

Asia C-151/22**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

2.3.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Raad van State (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

16.2.2022

Valittajat:

S

A

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Vastapuoli:**Pääasian kohde**

Valitukset rechtbank Den Haagin (Haagin alioikeus) päätöksestä, jossa se katsoi kanteen, jonka ulkomaalaisen S oli nostanut turvapaikkahakemuksensa hylkäämispäätöksestä, perustelluksi, ja saman rechtbank Den Haagin päätöksestä, jossa se katsoi kanteen, jonka ulkomaalainen A oli nostanut turvapaikkahakemuksensa hylkäämispäätöksestä, perusteettomaksi. Asioissa on keskeisesti kyse poliittisen mielipiteen perusteella tapahtuvasta vainosta.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklassa tarkoitettu unionin oikeuden tulkinta. Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja

neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9, jäljempänä määrittelydirektiivi) 10 artiklan 1 kohdan e alakohdan tulkinta.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko määrittelydirektiivin 10 artiklan 1 kohdan e alakohtaa tulkittava siten, että poliittisen mielipiteen perusteella tapahtuvaan vainoon voivat vedota myös hakijat, jotka kertovat vain, että heillä on poliittinen uskomus ja/tai että he ilmaisevat sitä ilman, että he ovat olleet alkuperämaassa oleskelun aikana ja vastaanottoaassa oleskelusta lähtien vainoa harjoittavan toimijan kielteisen mielenkiinnon kohteena?

2. Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava myöntävästi eli poliittista uskomusta on pidettävä poliittisena mielipiteenä, mikä sija kyseisen poliittisen mielipiteen, ajatuksen tai uskomuksen vahvuudelle ja siitä johtuvien toimien merkitykselle ulkomaalaisen kannalta on annettava turvapaikkahakemuksen tutkimisessa ja arvioinnissa, toisin sanoen hakijan väitetyn vainotuksi joutumisen pelon realistisuuden tutkimisessa?

3. Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi, onko kriteerinä silloin, että kyseisen poliittisen mielipiteen oltava syvään iskostunut, ja jos näin ei ole, mikä on silloin sovellettava kriteeri ja miten sitä on sovellettava?

4. Jos kriteerinä on, että poliittisen mielipiteen on oltava syvään iskostunut, voidaanko hakijan, joka ei osoita uskottavasti, että hänellä on syvään iskostunut poliittinen mielipide, olettaa luopuvan poliittisen mielipiteensä ilmaisemisesta alkuperämaahan paluun jälkeen välttääkseen herättämästä vainoa harjoittavan toimijan kielteistä huomiota?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyin suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9) 2 artiklan d alakohta, 6 artikla, 10 artiklan 1 kohdan b, d ja e alakohta ja 2 kohta

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

Vuoden 2000 ulkomaalaislaki (Vreemdelingenwet 2000), 29 §:n 1 momentti

Vuoden 2000 ulkomaalaismääräys (Voorschrift Vreemdelingen 2000), 3.37a § a ja b alakohta, 3.37 §:n 1 ja 2 momentti

Ulkomaalaisista vuonna 2000 annettu yleiskirje (Vreemdelingencirculaire 2000), C2 luvun 3.2 §

