Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 31. mail 2016[1]

Kohtuasi C-573/14

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides
versus
Mostafa Lounani

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État (riiginõukogu, Belgia))

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Varjupaik — Miinimumnõuded, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase staatus — Direktiiv 2004/83/EÜ — Artikli 12 lõike 2 punkt c — Pagulasseisundi mittetunnustamise tingimused — Mõiste „teod, mis on vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega" — Mõistete „õhutamine" ja „osalemine" tähendus artikli 12 lõikes 3 — Raamotsus 2002/475/JSK — Artiklid 1 ja 2 — Kas pagulasseisundi mittetunnustamiseks on nõutav terrorismikuriteos süüdimõistmine — Välistamise aluste hindamine

1. Käesolevas asjas taotleb Conseil d'État (riiginõukogu, Belgia) juhiseid selle kohta, kuidas tõlgendada aluseid, millest lähtuvalt liikmesriigid võivad miinimumnõuete direktiivi[2] kohaselt mitte tunnustada isiku pagulasseisundit. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas (ning kui vastus on jaatav, siis millises ulatuses) on direktiivi pagulasseisundi mittetunnustamist reguleerivate sätete kohaldamisala kindlaks määratud raamotsusega 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta[3]. Kui pagulasseisundi taotleja on terrorirühmituse juhtliige, siis kas ta peab olema süüdi mõistetud õigusrikkumises vastavalt raamotsuse artiklile 1, et kohaldamisele kuuluksid miinimumnõuete direktiivis sätestatud pagulasseisundi mittetunnustamise alused? Kas süüdimõistmine terroristlikku organisatsiooni kuulumises tähendab, et isiku pagulasseisundi kaalumine tuleks automaatselt välistada? Kui ei, siis milliseid kriteeriume peaksid siseriiklikud pädevad asutused kohaldama hinnates, kas selline isik tuleks välistada? Neile küsimustele vastamisel on vaja kindlaks määrata tasakaalupunkt ühelt poolt liikmesriikide reaktsioonide vahel terroriaktidele ning teiselt poolt nende kohustuste vahel kohaldada liidu õiguse sätteid, mis kajastavad pagulasseisundit kaitsvaid rahvusvahelise õiguse norme.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 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; edaspidi „miinimumnõuete direktiiv"). See direktiiv tunnistati kehtetuks ja asendati uuestisõnastatud kujul Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiviga 2011/95/EL (ELT 2011 L 337, lk 9). Asjakohaste sätete sõnastus ei ole oluliselt muutunud.

3 — Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta (EÜT 2002, L 164, lk 3; ELT eriväljaanne 19/06, lk 18; edaspidi „raamotsus"). Seda otsust muudeti nõukogu 28. novembri 2008. aasta raamotsusega 2008/919/JSK (ELT 2008, L 330, lk 21). Raamotsus kehtib kõikide liikmesriikide suhtes peale Ühendkuningriigi, mis kasutas vastavalt aluslepingute lisaks oleva protokolli nr 36 artikli 10 lõikele 4 oma õigust teatada nõukogule, et see otsus kujutab endast akti, mille puhul ta ei aktsepteeri institutsioonide volitusi.

Rahvusvaheline õigus

ÜRO põhikiri

2. ÜRO põhikirja preambulis [4] on sätestatud selle allkirjastanud riikide teatavad eesmärgid. Põhikirja I peatükis on sätestatud ÜRO eesmärgid ja põhimõtted. Nende hulka kuuluvad rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamine ning rahu ähvardava ohu vältimiseks ja kõrvaldamiseks ning agressiooniaktide või muude rahu rikkumiste mahasurumiseks tõhusate kollektiivsete meetmete rakendamine (artikkel 1). Lisaks peavad ÜRO liikmed osutama ÜRO-le igakülgset abi tema tegevuses, mis on vastavuses põhikirjaga (artikkel 2).

ÜRO julgeolekunõukogu resolutsioonid

3. Pärast 11. septembril 2001. aastal New Yorgis, Washingtonis ja Pennsylvanias toimunud terrorirünnakuid võttis Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Julgeolekunõukogu 28. septembril 2001 ÜRO põhikirja VII peatüki alusel vastu resolutsiooni 1373 (2001). Selle resolutsiooni preambulis on kinnitatud „vajadus[t] võidelda kooskõlas ÜRO hartaga kõigi vahenditega terroriaktide kui rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ähvardavate ohtudega“. Selle resolutsiooni punktis 5 deklareeritakse, et „terroriaktid, meetodid ja tavad on vastuolus [ÜRO] eesmärkide ja põhimõtetega ja […] terroriaktide teadlik rahastamine, korraldamine ja õhutamine on samuti vastuolus [ÜRO] eesmärkide ja põhimõtetega“.

4. ÜRO Julgeolekunõukogu võttis 12. novembril 2001 vastu resolutsiooni 1377 (2001), milles ta „rõhutab, et rahvusvahelised terroriaktid on vastuolus ÜRO põhikirjas esitatud eesmärkide ja põhimõtetega ja et rahvusvaheliste terroriaktide rahastamine, kavandamine ja ettevalmistamine ja mis tahes muus vormis abi nendele on samuti vastuolus [selles] esitatud eesmärkide ja põhimõtetega“.

5. 14. septembril 2005 võttis ÜRO julgeolekunõukogu vastu resolutsiooni 1624 (2005), milles kinnitas, et on hädavajalik võidelda terrorismiga selle kõikides vormides ning samuti rõhutas, et riigid peavad tagama, et terrorismiga võitlemiseks võetud meetmed järgivad kõiki nende rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi; sellised meetmed tuleks vastu võtta kooskõlas muu hulgas pagulasõiguse ja humanitaarõigusega.

6. 24. septembril 2014 võttis ÜRO julgeolekunõukogu vastu resolutsiooni 2178 (2014). Seal kutsub ta riike üles kooskõlas rahvusvahelise õiguse ja rahvusvahelise pagulasõigusega tagama muu hulgas, et „terroriaktide toimepanijad, korraldajad või neile kaasaaitajad ei kuritarvitaks pagulasseisundit. Samuti rõhutatakse selles (punktis 5), et „liikmesriigid […] ennetavad ja tõkestavad selliste isikute värbamise, organiseerimise, vedamise ja varustamise, kes reisivad oma elukoha- või kodakondsusriigist teise riiki eesmärgiga toime panna, kavandada, või ette valmistada terroriakte või neis osaleda või pakkuda või saada terrorismikoolitust, ning nende reisimise ja tegevuse rahastamise“.

7. Ehkki neis ÜRO julgeolekunõukogu resolutsioonides on määratletud terve rida *tegevusi*, mida peetakse vastuolus olevaks ÜRO eesmärkide ja ülesandega, puuduvad rahvusvahelises õiguses *terrorismi* või *terroristi* üldmääratlused. [5]

4 — Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ja Rahvusvahelise Kohtu statuut, mis on allkirjastatud San Franciscos 26. juunil 1945 (edaspidi „ÜRO põhikiri“).

5 — Vt nt Goodwin-Gill, G. S. ja McAdam, J., *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, kolmas trükk, lk 192 ja 193. Vt ka Singer Sarah, *Terrorism and Exclusion from Refugee Status in the United Kingdom*, Brill Nijhoff, 2015, lk 15 ja 16.

Genfi pagulasseisundi konventsioon

8. Vastavalt Genfi konventsiooni[6] artikli 1 jaotise A lõikele 2, millele miinimumnõuete direktiivis viidatakse, 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 või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda“.

9. Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise F punktis c on sätestatud, et konventsiooni ei kohaldata isikule, kelle osas on kaalukaid põhjusi arvata, et ta on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevate tegude toimepanemises.[7]

Euroopa Liidu õigus

Euroopa Liidu leping

10. ELL artikkel 2 sisaldab väärtuste loetelu, millele liit on rajatud: nende hulka kuuluvad õigusriik ja inimõiguste austamine. ELL artikli 3 lõikes 5 on sätestatud, et suhetes maailmaga kaitseb ja edendab liit neid väärtusi ja huve ning seda tehes peaks ta toetama rahvusvahelise õiguse ranget järgimist ja arendamist, sealhulgas ÜRO põhikirja põhimõtete austamist.

Euroopa Liidu toimimise leping

11. ELTL artikli 78 lõikes 1 on sätestatud: „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.“

Euroopa Liidu põhiõiguste harta

12. Euroopa Liidu põhiõiguste harta[8] artikkel 18 tagab varjupaigaõiguse Genfi konventsiooni sätete ning aluslepingute kohaselt.

13. Artikli 19 lõike 2 kohaselt ei tohi kedagi tagasi saata, välja saata või välja anda riiki, kus teda tõsiselt ohustab surmanuhtlus, piinamine või muu ebainimlik või alandav kohtlemine või karistus.

6 — Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsioon (Recueil des traités des Nations Unies, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954); [RT II 1997, 6, 26]), mis jõustus 22. aprillil 1954 ning mida on täiendatud New Yorgis 31. jaanuaril 1967 allkirjastatud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi koos „Genfi konventsioon“). Nimetatud protokoll ei ole käesolevale eelotsusetaotlusele vastamisel asjakohane.

7 — Erandid hõlmavad ka isikuid, kes on pannud toime rahvusvahelistes õigusaktides määratletud rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo (artikli 1 jaotise F punkt a) ja enne varjupaigamaale pagulasena sisselaskmist pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo (artikli 1 jaotise F punkt b).

