

**Asia C-402/22****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

20.6.2022

**Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:**

Raad van State (Alankomaat)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

15.6.2022

**Valittaja:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Vastapuoli:**

M.A.

**Pääasian menettelyn kohde**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidin (oikeus- ja turvallisuusasioiden valtiosihteeri, jäljempänä myös valtiosihteeri) valitus rechtbank Den Haagin (Haagin alioikeus) tuomiosta asiassa, joka koski kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämistä sillä perusteella, että asianomainen ulkomaalainen on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla muun muassa useasta rikoksesta, jotka koskivat pakottamista seksuaaliseen tekoon (aanranding), mistä syystä valtiosihteeri katsoo hänen olevan yhteiskunnalle vaarallinen.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Verwaltungsgerichtshofin (Itävalta) asiassa C-663/21 ja Raad van Staten (Belgia) asiassa C-8/22 esittämiin ennakkoratkaisupyyntöihin liittyen ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyytää direktiivin 2011/95/EU 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaan sisältyvän erityisen törkeän rikoksen käsitteen tulkintaa. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toistaa lisäksi Belgian Raad van Staten asiassa C-8/22 esittämät kysymykset.

## Ennakkoratkaisukysymykset

### Kysymys 1a

Milloin rikos on direktiivin 2011/95/EU 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla tavalla niin ”erityisen törkeä”, että jäsenvaltio voi evätä kansainvälistä suojelua tarvitsevalta henkilöltä pakolaisaseman?

### Kysymys 1b

Ovatko direktiivin 2011/95/EU 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettut ”törkeään rikokseen” sovellettavat perusteet, sellaisina kuin ne on esitetty unionin tuomioistuimen 13.9.2018 antaman tuomion Ahmed, ECLI:EU:C:2018:713, 56 kohdassa, merkityksellisiä arvioitaessa, onko kyseessä ”erityisen törkeä rikos”? Jos näin on, onko vielä lisäperusteita, jotka tekevät rikoksesta ”erityisen” törkeän?

### Kysymys 2

Onko direktiivin 2011/95/EU 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että sen mukaan vaara yhteiskunnalle on toteen näytetty pelkästään sen perusteella, että pakolaisaseman saaja on lainvoimaisesti tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, vai onko sitä tulkittava siten, että sen mukaan pelkkä langettava lainvoimainen tuomio erityisen törkeästä rikoksesta ei riitä osoittamaan yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran olemassaoloa?

### Kysymys 3

Jos pelkkä langettava lainvoimainen tuomio erityisen törkeästä rikoksesta ei riitä osoittamaan yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran olemassaoloa, onko direktiivin 2011/95/EU 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että sen mukaan jäsenvaltion on osoitettava, että muutoksenhakija on langettavan tuomionsa jälkeenkin edelleen yhteiskunnalle vaarallinen? Onko jäsenvaltion näytettävä toteen, että tämä vaara on todellinen ja välitön, vai onko potentiaalisen vaaran olemassaolo riittävä? Onko direktiivin 2011/95/EU 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa, tarkasteltuna yksin tai yhdessä suhteellisuusperiaatteen kanssa, tulkittava siten, että sen mukaan pakolaisasema saadaan peruuttaa vain, jos tällainen peruuttaminen on oikeasuhteinen ja jos vaara, jota pakolaisaseman saaja merkitsee, on kyseisen peruuttamisen oikeuttamisen kannalta riittävän vakava?

### Kysymys 4

Jos jäsenvaltion ei tarvitse osoittaa, että muutoksenhakija on langettavan tuomionsa jälkeenkin edelleen yhteiskunnalle vaarallinen ja että tämä vaara on todellinen, välitön ja riittävän vakava pakolaisaseman peruuttamisen oikeuttamiseksi, onko direktiivin 2011/95/EU 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että sen mukaan vaara yhteiskunnalle on toteen näytetty lähtökohtaisesti sen perusteella, että pakolaisaseman saaja on lainvoimaisesti

tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, mutta tämä voi osoittaa, että hän ei merkitse tai ei enää merkitse tällaista vaaraa?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu**

Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi 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 johdanto-osan 2, 4, 23 ja 24 perustelukappale sekä 2, 12, 14 ja 17 artikla

