

Asia C-8/22

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

5.1.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

2.12.2021

Valittaja:

XXX

Vastapuoli:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

I. Pääasian kohde

- 1 Valittaja vaatii kumottavaksi tuomion, jonka Conseil du contentieux des étrangers (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, jäljempänä CCE) antoi 26.8.2019 (jäljempänä valituksenalainen tuomio).

II. Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 2 Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (pakolaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevista asioista vastaava viranomainen, jäljempänä vastapuoli tai CGRA) tunnusti valittajan pakolaiseksi 23.2.2007.
- 3 Cour d'assises de Bruxelles (Brysselin rikostuomioistuin, Belgia) tuomitsi 20.12.2010 hänet 25 vuoden vankeusrangaistukseen.
- 4 Vastapuoli peruutti hänen pakolaisasemansa 4.5.2016 ulkomaalaisten maahanpääsystä, oleskelusta, asettautumisesta ja maasta poistamisesta 15.12.1980 annetun lain (loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, jäljempänä 15.12.1980 annettu laki) 55/3/1 §:n

nojalla. Tämän pykälän 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [pakolaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevista asioista vastaavan viranomaisen johtaja] voi peruuttaa pakolaisaseman silloin, kun ulkomaalainen on erityisen törkeästä rikoksesta lainvoimaisesti tuomittuna yhteiskunnalle vaarallinen tai kun on perusteltuja syitä katsoa hänen olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle.”

- 5 Valittaja nosti pakolaisasemansa peruuttamisesta kanteen CCE:ssä, joka hylkäsi sen valituksenalaisella tuomiolla.

III. Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

I. Valittaja

- 6 Valittaja väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan erityisesti, että on rikottu 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 (EUVL 2011, L 337, s. 9) 14 artiklaa ja 15.12.1980 annetun lain 55/3/1 §:ää ja loukattu sekä Belgian oikeudessa että unionin oikeudessa vahvistettua suhteellisuusperiaatetta.
- 7 Valittaja väittää, että CCE:n mielestä hänen olisi osoitettava, että kyseisen langettavan tuomion olemassaolosta huolimatta hän ei ole tai ei enää ole yhteiskunnalle vaarallinen.
- 8 Valittaja riitauttaa tämän CCE:n päättelyn. Aiempien langettavien tuomioiden olemassaolo tai se, että CGRA on tehnyt päätöksen, eivät kumpikaan merkitse todistustaakan kääntymistä. CCE:n olisi pitänyt pohtia, mitä Belgian lainsäätäjät ja unionin lainsäätäjät ovat tarkoittaneet. Belgian lainsäätäjän tarkoituksena nimittäin ei ole ollut katsoa, että langettava tuomio riittää osoittamaan kyseisen vaaran tai luo oletettavan välittömästä vaarasta; päinvastoin kahden edellytyksen on täyttyttävä: langettava tuomio erityisen törkeästä rikoksesta, ja se, että henkilö on yhteiskunnalle vaarallinen. Langettava tuomio ei sitä vastoin ole tarpeen, jotta voidaan katsoa, että asianomainen on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle.
- 9 Koska 15.12.1980 annetun lain 55/3/1 §:n 1 momenttia ja direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohtaa ei ole muotoiltu täsmälleen samalla tavalla, kansallista säännöstä on tulkittava unionin oikeuden mukaisesti. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltiot voivat peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen pakolaiselle myöntämän aseman, kun a) on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on; b) hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.” Unionin

oikeussäännöksessä korostetaan siis enemmän kahta kumulatiivista edellytystä (langettavaa tuomiota ja vaaraa).