8 — ELT 2010, C 83, lk 389 (edaspidi „harta“).

Raamotsus

14. Raamotsuses sätestati terrorikuritegude ühine määratlus. Artiklis 1 nõutakse, et kõik liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid tagamaks, et selles loetletud, siseriikliku õigusega õigusrikkumistena määratletud tegusid käsitataks teatavatel tingimustel terrorikuritegudena.[9] Nendeks tingimusteks on, et need teod pannakse toime tahtlikult ning nad võivad oma laadi või seose tõttu tõsiselt kahjustada mõnd riiki või rahvusvahelist organisatsiooni, kui nende eesmärk on: 1) tõsiselt hirmutada elanikkonda; või 2) sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni põhjendamatult mõnda tegu toime panema või sellest hoiduma; või 3) tõsiselt tasakaalust välja viia või hävitada mõne riigi või rahvusvahelise organisatsiooni poliitiline, põhiseaduslik, majanduslik või ühiskondlik kord.

15. Vastavalt artikli 2 lõike 2 punkti a ning punkti b kohaselt on õigusrikkumised ka terrorirühmituse juhtimine ja terrorirühmituse tegevuses osalemine.

Miinimumnõuete direktiiv

16. Miinimumnõuete direktiivi põhjendustes märgitakse, et Genfi konventsioon kujutab endast pagulaste kaitse alase rahvusvahelise õiguskorra nurgakivi.[10] Direktiivi põhieesmärk on tagada, et liikmesriigid kohaldavad ühiseid kriteeriume isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele.[11] On selge, et eesmärkide hulka kuuluvad põhiõiguste austamine ja iseäranis selliste Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtete nagu inimväärikuse ja varjupaigaõiguse täielik austamine.[12] Tunnustatakse, et konsultatsioonid ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga võivad anda liikmesriikidele väärtuslikke suuniseid pagulasseisundi määramisel vastavalt Genfi konventsiooni artiklile 1.[13]

17. Põhjenduses 22 on märgitud: „ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevad teod on sätestatud ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2, ning on muu hulgas kaasatud ÜRO terrorismi vastu võitlemise meetmeid käsitlevatesse resolutsioonidesse, milles deklareeritakse, et „terroristlikud aktid, meetodid ja tavad on vastuolus Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eesmärkide ja põhimõtetega“ ning et „terroristlike aktide teadlik rahastamine, kavandamine ja õhutamine on samuti vastuolus Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eesmärkide ja põhimõtetega“.“

18. Artikli 2 punktis c on sätestatud: „*pagulane* – kolmanda riigi kodanik, kes põhjendatud kartuse tõttu rassilise, usulise, rahvusel, poliitilistel vaadetel või teatavasse sotsiaalsesse gruppi kuulumisel põhineva tagakiusamise eest viibib väljaspool kodakondsuse riiki ja ei saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha anda ennast nimetatud riigi kaitse alla, või kodakondsuseta isik, kes samadel põhjustel, nagu eespool nimetatud, väljaspool varasema alalise elukoha riiki viibides ei saa või kõnealuse kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda, ja kelle suhtes ei kohaldata artiklit 12“.

19. Artikli 4 lõike 3 kohaselt peab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine toimuma individuaalsetel alustel.[14]

9 — Seal loetletud tegudeks on a) rünnakud inimelu vastu; b) rünnakud isiku kehalise puutumatuse vastu; c) inimröövi või pantvangi võtmine; d) riikliku või avaliku rajatise tõsine kahjustamine; e) õhusõiduki, laeva või mõne muu ühis- või kaubaveovahendi hõivamine; f) relvade, valmistamine, valduses hoidmine, omandamine, vedu, tarnimine või kasutamine; g) inimelu ohustamiseks ohtlike ainete vabastamine või tulekahjude, plahvatuste või üleujutuste põhjustamine; h) vee või mõne muu tähtsa loodusvaraga varustamise häirimine või katkestamine, mis võib ohustada inimelu; või i) mõne raamotsuse lõike 1 punktis 1 loetletud teo toimepanekuga ähvardamine.

10 — Põhjendus 3. Vt ka 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 77.

11 — Põhjendus 6. Vt ka põhjendused 16 ja 17.

12 — Põhjendus 10.

13 — Põhjendus 15.

14 — Vt lisaks nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13) (edaspidi „menetlusdirektiiv“). See direktiiv tunnistati kehtetuks ja asendati uuestisõnastatult Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiviga 2013/32/EL (ELT 2013, L 180, lk 60).

20. Artikkel 12 kannab pealkirja „Erandid“ ning paikneb III peatükis „Pagulaseks kvalifitseerumine“. Pagulasseisundi mittetunnustamise alused on loetletud artikli 12 lõigetes 2 ja 3, milles on sätestatud:

„2. Kolmanda riigi kodanikku või kodakondsuseta isikut ei tunnistata pagulaseks, kui on tõsine alus arvata, et:

[…]

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

3. Lõiget 2 kohaldatakse isikute suhtes, kes õhutavad või osalevad selles nimetatud kuritegudes või aktides.“ [15]

21. Artikli 21 kohaselt kehtib liikmesriikide suhtes *välja- või tagasisaatmise* keeld. Selle keelu suhtes kehtivad väga piiratud erandid, nimelt, kui on mõistlik põhjus käsitada asjaomast isikut ohuna oma asukohaliikmesriigi julgeolekule või ta on olles lõpliku otsusega süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos ning ta kujutab endast ohtu kõnealuse liikmesriigi ühiskonnale. [16]

Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

22. Mostafa Lounani (edaspidi „M. Lounani“) on Maroko kodanik. Näib, et ta saabus Belgiasse 1997. aastal ning on alates sellest ajast seal ebaseaduslikult viibinud.

23. Tribunal correctionnel de Bruxelles (Brüsseli kriminaalkohus) (edaspidi „Tribunal correctionnel“) tunnistas 16. veebruaril 2006 M. Lounani süüdi terrorirühmituse „Maroko võitlejate islamirühmitus“ (edaspidi „GICM“) Belgia allüksuse tegevuses osalemises ühena selle juhtliikmetest. Ta mõisteti süüdi järgmiste tegude toimepanemise eest: 1) „terrorirühmituse logistiline toetamine“; 2) „passide võltsimine“ ja „passide loovutamine pettuse eesmärgil“; ning 3) „aktiivne osalemine vabatahtlike Iraaki saatmise võrgustiku korraldamises“. Tribunal correctionnel leidis, et need teod kujutavad endast tõsiseid õigusrikkumisi ning mõistis talle vastavalt kuueaastase vabadusekaotuse. Samuti mõisteti talle trahvi 2000 eurot ning selle mittemaksmise korral täiendavalt kahekuuline vabadusekaotus.

24. M. Lounani taotles 16. märtsil 2010 Belgia ametivõimudelt pagulasseisundi tunnustamist. Ta väitis, et kardab, et Marokosse tagasipöördumisel hakatakse teda taga kiusama, kuna Maroko ametiasutused liigitavad ta Belgias süüdimõistmise tõttu äärmuslikuks islamistiks ja islamivõitlejaks.

25. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvolinik; edaspidi „CGRA“) jättis 8. detsembril 2010 tema taotluse rahuldamata. Conseil du contentieux des étrangers (kõrgem halduskohus välismaalaste küsimustega seonduvates asjades; edaspidi „CCE“) tühistas oma 12. veebruari 2013. aasta otsusega apellatsiooni korras eelnimetatud otsuse ning M. Lounanile anti pagulasseisund.

15 — Artikli 12 lõige 2 välistab pagulasseisundi, kui isik on: a) pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides, millega nähakse ette selliseid kuritegusid käsitlevad sätted; või b) sooritanud väljaspool varjupaigariiki raske mittepoliitilise kuriteo enne pagulasena vastuvõtmist; rasketeks mittepoliitilisteks kuritegudeks võib liigitada eriti julmad teod, isegi kui need on toime pandud väidetavalt poliitilisel eesmärgil.

16 — Artikli 21 lõige 2.

26. CGRA kaebas selle otsuse edasi Conseil d'État'sse (riiginõukogu). Selles menetluses väidab CGRA muu hulgas, et GICM kanti 10. oktoobril 2002 ÜRO sanktsioonide loendisse.[17] Tegemist on Al Qaïdaga seotud terrorirühmitusega, mis on sooritanud terroriakte rahvusvaheliste organisatsioonide vastu. Tribunal correctionnel mõistis M. Lounani süüdi terrorirühmituse tegevuses osalemises, kuritegelikus ühenduses, mille eesmärk on rünnata isikuid ja omandit, terrorismi logistilise toetamise allüksuse juhtimises, islamistlike aktivistide varustamises võltsitud dokumentidega, võltsimises ja valedokumentide kasutamises ning ebaseaduslikus riigis viibimises. CGRA väidab, et M. Lounani toimiku täielikul uurimisel jõuab vältimatult järeldusele, et GICM oli toime pannud konkreetseid terrorismikuritegusid ning et M. Lounani süü nendes tegudes on tuvastatud Tribunal correctionneli 16. veebruari 2006. aasta otsusega ja tema süüdimõistmisega.

