Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

13. september 2018 *

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Piirid, varjupaik ja sisseränne – Pagulasseisund või täiendava kaitse seisund – Direktiiv 2011/95/EL – Artikkel 17 – Täiendava kaitse seisundi välistamine – Alused – Süüdimõistmine raske kuriteo toimepanemises – Raskuse kindlaksmääramine liikmesriigi õiguse kohaselt mõistetud karistuse põhjal – Lubatavus – Nõue hinnata iga juhtumit eraldi

Kohtuasjas C-369/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósági (Budapesti halduse töökohus, Ungari) 29. mai 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 16. juunil 2017, menetluses

Shajin Ahmed

versus

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud A. Rosas (ettekandja), C. Toader, A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: P. Mengozzi,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Shajin Ahmed, esindaja: *ügyvéd* G. Győző,

– Ungari valitsus, esindajad: M. Z. Fehér, G. Koós ja M. M. Tátrai,

– Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, J. Vláčil ja A. Brabcová,

– Prantsuse valitsus, esindajad: E. Armoët, E. de Moustier ja D. Colas,

– Madalmaade valitsus, esindajad: H. S. Gijzen ja K. Bulterman,

* Kohtumenetluse keel: ungari.

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. Tokár ja M. Condou-Durande,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada 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 17 lõike 1 punkti b.

2 Taotlus on esitatud Afganistani kodaniku Shaijn Ahmedi ja Bevándorlási és Menekültügyi Hivatali (sisserände- ja varjupaigaamet, Ungari), mis varem kandis nime Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (sisserände- ja kodakondsusamet, Ungari) (edaspidi „amet“), vahelises kohtuvaidluses, mille ese on asjaolu, et amet jättis rahuldamata S. Ahmedi rahvusvahelise kaitse taotluse.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)) jõustus 22. aprillil 1954. Seda on täiendatud ja muudetud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis omakorda jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi „Genfi konventsioon“).

4 Konventsiooni artiklis 1 on pärast punktis A mõiste „pagulane“ määratlemist seejärel punktis F sedastatud:

„Konventsiooni ei kohaldata isikule, kelle osas on kaalukaid põhjusi arvata, et:

a) ta on pannud toime rahvusvahelistes õigusaktides määratletud rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo;

b) ta on enne varjupaigamaale pagulasena sisselaskmist pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo; või

c) ta on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevate tegude toimepanemises.“

Liidu õigus

5 ELTL artikli 78 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. [Euroopa] Liit arendab välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Nimetatud poliitika peab vastama [Genfi konventsioonile] ning teistele asjakohastele lepingutele.

2. Lõikes 1 osutatud eesmärgil võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta, mis hõlmab:

a) kogu liidus kehtivat ühetaolist varjupaigaseisundit kolmandate riikide kodanikele;

b) ühetaolist täiendava kaitse seisundit kolmandate riikide kodanikele, kes Euroopa varjupaika saamata vajavad rahvusvahelist kaitset;

[…]“.

6 ELTL artikli 78 lõike 2 punktide a ja b alusel vastu võetud direktiiv 2011/95 tunnistas kehtetuks nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta (ELT 2004, L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96).

7 Direktiivi 2011/95 põhjendused 3, 4, 8, 9, 12, 23, 24, 33 ja 39 on sõnastatud nii:

„(3) Oma erakorralisel kohtumisel Tamperes 15. ja 16. oktoobril 1999 otsustas Euroopa Ülemkogu püüelda sellise Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise poole, mis põhineb [Genfi konventsiooni] täielikul kohaldamisel […]

(4) Genfi konventsioon […] moodusta[b] pagulaste kaitse rahvusvahelise õigusraamistiku nurgakivi.

[…]

(8) Euroopa Ülemkogu märkis 15. ja 16. oktoobril 2008. aastal vastu võetud Euroopa sisserände- ja varjupaigapaktis, et liikmesriigiti esineb endiselt kaitse andmises ja kõnealuse kaitse vormides märkimisväärseid erinevusi, ning kutsus üles tegema uusi algatusi [Euroopa Nõukogu poolt 4. novembril 2004 vastu võetud Haagi programmiga, millega määratakse kindlaks eesmärgid vabaduse, turvalisuse ja õiguse valdkonnas aastatel 2005–2010], Euroopa Liidus ette nähtud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomise lõpuleviimiseks ja seega parema kaitse pakkumiseks.