- 10 Niinpä valittaja katsoo, että CCE:ssä oli CGRA:n asiana osoittaa, että valittaja on yhteiskunnalle vaarallinen, mitä se ei voinut tehdä pelkällä viittauksella langettavaan tuomioon. Samoin CCE:n oli perusteltava asianmukaisesti kantansa asianomaisen muodostamasta vaarasta ottaen huomioon kaikki seikat, eikä aiemman langettavan tuomion olemassaolo voi riittää luomaan mitään sellaista oletamaa, joka olisi yksityisen asiana kumota pakolaisaseman peruuttamisen välttämiseksi. CCE ei kuitenkaan näytä katsovan, että CGRA:n on osoitettava, että kyseiset kaksi kumulatiivista edellytystä täyttyvät, vaan se näyttää katsovan ainoastaan, että asianomainen voi yrittää osoittaa, ettei hän langettavasta tuomiosta huolimatta ole vaarallinen.
- 11 CCE:n asiana joka tapauksessa oli tarkastaa seikat, joihin CGRA oli vedonnut, ja tutkia nykyiset valittajan esittämät seikat. CGRA vetoaa rangaistaviin tekoihin, jotka ovat peräisin vuodelta 2006, mikä ei voi riittää nykytilanteen analysointiin.
- 12 Unionin [tuomioistuimen] oikeuskäytännössä, joka koskee jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) 7 artiklan 4 kohtaa, on vahvistettu perusperiaatteita silloin, kun hallintoviranomainen katsoo ulkomaalaisen olevan ”vaarallinen”, suhteellisuusperiaatteen ja kyseessä olevan tapauksen erikseen tutkimisen tarpeen osalta. Valittaja vetoaa 11.6.2015 annettuun tuomioon Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377). Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on valittajan mielestä katsottu, että direktiivi 2008/115 ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96) ovat yhteydessä toisiinsa. Tämä päätelmä on merkityksellinen nyt kyseessä olevassa asiassa ”pakolaisoikeuden” yhteydessä.
- 13 Valittaja siis väittää, että kun unionin lainsäätäjät viittaa direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdassa siihen, että asianomainen ulkomaalainen on saanut langettavan tuomion ja on vaarallinen, se ei salli oletamaa vaarasta aikaisemman langettavan tuomion perusteella; päinvastoin se säätää kahdesta erillisestä kumulatiivisesta edellytyksestä, joiden viranomaisen on osoitettava täyttyvän päätöksensä perustelemiseksi: langettava tuomio erityisen törkeästä rikoksesta, ja yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran olemassaolo. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohta olisi muotoiltu toisin, jos vaaran olisi katsottu aiheutuvan jo pelkästä langettavasta tuomiosta: siinä ei viitattaisi yhteiskunnalle aiheutuvaan vaaraan vaan ainoastaan langettavaan tuomioon, ja sen ranskankielisessä versiossa olisi mahdollisesti käytetty ilmauksen ”ayant” asemesta ilmauksia ”parce que” (”koska”) tai ”car” (”sillä”).

- 14 Unionin tuomioistuimelta on siis kysyttävä, onko direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohta, tulkittuna yksinään ja yhdessä suhteellisuusperiaatteen kanssa, esteenä kansalliselle käytännölle, jossa katsotaan, että oletettava vaarasta yhteiskunnalle perustuu langettavaan tuomioon erityisen törkeästä rikoksesta ja että tuomitun ulkomaalaisen asiana on osoittaa, ettei hän olisi yhteiskunnalle vaarallinen.
- 15 Toisaalta valittajan mukaan CGRA perustelee kantansa myös toteamuksella, jonka mukaan tribunal de l'application des peines (rangaistusten täytäntöönpanosta vastaava tuomioistuin, jäljempänä TAP) katsoo, että vaikka valittajan aiheuttama riski onkin vähentynyt, se ei ole ”poissuljettu”, ja että TAP ”ottaa huomioon potentiaalisen vaaran olemassaolon” ja toteuttaa ”useita toimenpiteitä tämän vaaran toteutumisen ehkäisemiseksi” valittajan ehdonalaisen vapauttamisen yhteydessä. Koska uhan, jonka valittajan katsotaan aiheuttavan, on kuitenkin oltava edes jossain määrin konkreettinen ja riittävän todellinen, mainitut näkökohdat eivät riitä päätelmään, jonka mukaan CCE on perustellusti pitänyt vaaraa toteen näytettynä, ja tämä ainakin merkitsee kynnyksen asettamista suhteettoman alhaiseksi suhteellisuusperiaatteen vastaisesti. Se, onko vaara näytetty toteen oikeudellisesti riittävällä tavalla, kun tuomioistuin katsoo, että tämä vaara ”ei ole poissuljettu” tai se on ”potentiaalinen”, ei ole tosiseikkojen vaan oikeudellisten seikkojen arviointia koskeva kysymys.
- 16 Unionin tuomioistuin katsoi 11.6.2015 antamassaan tuomiossa Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 60 kohta), että ”käsite ’vaara yleiselle järjestykselle’, sellaisena kuin siitä säädetään [direktiivin 2008/115] 7 artiklan 4 kohdassa, edellyttää joka tapauksessa – kaikki lain rikkominenhan häiritsee yhteiskuntajärjestystä –, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta”. Nyt kyseessä olevassa asiassa CCE:n tuomion perustelut eivät riitä osoittamaan tällaisen kynnyksen ylittymistä.
- 17 Lisäksi samassa tuomiossa unionin tuomioistuin totesi pääasiallisesti, että uhkaa, joka tuomitusta ulkomaalaisesta katsotaan aiheutuvan, on tarkasteltava hänen yksilöllisen tilanteensa perusteella ja huomioon on otettava kaikki merkitykselliset seikat, kuten kulunut aika ja asiayhteys. CCE kuitenkin toteaa valituksenalaisessa tuomiossa, ettei se näe, miten ne eri näkökohdat, jotka koskevat valittajan pyrkimyksiä sopeutua uudelleen yhteiskuntaan, osoittaisivat, ettei hän ole yhteiskunnalle vaarallinen. CCE ei myöskään vastaa valittajan argumentteihin, jotka koskevat hänen saamastaan langettavasta tuomiosta kulunutta aikaa, eikä argumentteihin, joiden mukaan teot, joista hänet tuomittiin, ovat peräisin ajalta, jolloin hän oli alaikäinen sekä vailla siteitä ja tuloja, mutta näin ei enää nykyisin ole, hänellä ei enää tällä hetkellä ole addiktioita, hän käyttäytyi hyvin vankeudessa ja hänen vapauttamisensa seuranta sujuu hyvin. Tästä seuraa, ettei CCE ole lausunut valittajan vaarallisuudesta kaikkien nykyisten seikkojen valossa.
- 18 Unionin tuomioistuimelta on siis syytä kysyä, edellyttääkö direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohta, tulkittuna yksinään ja yhdessä suhteellisuusperiaatteen kanssa, sitä, että viranomainen osoittaa, että uhka, jonka ulkomaalaisen katsotaan