27. M. Lounani väidab, et eksisteerib oluline erinevus ühelt poolt terrorikuriteo vahel, nagu see on määratletud ja karistatav Belgia karistusõiguses, ning teiselt poolt terrorikuriteo vahel, mida võib tõlgendada ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevaks teoks, millest tulenevalt võib isikule mitte anda rahvusvahelist kaitset Genfi konventsiooni alusel. Tema arvates ei nähtu Tribunal correctionneli otsusest, et ta oleks toime pannud konkreetse terroriakti, mis kuuluks viimati nimetatud kategooriasse. Ta mõisteti süüdi terrorirühmitusse kuulumise eest, mis ei ole ühtegi rünnakut toime pannud, üritanud toime panna ega ähvardanud toime panna. Veelgi vähem saab teda pidada süüdi mõistetuks sellise terroriakti toimepanemise eest, mille raskusaste õõnestaks rahvusvahelise kogukonna ÜRO egiidi all kooseksisteerimise aluseid.

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et CCE märkis õigesti oma otsuses (punktis 5.9.2), et M. Lounani mõisteti süüdi terrorirühmituse tegevuses osalemises raamotsuse artikli 2 lõike 2 punkti b kohaselt,[18] ent teda ei ole süüdi mõistetud terroriaktide toimepanemises raamotsuse artikli 1 lõike 1 tähenduses.[19] CCE märkis oma otsuse punktis 5.9.7: „niisamuti ei ole tõendatud, et GICM on vähimalgi määral alustanud teatud konkreetset sedalaadi rikkumise alla kuuluvat tegu, ega seda, et kaebaja tegutses isiklikult, omaenda vastutusel, niisuguse teo toimepanemisel".

29. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib kindlaks teha, mida täpselt peavad pädevad asutused tuvastama, et oleksid kohaldatavad miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punktis c ja lõikes 3 sätestatud erandid. Sellepärast palub ta eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas [miinimumnõuete direktiivi] artikli 12 lõike 2 punkti c tuleb tõlgendada nii, et selles ette nähtud erandeid käsitleva sätte kohaldamiseks peab varjupaigataotleja tingimata olema süüdi mõistetud ühes [raamotsuse], mis võeti Belgias üle 19. detsembri 2003. aasta seadusega terrorikuritegude kohta, artikli 1 lõikes 1 ette nähtud terrorikuriteos?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, siis kas niisuguseid asjaolusid, mida on nimetatud [CCE] 12. veebruaril 2013 kuulutatud vaidlustatud kohtuotsuse nr 96.933 punktis 5.9.2., mis on vastustajale [Tribunal correctionneli] 16. veebruari 2006. aasta kohtuotsusega süüks pandud ja mille eest ta mõisteti süüdi terroristlikus organisatsioonis osalemises, saab pidada ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevateks tegudeks [miinimumnõuete direktiivi] artikli 12 lõike 2 punkti c tähenduses?

3. Kas, uurides rahvusvahelise kaitse taotlejale selle kaitse andmata jätmist tulenevalt tema osalemisest terroristlikus organisatsioonis, on tema süüdimõistmine terroristliku organisatsiooni juhtliikmena, millega tuvastatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja ei ole terroriakti toime pannud, üritanud toime panna ega ähvardanud toime panna, piisav selleks, et saaks nentida, et tegemist on taotlejale

17 — Selles loendis nimetatakse teatavad üksikisikud ja üksused, kelle suhtes kehtivad sanktsioonid (varade külmutamised, reisikeelud või relvamüügikeelud). GICM lisati ÜRO sanktsioonide loendisse vastavalt ÜRO julgeolekunõukogu resolutsioonile 1390 (2002). Loendit on hiljem kaasajastatud ja GICM on endiselt nimetatud loendi praeguses redaktsioonis.

18 — Belgia valitsus selgitas kohtuistungil, et Belgia karistusseadustiku (Code pénal) artikliga 140 on rakendatud raamotsuse artikli 2 lõige 2.

19 — Belgia valitsus selgitas kohtuistungil, et Belgia karistusseadustiku artikliga 137 on rakendatud raamotsuse artikkel 1.

süüks pandava osalemise või õhutamisega [miinimumnõuete direktiivi] artikli 12 lõike 3 tähenduses, või on vaja viia läbi juhtumi asjaolude individuaalne hindamine ja tõendada osalemist [raamotsuse] artiklis 1 määratletud terrorikuriteo toimepanemises või toimepanemisele õhutamises?

4. Kas, uurides rahvusvahelise kaitse taotlejale selle kaitse andmata jätmist tulenevalt tema osalemisest terroristlikus organisatsioonis tõenäoliselt juhi rollis, peab [miinimumnõuete direktiivi] artikli 12 lõikes 3 käsitletud õhutamine või osalemine puudutama sellise terrorikuriteo toimepanemist, nagu on määratletud [raamotsuse] artiklis 1, või võib see puudutada osalemist terrorirühmituses, mida on käsitletud selle [otsuse] artiklis 2?

5. Kas terrorismi valdkonnas on rahvusvahelisest kaitsest ilma jätmine, mis on ette nähtud [miinimumnõuete direktiivi] artikli 12 lõike 2 punktis c, võimalik juhul, kui niisugust iseäranis julma vägivallategu, nagu on käsitletud [raamotsuse] artiklis 1, ei ole toime pandud, sellele õhutatud ega selles osaletud?“

30. Kirjalikud seisukohad on esitanud CGRA, M. Lounani, Belgia, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Poola, Prantsusmaa, Ungari ja Ühendkuningriigi valitsused ning Euroopa Komisjon. Kohtuistungil, mis peeti 16. veebruaril 2016 esitasid suulisi seisukohti samad menetlusosalised peale Itaalia, Poola ja Ungari valitsuste.

Hinnang

Sissejuhatavad märkused

31. Genfi konventsioon on elav dokument, mida tuleb tõlgendada vastavalt tänapäevasele olukorrale ja rahvusvahelise õiguse arengule.[20] ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametil on konventsiooni kohaselt eriline roll anda riikidele suuniseid pagulasseisundi määratlemisel.[21] Miinimumnõuete direktiivi tuleb tõlgendada vastavalt konventsiooni üldisele süsteemile ja eesmärgile.[22]

32. Pagulasi käsitlev õigus on muidugi lähedalt seotud rahvusvahelise humanitaarõigusega ning inimõigusi käsitleva rahvusvahelise õigusega. Seda kajastab harta artikkel 18, mis tagab varjupaigaõiguse Genfi konventsiooni ja aluslepingute kohaselt. Pole üllatav, et Euroopa Kohus on kinnitanud, et miinimumnõuete direktiivi tuleb tõlgendada põhiõigusi ning hartas tunnustatud põhimõtteid austades.[23]

33. Miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõikes 2 sätestatud erandite kohaldamise tulemusel jääb taotleja ilma pagulasseisundi kaitsest ning see kujutab endast erandit varjupaigaõigusest, mis muidu oleks isikul, kes kuulub kaitse kohaldamisalasse.[24] Nende sätete tõlgendamisel tuleb neile läheneda ettevaatlikult ja neid tuleb tõlgendada kitsalt.[25]

20 — Vt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti 2010. aasta detsembri sissejuhatus Genfi konventsioonile.

21 — Vt miinimumnõuete direktiivi põhjendused 15 ja 22. Samas on mu kolleeg kohtujurist Mengozzi iseloomustanud neid suuniseid kui mõnel juhul omavahel vastuolus olevate „tekstide rohkust“: vt tema ettepanek liidetud kohtuasjades B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:302, punkt 43.

22 — Vt lisaks ELTL artikli 78 lõige 1, milles on sõnaselgelt sätestatud, et Euroopa Liidu varjupaigapoliitika peab vastama Genfi konventsioonile ning teistele asjakohastele lepingutele.

23 — Vt 2. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas Salahadin Abdulla jt, C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, punkt 54. Vt üldisemalt liidu aktide tõlgendamise kohta suuniste valguses, mida pakuvad inimõiguste kaitset puudutavad rahvusvahelised õigusaktid, mille koostamisel liikmesriigid on osalenud või millega nad on liitunud, 3. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas Kadi ja Al Barakaat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon, C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 283; ning vt lisaks miinimumnõuete direktiivi põhjendus 10.

24 — Miinimumnõuete direktiivi artikli 2 punktis c on sätestatud, et „pagulane“ tähendab isikut, kes on hõlmatud selles sättes sisalduva määratlusega, *välja arvatud juhul, kui* kohalduvad artiklis 12 sätestatud välistamise tingimused.

25 — Vt kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, liidetud kohtuasjad B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:302), punkt 46.

34. Ent miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 kohaldamine ei tähenda tingimata, et asjaomane isik tuleks saata tagasi oma päritoluriiki (või mujale), kui näiteks valitseb risk, et võidakse rikkuda piinamise keeldu või tema õigust mitte saada ebainimlikult või alandavalt koheldud või karistatud.[26] Liikmesriikide suhtes jääb kehtima kohustus austada *välja- või tagasisaatmise lubamatuse* põhimõtet kooskõlas nende rahvusvaheliste kohustustega.[27]

35. On tähtis meeles pidada, mida käesoleva eelotsusetaotlusega palutakse ja mida ei paluta Euroopa Kohtul otsustada.

36. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei tõstata (keerulist) küsimust selle kohta, mis on või ei ole terrorirühmitus rahvusvahelises õiguses.[28] Samuti ei peeta Euroopa Kohtule esitatud materjalides küsitavaks seda, et GICM on kantud ÜRO sanktsioonide loendisse vastavalt ÜRO julgeolekunõukogu resolutsioonile 1390 (2002). Seetõttu tuleb minu meelest käesolevas asjas *tingimata* lähtuda sellest, et ÜRO on liigitanud GICM-i õiguspäraselt „terroristlikuks“ rühmituseks.