(9) [Aastal 2010 vastu võetud] Stockholmi programmis kordas Euroopa Ülemkogu pühendumust eesmärgile luua hiljemalt 2012. aastaks kaitse ja solidaarsuse ühine ala, mis põhineb ühisel varjupaigamenetlusel ning rahvusvahelise kaitse saajate ühetaolisel seisundil kooskõlas [ELTL] artikliga 78.

[…]

(12) Käesoleva direktiivi põhieesmärk on tagada ühelt poolt, et liikmesriigid kohaldavad ühiseid kriteeriume nende isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele, ja teiselt poolt, et kõnealustele isikutele on kõigis liikmesriikides kättesaadavad minimaalsed hüved.

[…]

(23) Tuleks sätestada pagulasseisundi määratlemise ja sisu nõuded, millest liikmesriikide pädevad siseriiklikud asutused juhinduksid Genfi konventsiooni kohaldamisel.

(24) On vaja kehtestada ühised kriteeriumid varjupaigataotlejate tunnustamiseks pagulastena Genfi konventsiooni artikli 1 tähenduses.

[…]

(33) Samuti tuleks sätestada täiendava kaitse seisundi määratluse ja sisu nõuded. Täiendav kaitse peaks lisanduma Genfi konventsioonis sätestatud pagulaste kaitsele.

[…]

(39) Vastates Stockholmi programmis esitatud üleskutsele kehtestada pagulastele ja täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavatele isikutele ühetaoline seisund, välja arvatud vajalike ja objektiivselt õigustatud erandite puhul, peaks täiendava kaitse saaja seisundiga kaasnema samad õigused ja hüved, mis on käesoleva direktiivi kohaselt pagulastel, ning nende suhtes tuleks kohaldada samu kriteeriumidele vastavuse tingimusi.“

8 Direktiivi artiklis 2 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) „rahvusvaheline kaitse“ – punktides e ja g määratletud pagulasseisund ja täiendava kaitse seisund;

[…]

f) „täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastav isik“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kellega seoses on ilmnenud mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ähvardaks oma päritoluriiki või kodakondsuseta isiku puhul varasemasse alalisse elukohariiki tagasipöördumisel reaalne oht kannatada suurt kahju vastavalt artiklile 15, ja kelle suhtes ei kohaldata artikli 17 lõikeid 1 ja 2 ning kes ei saa või kõnealuse ohu tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla;

g) „täiendava kaitse seisund“ – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku tunnustamine liikmesriigi poolt täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna;

[…]“.

9 Direktiivi III peatükis „Kvalifitseerumine pagulaseks“ asuva artikli 12 „Välistavad asjaolud“ lõigetes 2 ja 3 on sätestatud:

„2. Kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut ei tunnustata pagulasena, kui on mõjuv põhjus arvata, et

a) ta on pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides, millega nähakse ette selliseid kuritegusid käsitlevad sätted;

b) ta on väljaspool varjupaigariiki pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo enne pagulasena vastuvõtmist, see tähendab enne seda, kui talle on pagulasseisundi andmise tõttu väljastatud elamisluba; rasketeks mittepoliitilisteks kuritegudeks võib liigitada eriti julmad teod, isegi kui need on toime pandud väidetavalt poliitilisel eesmärgil;

c) ta on olnud süüdi tegudes, mis on vastuolus [26. juunil 1945 San Fransiscos allkirjastatud] ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2 sätestatud ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega.

