisserändepoliitika – Riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine – Direktiiv 2008/115 – Tagasisaatmise lubamatuse põhimõte – Selle tuvastamine, et määramata aja jooksul puudub võimalus kolmanda riigi kodanikku tema päritoluriiki välja saata – Sellise kodaniku suhtes tagasisaatmisotsuse tegemine – Lubamatus (Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artikkel 18 ja artikli 19 lõige 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/115, artikli 2 lõige 2 ja artikkel 5)*

(vt punktid 45, 47 ja 49–52 ning resolutsiooni punkt 2)

Kokkuvõte

Kohtuasjas Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (pagulane, kes on toime pannud raske kuriteo) (C-663/21) anti AA-le 2015. aasta detsembris Austrias pagulasseisund. Ajavahemikul 2018. aasta märtsist kuni 2020. aasta oktoobrini oli talle mitmel korral mõistetud vangistus ja ühel korral määratud rahaline karistus erinevate süütegude eest, mille hulgas olid ähvardamine, teise isiku vara hävitamine või rikkumine, narkootiliste ainete ebaseaduslik käitlemine ja narkootiliste ainetega kauplemine, tervisekahjustuse tekitamine ja agressiivne käitumine avaliku järelevalveorgani ametniku suhtes.

Austria pädev asutus võttis AA-lt 2019. aasta septembris tehtud otsusega pagulasseisundi, tegi tema suhtes tagasisaatmisotsuse, millega kaasnes riigis viibimise keeld, ning määras vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaja, kinnitades samas, et tema väljasaatmine ei ole lubatud.

Bundesverwaltungsgericht (föderaalne halduskohus, Austria), kellele AA oli esitanud kaebuse, tegi 2021. aasta mais kohtuotsuse, millega ta tühistas eespool nimetatud 2019. aasta septembri otsuse. See kohus tuvastas, et AA oli lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raske kuriteo toimepanemises ja kujutas endast ohtu ühiskonnale. Ta leidis siiski, et tuleb kaaluda vastuvõtva liikmesriigi ja asjaomase isiku huve saada rahvusvahelist kaitset, võttes arvesse nende meetmete ulatust ja laadi, mis tema suhtes selle kaitse tühistamise korral võetaks. Arvestades aga seda, et AA-l tekiks päritoluriiki tagasisaatmise korral piinamise või surma oht, leidis nimetatud kohus, et tema huvid kaaluvad üles Austria huvid. Austria pädev asutus esitas selle kohtuotsuse peale Verwaltungsgerichtshofile (kõrgeim halduskohus, Austria) kassatsioonkaebuse.

Kohtuasjas Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (pagulane, kes on toime pannud raske kuriteo) (C-8/22) anti XXXile 2007. aasta veebruaris Belgias pagulasseisund. 2010. aasta detsembris tehtud kohtuotsusega mõisteti talle 25aastane vangistus muu hulgas vallasasjade röövi ja tapmise eest, mille ta oli toime pandud selleks, et lihtsustada röövi või tagada, et selle eest ei karistataks.

Belgia pädev asutus võttis 2016. aasta mais tehtud otsusega temalt pagulasseisundi. XXX esitas selle otsuse peale kaebuse Conseil du contentieux des étrangers'le (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia), kes jättis 2019. aasta augustis tehtud otsusega kaebuse rahuldamata. See kohus leidis, et XXXi ühiskonnaohtlikkus järeldeb tema süüdimõistmisest eriti raskes kuriteos, mistõttu ei ole nimetatud asutusel kohustust tõendada, et ta kujutab endast ühiskonnale tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu. Vastupidi, isik oleks pidanud tõendama, et vaatamata sellele süüdimõistmisele ei ole ta enam ühiskonnale ohtlik. XXX esitas selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Conseil d'État'le (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu).

Kohtuasjas Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (eriti raske kuritegu) (C-402/22) esitas M. A. 2018. aasta juulis rahvusvahelise kaitse taotluse Madalmaades. Madalmaade pädev asutus jättis selle taotluse 2020. aasta juunis rahuldamata põhjendusega, et taotlejale oli 2018. aastal mõistetud 24kuuline vangistus kolme sugulise iseloomuga teo eest, sugulise iseloomuga teo toimepanemise katse eest ja ühe mobiiltelefoni varguse eest, mis kõik olid toime pandud sama õhtu jooksul.