37. Põhikohtuasja asjaoludest on ilmne, et M. Lounani mõisteti süüdi kuriteos, mis *ei* hõlmanud tema poolt vahetult ühegi sellise kuriteo toimepanemist, mida „käsitatakse terroriaktidena“ vastavalt loetelule raamotsuse artiklis 1. Ent Euroopa Kohtule esitatud materjali kohaselt tuleks GICM lugeda õigesti „terrorirühmituseks“ raamotsuse artikli 2 lõike 1 tähenduses; ning M. Lounani tegevus võib tõenäoliselt kuuluda raamotsuse artikli 2 lõike 2 (või võib-olla artikli 3 punkti c) kohaldamisalasse.

38. Ent kas need on üldse õiged küsimused, mida esitada? Mis seoses on omavahel raamotsus ja miinimumnõuete direktiiv? Ning kas on olemas tõendeid – mida pädevad siseriiklikud asutused peavad hindama, alludes alati siseriiklike kohtute kui lõppastmes faktiliste asjaolude hindajate kohtulikule kontrollile – et konkreetsed teod, milles M. Lounani süüdi mõisteti, on „vastuolus […] ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“, kuna selgitavat fraasi miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punktis c („ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2 sätestatud“) tuleb tõlgendada nii, et arvestada tuleb teisi rahvusvahelisi dokumente, milles on konkreetsete „terrorismiga seotud tegude“ kohta öeldud, et need on „vastuolus […] ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“?

Kohtuotsus B ja D

39. Kohtuotsuses B ja D[29] vastas Euroopa Kohus Bundesverwaltungsgerichti (kõrgeim halduskohus, Saksamaa) esitatud küsimustele, mis tõusetusid menetluses, mille olid algatanud kaks isikut, kes olid *enne* nende saabumist Euroopa Liidu territooriumile selgelt aktiivselt osalenud tegevuses, mida seostati rühmitustega, mis olid loetletud ühise seisukoha 2001/931/ÜVJP terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta[30] lisas. B oli olnud Dev Soli (nüüd DHKP/C) pooldaja ja toetanud relvastatud partisanivõitlust Türgi mägedes, ta arreteeriti ning talle sai osaks raske kehaline väärkohtlemine ja teda sunniti piinamise abil ütlusi andma. Kahel korral mõisteti talle eluaegne vangistus. Ta kasutas ära kuuekuulist tingimisi vabastust tervislikel põhjustel, lahkus Türgist ja tuli Saksamaale, kus ta taotles varjupaika. D märkis oma varjupaigataotluse põhjenduseks, et ta oli põgenenud Türgis mägedesse ja ühinenud seal PKK-ga ning et ta oli olnud selle organisatsiooni partisanvõitleja ja kõrge tegelane. PKK oli saatnud ta Põhja-Iraaki, kuid seejärel olid tal tekkinud juhtkonnaga poliitilised erimeelsused, ta kolis

26 — Need õigused on tagatud harta artikliga 4. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsoonis (edaspidi „EIÕK“) on vastavad õigused sätestatud artiklis 3. Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 15. novembri 1996. aasta otsus *Chahal vs.* Ühendkuningriik, ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD002241493.

27 — Vt miinimumnõuete direktiivi artikkel 21 ja harta artikli 19 lõige 2.

28 — Selle küsimuse ühe aspektiga hakkab tegelema suurkoda teises praegu menetluses olevas asjas, nimelt kohtuasjas A jt., C-158/14.

29 — 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661.

30 — Nõukogu 27. detsembri 2001. aasta ühine seisukoht 2001/931/ÜVJP terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta (EÜT 2001, L 344, lk 93; ELT eriväljaanne 18/01, lk 217), mille eesmärgiks on mh rakendada terrorismi rahastamisega võitlemise meetmed, mis sisalduvad ÜRO julgeolekunõukogu resolutsioonis 1373 (2001).

Saksamaale, kus algselt tunnustati tema varjupaigaõigust, ent pärast siseriikliku seaduse muutumist sellekohane otsus tühistati.[31] Taotleja õigus saada pagulasseisund (B puhul) või saada pagulasseisund tagasi (D puhul) sõltus sellest, kuidas tõlgendada miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõikes 2 sätestatud erandeid.

40. Euroopa Kohtu suurkoda otsustas, et „terroristlikku laadi akte [mida ta ei määratlenud], mida iseloomustab vägivald tsiviilelanikkonna suhtes, tuleb lugeda rasketeks mittepoliitilisteks kuritegudeks [miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2] punkti b alusel, isegi kui need on toime pandud väidetavalt poliitilisel eesmärgil“.

41. Miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti c osas tuletas Euroopa Kohus meelde, et miinimumnõuete direktiivi põhjenduses 22 on määratletud „teod, mis on vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“ viitega ÜRO põhikirja preambulile ning artiklitele 1 ja 2 ning et need teod on muu hulgas nimetatud ÜRO „terrorismi vastu võitlemise meetmeid“ käsitlevates resolutsioonides. Nende meetmete seas on ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonid 1373 (2001) ja 1377 (2001). Seetõttu „ilmneb, et see organisatsioon lähtub põhimõttest, et rahvusvahelised terroriaktid on üldiselt ja riigi osalemisest sõltumata vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“.[32]

42. Kirjeldan siin ettepanekus allpool täiendavalt kohtuotsuses B ja D elemente, mis on asjakohased käesoleva eelotsusetaotluse analüüsiks. Ent tuleb kohe märkida, et käesolev eelotsusetaotlus erineb oluliselt kohtuasjast B ja D.

43. Ühelt poolt ilmneb põhikohtuasja asjaoludest, et olenemata sellest, mis täpselt on tuvastatud või mitte tuvastatud seoses GICM-iga, on ta kantud 10. oktoobril 2002 ÜRO sanktsioonide loendisse, M. Lounani mõisteti süüdi terroristliku organisatsiooni tegevuses osalemises, kuid teda ei mõistetud süüdi konkreetses terroriaktis. Samuti ei ole kuritegusid, milles ta süüdi mõisteti (terrorirühmitusele logistilise toe pakkumine, passide võltsimine ja edasiandmine, vabatahtlike Iraaki saatmise võrgustiku korraldamine) seostatud GICM-i poolt konkreetse terroriakti korraldamisega.

44. Teisalt aga olid teod, mida pädevad asutused B ja D puhul arvesse võtsid, pandud toime minevikus kolmandas riigis. Seevastu M. Lounani pani tema süüdimõistmise aluseks olevad teod toime Euroopa Liidu territooriumil perioodil, mil ta elas pikemat aega ebaseaduslikult Belgias, ning ta esitas varjupaigataotluse ajal, mil ta kandis oma süüdimõistetud tegude eest kuueaastast vanglakaristust.

Esimene küsimus

45. Miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti c kohaselt ei võimaldata pagulasseisundi taotlejale kaitset, kui ta „on olnud süüdi tegudes, mis on vastuolus ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2 sätestatud ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib esimese küsimusega, kas seda erandit saab kohaldada, kui varjupaigataotleja on süüdi mõistetud ühes raamotsuse artikli 1 lõikes 1 loetletud terrorikuriteos.

46. Miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkt c kordab ja veidi laiendab Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise F punkti c sõnastust. On tunnustatud, et fraas „teod, mis on vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“ artikli 1 jaotise F punktis c on ebamäärane ja ebaselge.[33] Kui neid kaaluda eraldiseisvana, siis ei paku ÜRO eesmärgid ja põhimõtted oma laiahaardelisuse tõttu kuigivõrd

31 — 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punktid 57–60.

32 — 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punktid 81–83.

33 — Vt ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti 4. septembri 2003. aasta dokument „Background Note on the Application of the Exclusion Clause: article 1F. of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees“ (edaspidi „Background Note“), punkt 46.

suuniseid selle kohta, millist liiki tegudest tulenevalt tuleb isik jätta ilma pagulasseisundist. Selline sõnastus ei määratle täpselt artikli 1 jaotise F punkti c kohaldamisala. Samuti ei määratle selline sõnastus seda, mis liiki tegu võib sellesse kategooriasse kuuluda ega isikuid, kes võivad selliseid tegusid toime panna.