3. Lõiget 2 kohaldatakse isikute suhtes, kes õhutavad selles nimetatud kuritegusid või tegusid või osalevad nendes.“

10 Sama direktiivi IV peatükis asuva artikli 14 „Pagulasseisundi tühistamine, lõpetamine või selle uuendamisest keeldumine“ 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.“

11 Direktiivi 2011/95 V peatükk „Kvalifitseerumine täiendavale kaitsele“ sisaldab artiklit 17 „Välistavad asjaolud“, mille kohaselt:

„1. Kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastavus täiendava kaitse saamise kriteeriumidele välistatakse, kui on mõjuv põhjus arvata, et

a) ta on pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides, millega nähakse ette selliseid kuritegusid käsitlevad sätted;

b) ta on pannud toime raske kuriteo;

c) ta on olnud süüdi tegudes, mis on vastuolus ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2 sätestatud ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega;

d) ta ohustab oma asukohaliikmesriigi ühiskonda või julgeolekut.

2. Lõiget 1 kohaldatakse isikute suhtes, kes õhutavad selles nimetatud kuritegusid või tegusid või osalevad nendes.

3. Liikmesriigid võivad välistada kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku vastavuse täiendava kaitse saamise kriteeriumidele, kui ta on enne asjaomasesse liikmesriiki vastuvõtmist pannud toime ühe või mitu lõikega 1 hõlmamata kuritegu, mille eest asjaomases liikmesriigis on karistuseks vabadusekaotus, ja kui ta lahkus oma päritoluriigist üksnes selleks, et vältida karistusi kõnealuste kuritegude eest.“

Ungari õigus

12 2007. aasta LXXX seaduse varjupaigaõiguse kohta (menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, *Magyar Közlöny* 2007/83; edaspidi „varjupaigaõiguse seadus“) §-s 8 on ette nähtud:

„(1) Pagulasena ei saa tunnustada välismaalast, kelle puhul esineb mõni Genfi konventsiooni artikli 1 punktides D, E või F sätestatud välistamise alus.

(2) Genfi konventsiooni artikli 1 punkti F alapunkti b tähenduses „raske mittepoliitilise kuriteo“ all mõistetakse igasugust tegu, mille toimepanemisel on – arvestades kõiki asjaolusid, nagu süüteo eesmärk, selle ajend, toimepanemise viis või kasutatud või kavandatud vahendid – süüteo mittepoliitiline iseloom poliitilise iseloomu suhtes valdav ja mis on Ungari õiguses karistatav viie aasta pikkuse või pikema vabadusekaotusega.“

13 Selle seaduse § 11 lõikes 3 on sätestatud:

„Varjupaigaasutus tühistab pagulasseisundi, kui pagulane on lõpliku kohtuotsusega süüdi mõistetud sellise kuriteo toimepanemises, mille eest on Ungari õiguses ette nähtud viie aasta pikkune või pikem vabadusekaotuslik karistus.“

14 Kõnealuse seaduse § 15, mis reguleerib täiendava kaitse välistamise aluseid, sätestab:

„Täiendavat kaitset ei anta välismaalasele

a) kui on põhjendatud alus arvata, et
   aa) ta on toime pannud rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides;
   ab) ta on toime pannud kuriteo, mille eest on Ungari õiguses ette nähtud viie aasta pikkune või pikem vabadusekaotuslik karistus;
   ac) ta on toime pannud ÜRO eesmärkide või põhimõtete vastase kuriteo;

b) tema viibimine Ungari territooriumil kujutab ohtu riiklikule julgeolekule.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

15 Amet andis S. Ahmedile 13. oktoobril 2000 pagulasseisundi, kuna tema päritoluriigis valitseb tagakiusamise oht seetõttu, et tema isa oli olnud Najibullahi režiimi kõrge ohvitser.

16 Hiljem algatati S. Ahmedi suhtes Ungaris kriminaalmenetlus, milles ta palus, et Afganistani Islamivabariigi konsulaati sellest täielikult teavitataks.

17 Võttes arvesse, et kaitsetaotlusest, mille S. Ahmed vabatahtlikult oma päritoluriigile esitas, võis järeldada, et tagakiusamise oht oli kadunud, algatas amet 2014. aastal omal algatusel tema pagulasseisundi läbivaatamise menetluse.

