



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
21 päivänä kesäkuuta 2018¹

Yhdistetyt asiat C-391/16, C-77/17 ja C-78/17

**M (C-391/16),
muuna osapuolena
Ministerstvo vnitra**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Nejvyšší správní soud (ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuin, Tšekki))
sekä

**X (C-77/17) ja
X (C-78/17)**

vastaan

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil du contentieux des étrangers (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Turvapaikkapolitiikka –
Direktiivi 2011/95/EU – Pakolaisaseman myöntämättä jättäminen tai peruuttaminen –

Tuomitseminen erityisen törkeästä rikoksesta – 14 artiklan 4–6 kohta – Tulkinta ja pätevyys –
Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artikla – SEUT 78 artiklan 1 kohta – Pakolaisten oikeusasemaa
koskeva, 28.7.1951 Genevessä allekirjoitettu yleissopimus

I Johdanto

1. Conseil du contentieux des étrangersin (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) asioissa C-77/17 ja C-78/17 esittämät ennakkoratkaisupyyntöt koskevat direktiivin 2011/95/EU² 14 artiklan 4 ja 5 kohdan tulkintaa ja sen pätevyyttä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan perusteella.

2. Asiassa C-391/16 Nejvyšší správní soud (ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuin, Tšekki) tiedustelee unionin tuomioistuimelta direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 6 kohdan pätevydestä näiden samojen määräysten sekä SEU 6 artiklan 3 kohdan perusteella.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

3. Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, jotka koskevat niiden päätösten pätevyyttä, joilla turvapaikka-asioita käsittelevät toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat jättäneet myöntämättä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman X:lle (asia C-77/17) Belgian lainsäädännön perusteella, jolla direktiivin 2011/95 14 artiklan 5 kohta on saatettu osaksi kansallista oikeutta, ja peruuttaneet X:lle (asia C-78/17) ja M:lle (asia C-391/16) aikaisemmin myönnetyn pakolaisaseman (Belgian ja Tšekin) kansallisen lainsäädännön säännösten nojalla, jolla tämän artiklan 4 kohta on saatettu osaksi kansallista oikeutta.

4. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pääasiallisesti peruuttaa pakolaiselle myönnetyn aseman ja olla myöntämättä asemaa pakolaiselle, kun kyseinen pakolainen on vaaraksi jäsenvaltion turvallisuudelle tai on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa. Tämän artiklan 6 kohdassa täsmennetään vähimmäisoikeudet, jotka tälle pakolaiselle on kuitenkin myönnettävä niin kauan kuin hän on mainitussa jäsenvaltiossa.

5. Kansalliset tuomioistuimet tiedustelevat ennakkoratkaisukysymyksillään pääasiallisesti, ovatko nämä säännökset ristiriidassa pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen (jäljempänä Geneven yleissopimus)³ kanssa ja näin ollen pätemättömiä perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan nojalla, joiden mukaisesti yhteisessä turvapaikkapolitiikassa on noudatettava tätä yleissopimusta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

6. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan 2 alakohdan mukaan ”pakolaisella” tarkoitetaan jokaista henkilöä, ”jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, [joka] oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja – – on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne”.⁴

7. Tämän yleissopimuksen 1 artiklan C kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämän yleissopimuksen soveltaminen jokaiseen osastossa A määritellyt ehdot täyttävään henkilöön nähden lakkaa:

- 1) Jos hän on vapaaehtoisesti uudelleen vedonnut kansalaisuusmaansa suojelukseen; tai
- 2) jos hän menetettyään kansalaisuutensa on omasta tahdostaan saanut sen uudelleen; tai
- 3) jos hän on saanut toisen maan kansalaisoikeudet ja nauttii uuden kansalaisuusmaansa suoja; tai
- 4) jos hän on vapaaehtoisesti asettunut maahan, josta hän lähti tai jonka ulkopuolelle hän jäi vainon pelosta; tai

3 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin 28.7.1951 Genevessä (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 137, nro 2545 (1954)) ja joka tuli voimaan 22.4.1954, sellaisena kuin se on täydennettynä 31.1.1967 New Yorkissa allekirjoitetulla pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 4.10.1967.

4 Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan 2 alakohdassa täsmennetään, että tällaisen pelon täytyy johtua ennen 1.1.1951 esiintyneistä tapahtumista. New Yorkin pöytäkirjan 1 artiklan mukaan sopimusvaltiot soveltavat kuitenkin tämän yleissopimuksen määräyksiä ottamatta huomioon tätä ajallista rajoitusta.

5) jos hän ei voi enää sen vuoksi, että olosuhteet, joiden vallitessa hänet hyväksyttiin pakolaiseksi, ovat lakanneet olemasta, kieltäytyä ottamasta vastaan kansalaisuusmaansa suojelua; – –

6) kansalaisuutta vailla oleva henkilö, sen vuoksi että hänen pakolaiseksi tunnustamisensa yhteydessä vallinneet olosuhteet ovat lakanneet vaikuttamasta, voi palata entiseen pysyvään asuinmaahansa;

– –”

8. Tämän yleissopimuksen 1 artiklan F kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämän yleissopimuksen määräyksiä ei ole sovellettava henkilöön, johon nähden on perusteltua aihetta epäillä, että:

- a) hän on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen, tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;
- b) hän on tehnyt törkeän ei-poliittisen rikoksen pakomaansa ulkopuolella ennen kuin hänet on otettu tähän maahan pakolaisena;
- c) hän on syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin.”