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Ulkomaalainen S, jonka alkuperämaa on Sudan, tuli Alankomaihin 21.1.2012. Hän ei ole väittänyt aiemmissa turvapaikkahakemuksissaan eikä myöskään nykyisessä neljännessä turvapaikkahakemuksessaan, että hänellä oli jo Sudanissa poliittinen mielipide ja että hän harjoitti siellä poliittista toimintaa. Hän ei ole myöskään väittänyt olleensa jo ennen Sudanista poistumistaan Sudanin viranomaisten kielteisen mielenkiinnon kohteena ja poistuneensa Sudanista sen vuoksi. Hänen neljäs turvapaikkahakemuksensa perustuu siihen, ettei hän voi palata Sudaniin, koska hän joutuu siellä viranomaisten vainoamaksi poliittisen mielipiteen vuoksi. Hän ilmaisee kyseistä poliittista mielipidettä nykyään Alankomaissa muun muassa osallistumalla Umma-puolueen (sudanilainen poliittinen puolue, joka koordinoi Sudanin vallankumouksen vuonna 2019) ja Darfur Vereniging Nederlandin (DVN) (järjestö, joka ajaa Darfurin alueen asioita) toimintaan. Tämän lisäksi hän on osallistunut Alankomaissa mielenosoituksiin Sudanin hallintoa vastaan ja julkaisee Facebookissa ja Twitterissä kriittisiä ajatuksia Sudanin hallituksesta.
- 2 Staatssecretaris hylkäsi hänen turvapaikkahakemuksensa 30.8.2019 tehdyllä päätöksellä sillä perusteella, että kyseessä ei ollut fundamentaalinen poliittinen mielipide. Rechtbank katsoi 20.5.2020 antamassaan tuomiossa ulkomaalaisen S päätöksestä nostaman kanteen perustelluksi. Rechtbankin mukaan kyse on poliittisesta mielipiteestä. Rechtbankin mukaan on kuitenkin epäselvää, mitä fundamentaalilla poliittisella mielipiteellä tarkalleen tarkoitetaan. Rechtbank katsoo, että mielipiteen vahvuus on joka tapauksessa merkityksellinen seikka. Staatssecretaris valitti tästä ratkaisusta Raad van Staten Afdeling bestuursrechtspraakiiin (ylimmän hallintotuomioistuimen hallinto-oikeuden osasto, jäljempänä Afdeling), joka on ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin. Ulkomaalainen S teki vastavalituksen, koska hänen mukaansa mielipiteen vahvuudella ei ole merkitystä.
- 3 Ulkomaalainen A, jonka alkuperämaa on myös Sudan, tuli Alankomaihin 20.7.2011. Hänestä tuli poliittisesti aktiivinen Alankomaissa vasta hänen ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa hylkäämisen jälkeen, eikä hän ole harjoittanut poliittista toimintaa Sudanissa ennen maasta poistumistaan. Hän ei ole poistunut Sudanista poliittisen mielipiteen vuoksi. Ulkomaalaisen A toisen turvapaikkahakemuksen (tämä oikeudenkäynti) perusteena on muun muassa se, että hän joutuu Sudaniin paluun jälkeen vainotuksi, koska hän puhuu Alankomaissa avoimesti ja kriittisesti Sudanin poliittisesta tilanteesta ja koska hän on puolustanut Alankomaissa Al-Gimirin (heimo Länsi-Darfurissa) oikeuksia.
- 4 Staatssecretaris hylkäsi ulkomaalaisen A turvapaikkahakemuksen 18.6.2020 tehdyllä päätöksellä, koska tämä ei ollut osoittanut uskottavasti toimineensa