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 5, 6, 8 ja 9 artikla

### **Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon on viitattu**

Tuomio 2.3.2010, Salahadin Abdulla ym., C-175/08, EU:C:2010:105

Tuomio 13.9.2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713

Tuomio 11.4.2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309

Tuomio 14.5.2019, M ym. (pakolaisaseman peruuttaminen), C-391/16, EU:C:2019:403

Tuomio 12.12.2019, G.S. ja V.G. (uhka yleiselle järjestykselle), C-381/18, EU:C:2019:1072

### **Kansainvälisen oikeuden säännökset, joihin on viitattu**

Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkissa tehdyllä pöytäkirjalla, (jäljempänä myös Geneven yleissopimus) 33 artikla

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu**

Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 29 §

Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen (Vreemdelingenbesluit 2000) 3.105c §

Ulkomaalaisasioita koskevan vuoden 2000 yleiskirjeen (Vreemdelingencirculaire 2000), B1/4.4 kohta ja C2/7.10.1 kohta

## Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Ulkomaalainen on kotoisin Libyasta. Hän jätti 5.7.2018 neljännen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (ulkomaalaisasioissa toimivaltainen päättävä Alankomaiden viranomaisen) hylkäsi 12.6.2020 tekemällään päätöksellä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sillä perusteella, että Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Arnhemin–Leeuwardenin ylioikeus) oli tuominnut ulkomaalaisen vuonna 2018 lainvoimaisella tuomiolla 24 kuukauden vankeusrangaistukseen siitä, että hän oli samana iltana syylistynyt kolme kertaa seksuaaliseen tekoon pakottamiseen, kerran tällaisen rikoksen yritykseen sekä yhden uhrinsa matkapuhelimen varastamiseen. Valtiosihteerin mukaan nämä teot muodostavat yhdessä ”erityisen törkeän rikoksen”, mistä syystä ulkomaalainen on yhteiskunnalle vaarallinen. Valtiosihteerin perusteli kieltäytymistään myöntämästä ulkomaalaiselle pakolaisasemaa direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdalla luettuna yhdessä saman artiklan 5 kohdan kanssa.
- 2 Rechtbank Den Haag hyväksyi 13.7.2020 antamallaan tuomiolla ulkomaalaisen valtiosihteerin päätöksestä nostaman kanteen. Rechtbank katsoi, ettei valtiosihteerin ollut perustellut asianmukaisesti sitä, että ulkomaalaisen teot, niiden tosiasiallinen vakavuus sekä väkivallan luonne ja aste olivat niin törkeitä ja laajoja, että pakolaisaseman myöntämättä jättäminen oli perusteltua. Rechtbank viittasi tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen 13.9.2018 antamaan tuomioon Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713 (jäljempänä tuomio Ahmed). Rechtbank katsoi lisäksi, että siltä osin kuin on kyse siitä, onko ulkomaalainen yhteiskunnalle vaarallinen, valtiosihteerin on arvioitava, muodostaako ulkomaalainen todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhkan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Rechtbankin mukaan valtiosihteerin perusteli päätöstä myös tästä syystä epäasianmukaisesti.
- 3 Valtiosihteerin valittiin kyseisestä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytävään tuomioistuimeen.

## Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 4 Muutoksenhakuasteessa valtiosihteerin väitti, että rechtbank oli perusteettomasti katsonut hänen perustelleen epäasianmukaisesti, että ulkomaalainen oli tuomittu lainvoimaisesti erityisen törkeästä rikoksesta. Gerechtshofin tuomiossa ulkomaalainen tuomittiin yhteensä 24 kuukauden vankeusrangaistukseen useista rikoksista, jotka koskivat pakottamista seksuaaliseen tekoon. Tällä täyttyi ulkomaalaisasioita koskevan vuoden 2000 yleiskirjeen C2/7.10.1 kohtaan (jossa vahvistetaan asiaa koskevat valtiosihteerin yleisohjeet) sisältyvä ”erityisen törkeää rikosta” koskeva edellytys eli lainvoimainen tuomio, jolla ulkomaalainen on tuomittu yhdestä tai useammasta rikoksesta vähintään 10 kuukauden pituiseen yhteen tai useampaan vankeusrangaistukseen tai vapaudenmenetyksen käsittävään toimenpiteeseen.