Kui M. A. oli esitanud 2020. aasta juuni otsuse peale kaebuse, tühistas üks esimese astme kohus selle otsuse piisava põhjenduse puudumise tõttu. Madalmaade pädev asutus esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Ta leidis esiteks, et M. A-le ette heidetud tegusid tuleb pidada üheks kuriteoks, mis kujutab endast eriti rasket kuritegu, ja teiseks näitab süüdimõistmine eriti raskes kuriteos põhimõtteliselt seda, et M. A. kujutab endast ohtu ühiskonnale.

Nendes kolmes kohtuasjas palusid eelotsusetaotluse esitanud kohtud Euroopa Kohtul sisuliselt selgitada tingimusi, mille täidetuse korral võib pagulasseisundi direktiivi 2011/95¹ artikli 14 lõike 4 punkti b alusel tühistada, ning seda, kuidas selles kontekstis kaaluda vastuvõtva liikmesriigi ja rahvusvahelisest kaitsest huvitatud isiku huve.

Euroopa Kohus vastas nendele küsimustele kolmes samal päeval tehtud kohtuotsuses, selgitades ühelt poolt mõisteid „eriti raske kuritegu“ ja „oht ühiskonnale“ ning teiselt poolt seda, millise ulatusega proportsionaalsuse kontroll tuleb sellises kontekstis läbi viia. Ta selgitas ka seda, milline seos on pagulasseisundi tühistamise ja tagasisaatmisotsuse tegemise vahel.

Euroopa Kohtu hinnang

Euroopa Kohus leidis kõigepealt, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b kohaldamiseks peavad olema täidetud kaks eraldiseisvat tingimust: esiteks peab asjaomane kolmanda riigi kodanik olema lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos ja teiseks peab olema tõendatud, et ta kujutab endast ohtu tema viibimiskoha liikmesriigi ühiskonnale. Seega ei saa asuda seisukohale, et see, kui esimene neist kahest tingimusest on täidetud, on piisav tõendamaks, et ka teine tingimus on täidetud. Nimetatud sätte selline tõlgendus tuleneb selle sätte sõnastusest ning selle sätte võrdlusest direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 2 punktiga b² ja artikli 17 lõikega 1³.

Esimese tingimuse kohta tuleb märkida, et kuna selles sättes ei viidata selle tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks sõnaselgelt liikmesriikide õigusele, tuleb mõistet „eriti raske kuritegu“ üldjuhul tõlgendada kogu liidus autonoomselt ja ühetaoliselt. Ühelt poolt iseloomustab mõiste „kuritegu“ selles kontekstis tavapärase tähenduses tegu või tegevusetust, mis kujutab endast asjaomase ühiskonna õiguskorra rasket rikkumist ja mis on selles ühiskonnas seetõttu kriminaalkorras karistatav. Teiselt poolt viitab väljend „eriti raske“, mis lisab mõistele „kuritegu“ kaks määratlust, erakordselt raskele kuriteole.

¹ 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 (ELT 2011, L 337, lk 9). Selle direktiivi artikli 14 lõike 4 punktis b on ette nähtud, et „[l]iikmesriigid võivad tühistada või lõpetada pagulasele valitsus-, haldus-, kohtu- või poolkohtuliku asutuse antud seisundi või keelduda seda uuendamast, kui [...] olles lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos, kujutab ta endast ohtu kõnealuse liikmesriigi ühiskonnale“.

² Direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 2 punktis b on sõnaselgelt ette nähtud, et kolmanda riigi kodanikku ei tunnustata pagulasena, kui ta on enne pagulasena vastuvõtmist pannud väljaspool varjupaigariiki toime raske mittepoliitilise kuriteo, ja seejuures ei ole nõutud, et nimetatud kodanik kujutaks endast ohtu viibimiskoha liikmesriigi ühiskonnale.

³ Täiendava kaitse andmise puhul, mis võib pakkuda piiratud kaitset kui pagulasseisund, on direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punktis b nimetatud raske kuriteo toimepanemist ja punktis d ühiskonna ohustamist, kusjuures need asjaolud on sõnaselgelt esitatud alternatiivsete tingimustena, millest kumbki eraldi võetuna välistab täiendava kaitse saamise.