fundamentaalisen poliittisen mielipiteen perusteella. Rechtbank katsoi 28.8.2020 antamassaan tuomiossa ulkomaalaisen A nostaman kanteen perusteettomaksi. Ulkomaalainen A valitti tästä tuomiosta.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 5 Ulkomaalaisen S mukaan rechtbank on virheellisesti katsonut, että poliittisen mielipiteen vahvuudella on merkitystä turvapaikkahakemuksen kannalta. Hän väittää, että määrittelydirektiivistä ei voida päätellä, että poliittisen mielipiteen on oltava ”fundamentaalin”, jotta hakijalla olisi oikeus saada suojelua.
- 6 Staatssecretaris väittää, että rechtbank on virheellisesti arvioinut, että poliittinen mielipide ja uskontokuntaan kuulumisen ovat luonteeltaan erilaisia vainon syitä ja että niitä on myös tutkittava ja arvioitava eri tavalla. Staatssecretarin mukaan poliittisen mielipiteen perusteella tapahtuvaa vainoa on tutkittava ja arvioitava samalla tavalla kuin uskontokuntaan kuulumisen perusteella tapahtuvaa vainoa. Näin ollen on osoitettava, että ulkomaalaisen väittämä mielipide tai uskontokuntaan kuulumisen on niin määräävä hänen identiteettinsä tai moraalisen integriteettinsä kannalta, ettei häneltä voida pyytää, että hän luopuisi siitä tai salaisi sen alkuperämaahansa paluun jälkeen.
- 7 Ulkomaalainen S väittää, että poliittisen mielipiteen perusteella tapahtuvaa vainoa ei voida tutkia ja arvioida samalla tavalla kuin uskontokuntaan kuulumisen perusteella tapahtuvaa vainoa. Hänen mukaansa määrittelydirektiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaiset vainon syiden ”poliittinen mielipide” ja ”uskonto” määritelmät poikkeavat toisistaan.
- 8 Ulkomaalaisen A mukaan rechtbank on jättänyt huomiotta sen seikan, että päätös on tehty huolimattomasti, koska staatssecretaris ei ole tutkinut ja arvioinut sitä, onko hänellä fundamentaalinen poliittinen mielipide. Hän katsoo myös, että rechtbank on jättänyt huomiotta sen seikan, ettei staatssecretarisilla ole vakiintunutta toimintatapaa väitetyn poliittisen mielipiteen arvioimiseen, vaikka se on edellytys mielivallan estämiselle turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Lisäksi hän väittää, ettei määrittelydirektiivistä voida päätellä, että ulkomaalaisen poliittisen mielipiteen on oltava fundamentaalinen, jotta hän voisi saada suojelua.
- 9 Staatssecretaris puolestaan väittää, että hänen on määrittelydirektiivin mukaan arvioitava, onko ulkomaalaisen väittämä mielipide fundamentaalinen ja siten niin määräävä hänen identiteettinsä tai moraalisen integriteettinsä kannalta, ettei häneltä voida pyytää, että hän luopuisi siitä tai salaisi sen alkuperämaahansa paluun jälkeen. Hän viittaa muun muassa Afdelingin päätökseen 21.11.2018, NL:RVS:2018:3735.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 10 Molemmissa asioissa on kyse ulkomaalaisista, jotka ovat vasta Alankomaihin saapumisen jälkeen alkaneet ilmaista poliittista mielipidettä ja harjoittaa toimintaa, jotka voisivat mahdollisesti herättää vainoa harjoittavan toimijan mielenkiinnon alkuperämaassa, mutta mielenkiinto ei ole vielä herännyt.
- 11 Pääkysymys, joka näissä asioissa on ratkaistava, on se, onko staatssecretarin unionin oikeuden mukaan kansainvälisen suojelun saamisen edellytyksenä tutkittava ja arvioitava, onko poliittisella mielipiteellä, johon ulkomaalainen vetoaa, tietty vahvuus.
- 12 Kyse on tilanteesta, jossa ulkomaalainen väittää, että hänellä on perusteltu pelko joutua alkuperämaahan paluun jälkeen vainotuksi, koska hänelle on muodostunut vastaanottajavaltiossa poliittinen mielipide, hän on ilmaissut kyseistä mielipidettä ja harjoittanut poliittista toimintaa, vaikka nämä seikat eivät ole vielä tähän mennessä herättäneet viranomaisten kielteistä mielenkiintoa alkuperämaassa, koska kyseiset viranomaiset eivät ole tietoisia näistä mielipiteistä ja tästä toiminnasta. Tässä tilanteessa nousee esiin kysymys siitä, voidaanko kyseiseltä ulkomaalaiselta edellyttää, että hän käyttäytyy alkuperämaahansa paluun jälkeen pidättyväisesti välttääkseen siten ongelmia vainoa harjoittavan toimijan kanssa kyseisessä maassa.
- 13 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole vielä annettu tästä ratkaisua. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei myöskään anneta vastausta siihen kysymykseen, mitä kriteeriä kyseisen vahvuuden tutkimiseksi ja arvioimiseksi on sovellettava.
- 14 Afdelingin mukaan vainon syyllä ”uskonto” ja ”poliittinen mielipide” on yhteistä se, että ne eivät perustu erottamattomiin ja muuttumattomiin ominaispiirteisiin. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, joka koskee uskontokuntaan kuulumista, luonnehditaan Afdelingin mukaan linjauksia, joiden mukaisesti tällaisissa asioissa esiin tulevat kysymykset olisi ratkaistava.
- 15 Unionin tuomioistuimen tuomiosta 5.9.2012, Saksan liittotasavalta vastaan Y ja Z (yhdistetyt asiat C-71/11 ja C-99/11, EU:C:2012:518), ja tuomiosta 4.10.2018, Bathiyar Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803), seuraa, että kun vainon syyksi epäillään uskontokuntaan kuulumista, on tutkittava ja arvioitava, onko ulkomaalaisella tosiaankin vetoamansa vakaumus, mihin toimintaan kyseinen uskonnollinen vakaumus johtaa ja onko kyseinen toiminta hänelle henkilökohtaisesti välttämätön tai erityisen tärkeä. Kyseisistä tuomioista voidaan myös päätellä, että myös ulkomaalainen, joka ei ole vielä saa vainoa harjoittavan toimijan kielteistä huomiota mutta joka väittää, että hänellä on uskonnollinen vakaumus, kuuluu siten määrittelydirektiivin 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen piiriin. Ulkomaalaisella voi olla kyseisen vakaumuksen ja siitä johtuvan toiminnan perusteella kuitenkin oikeus kansainväliseen suojeluun vain, jos ne ovat