47. Rahvusvaheline õigus on pärast ÜRO põhikirja koostamist loomulikult edasi arenenud. Nii otsustas ÜRO julgeolekunõukogu oma resolutsioonis 1373 (2001), et riigid peavad võtma meetmeid terrorismiga võitlemiseks ning kuulutas, et terroriaktid, -meetodid ja -praktikad, sealhulgas nende kavandamine ja neile õhutamine on vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega. Samasuguseid deklaratsioone sisaldavad ka järgmised resolutsioonid, sealhulgas resolutsioon 1377 (2001). Nende instrumentide sõnastus näitab selgelt, et rahvusvahelise kogukonna hinnangul on neis kirjeldatud teod s*amuti* „vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“. Mitu rahvusvahelist konventsiooni käsitlevad terrorismivastase võitluse eri aspekte; neis nõutakse nende osalisriikidelt, et nad viiksid oma riiklikesse seadustesse asjakohased kriminaalkuriteod neis konventsioonides määratletud kaasnevate tegevuste eri vormide hõlmamiseks, kohtu alla andmiseks ja karistamiseks.[34] Samal ajal on julgeolekunõukogu samuti rõhutanud (ÜRO julgeolekunõukogu resolutsioonides 1624 (2005) ja 2178 (2014)), et riikide terrorismivastase võitluse meetmed peavad vastama rahvusvahelisele õigusele, sealhulgas inimõigusi käsitlevale rahvusvahelisele õigusele, rahvusvahelisele pagulasõigusele ja rahvusvahelisele humanitaarõigusele.

48. Miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti c sõnastus erineb veidi Genfi konventsioon artikli 1 jaotise F punkti c omast, kuivõrd selles viidatakse isikutele, kes on olnud süüdi tegudes, mis on vastuolus ÜRO põhikirja preambulis ning artiklites 1 ja 2 sätestatud ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega.[35] Ent ka selles sättes ei määratleta tegusid ega tegevuste liike, mis võivad olla aluseks erandi tegemisele.

49. Euroopa Kohus on kohtuotsuses B ja D ning seejärel kohtuotsuses H.T. tõlgendanud, et praeguse julgeolekunõukogu lähenemise kohaselt on rahvusvahelised terroriaktid vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega.[36] See tõlgendus on kooskõlas käesoleval ajal valitseva olukorraga. Rahvusvahelisest terroristlikust tegevusest tulenev oht on olnud alates 11. septembri 2001. aasta sündmustest suure tähelepanu all ning seda on veelgi rõhutanud hiljutised rünnakud Pariisis ja Brüsselis.

50. Kohtuotsuses B ja D jätkas Euroopa Kohus kohe seejärel, et „[s]ellest tuleneb […], et liikmesriikide pädevad ametiasutused võivad kohaldada […] artikli 12 lõike 2 punkti c ka isiku suhtes, kes seoses kuulumisega ühise seisukoha 2001/931 lisas esitatud loendisse kantud organisatsiooni oli seotud terroriaktidega, millel on rahvusvaheline mõõde“.[37] Euroopa Kohus ei täpsustanud vahetult nende kahe seisukoha seostamise põhjendusi ega seda, mida tähendab „oli seotud“ (terroriaktidega); ent kohtuotsuses B ja D esitatud muud seisukohad, mida kaalun käesolevas ettepanekus allpool, aitavad selgitada suurkoja otsuse põhjenduskäiku ja ulatust.[38] Märgiksin siin, et kõnealune positsioon on

34 — Vt nt terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon, mis on vastu võetud ÜRO Peaassamblee 9. detsembri 1999. aasta resolutsiooniga 54/109.

35 — Näib, et ühe tõlgenduse kohaselt peeti algselt Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise F punkti c kohaldamisalasse kuuluvateks vaid isikuid, kes on juhtivatel kohtadel riikides või riigilaadsetes moodustistes. Vt nt selle konventsiooni *travaux préparatoires*, eeskätt Prantsusmaa delegaadi seisukoht: „See säte ei olnud suunatud tavaliste inimeste vastu, vaid selliste valitsusametnike nagu riigipead, ministrid ja kõrgemad ametnikud vastu“. (E/AC.7/SR.160, 18. august 1950, lk 18), millele viidatakse ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti avalduses 1951. aasta konventsiooni artikli 1F kohta (juuli 2009), lõige 2.3.3, joonealune märkus 62.

36 — 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 83, ja 24. juuni 2015. aasta otsus kohtuasjas H.T., C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 85.

37 — 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 84.

38 — Vt allpool punktid 68–70 ja 74.

kooskõlas nii miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punktis c kui ka Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise F punktis c sisalduvate erandite kahe peamise eesmärgiga, milleks on mitte võimaldada pagulasseisundit isikutele, kes oma käitumise tõttu ei vääri rahvusvahelist kaitset, ning takistada pagulasseisundist tuleneva kaitse ärakasutamist nende isikute poolt kohtumõistmise vältimiseks. [39]

51. Kas pagulasseisundi taotleja peab olema süüdi mõistetud terrorikuriteos raamotsuse artikli 1 lõike 1 tähenduses, et miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkt c oleks kohaldatav?

52. Minu arvates on vastus sellele küsimusele „ei“.

53. Esiteks miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti c sõnastusest ei tulene, et „teod, mis on vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“ peaksid piirduma vaid sellistes teistes liidu aktides nagu raamotsuses sätestatutega või määratletutega. Miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti c ja raamotsuse artikli 1 kohaldamisalad ei ole samad. Ehkki süüdimõistmine terrorikuriteos, nagu see on määratletud raamotsuses, on selgelt asjakohane pagulasseisundi hindamise menetluses, ei saa sellega kindlaks määrata kõnealuse erandi kohaldamisala. Miinimumnõuete direktiiv võeti vastu peaaegu kaks aastat pärast raamotsust. Seadusandja oleks võinud sinna lisada sõnaselge viite raamotsusele. Ent seda ta ei teinud, võib-olla sellepärastki, et sedasorti piirang ei oleks olnud tõenäoliselt kooskõlas Genfi konventsiooniga.

54. Teiseks ei oleks artikli 12 lõike 2 punktis c sätestatud erandi kohaldamise piiramine kooskõlas eeldusega, et Genfi konventsioon kujutab endast pagulaste kaitse rahvusvahelise õigusraamistiku nurgakivi. [40] Genfi konventsioon ise ei sea artikli 1 jaotise F punkti c kohaldamist sõltuvusse ühestki täiendavast tingimusest nagu riiklikul või rahvusvahelisel tasandil süüdimõistmine terroriaktide (või muude kuritegude) eest. Asjaolust, et miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkt c viitab ÜRO põhikirja preambulile ja artiklitele 1 ja 2, järeldub, et selle kohaldamisala on laiem kui terrorikuritegude loetelu raamotsuse artikli 1 lõikes 1.

55. Kolmandaks on miinimumnõuete direktiivi sätete tõlgendamise kontekstiks ja lähtekohaks pagulasseisundi kindlaksmääramise reeglite süsteem ning mitte liidu õiguse muudest valdkondadest, nagu näiteks terrorismivastase võitluse meetmetest tuletatud mõisted. Miinimumnõuete direktiiv on oma olemuselt humanitaarakt. [41] Selle õiguslik alus paikneb endise Euroopa Ühenduse asutamislepingu IV jaotises, mis käsitles viisasid, immigratsiooni ja muid poliitikaid, mis on seotud EÜ artikliga 61 asutatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala osaks oleva isikute vaba liikumisega. [42] Raamotsuse päritolu on väga erinev. Selle otsusega kriminaliseeritakse teatavad terroriaktid ning selles nõutakse, et liikmesriigid karistaksid tõsiseid rikkumisi ja rünnakuid teatavate Euroopa Liidu ühiste väärtuste vastu. [43] Raamotsusel on teine õiguslik alus, nimelt Euroopa Liidu lepingu VI jaotis politseikoostöö ja õigusalase koostöö kohta kriminaalasjades (ELL artikkel 29, artikli 31 lõike 1 punkt e ning artikli 34 lõike 2 punkt b). [44] Nii ei ole nende kahe akti kohaldamisala ja eesmärgid samad. [45]

56. Neljandaks tähendaks tõlgendus, et miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punktis c sätestatud erand sõltub varasemast kriminaalkaristusest terrorikuriteo eest raamotsuse artikli 1 lõike 1 tähenduses, kahekordset piirangut. Ühelt poolt tähendaks see seda, et isik, kes on süüdi terrorismiga seotud *muudes tegudes*, mida ei ole loetletud artikli 1 lõikes 1, nagu näiteks terrorirühmituse

39 — Vt 4. septembri 2003. aasta dokument „Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: article 1F. of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees“ (edaspidi „suunised“), punkt 2.

40 — Vt miinimumnõuete direktiivi põhjendus 3.

41 — Vt 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 93.

42 — See on nüüd ELTL V jaotis: vt eriti ELTL artiklid 67 ja 78.

43 — Vt ELL artikkel 2, kus need väärtused on nimetatud.

44 — Asendatud vastavalt ELTL artiklitega 67 ja 82 (ELL artikli 34 lõike 2 punkt b tunnistati kehtetuks).

45 — 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 89.

juhtimine või terrorirühmituse tegevuses osalemine (artikli 2 lõige 2), jäävad väljapoole kõnealuse erandi kohaldamisala. Teiselt poolt piiraks see mõiste „teod, mis on vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“ selliste tegude *ühele alamkategooriale*. Kumbki selline piirang ei ole kooskõlas erandite eesmärkidega ning oleks täiesti kunstlik.

57. Viiendaks märgiksin, et raamotsuse puhul on tegemist aktiga, mille suhtes kehtib nn „muutuva geomeetria“ põhimõte. See akt ei kehti Ühendkuningriigi suhtes, kes on otsustanud seda enda suhtes mitte kohaldada.[46] Seevastu kõigi 28 liikmesriigi suhtes kehtiva miinimumnõuete direktiivi peamine eesmärk on kehtestada ühised üleliidulised kriteeriumid nende isikute tuvastamiseks, kellel on tõeline vajadus rahvusvahelise kaitse järele.[47] Mulle näib, et neil asjaoludel ei oleks miinimumnõuete direktiivi ühtlustamisele suunatud eesmärkidega kooskõlas see, kui ühe selle sätte tõlgendamiseks imporditaks piirang teisest liidu aktist, mis *ei ole* siduv kõikidele liikmesriikidele.