Mis puudutab mõiste „eriti raske kuritegu“ kasutamise konteksti, siis tuleb ühelt poolt arvesse võtta Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitleb direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 2 punkti b, mis viitab „raskele mittepoliitilisele kuriteole“, ja selle direktiivi artikli 17 lõike 1 punkti b, mis puudutab „rasket kuritegu“, kuna nende sätete eesmärk on ka jätta rahvusvahelise kaitse alt välja kolmanda riigi kodanik, kes on toime pannud teatud raskusastmega kuriteo. Teiselt poolt tuleneb direktiivi 2011/95 artiklite 12, 14, 17 ja 21 võrdlusest, et liidu seadusandja on kehtestanud erinevad nõuded selliste kuritegude raskusastmele, millele võib tugineda, et õigustada rahvusvahelise kaitse välistamise või tühistamise aluse kohaldamist või pagulase väljasaatmist. Nii on direktiivi 2011/95 artikli 17 lõikes 3 nimetatud „ühe või mitme kuriteo“ toimepanemist ning selle direktiivi artikli 12 lõike 2 punkt b ja artikli 17 lõike 1 punkt b viitavad „raske kuriteo“ toimepanemisele. Sellest tuleneb, et väljendi „eriti raske kuritegu“ kasutamine direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punktis b viitab selgelt liidu seadusandja valikule seada selle sätte kohaldamine sõltuvusse eelkõige eriti range tingimuse täitmisest, mis puudutab lõplikku süüdimõistmist erakordse raskusastmega kuriteos, mis ületab nende kuritegude raskusastet, mis võivad õigustada selle direktiivi eespool nimetatud sätete kohaldamist.

Mis puudutab kuriteo raskusastme hindamist direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b seisukohalt, siis seda tuleb muidugi teha ühiste standardite ja kriteeriumide alusel. Ent kuna liikmesriikide karistusõiguse suhtes ei ole üldisi ühtlustamismeetmeid võetud, tuleb selle hinnangu andmisel lähtuda asjaomase liikmesriigi karistusõiguse süsteemi raames tehtud valikutest selliste kuritegude tuvastamiseks, mis nende spetsiifilisi tunnuseid arvestades on erakordselt rasked, kuna need kahjustavad ühiskonna õiguskorda kõige enam.

Arvestades siiski, et selles sättes on silmas peetud lõplikku süüdimõistmist „eriti raskes kuriteos“ ainsuses, ei saa kuriteo raskusastet saavutada eri kuritegude kumuleerimisega, millest ükski ei kujuta endast iseenesest eriti rasket kuritegu.

Sellise kuriteo raskusastme hindamisel tuleb uurida kõiki kõnealuse üksikjuhtumi asjaolusid. Selles osas on määrav tähtsus süüdimõistva otsuse põhjendustel, ette nähtud karistuse ja mõistetud karistuse laadil ja määral, toimepandud kuriteo laadil, kõigil kuriteo toimepanemisega seotud asjaoludel, sellel, kas kuritegu oli tahtlik või mitte, ning samuti selle kuriteoga tekitatud kahju laadil ja ulatusel.

Seoses teise tingimusega, mille kohaselt peab olema tuvastatud, et kolmanda riigi kodanik kujutab endast ohtu vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnale, leidis Euroopa Kohus esiteks, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punktis b nimetatud meetme võib võtta üksnes siis, kui asjaomane kolmanda riigi kodanik kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu mõnele selle liikmesriigi ühiskonna põhihuvile. Selles osas täpsustas Euroopa Kohus eelkõige, et selle sätte sõnastusest endast tuleneb, et see säte on kohaldatav üksnes juhul, kui see kodanik „kujutab“ endast ohtu ühiskonnale, mis näitab, et oht peab olema tõeline ja vahetu. Seega, mida rohkem aega on selle sätte alusel otsuse tegemise ajaks möödunud eriti raske kuriteo toimepanemises lõplikust süüdimõistmisest, seda enam peab pädev asutus arvesse võtma eelkõige kuriteo toimepanemisele järgnenud asjaolusid, et teha kindlaks, kas tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht on olemas veel siis, kui ta peab tegema otsuse pagulasseisundi võimaliku tühistamise kohta. Euroopa Kohus tugines selles osas ka asjaolule, et direktiivi 2011/95 erinevate sätete võrdlemisest artikli 14 lõike 4 punktiga b tuleneb, et selle sätte kohaldamisele kehtivad ranged tingimused.