18 Fővárosi Ítélőtábla (Budapesti apellatsioonikohus, Ungari) mõistis 21. mai 2014. aasta lõpliku kohtuotsusega S. Ahmedile tapmiskatse eest kahe aasta pikkuse vabadusekaotusliku karistuse ja kehtestas nelja aasta pikkuse tsiviilõiguste teostamise piirangu. Budapest Környéki Törvényszék (Budapesti linnastu kohus, Ungari) mõistis 14. juuli 2014. aasta kohtuotsusega S. Ahmedile väljapressimiskatse eest nelja aasta pikkuse vabadusekaotusliku karistuse ja kehtestas kolme aasta pikkuse tsiviilõiguste teostamise piirangu.

19 4. novembri 2014. aasta otsusega tühistas amet varjupaigaõiguse seaduse § 11 lõike 3 alusel S. Ahmedi pagulasseisundi.

20 30. juunil 2015 esitas S. Ahmed uue taotluse pagulasseisundi ja täiendava kaitse saamiseks, mille amet 9. detsembri 2015. aasta otsusega rahuldamata jättis.

21 S. Ahmed esitas selle otsuse peale kaebuse Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságile (Budapesti haldus- ja töökohus, Ungari). Kohus rahuldas tema kaebuse ja kohustas ametit viima läbi uue haldusmenetluse.

22 Kõnealuses uues menetluses jättis amet 10. oktoobri 2016. aasta otsusega S. Ahmedi taotluse nii pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse osas rahuldamata, tuvastades samas, et esineb tagasisaatmise keeld. Amet leidis, et täiendavat kaitset ei saa S. Ahmedile anda, kuna esineb Ungari varjupaigaõiguse seaduses sätestatud välistamise alus, sest asjaomane isik oli toime pannud kuriteo, mille eest

mõistetakse Ungari õiguse kohaselt viieaastane või pikem vabadusekaotuslik karistus. Selleks võttis amet arvesse S. Ahmedi süüdimõistmisi, nagu need nähtuvad käesoleva kohtuotsuse punktis 18 loetletud otsustest.

23 S. Ahmed esitas selle otsuse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságile (Budapesti haldus- ja töökohus), osas, milles amet oli selle otsusega jätnud rahuldamata tema täiendava kaitse taotluse.

24 S. Ahmed väidab, et võttes täiendava kaitse välistamise aluseks asjaolu, et on toime pandud kuritegu, mille eest võidakse Ungari õiguse kohaselt mõista viie aasta pikkune vangistus, võtavad liikmesriigi õigusnormid neid norme kohaldavatelt haldusorganitelt ja nende organite otsuste seaduslikkust kontrollivatelt kohtutelt kogu kaalutlusõiguse. Direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punktis b sisalduv väljend „ta on pannud toime raske kuriteo“, mis on üks täiendavat kaitset välistav asjaolu, viitab kohustusele hinnata kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid nende kogumis.

25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et sama kriteerium, see tähendab asjaolu, et isik on süüdi mõistetud „sellise kuriteo toimepanemises, mille eest on Ungari õiguses ette nähtud viie aasta pikkune või pikem vabadusekaotuslik karistus“, on aluseks nii pagulasseisundi tühistamisel, nagu sätestab varjupaigaõiguse seaduse § 11 lõige 3, kui ka täiendava kaitse välistamisel, nagu nähtub selle seaduse § 15 punkti a alapunktist ab. Direktiiv 2011/95 seevastu näeb eelotsusetaotluse kohtu sõnul ette erinevad kriteeriumid vastavalt sellele, kas tegemist on pagulasseisundi tühistamise või täiendava kaitse välistamisega.

26 Sellega seoses rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus pagulasseisundi tühistamise kohta, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõike 4 punkti b kohaselt on kriteerium asjaomase isiku süüdimõistmine „eriti raskes kuriteos“, mis tähendab, et süüdimõistetu kujutab endast ohtu asjaomase liikmesriigi ühiskonnale, samas kui direktiivi artikli 17 lõike 1 punkti b kohaselt põhjendab täiendava kaitse välistamist „raske kuriteo“ toimepanemine, eeldusel, et süüks arvatud teod on vähem rasked kui need, mis on sätestatud direktiivi artikli 14 lõike 4 punktis b.