58. Seetõttu ma leian, et selleks, et mitte tunnustada isiku pagulasseisundit miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punktis c sätestatud alusel, ei ole vaja tõendada, et varjupaigataotleja on süüdi mõistetud terrorikuriteos raamotsuse artikli 1 lõike 1 tähenduses.

Teine ja kolmas küsimus

59. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab teise küsimuse tausta järgmiselt. CCE märkis oma 12. veebruari 2013. aasta otsuses, et M. Lounani mõisteti süüdi kuritegudes, mis hõlmasid raamotsuse artikli 2 lõikes 2 nimetatud tegusid – osalemine terrorirühmituse tegevuses – ning mitte selle otsuse artikli 1 lõikes 1 nimetatud tegudes. Tribunal correctionnel leidis, et tema kuriteod, mis ta pani toime ühena GICM-i juhtliikmetest, väärisid ranget karistust.[48] Ent CCE hinnangul kirjeldatakse M. Lounani kuriteos süüdimõistvas otsuses ainult tema osalust terrorirühmituses kui „terroristlikku tegevust“. Tribunal correctionneli otsuses ei ole tuvastatud GICM-i vastutust konkreetsete terrorikuritegude eest ning M. Lounanit ei mõistetud süüdi isikliku osalemise eest üheski sellises aktis.

60. Seda arvestades küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas tegusid, milles M. Lounani süüdi mõisteti, saab pidada olevaks „vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega“ miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti c tähenduses (teine küsimus). Samuti küsib ta, kas M. Lounani süüdimõistmine terroristliku organisatsiooni juhtliikmena on piisav tuvastamaks, et ta on miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 3 tähenduses „õhutanud“ või „muul viisil osalenud“ selle direktiivi artikli 12 lõikes 2 nimetatud tegudes[49] (kolmas küsimus).

Vastuvõetavus

61. Nii CGRA kui ka Belgia valitsus väidavad, et kolmas küsimus ei ole vastuvõetav. Nad mõlemad leiavad, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole selgitanud, miks vastus sellele küsimusele on vajalik põhikohtuasja lahendamiseks.

62. Ma ei ole sellega nõus.

46 — Vt käesoleva ettepaneku 3. joonealune märkus.

47 — Vt miinimumnõuete direktiivi põhjendused 16 ja 17.

48 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 23.

49 — Direktiivi 2011/95 artikli 12 lõike 3 ingliskeelses redaktsioonis on kasutatud terminit „incite“ ning mitte „instigate“, ent muus osas on sõnastus identne miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõikega 3.

63. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mille siseriiklik kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille täpsuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on asjakohased. Euroopa Kohus saab keelduda siseriikliku kohtu esitatud eelotsusetaotlusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele.[50]

64. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib tuvastada, kas asjaolu, et M. Lounani mõisteti süüdi terrorirühmituses osalemises, on piisav miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punktis c ja lõikes 3 sätestatud erandite kohaldamiseks. Nende sätete tõlgendamine on põhikohtuasjas selgelt asjakohane. Seetõttu tuleks kolmandale küsimusele vastata.

M. Lounani kriminaalkaristuse asjakohasus

65. M. Lounani on seisukohal, et Tribunal correctionneli otsus on vähetähtis või üldse asjassepuutumatu. Ta väidab, et valitsevad tõsised kahtlused, kas see menetlus oli õiglane. Ta rajab selle väite Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusele kohtuasjas El Haski.[51] Euroopa Inimõiguste Kohus otsustas, et samas Tribunal correctionneli kriminaalmenetluses, mis oli seotud ühe M. Lounani kaaskohtualusega, oli rikutud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklit 6 („Õigus õiglasele kohtumenetlusele“), kuna tõenditena oli aktsepteeritud tunnistusi, mis olid saadud EIÕK artiklit 3 („Piinamise keelamine“) rikkudes.

66. Tuleb märkida, et M. Lounani ei kaevanud oma asjas kohtuotsust edasi ega esitanud kaebust Euroopa Inimõiguste Kohtusse ning ta ei ole esitanud ühtegi põhjendatud väidet selle kohta, et tema suhtes läbi viidud kriminaalmenetlus oleks olnud nõuetevastane või et tema kohtumenetluses oleks rikutud harta artiklit 47 (või EIÕK artiklit 6).

67. Kuivõrd puudub igasugune materjal selle kohta, et M. Lounani kriminaalmenetlus oleks olnud nõuetevastane või et Tribunal correctionneli otsuses tuvastatud faktilised asjaolud ei ole usaldusväärsed, on tema süüdimõistmine tuvastatud fakt. Tegelik küsimus seisneb selles, millist kaalu peaks see süüdimõistmine omama selle hindamisel, kas miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punktis c sätestatud erand kuulub kohaldamisele.

68. Kohtuotsuses B ja D lükkas Euroopa Kohus tagasi väite, et süüdimõistmine terrorirühmituses osalemises raamotsuse artikli 2 lõike 2 punkti b tähenduses tooks automaatselt kaasa miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti b ja c kohaldamise. Ta märkis, et isiku pagulaseks tunnistamata jätmine sõltub täpsete asjaolude individuaalsest uurimisest.[52] Seetõttu ma ei nõustu CGRA argumendiga selle kohta, et kui isik on süüdi mõistetud terroriaktides, näiteks raamotsuse artiklitega 1–4 hõlmatud kuritegudes, võib sellise isiku pagulasseisundi jätta automaatselt tunnustamata miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 ja/või lõike 3 alusel ilma tema taotluse täiendava individuaalse uurimiseta.

69. Euroopa Kohus selgitas kohtuotsuses B ja D, et ehkki „ei esine vahetut seost ühise seisukoha 2001/931 ja [miinimumnõuete direktiivi] vahel seoses taotletud eesmärkidega, ning ei ole põhjendatud, et kui pädev asutus kavatseb direktiivi artikli 12 lõike 2 alusel jätta isiku pagulaseks tunnistamata, siis ta tugineb üksnes isiku kuulumisele mõnda organisatsiooni, mis on kantud loendisse, mis võeti vastu

50 — Vt 6. juuni 2013. aasta otsus kohtuasjas MA jt, C-648/11, EU:C:2013:367, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika.

51 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 25. septembri 2012. aasta otsus El Haski *vs.* Belgia, ECLI:CE:ECHR:2012:0925JUD000064908.

52 — Vt 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 93.

väljaspool [miinimumnõuete direktiiviga] Genfi konventsiooni järgides loodud raamistikku“ [53], „ *võimaldab organisatsiooni kandmine* sellisesse loendisse, nagu on lisatud ühisele seisukohale 2001/931, *tuvastada selle rühmituse terroristlikku laadi, kuhu kõnealune isik kuulus*.“ [54] Siin peab seega lähtekohaks võtma, et GICM *tuleb* lugeda terroristlikuks organisatsiooniks. [55]

70. Ent on selge nii kohtuotsusest B ja D kui ka Euroopa Kohtu poolt pärast seda tehtud otsusest H.T. [56], et pelk liikmesus terroristlikus organisatsioonis ei ole piisav miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõikes 2 ja lõikes 3 sätestatud erandite kohaldamiseks, kuna organisatsiooni kandmist loendisse ei saa samastada (kohustusliku) individuaalse hindamisega, kas konkreetne taotleja kvalifitseerub pagulaseks. [57] Selline liikmesus näitab vaid, et need erandid võivad (potentsiaalselt) olla kohaldatavad. Varjupaigataotlusega seotud individuaalsed asjaolud on oma loomu poolest tõenäoliselt keerukamad ja nüansirikkamad kui faktikogum, millel põhinevad kriminaalmenetluses süüdistuse esitamine ja süüdimõistmine. Seetõttu asun seisukohale, et isegi kui on olemas ilmselt asjakohane kriminaalkaristus, kehtib endiselt individuaalse hindamise nõue.

Miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkt c ja lõige 3

71. Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise F punktis c ei mainita „õhutamist“ ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevatele tegudele ega neis „osalemist“. Ent seda sätet tuleb siiski tõlgendada nii, et see hõlmab ka neid, kes ei pane isiklikult toime nimetatud eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevaid tegusid. [58] Artikli 12 lõike 2 punkti c ja lõike 3 lugemine kogumis näitab, et isikud, kes on süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevate tegude toimepanemises, neile õhutamises või neis muul viisil osalemises, kuuluvad kõik kõnealuse erandi kohaldamisalasse. Selline tõlgendus on kooskõlas nii suunistes eelistatud Genfi konventsiooni tõlgendusega kui ka miinimumnõuete direktiivi eesmärkidega. [59]

72. Sellest järeldub, et miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punktis c sätestatud erand ei ole piiratud terroriaktide vahetutele toimepanijatele. Loetuna koos artikli 12 lõikega 3 laieneb see isikutele, kes aitavad kaasa terroriaktide korraldamisele.