Mis teiseks puudutab pädeva asutuse ja asjaomase kolmanda riigi kodaniku vastavat rolli ohu olemasolu hindamisel, siis tuleb pädeval asutusel direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b kohaldamisel hinnata iga üksikjuhtumi puhul kõiki sellele omaseid asjaolusid. Selles kontekstis peab selle asutuse käsutuses olema kogu asjakohane teave ning ta peab oma otsuse sisu kindlaksmääramiseks ja selle täielikuks põhjendamiseks kõiki neid asjaolusid ise hindama.

Viimaseks tuleb liikmesriigil direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punktis b ette nähtud võimaluse kasutamisel eelkõige järgida proportsionaalsuse põhimõtet, mis eeldab, et kaalutakse ühelt poolt ohtu, mida asjaomane kolmanda riigi kodanik kujutab endast viibimiskoha liikmesriigi ühiskonnale, ja teiselt poolt õigusi, mis peavad selle direktiivi kohaselt olema tagatud isikutele, kes vastavad direktiivi artikli 2 punktis d ette nähtud sisuliste tingimustele. Selle hindamise raames peab pädev asutus võtma arvesse ka liidu õigusega tagatud põhiõigusi ja eelkõige kontrollima, kas on võimalik võtta muid meetmeid, mis piiraksid pagulastele tagatud õigusi ja põhiõigusi vähem ning mis oleksid vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna kaitse tagamiseks sama tõhusad.

Samas ei ole pädev asutus sellist meedet võttes kohustatud lisaks kontrollima, kas avalik huvi kolmanda riigi kodaniku tagasisaatmise vastu tema päritoluriiki kaalub üles selle kodaniku huvi säilitada rahvusvaheline kaitse, arvestades nende meetmete ulatust ja laadi, mida võidakse päritoluriiki tagasisaatmise korral tema suhtes võtta. Nimelt ei saa tagajärgi, mida kolmanda riigi kodaniku võimalik tagasisaatmine tema päritoluriiki avaldaks talle või tema viibimiskoha liikmesriigi ühiskonnale, arvesse võtta mitte pagulasseisundi tühistamise otsuse tegemisel, vaid vajaduse korral siis, kui pädev asutus kavatseb teha selle kolmanda riigi kodaniku suhtes tagasisaatmisotsuse.

Selle kohta märkis Euroopa Kohus, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkt b vastab osaliselt Genfi konventsiooni⁴ artiklis 33 ette nähtud välistamise alustele. Arvestades aga seda, et nendest sätetest esimeses viidatud olukordade jaoks on liikmesriikidele ette nähtud võimalus tühistada pagulasseisund, samas kui teise sätte kohaselt on lubatud ühes neist olukordadest oleva pagulase tagasi- või väljasaatmine riiki, kus tema elu või vabadus oleks ohus, on liidu õiguses ette nähtud asjaomaste pagulaste ulatuslikum rahvusvaheline kaitse, kui on tagatud Genfi konventsiooniga. Sellest järeldub, et liidu õiguse kohaselt võib pädeval asutusel olla õigus tühistada kolmanda riigi kodanikule antud pagulasseisund direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b alusel, ilma et tal oleks siiski tingimata lubatud pagulast tema päritoluriiki välja saata. Menetluslikus plaanis eeldab niisugune väljasaatmine lisaks tagasisaatmisotsuse tegemist, järgides direktiivis 2008/115⁵ ette nähtud materiaalõiguslikke ja menetluslikke tagatisi, mille hulgas on direktiivi artiklis 5 ette nähtud, et liikmesriigid on selle direktiivi rakendamisel kohustatud järgima tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet. Seega ei saa pagulasseisundi tühistamist direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 alusel käsitada nii, et see eeldab seisukohavõttu eraldi küsimuses, kas seda isikut võib tema päritoluriiki välja saata. Selles kontekstis täpsustas Euroopa Kohus veel, et direktiivi 2008/115 artikliga 5 on vastuolus tagasisaatmisotsuse tegemine kolmanda riigi kodaniku suhtes, kui on tõendatud, et tema väljasaatmine kavandatavasse sihtriiki on tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte kohaselt määramata ajaks välistatud.

⁴ Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsiooni (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)), mis jõustus 22. aprillil 1954, artiklis 33 on ette nähtud: „1. Osalisriik ei saada pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi („refouler“) mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. 2. Sätet ei kohaldata pagulasele, kelle suhtes on põhjendatud kartus, et ta võib asetada ohtu riigi julgeoleku või kes on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskest kuriteos ja on seetõttu ühiskonnaohtlik“.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98; parandus ELT 2019, L 240, lk 17).