hänelle erityisen tärkeitä uskonnollisen identiteettinsä säilyttämiseksi, eli kyseessä on vakaumuksen ”vahvuus”.

- 16 Näin ollen on ilmeistä, että myös poliittisen mielipiteen vahvuudelle on asetettava vaatimuksia analogisesti edellä mainitun oikeuskäytännön kanssa. Tässä yhteydessä on kysyttävä, onko kyseisen mielipiteen oltava niin vahva, että pelkästään sen perusteella voidaan olettaa, että ulkomaalainen jatkaa vastaanottavassa valtiossa tämän mielipiteen perusteella harjoittamaansa toimintaa myös alkuperämaahan paluun jälkeen ja hyväksyy siten vainotuksi joutumisen riskin – ankara lähestymistapa –, vai onko sovellettava vähemmän ankaria kriteereitä niin, että kuten uskontokuntaan kuulumisessa, tutkitaan, onko poliittisella mielipiteellä tietty vahvuus, mihin toimintoihin se johtaa ja onko se välttämätön tai erityisen tärkeä asianomaisen ulkomaalaisen identiteetin säilymisen kannalta. Kyseiselle mielipiteelle ja kyseisille toiminnoille on oltava tietystä määrin tunnusomaista jatkuvuus ja horjumattomuus, jotka merkitsevät sitä, että kyseinen mielipide on ulkomaalaisella syvään iskostunut.
- 17 Kysymys siitä, onko poliittinen mielipide syvään iskostunut, on tutkittava huolellisesti. Määrittävän viranomaisen on tutkittava, mitkä kyseisestä mielipiteestä johtuvista toiminnoista ovat ulkomaalaiselle välttämättömiä ja mitkä olisivat seuraukset, jos ulkomaalainen harjoittaisi kyseistä toimintaa alkuperämaahansa paluun jälkeen. Häntä vastaan ei voida vedota siihen, että hän mahdollisesti kuitenkin luopuu tästä toiminnasta alkuperämaassa, koska hänellä olisi muuten riski joutua vainotuksi. Kun on kyse syvään iskostuneesta poliittisesta mielipiteestä, niin arvioitaessa sitä, onko olemassa perusteltu pelko joutua alkuperämaahan paluun jälkeen vainotuksi, ei näin ole sallittua ottaa huomioon sen mahdollisuutta, että ulkomaalainen käyttäytyy pidättyväisesti vainon välttämiseksi. Afdeling katsoo kuitenkin sitä vastoin, että kun ulkomaalainen ei osoita uskottavasti, että hänellä on syvään iskostunut poliittinen mielipide, on sallittua kysyä, käyttäytyykö hän alkuperämaahan paluun jälkeen pidättyväisesti ja luopuu toiminnasta, joka voi saada hallinnolta kielteistä huomiota.
- 18 Unionin tuomioistuin ei ole vielä antanut ennakkoratkaisua poliittiseen mielipiteeseen perustuvan vainon syystä tilanteessa, jossa on arvioitava, onko sellaisella ulkomaalaisella, joka ei ole alkuperämaassa viranomaisten kielteisen huomion kohteena, perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi. Käsiteltävissä asioissa ratkaistaviin kysymyksiin annettavat vastaukset eivät ole ”clair” tai ”éclairé”. Nämä seikat antavat riittävästi aihetta ennakkoratkaisukysymysten esittämiseen unionin tuomioistuimelle.