aiheuttavan, on todellinen, välitön ja riittävän vakava ja kohdistuu yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun, kun huomioon otetaan kaikki käsiteltävään tapaukseen liittyvät seikat ja erityisesti asianomaisen ulkomaalaisen saamansa langettavan tuomion jälkeen osoittamat pyrkimykset sopeutua uudelleen yhteiskuntaan ja todisteet tästä sekä se, että rikollisuutta edistänyt asiayhteys, jossa ulkomaalainen aiemmin syyllistyi rikoksiin, on mennyttä.

II. Vastapuoli

- 19 Vastapuolen mukaan 15.12.1980 annetun lain muuttamista koskeneen lakiesityksen esitöistä ilmenee, että esityksen ranskankielisessä versiossa ilmaisu ”faisant l’objet d’une condamnation définitive pour une infraction particulièrement grave” korvattiin ilmaisulla ”ayant été condamné définitivement pour une infraction particulièrement grave”, jotta saatiin korostettua erityisen törkeästä rikoksesta annetun langettavan lainvoimaisen tuomion ja siitä yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran välistä yhteyttä (ks. Belgian parlamentin asiakirja, edustajainhuone, varsinainen istunto 2015/2015, nro 1197/01, s.18). On siis selvää, että Belgian lainsäätäjän tarkoituksena on ollut osoittaa, että yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran ja erityisen törkeästä rikoksesta annetun langettavan tuomion välillä on yhteys, ja että unionin lainsäätäjän mielestä pakolaisen on oltava lainvoimaisesti tuomittu, jotta häntä voidaan pitää uhkana jäsenvaltion yhteiskunnalle. Tämä ei mitenkään merkitse sitä, että vaara katsottaisiin toteen näytetyksi jo pelkän langettavan tuomion perusteella.
- 20 Valituksenalaisen tuomion sanamuodosta ilmenee, että CCE on yhtäältä ottanut huomioon sen, että valittaja on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, ja toisaalta pohtinut sitä, onko hän tästä syystä tällä hetkellä yhteiskunnalle vaarallinen. CCE on korostanut, että tällaisen langettavan tuomion olemassaolosta huolimatta asianomaisen on pystyttävä osoittamaan tarvittaessa, että hän ei ole tai ei enää ole yhteiskunnalle vaarallinen. CCE on todennut seuraavaksi, että valittaja on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja että pakolaisen yhteiskunnalle aiheuttamaa vaaraa on arvioitava tehdyn rikoksen erityisen vakavuuden perusteella, mikä on täysin oikeussääntöjen mukaista.
- 21 Valituksenalaisen tuomion sanamuodosta ilmenee myös, että CCE on tutkinut valittajan esittämät seikat arvioidakseen, onko hän erityisen törkeästä rikoksesta saamastaan tuomiosta huolimatta edelleen yhteiskunnalle vaarallinen. Valittajan kanneperusteiden hylkäämisen syyt ilmenevät koko CCE:n ratkaisusta, ja CCE on selvästi perustellut, miksi sen mielestä vaara, joka valittajasta voi aiheutua, on edelleen välitön. Tällainen arviointi kuuluu tosiseikoista ratkaisun antavan tuomioistuimen suvereenin harkinnan piiriin.
- 22 Siltä osin kuin kyse on suhteellisuusperiaatteesta, unionin tuomioistuin on 9.11.2010 antamassaan tuomiossa B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661) lausunut kohtuusarvioinnin suorittamisen tarpeesta, mikäli pakolaisasema jätetään myöntämättä direktiivin 2011/95 12 artiklan 2 kohdan b tai c alakohdan nojalla. Se katsoi, että tällainen myöntämättä jättäminen liittyy tehtyjen tekojen