27 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei võimalda Ungari õiguses kehtestatud kriteerium, mille kohaselt tuleb arvestada mõistetud karistuse kestust, hinnata tegelikult toime pandud kuriteo raskust.

28 Nimelt kui määratleda „raske kuriteo“ mõistet üksnes mõistetud karistuse alusel, tuleks automaatselt tunnistada raskeks iga süütegu, mille eest võib Ungari õiguse kohaselt mõista viie aasta pikkuse või pikema vabadusekaotusliku karistuse, kaasa arvatud süüteod, mille eest võidakse karistuseks mõista kuni viie aasta pikkune vabadusekaotus. Lisaks sellele ei võimalda karistusel põhinev välistamise alus võtta arvesse asjaolu, et karistuse täitmine võib olla peatatud.

29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab aga, et direktiivi 2011/95 artikli 14 lõikes 4 ja artikli 17 lõikes 1 kasutatud sõnastus nõuab iga konkreetse juhtumi asjaolude kogumi ning antud juhul kriminaalkohtu otsuse tähelepanelikku hindamist.

30 Seega peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks selgitada direktiivi 2011/95 täiendava kaitse välistamist käsitleva artikli 17 lõike 1 punkti b tõlgendust seoses sellega, kuidas Euroopa Kohus on tõlgendanud direktiivi 2004/83 artikli 12 lõike 2 punkte b ja c, mis nüüd on direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 2 punktid b ja c, mis käsitlevad pagulasena tunnustamise välistamist, 9. novembri 2010. aasta kohtuotsuses B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 87), mille kohaselt saab liikmesriigi pädev asutus neid sätteid kohaldada alles pärast seda, kui ta on igal konkreetsel juhul hinnanud täpseid asjaolusid, mis on talle teada, et määrata kindlaks, kas esineb põhjendatud alus arvata, et asjaomase isiku – kes muu hulgas vastab pagulasseisundi saamise kriteeriumidele – toime pandud teod kuuluvad nendes sätetes ette nähtud kahest välistamisjuhust ühe alla.

31 Nendel asjaoludel otsustas Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Budapesti halduse ja töökohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [direktiivi 2011/95] artikli 17 lõike 1 punktis b kasutatud väljendist „on pannud toime raske kuriteo“ tuleneb, et konkreetse liikmesriigi õiguse kohaselt konkreetse kuriteo eest ette nähtud karistus võib olla ainus kriteerium selleks, et kindlaks määrata, kas taotleja on toime pannud sellise kuriteo, mille tõttu võib tema puhul õiguse täiendavale kaitsele välistada?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

32 Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimusega teada, kas direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt loetakse täiendava kaitse taotleja isikuks, kes „on toime pannud raske kuriteo“ nimetatud sätte tähenduses, mis võib tema suhtes selle kaitse välistada, üksnes karistuse alusel, mis konkreetse kuriteo eest selle liikmesriigi õiguse kohaselt mõistetakse.

33 Siinkohal on oluline märkida, et direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punktis b sisalduvat mõistet „raske kuritegu“ ei ole selles direktiivis määratletud ning lisaks ei ole ka otsest viidet riigisisesele õigusele, et selle mõiste tähendust ja ulatust kindlaks määrata.

34 Sama kehtib ka direktiivi 2011/95 pagulasseisundi tühistamist käsitleva artikli 14 lõike 4 punktis b kasutatud mõiste „eriti raske kuritegu“ ja selle direktiivi pagulasseisundi välistamist käsitleva artikli 12 lõike 2 punktis b kasutatud mõiste „raske mittepoliitiline kuritegu“ kohta.

35 Tšehhi ja Ungari valitsused leiavad, et kuna liidu seadusandja ei ole mõistet „raske kuritegu“ rahvusvahelise kaitse taotluste kontekstis määratlenud, peab selle mõiste määratlema liikmesriikide seadusandja. S. Ahmed, Prantsuse ja Madalmaade valitsused ning Euroopa Komisjon leiavad aga, et kõnealust mõistet tuleb rahvusvahelise kaitse taotluste kontekstis tõlgendada pagulaste suhtes kohaldatavaid liidu õiguse eesmärke ja üldpõhimõtteid arvestades ning et direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punkti b tuleb seega tõlgendada, arvestades Genfi konventsiooni ja eelkõige selle artikli 1 punkti F alapunkti b ning direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti b, mis sisuliselt kordab viimasena nimetatud sätte sisu.