- 5 Valtiosihteeri selitti, että ulkomaalaisasioita koskevassa yleiskirjeessä vahvistettua rangaistuksen määrää pidetään alarajana ja että sillä turvataan oikeusvarmuus. Jos kyseistä rangaistuksen määrää koskeva edellytys täyttyy, arvioidaan tapauksen kaikkien olosuhteiden nojalla, onko rikos ”erityisen törkeä”. Valtiosihteeri tulkitsee direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettua erityisen törkeän rikoksen käsitettä tällä tavalla. Ulkomaalaisasioita koskevassa yleiskirjeessä valtiosihteeri on lisäksi täydentänyt yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran käsitettä siten, että ulkomaalaisen, joka on tuomittu seksuaalirikoksesta (kuten pakottamisesta seksuaaliseen tekoon) voidaan joka tapauksessa katsoa olevan yhteiskunnalle vaarallinen. Valtiosihteeri on siis toiminut julkaistun yleisohjeen mukaisesti.
- 6 Tekojen erityinen törkeys ilmenee valtiosihteerin mukaan siitä, että ulkomaalainen yritti tarttua uhriensa sukuelimiin ja kosketella heidän kehoaan. Näin toimiessaan ulkomaalainen loukkasi vakavasti uhriensa ruumiillista koskemattomuutta. Valtiosihteerin mukaan kyseisen asian tiedotusvälineissä saama huomio ilmentää sitä, että tämän kaltaiset seksuaalirikokset synnyttävät ahdistuksen ja turvattomuuden tunteita ja heikentävät yhteiskunnan toimintaa. Tästä syystä rikostuomioistuimien tuomitsi ulkomaalaisen Alankomaiden mittapuun mukaan ankaraan 24 kuukauden vankeusrangaistukseen. Kaikki seikat huomioon ottaen pakolaisaseman epääminen ulkomaalaiselta on valtiosihteerin mukaan perusteltua.
- 7 Valtiosihteeri on katsonut direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaan sisältyvästä yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran käsitteestä, että yhteiskunnalle aiheutuva vaara ilmenee lähtökohtaisesti toteamuksesta, että ulkomaalainen on tuomittu lainvoimaisesti ”erityisen törkeästä rikoksesta”, ja että ulkomaalaisen on osoitettava, ettei hän ole yhteiskunnalle vaarallinen. Viitaten unionin tuomioistuimen 12.12.2019 antaman tuomion G.S. ja V.G. (uhka yleiselle järjestykselle), C-381/18, EU:C:2019:1072, 54 kohtaan valtiosihteeri väitti lisäksi, että rechtbank sovelsi väärää arviointiperustetta katsoessaan, että sen oli yhteiskunnalle aiheutuvaa vaaraa määrittäessään arvioitava, muodostaako ulkomaalainen yhteiskunnan olennaiseen etuun vaikuttavan todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan.
- 8 Ulkomaalainen väitti, että valtiosihteeri oli perusteettomasti kieltäytynyt myöntämästä hänelle pakolaisasemaa. Ulkomaalaisen mukaan valtiosihteeri teki virheen jättäessään perusteettomasti soveltamasta suppeasti tätä toimivaltaa, joka rajoittaa velvollisuutta myöntää pakolaiselle pakolaisasema. Lisäksi valtiosihteeri on tutkiessaan ja arvioidessaan, onko rikos erityisen törkeä, virheellisesti ottanut lähtökohdakseen rangaistuksen määrän. Ulkomaalaisen mukaan unionin oikeuden suhteellisuusperiaate edellyttää, että jokaista tapausta arvioidaan erikseen, mikä ei toteudu, jos lähtökohtana pidetään rangaistuksen kestoa. On suhteetonta evätä häneltä pakolaisasema, vaikka hän on uskottavasti osoittanut, että hänellä on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi alkuperämaassaan.

## Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 9 Raad van State yhtyy asioissa C-663/21 (Verwaltungsgerichtshof, Itävalta) ja C-8/22 (Raad van State, Belgia) esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin mutta pyytää lisäksi täydentäviä ohjeita.
- 10 Verwaltungsgerichtshof lähti olettamasta, että kyseisessä pääasiassa oli tehty erityisen törkeä rikos ja että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan soveltamisedellytykset näin ollen täyttyivät. Kyseinen tuomioistuin pyrki muun muassa selvittämään, miten on punnittava intressejä, jotka koskevat yhtäältä ulkomaalaisen oikeutta oleskella Euroopan unionissa ja jäädä karkottamatta sekä toisaalta yleisen järjestyksen suojaamista. Näihin kysymyksiin annettavalla vastauksella voi olla merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta, mutta Raad van State pyytää lisäksi erityisen törkeän rikoksen käsitteen tulkintaa.
- 11 Belgian Raad van State on esittänyt kysymyksiä yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran käsitteen tulkinnasta sekä kyseisen käsitteen ja erityisen törkeän rikoksen käsitteen välisestä yhteydestä, mutta se ei ole pyytänyt tulkitsemaan itse erityisen törkeän rikoksen käsitettä. Belgian Raad van Staten esittämiin kysymyksiin annettavalla vastauksella on merkitystä myös ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle, joka siten toistaa belgialaisen tuomioistuimen esittämät kysymykset (kyseiseen pyyntöön sisältyvät kysymykset 2–4).
- 12 Raad van State toteaa, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan sanamuodossa ei määritellä erityisen törkeän rikoksen käsitettä. Tämä säännös on muotoiltu jäsenvaltioiden valinnaiseksi toimivallaksi, kuten verbistä ”voida” ilmenee. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin päätelee tästä, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa, kun ne tutkivat, onko ulkomaalainen yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu ”erityisen törkeästä rikoksesta”. Tästä säännöksestä ei ilmene, miten laaja harkintavalta jäsenvaltioilla on direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan täytäntöönpanossa. Raad van State pohtii siten, millaisten oikeudellisten rajojen puitteissa jäsenvaltiot voivat määritellä erityisen törkeän rikoksen käsitteen ja minkä seikkojen perusteella niiden on määritettävä, onko ulkomaalainen tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta.
- 13 Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan sanamuodosta näyttää lisäksi seuraavan, että kyseessä täytyy olla joka tapauksessa yksi ”erityisen törkeästä rikoksesta” annettu lainvoiman saanut tuomio, koska ilmaus ”erityisen törkeä rikos” on kaikissa kieliversioissa yksikössä. Useat vähäisistä rikoksista annetut tuomiot eivät täytä tätä määritelmää.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ks. European Union Agency for Asylum (EUAA) vuonna 2021 laatima Judicial Analysis -selvitys: Ending international protection.

- 14 Unionin tuomioistuimen 2.3.2010 antaman tuomion Salahadin Abdulla ym., C-175/08, EU:C:2010:105, 51–53 kohdan mukaan pakolaisaseman myöntämisen edellytyksiä koskevat direktiivin 2011/95 säännökset on annettu, jotta jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia autettaisiin soveltamaan pakolaisten oikeusasemaa koskevaa Geneven yleissopimusta. Direktiiviä 2011/95/EU edeltäneen direktiivin 2004/83/EY valmistelutöistä ilmenee myös, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut sallia jäsenvaltioille yhteiskunnalle vaarallisten ulkomaalaisten sulkeminen pakolaisaseman ulkopuolelle. Siitä syystä luotiin liittymä Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohtaan. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa on siis tulkittava Geneven yleissopimuksen valossa. Tämän yleissopimuksenkaan perusteella ei kuitenkaan voida määrittellä erityisen törkeän rikoksen käsitettä. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu on kuitenkin todennut alarajana, että kyseessä on joka tapauksessa oltava ”a capital crime or a very grave punishable act”.<sup>2</sup> Päävaltuutetun mukaan arvioinnissa on otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat.
- 15 Toissijaisen suojeluaseman osalta direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohdan sanamuodosta ilmenee, että unionin lainsäätaja on halunnut sulkea ulkomaalaiset tämän aseman ulkopuolelle, jos on perusteltua syytä olettaa, että he ovat tehneet ”törkeän rikoksen”. Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Ahmed, että törkeän rikoksen käsite on unionin oikeuden käsite, jota on tulkittava itsenäisesti ja yhtenäisesti (33–36 kohta). Lisäksi se katsoi 56 kohdassa, että kun jäsenvaltiot arvioivat direktiivin 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua rikoksen vakavuusastetta, on otettava huomioon lukuisia eri seikkoja, kuten kyseessä olevan teon luonne, aiheutetut vahingot, rikosvastuun toteamiseksi vireille pannun menettelyn muoto, teosta säädetyn seuraamuksen luonne ja kysymys siitä, onko suurin osa tuomioistuimista katsonut kyseessä olevan teon täyttävän törkeän rikoksen tunnusmerkistön. Kysymys on siitä, missä määrin nämä näkökohdat ovat merkityksellisiä myös pakolaisaseman myöntämisestä annetun direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaan sisältyvän erityisen törkeän rikoksen käsitteen määrittelemisessä. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan tuomiossa Ahmed ei anneta tältä osin riittävää perustaa.

<sup>2</sup> UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention, 155–161 kohta.