73. Ent kui kaugele see artikli 12 lõikes 3 sätestatud erand ulatub? Kuhu tuleb tõmmata joon skaalal, mille ühes otsas paikneb pelgalt tänaval korjanduskarpi väristav rahakoguja [60] ning teises vahetult terrorirünnakus põgenemisauto juhina osalev isik?

53 — Vt 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 89, kohtujuristi kursiiv.

54 — Vt 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 90, kohtujuristi kursiiv.

55 — Käesolevas menetluses *ei* väideta, et MICG kandmine loendisse oli väär.

56 — 24. juuni 2015. aasta otsus kohtuasjas H.T., C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 89 ja seal viidatud kohtupraktika.

57 — Vt miinimumnõuete direktiivi artikli 4 lõige 3.

58 — Vt suuniste punktid 17 ja 18.

59 — Vt põhjendus 22. Komisjoni algses ettepanekus nõukogu direktiivi kohta, mis käsitleb miinimumnõudeid, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu COM(2001) 510 final (EÜT 2002 C 51 E, lk 325), puudus artikli 12 lõike 3 sisuga säte. Selle tekst lisati liikmesriikide poolt läbirääkimistel nõukogus.

60 — Näiteks kohtuotsuses H.T. tuvastati, et H.T. oli kogunud annetusi PKK-le ja mõnikord levitanud selle organisatsiooni avaldatavat väljaannet. Euroopa Kohus leidis, et sellised teod ei viita tingimata sellele, et H.T. toetab terroritegevuse õiguspärasust ning sellised teod ei kujuta iseenesest terroriakte. Euroopa Kohtu 24. juuni 2015. aasta otsus H.T., C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 91.

74. Tõendamisstandardiks tuleks võtta, et peab eksisteerima „*tõsine alus arvata*“ [61], et taotleja on asjaomasel perioodil rühmituses osalejana individuaalselt vastutav ning et ta on süüdi tegudes, mis kuuluvad kõnealuse erandi kohaldamisalasse. [62] Euroopa Kohus märkis kohtuotsuses B ja D: „[s]elleks peab pädev ametiasutus nimelt uurima, millist rolli kõnealune isik nende tegude toimepanemises tegelikult täitis, milline oli tema positsioon organisatsioonis, milline oli teadlikkuse aste, mis tal organisatsiooni tegevusest oli või oleks pidanud olema, võimalik surve, mis talle avaldati, või teised tegurid, mis võisid tema käitumist mõjutada“. [63]

75. Seoses taotleja osalemisega artikli 12 lõike 2 punktis c viidatud tegudes näitab sissejuhatav fraas „tõsine alus arvata“, et artikli 12 lõike 2 kohaldamise künnis on kõrge. Viide „ÜRO eesmärkidele ja põhimõtetele“ näitab, et taotleja tegudel peab olema mõju rahvusvahelisel tasandil ning need peavad olema sedavõrd tõsised, et need mõjutavad rahvusvahelist rahu ja julgeolekut, kuna ÜRO põhikirja preambul ning artiklid 1 ja 2 sätestavad sisuliselt rahvusvahelise kogukonna kooseksisteerimise aluspõhimõtted. [64]

Hinnang miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti c alusel erandi kohaldamise tingimustele

76. Minu vastusest esimesele küsimusele tuleneb, et minu meelest tuleb hindamisel tõlgendada artikli 12 lõiget 2 sõltumatult raamotsuse artikli 1 kohaldamisest. Olen samal seisukohal ka seoses selle otsuse artikliga 2 (osalemine terrorirühmituses); ning leian, et siin ei ole samamoodi vaja tuvastada, et taotleja on selle sätte kohaselt kriminaalkorras karistatud.

77. Kõikidel liikmesriikidel on kohustus kaitsta ja edendada ELL artiklis 2 sätestatud ühiseid väärtusi, sealhulgas õigusriigi põhimõtet (ELL artikli 3 lõige 5). Seega, kui varjupaigataotleja on mõistetud süüdi kohtumenetluses, mis vastab seaduses sätestatud menetlusnõuetele ning harta artiklile 47, ning see süüdimõistmine on jõustunud, on sel märkimisväärne kaal individuaalsel hindamisel miinimumnõuete direktiivi artikli 4 alusel. Samas ei saa artikli 12 lõike 2 punkti c pidada pelgalt täiendavaks terrorismivastaseks sätteks, mida kohaldatakse automaatselt lisaks juba kehtestatud sanktsioonidele. [65] Miinimumnõuete direktiivi nõuete täitmiseks tuleb ikkagi läbi viia kõikide asjakohaste faktiliste asjaolude individuaalne hindamine.

78. Prantsuse valitsus on seisukohal, et kui taotleja on mõistetud süüdi sellises kuriteos nagu osalemine terrorirühmituses, siis tekib ümberlükatav eeldus, et tema suhtes tuleb kohaldada erandit artikli 12 lõike 2 alusel.

79. Mina selle seisukohaga ei nõustu.

61 — Vt miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 sissejuhatava osa sõnaselge sõnastus.

62 — Vt 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 94.

63 — Vt 9. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, punkt 97.

64 — Kõik kuritegude liigid, mis toovad kaasa välistuse Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise F alusel, kannavad endas suurt määra tõsidust (ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti avaldus 1951. aasta konventsiooni artikli 1F kohta (juuli 2009)). Suuniste punktis 17 märgib ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet, et Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise F punkti c kohaldatakse tõenäoliselt harvemini kui artikli 1 jaotise F punktides a või b sätestatud välistamise aluseid.

65 — Vt seoses Genfi konventsiooni artikli 1 jaotise F punktiga c ja ÜRO julgeolekunõukogu resolutsioonidega 1624 (2005) ja 2178 (2014) ka suuniste punkti 25, milles rõhutatakse, et riigid peavad tagama, et terrorismivastase võitluse meetmed järgiksid nende rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi ja et neid meetmeid võetaks vastavalt mh pagulasõigusele ja humanitaarõigusele.

80. Kui asjaoludest ilmneb, et võimalikud erandi kohaldamise alused on asjakohased, tuleb neid hinnata pagulasseisundi taotlemise ajal.[66] Liikmesriikidel on miinimumnõuete direktiivi artikli 4 kohaselt hindamismenetluse osas laialdane kaalutlusruum.[67] Minu arvates tuleks terrorikuriteos süüdimõistmist pidada lihtsalt selgeks ja usaldusväärseks tõendiks, et on tõsine alus kahtlustada, et artikli 12 lõike 2 tingimused on täidetud. Selline lähenemine aitaks tagada, et pagulaseks tunnistamise ühiseid kriteeriume ei kahjustaks liikmesriikide poolt erinevate reeglite kohaldamine eelduste toimimise suhtes.

81. Ühendkuningriik on seisukohal, et Euroopa Kohtul võib olla abi kohtuotsusest Shepherd,[68] milles Euroopa Kohus tõlgendas miinimumnõuete direktiivi artikli 9 lõike 2 punkti e,[69] määratledes künnise, mis on piisav artikli 12 lõike 2 punkt c kohaldamiseks, ning väidab, et kohaldatav test peaks olema kooskõlas Euroopa Kohtu kohtuotsusega Shepherd. Saan Ühendkuningriigi pakutavast testist aru järgmiselt: kui isik täidab oma ülesandeid terrorirühmituses, pakub ta mõistliku usutavusega vältimatut abi selliste kuritegude, mille alusel kuulub kohaldamisele artikli 12 lõike 2 punktis c sätestatud erand, ettevalmistamisel või täideviimisel: sellest peaks piisama ka artikli 12 lõike 3 kohaldamiseks.

82. Ma ei usu, et Euroopa Kohtul oleks kohtuotsusest Shepherd käesolevas asjas abi. Esiteks käsitles kohtuotsus Shepherd ainult artikli 12 lõike 2 punktis a sätestatud erandit. Teiseks eristas Euroopa Kohus kohtuotsuses Shepherd *selgelt* artikli 9 lõike 2 punkti e ning artikli 12 lõikes 2 sätestatud erandeid. Euroopa Kohus märkis, et hindamine, kas valitseb risk panna tulevikus toime kuritegusid miinimumnõuete direktiivi artikli 9 lõike 2 punkti e tähenduses, ning hindamine artikli 12 lõike 2 alusel on põhimõtteliselt erinevad. Viimati nimetatu nõuab *ex post* uurimist tuvastamaks, kas taotleja tuleks tema varasemate tegude tõttu ilma jätta miinimumnõuete direktiiviga võimaldatavast kaitsest.[70] Ja lõpuks, kohtuotsuses Shepherd ei öelda midagi selle kohta, mis on terroriakt miinimumnõuete direktiivi tähenduses.

83. Minu hinnangul koosneb hindamine, mille liikmesriikide pädevad asutused peavad artikli 12 lõike 2 punkti c kohaselt läbi viima, kahest etapist.