36 Siinkohal tuleb kõigepealt esile tuua, et vastavalt nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise kui ka võrdsuse põhimõttega seonduvatele nõuetele tuleb sellise liidu õigusnormi mõisteid, milles ei ole nende tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks sõnaselgelt viidatud liikmesriikide õigusele, tavaliselt kogu liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt ning seejuures tuleb eelkõige arvesse võtta selle sätte konteksti ja asjaomaste õigusnormide eesmärki (vt selle kohta 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, punktid 35–37, 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punkt 38, ja 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsus A ja S, C-550/16, EU:C:2018:248, punkt 41).

37 Direktiivi 2011/95 põhjendusest 12 nähtub, et üks selle põhieesmärk on tagada, et kõik liikmesriigid kohaldavad ühiseid kriteeriume nende isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele. Lisaks tuleneb ELTL artikli 78 lõikest 1, et ühine poliitika, mille liit arendab välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitse valdkonnas ja mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning järgida tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, peab vastama Genfi konventsioonile.

38 Selles kontekstis tuleb märkida, et nii nagu direktiiv 2004/83 reguleerib ka direktiiv 2011/95 mõiste „rahvusvaheline kaitse“ raames kahte eraldiseisvat kaitsekorda, see tähendab esiteks pagulasseisundit ja teiseks täiendavat kaitset (vt seoses direktiiviga 2004/83 8. mai 2014. aasta kohtuotsus N, C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 26).

39 Nagu nähtub direktiivi 2011/95 põhjendustest 6 ja 33, on täiendava kaitse eesmärk täiendada Genfi konventsioonis sätestatud pagulaste kaitset (1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 31).

40 Direktiivi 2011/95 põhjendustest 4, 23 ja 24 ilmneb, et Genfi konventsioon kujutab endast pagulaste kaitse alase rahvusvahelise õiguskorra nurgakivi ning et pagulasseisundi andmise tingimusi ja selle seisundi sisu käsitlevad direktiivi sätted on vastu võetud selleks, et aidata liikmesriikide pädevatel asutustel seda konventsiooni kohaldada, tuginedes ühistele mõistetele ja kriteeriumidele (1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

41 Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et kõnealuse direktiivi, nagu ka direktiivi 2004/83 sätteid tuleb seega tõlgendada direktiivi üldist ülesehitust ja eesmärki arvestades ning kooskõlas Genfi konventsiooni ja teiste ELTL artikli 78 lõikes 1 viidatud asjakohaste lepingutega (9. novembri 2010. aasta kohtuotsus B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 78; 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punkt 29, ja 31. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, punkt 42).

42 Kuigi need kaalutlused on niivõrd, kuivõrd need puudutavad Genfi konventsiooni, asjakohased üksnes osas, mis puudutab pagulasseisundi andmist ja selle seisundi sisu, kuna nimetatud konventsiooniga ette nähtud korda kohaldatakse ainult pagulaste, mitte aga täiendava kaitse seisundi saanud isikute suhtes, nähtub siiski direktiivi 2011/95 põhjendustest 8, 9 ja 39, et liidu seadusandja soovis kehtestada ühetaolise seisundi, mis oleks kõigil rahvusvahelise kaitse saajatel (vt selle kohta 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, punktid 31 ja 32).

43 Täiendavat kaitset välistavate asjaolude kohta tuleb märkida, et liidu seadusandja lähtus pagulaste suhtes kohaldatavatest eeskirjadest, et neid nii palju kui võimalik laiendada täiendava kaitse seisundi saanud isikutele.