vakavuuteen, jonka täytyy olla sellainen, että kyseinen henkilö ei voi perustellusti vaatia pakolaisasemaan liittyvää suojaa. Koska toimivaltainen viranomais on jo tekojen vakavuutta ja kyseisen henkilön henkilökohtaista vastuuta koskevassa arvioinnissaan ottanut huomioon kaikki näille teoille ominaiset seikat ja tämän henkilön tilanteen, sillä ei ole velvollisuutta, vaikka se päättyisi katsomaan, että 12 artiklan 2 kohtaa voidaan soveltaa, suorittaa kohtuusarviointia, joka merkitsisi tekojen vakavuuden arviointia uudelleen (tuomion 109 kohta). Myös direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdassa ja 15.12.1980 annetun lain 55/3/1 §:n 1 momentissa asetetaan pakolaisaseman peruuttamisen edellytykseksi tehtyjen tekojen tietyn tason vakavuus, ja koska tuomioistuin on jo ottanut huomioon kaikki kyseessä olevaan tapaukseen liittyvät olosuhteet arvioidessaan teot, jotka oikeuttavat kyseisen peruuttamisen, sen ei tarvitse suorittaa uutta oikeasuhteisuuden arviointia, joka merkitsisi tehtyjen tekojen vakavuuden tason arviointia uudelleen. Tästä seikasta ei siis tarvitse kysyä unionin tuomioistuimelta.

IV. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen arviointi asiasta

- 23 Valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee, että 15.12.1980 annetun lain 55/3/1 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalainen on yhteiskunnalle vaarallinen, kun hänet on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. CCE katsoo kuitenkin, että valittaja voi osoittaa, että langettavasta tuomiostaan huolimatta hän ei ole tai ei enää ole yhteiskunnalle vaarallinen.
- 24 CCE ei siis katso, että on CGRA:n asiana näyttää toteen, että valittaja, joka on lainvoimaisesti tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, merkitsee todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa vaaraa yhteiskunnalle. Se katsoo pääasiallisesti, että tällainen vaara on toteen näytetty lähtökohtaisesti sen perusteella, että valittaja on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, mutta että valittaja voi esittää näytön siitä, että hän ei merkitse tai ei enää merkitse kyseistä vaaraa.
- 25 Ensimmäisessä valitusperusteessaan valittaja riitauttaa tällaisen CCE:n analyysin. Hän väittää pääasiallisesti, että on vastapuolen asiana osoittaa, että valittaja merkitsee todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa vaaraa yhteiskunnalle, eikä ole valittajan asiana näyttää toteen, että hän ei merkitse tai ei enää merkitse tällaista vaaraa. Hän katsoo, että hänen tuomitsemisensa erityisen törkeästä rikoksesta ei voi yksinään riittää näytöksi kyseisen vaaran olemassaolosta, vaan on osoitettava, että vaara on edelleen olemassa ja että se siis on luonteeltaan välitön. Valittaja väittää erityisesti, ettei riitä, että vaara on potentiaalinen tai että sitä ei voida sulkea pois, vaan sen on oltava toteen näytetty. Hänen mielestään oikeasuhteisuus on tutkittava sen selvittämiseksi, oikeuttaako vaara, jota hänen katsotaan merkitsevän, hänen pakolaisasemansa peruuttamisen.

V. Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista

- 26 Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohta on saatettu osaksi Belgian oikeutta 15.12.1980 annetun lain 55/3/1 §:llä. Tämän 15.12.1980 annetun lain 55/3/1 §:n

ulottuvuus on määritettävä kyseisellä pykälällä täytäntöön pannun Euroopan unionin oikeuden säännöksen ulottuvuuden mukaan.

- 27 Conseil d'État siis katsoo, että on tarpeen kysyä unionin tuomioistuimelta, miten direktiivin 2011/95/14 artiklan 4 kohtaa on tulkittava, jotta se voi ratkaista, ovatko valittajan esittämät valitusperusteet perusteltuja.

VI. Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko 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 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?

2. 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?

3. 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?