84. Esimeses etapis kontrollitakse, kas organisatsioon, mida varjupaigataotleja on toetanud või mille tegevuses ta on osalenud, on ikka terroristlik organisatsioon.[71]

85. Teises etapis hinnatakse, kas asjaomase isikuga seostatud konkreetsed faktilised asjaolud tõendavad, et ta on osalenud terroriaktides, mille puhul kuuluvad kohaldamisele miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkt c ja lõige 3. Selleks tuleb hinnata asjaomase organisatsiooni struktuuri, isiku positsiooni selles ning tema võimet mõjutada rühmituse tegevust[72] ja uurida, kas ja millises ulatuses ta osales terroriaktide kavandamises, nende toimepanemise otsustamises ja selleks teiste isikute juhtimises ning kas ja millises ulatuses ta rahastas selliseid akte või hankis teistele isikutele vahendeid nende toimepanemiseks. Pädevad asutused peavad samuti tuvastama, et ta pani toime terroriakte või andis neisse olulise panuse ning et ta on nende eest kaasvastutav, kuivõrd ta tegutses teadmisega, et ta aitab selliseid kuritegusid korraldada.[73]

66 — Miinimumnõuete direktiivi artikli 2 punkt c.

67 — Vt lisaks menetlusdirektiivis sätestatud miinimumnõudeid.

68 — 26. veebruari 2015. aasta otsus kohtuasjas Shepherd, C-472/13, EU:C:2015:117.

69 — Kohtuotsus Shepherd käsitles miinimumnõuete direktiivi artikli 9 lõike 2 punkti e kohaldamisala, eeskätt fraasi „[…] mille puhul *sõjaväeteenistus hõlmaks* artikli 12 lõikes 2 sätestatud väljaarvamisklauslite alla kuuluvaid kuritegusid või akte“ tähendust.

70 — Vt Euroopa Kohtu 26. veebruari 2015. aasta otsus Shepherd, C-472/13, EU:C:2015:117, punkt 38.

71 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 69. Käesolevas asjas näib vaieldamatult olevat nii.

72 — Vt suuniste punkt 19. Vt ka analoogia alusel Euroopa Kohtu 24. juuni 2015. aasta otsus H.T., C-373/13, EU:C:2015:413, punktid 90–93, milles Euroopa Kohus kaalus, kas pagulase poolt terroristliku ühenduse toetamine võib olla miinimumnõuete direktiivi artikli 24 lõike 1 tähenduses üks riigi julgeoleku või avaliku korra kaalukatest põhjustest, millega on põhjendatud tema elamisloa tühistamine.

73 — Vt Background Note'i punkt 51.

86. Eelotsusetaotluse kohaselt oli M. Lounani GICM-i juhtliige. Sellest järeldub loogiliselt, et eelduslikult sai ta selle rühmituse tegevust mõjutada. Ta pakkus logistilist toetust. Seega on vägagi võimalik, et ta aitas ja võimaldas teistel osaleda terroriaktides või neid toime panna. GICM-i tegevusel on rahvusvaheline mõõde, kuivõrd ta on kantud ÜRO sanktsioonide loendisse.[74] Samuti on rahvusvaheline aspekt M. Lounani tegevusel, kuivõrd ta osales passide võltsimises ning aitas vabatahtlikke, kes soovisid Iraaki minna. Samuti on tema isikliku vastutuse tuvastamisel asjakohased tema motiivid ja kavatsused seoses terrorirühmitusega, mille liige ta oli.

87. Ehkki eelotsusetaotlusest on ilmne, et M. Lounanit ei mõistetud süüdi terrorirünnakute toimepanemises, on talle mõistetud karistuse rangus tugev tõend selle talle süüks pandud kuriteo tõsiduse kohta.

88. Rõhutan siiski, et Euroopa Kohus saab anda ainult juhiseid ning lõppkokkuvõttes on M. Lounani taotluse hindamine pädeva siseriikliku asutuse ülesanne, mille üle siseriiklik kohus, kelle ainupädevuses on faktiliste asjaolude hindamine, saab teostada kohtulikku kontrolli.

89. Seetõttu ma leian, et kui pagulasseisundi taotleja on mõistetud liikmesriigi kohtutes süüdi terrorirühmitusse kuulumises ning otsus on jõustunud, on see asjaolu asjakohane ja sellele tuleb omistada oluline kaal individuaalsel hindamisel, kas miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punktis c sätestatud erand on kohaldatav. Hinnates taotleja juhtumi fakte ja asjaolusid artikli 12 lõike 2 punkti c ja lõike 3 kogumis kohaldamiseks, peab pädev siseriiklik asutus samuti uurima, kas taotleja on isiklikult kaasvastutav, arvestades tema motiive ja kavatsusi seoses selle terrorirühmituse tegevusega, millesse ta kuulub. Rühmituse tegevusel peab olema rahvusvaheline mõõde ning see peab olema sedavõrd tõsine, et sellel on mõju rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule. Asjaolu, et ta oli sellise rühmituse juhtliige, on asjakohane tegur. Miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punktis c ja lõikes 3 sätestatud erandite kohaldamiseks ei ole vaja tuvastada, et ta isiklikult on õhutanud raamotsuse artiklis 1 määratletud terroriaktide toimepanemist või neis osalenud.

Neljas küsimus

90. Neljandas küsimuses küsitakse, kas miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõikes 3 nimetatud õhutamine või osalemine peab olema seotud raamotsuse artiklis 1 sätestatud kuriteo korraldamisega või võivad need olla seotud nimetatud otsuse artiklis 2 sätestatud kuriteoga.

91. Esimesele, teisele ja kolmandale küsimusele esitatud vastustes toodud põhjustel ma ei leia, et miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkti c kohaldamine sõltub sellest, kas raamotsus on kohaldatav. Seega ei ole vaja selleks, et miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 punkt c ja lõige 3 oleksid kohaldatavad, tõendada, et on toime pandud kuritegu nimetatud otsuse artiklite 1 või 2 tähenduses.

Viies küsimus

92. Kas taotlejat võib mitte tunnistada pagulaseks, kui ei tema ega see terrorirühmitus, mille liige ta on, ei ole toime pannud iseäranis julmi vägivallategusid, nagu on käsitletud raamotsuse artiklis 1?

93. Minu arvates ei ole vaja selleks, et miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõikes 2 sätestatud erandid oleksid kohaldatavad, tõendada, et taotleja on süüdi sellistes tegudes.

74 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 26.

94. Esiteks ei ole raamotsuse tekstis kasutatud fraasi „iseäranis julm vägivallategu“. Teiseks, nagu olen juba selgitanud, selles otsuses terroriaktideks määratletud tegude korraldamine ei ole ainus ega isegi mitte nõutav alus miinimumnõuete direktiivi artikli 12 lõike 2 kohaldamiseks.[75]

95. Põhjalikkuse huvides lisaksin, et fraas „iseäranis julm vägivallategu“ ei ole ka miinimumnõuete direktiivi kohaselt erandi kohaldamise tingimuseks. Lisaks ei nähtu selle direktiivi eesmärkidest mingit alust tõlgendada artikli 12 lõiget 2 selliselt, et taolist tingimust tuleks kohaldada.

Ettepanek

96. Kõike eeltoodut arvestades olen arvamusel, et Euroopa Kohus peaks vastama Conseil d'État (riiginõukogu, Belgia) küsimustele järgmiselt:

— Selleks, et mitte tunnustada isiku pagulasseisundit selle alusel, et ta on süüdi tegudes, mis on 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 12 lõike 2 punkti c tähenduses vastuolus ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega, ei ole vaja tõendada, et varjupaigataotleja on süüdi mõistetud terrorikuriteos nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta artikli 1 lõike 1 tähenduses.

— Kui pagulasseisundi taotleja on mõistetud liikmesriigi kohtutes süüdi terrorirühmitusse kuulumises ning otsus on jõustunud, on see asjaolu asjakohane ja sellele tuleb omistada oluline kaal individuaalsel hindamisel, kas direktiivi 2004/83/EÜ artikli 12 lõike 2 punktis c sätestatud erand on kohaldatav. Hinnates taotleja juhtumi fakte ja asjaolusid artikli 12 lõike 2 punkti c ja lõike 3 kogumis kohaldamiseks, peab pädev siseriiklik asutus samuti uurima, kas taotleja on isiklikult kaasvastutav, arvestades tema motiive ja kavatsusi seoses selle terrorirühmituse tegevusega, millesse ta kuulub. Rühmituse tegevusel peab olema rahvusvaheline mõõde ning see peab olema sedavõrd tõsine, et sellel on mõju rahvusvahelisele rahule ja julgeolekule. Asjaolu, et ta oli sellise rühmituse juhtliige, on asjakohane tegur. Direktiivi 2004/83 artikli 12 lõike 2 punktis c ja lõikes 3 sätestatud erandite kohaldamiseks ei ole vaja tuvastada, et ta isiklikult on õhutanud raamotsuse 2002/475 artiklis 1 määratletud terroriaktide toimepanemist või neis osalenud.

— Tuvastamaks, et pagulasseisundi taotleja on õhutanud direktiivi 2004/83 artikli 12 lõike 2 ja lõike 3 tähenduses kuritegude või muude tegude toimepanemist või neis muul viisil osalenud, ei pea terrorirühmitus, milles ta osales, olema toime pannud raamotsuse 2002/475 artiklis 1 nimetatud tegu ega taotleja olema süüdi mõistetud nimetatud otsuse artiklis 2 viidatud teos.

— Pagulasseisundi taotlejat võib pagulaseks mitte tunnistada, kuigi ei ta ise ega see terrorirühmitus, mille liige ta on, ei ole toime pannud iseäranis julmi vägivallategusid, nagu on viidatud raamotsuse 2002/475 artiklis 1.

75 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 58 ja 91.