44 Direktiivi 2011/95 täiendava kaitse välistamist käsitleva artikli 17 lõike 1 punktide a–c sisu ja ülesehitus on sarnased selle direktiivi pagulasseisundi välistamist käsitleva artikli 12 lõike 2 punktidega a–c, kusjuures viimati nimetatud artikkel ise võtab sisuliselt üle Genfi konventsiooni artikli 1 punkti F alapunktide a–c sisu.

45 Lisaks sellele nähtub nii direktiivi 2011/95 kui ka direktiivi 2004/83 ettevalmistavatest dokumentidest (vt komisjoni 30. oktoobri 2001. aasta direktiivi ettepaneku (KOM(2001) 510 lõplik) (EÜT 2002, C 51 E, lk 325) punktid 4.5 ja 7 ja komisjoni 21. oktoobri 2009. aasta direktiivi ettepanek (KOM(2009) 551 lõplik)), et direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punktid a–c tulenevad liidu seadusandja soovist kehtestada sellised täiendavat kaitset välistavad asjaolud, mis on sarnased pagulaste suhtes kohaldatavatega.

46 Olgugi et kõnealuste välistavate asjaolude kese on mõiste „raske kuritegu“, on direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punktis b ette nähtud välistava asjaolu kohaldamisala siiski palju ulatuslikum kui pagulasseisundi andmist välistaval asjaolul, mis on ette nähtud Genfi konventsiooni artikli 1 punkti F alapunktis b ja direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 2 punktis b.

47 Nimelt kui viimati nimetatud sättes ette nähtud pagulasseisundi andmist välistav asjaolu puudutab väljaspool varjupaigariiki enne pagulasena vastuvõtmist toime pandud rasket mittepoliitilist kuritegu, siis direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punktis b ette nähtud täiendavat kaitset välistav asjaolu puudutab üldisemalt rasket kuritegu ja seega ei ole see piiritletud ei geograafiliselt, ajaliselt ega asjaomaste kuritegude laadiga.

48 Olgu märgitud, et 9. novembri 2010. aasta kohtuotsuses B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 87) leidis Euroopa Kohus, et direktiivi 2004/83 artikli 12 lõike 2 punktide b ja c, mis nüüd on direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 2 punktid b ja c, sõnastusest nähtub, et liikmesriigi pädev asutus saab seda sätet kohaldada alles pärast seda, kui ta on igal konkreetsel juhul hinnanud täpseid asjaolusid, mis on talle teada, et määrata kindlaks, kas esineb põhjendatud alus arvata, et asjaomase isiku – kes muu hulgas vastab pagulasseisundi saamise kriteeriumidele – toime pandud teod kuuluvad nendes sätetes ette nähtud kahest välistamisjuhust ühe alla.

49 Sellest järeldub, et igale otsusele jätta isik pagulasena tunnustamata peab eelnema kõikide tema konkreetse juhtumi asjaolude igakülgne hindamine ja sellist otsust ei saa teha automaatselt (vt selle kohta 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punktid 91 ja 93).

50 Selline nõue peab üle kanduma otsustele jätta isikule andmata täiendav kaitse.

51 Nimelt on nii, nagu pagulasseisundi välistamise asjaoludelgi, täiendavat kaitset välistavate asjaolude eesmärk välistada kaitseseisundi andmine isikutele, kes antavat kaitset ei vääri, ja säilitada Euroopa ühise varjupaigasüsteemi usaldusväärsus, mis hõlmab nii pagulastena tunnustamist ja pagulasseisundi sisu käsitlevate eeskirjade ühtlustamist kui ka meetmeid, mis puudutavad kaitse täiendavaid vorme, mis pakuvad igale kaitset vajavale isikule sobiva kaitseseisundi (vt selle kohta seoses direktiiviga 2004/83 ja pagulasseisundiga 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punktid 104 ja 115).

52 Tuleb märkida, et direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punkti b kohaselt võib isiku vastavuse täiendava kaitse saamise kriteeriumidele välistada üksnes juhul, kui on „mõjuv põhjus“ arvata, et ta on toime pannud raske kuriteo. See säte kehtestab välistava asjaolu, mis kujutab endast erandit direktiivi 2011/95 artiklis 18 esitatud üldreeglist, ning mida tuleb seega tõlgendada kitsalt.

53 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tuleb aga varjupaigaõiguse seaduse kohaselt kvalifitseerida raskeks kuriteoks iga süütegu, mille eest võib Ungari õiguse alusel mõista viie aasta pikkuse või pikema vabadusekaotusliku karistuse.

54 Komisjon märgib õigesti, et see kvalifikatsioon võib hõlmata suurt hulka eri raskusastmega tegusid. Komisjoni hinnangul on aga vajalik, et täiendava kaitse taotlust menetlev liikmesriigi pädev asutus või kohus saaks muude kriteeriumide kui mõistetud karistus alusel kontrollida, kas sellise taotleja toimepandud süütegu, kes muu hulgas vastab täiendava kaitse saamise kriteeriumidele, on oma raskusastmelt selline, mis annab aluse jätta tema rahvusvahelise kaitse taotlus rahuldamata.

55 Sellega seoses tuleb rõhutada, et isegi kui asjaomase liikmesriigi karistusõiguse normide kohaselt mõistetud karistusel põhinev kriteerium on iseäranis oluline, et hinnata kuriteo raskust, mis õigustab direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punkti b alusel täiendava kaitse välistada, võib asjaomase liikmesriigi pädev asutus selles sättes ette nähtud välistavale asjaolule tugineda üksnes siis, kui ta on igal konkreetsel juhul hinnanud täpseid asjaolusid, mis on talle teada, et määrata kindlaks, kas esineb põhjendatud alus arvata, et asjaomase isiku – kes muu hulgas vastab taotletud seisundi saamise kriteeriumidele – toime pandud teod kuuluvad selle välistava asjaolu alla (vt analoogia alusel 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 87, ja 31. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, punkt 72).

56 Seda tõlgendust kinnitab Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti (EASO) 2016. aasta jaanuari aruanne „Välistamine: kvalifitseerumisdirektiivi (2011/95/EL) artiklid 12 ja 17“, mille punktis 3.2.2, mis käsitleb direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punkti b, on soovitatud, et kuriteo raskust, mille alusel võib isiku täiendava kaitse alt välja jätta, tuleks hinnata mitme kriteeriumi alusel, nagu eelkõige asjaomase

teo laad, tekitatud kahju, uurimiseks kasutatud menetluse vorm, mõistetud karistuse laad, võttes arvesse seda, kas enamikus õiguskordades käsitatakse asjaomast tegu samuti raske kuriteona. EASO viitab selles osas liikmesriikide kõrgemate kohtute teatud otsustele.

57 Samasugused soovitused on muu hulgas antud ka juhistes, mis käsitlevad menetlusi ja kriteeriume, mille kohaselt tehakse kindlaks pagulase seisund vastavalt pagulasseisundit käsitlevale 1951. aasta konventsioonile ja 1967. aasta protokollile (ÜRO pagulaste ülemvolinik, 1992, punktid 155–157).

58 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 2011/95 artikli 17 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt loetakse täiendava kaitse taotleja isikuks, kes „on toime pannud raske kuriteo“ nimetatud sätte tähenduses, mis võib tema suhtes selle kaitse välistada, üksnes karistuse alusel, mis konkreetse kuriteo eest selle liikmesriigi õiguse kohaselt mõistetakse. Täiendava kaitse taotlust menetlev pädev liikmesriigi asutus või kohus peab hindama asjaomase süüteo raskust, analüüsides igakülgselt kõiki konkreetse üksikjuhtumi asjaolusid.

Kohtukulud

59 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

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 17 lõike 1 punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt loetakse täiendava kaitse taotleja isikuks, kes „on toime pannud raske kuriteo“ nimetatud sätte tähenduses, mis võib tema suhtes selle kaitse välistada, üksnes karistuse alusel, mis konkreetse kuriteo eest selle liikmesriigi õiguse kohaselt mõistetakse. Täiendava kaitse taotlust menetlev pädev liikmesriigi asutus või kohus peab hindama asjaomase süüteo raskust, analüüsides igakülgselt kõiki konkreetse üksikjuhtumi asjaolusid.

Allkirjad