9. Tämän saman yleissopimuksen 33 artiklassa todetaan seuraavaa:

”1) Sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

2) Ensimmäisessä kohdassa [olevaan] määräykseen ei kuitenkaan voi vedota pakolainen, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa.”

10. Geneven yleissopimuksen 42 artiklan 1 kohdan mukaan ”allekirjoittaessaan, ratifioidessaan tai liittyessään tähän yleissopimukseen voi valtio tehdä varauksia tämän yleissopimuksen muiden artiklainsa osalta paitsi artiklainsa 1, 3, 4, 16 kohta 1 sekä 33–46”.

B Unionin oikeus

11. Direktiivin 2011/95 2 artiklassa todetaan seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

- d) ’pakolaisella’ kolmannen maan kansalaista, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, ja kansalaisuudetonta henkilöä, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne ja jota 12 artikla ei koske;

e) 'pakolaisasemalla' kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa;

--”

12. Tämän direktiivin 11 artiklan, jonka otsikkona on ”Lakkaaminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö lakkaa olemasta pakolainen, jos hän:

- a) on vapaaehtoisesti uudelleen turvautunut kansalaisuusvaltionsa suojelukseseen; tai
- b) menetettyään kansalaisuutensa on omasta vapaasta tahdostaan saanut sen takaisin; tai
- c) on saanut toisen valtion kansalaisuuden ja saa uuden kansalaisuusvaltionsa suojelua; tai
- d) on vapaaehtoisesti asettunut uudelleen asumaan maahan, josta hän oli lähtenyt tai jonka ulkopuolelle hän oli jäänyt vainon pelosta; tai
- e) ei voi enää kieltäytyä ottamasta vastaan kansalaisuusvaltionsa suojelua, koska olosuhteet, joiden vallitessa hänet tunnustettiin pakolaiseksi, ovat lakanneet olemasta; tai
- f) kansalaisuutta vailla olevana henkilönä voi palata entiseen pysyvään asuinmaahansa sen vuoksi, että olosuhteet, joiden vallitessa hänet tunnustettiin pakolaiseksi, ovat lakanneet olemasta.”

13. Tämän direktiivin 12 artiklan, jonka otsikkona on ”Poissulkeminen”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos on vakavaa aihetta epäillä, että hän on:

- a) tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan, siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa;
- b) tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen turvapaikkamaan ulkopuolella ennen kuin hänet otettiin maahan pakolaisena eli ennen pakolaisaseman myöntämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämishetkeä; – –
- c) syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti.”

14. Saman direktiivin 13 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on myönnettävä pakolaisasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka II ja III luvun mukaisesti täyttää pakolaisaseman myöntämisen edellytykset”.

15. Direktiivin 2011/95 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun kyseessä ovat direktiivin 2004/83/EY⁵ voimaantulon jälkeen tehdyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen myöntämä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema, jos hän on 11 artiklan mukaisesti lakannut olemasta pakolainen.

--

3. Jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema, jos asianomainen jäsenvaltio saa pakolaisaseman myöntämisen jälkeen selville, että

- a) pakolaisasema olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä asianomaiselle 12 artiklan mukaisesti;
- b) hänen vääristelemänsä tai salaamansa seikat, mukaan lukien väärin asiakirjojen toimittaminen, olivat ratkaisevia pakolaisaseman myöntämisen kannalta.

4. 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.

5. Jäsenvaltiot voivat 4 kohdassa kuvatuissa tilanteissa päättää olla myöntämättä asemaa pakolaiselle, jos tällaista päätöstä ei ole vielä tehty.

6. Henkilöillä, joihin sovelletaan 4 ja 5 kohtaa, on Geneven yleissopimuksen 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 artiklassa määrätyt tai niitä vastaavat oikeudet silloin, kun he ovat jäsenvaltiossa.”

16. Tämän direktiivin 20 artiklan 1 kohdassa, joka on luvussa VII, jonka otsikkona on ”Kansainvälisen suojelun sisältö”, säädetään, että ”tällä luvulla ei rajoiteta Geneven yleissopimuksessa vahvistettujen oikeuksien soveltamista”.

17. Tämän direktiivin 21 artiklassa todetaan seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on noudatettava palauttamiskiellon periaatetta kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti.

2. Jos 1 kohdassa mainitut kansainväliset velvoitteet eivät sitä kiellä, jäsenvaltiot voivat palauttaa pakolaisen riippumatta siitä, onko tämä saanut virallisesti pakolaisaseman, jos:

- a) on perusteltua syytä katsoa hänen olevan vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on; tai
- b) hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.

⁵ Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 304, s. 12).

3. Jäsenvaltiot voivat kumota, peruuttaa tai jättää uusimatta 2 kohdassa tarkoitetun pakolaisen oleskeluluvan tai jättää oleskeluluvan myöntämättä hänelle.”

C Kansallinen oikeus

1 Belgian oikeus

18. Ulkomaalaisten pääsystä Belgian alueelle sekä heidän oleskelustaan, sijoittautumisestaan ja maastapoistamisestaan 15.12.1980 annetun lain (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, jäljempänä Belgian ulkomaalaislaki),⁶ sellaisena kuin se oli pääasian tosiseikkojen hetkellä asioissa C-77/17 ja C-78/17, 48/3 §:n 1 momentissa säädetään, että ”pakolaisasema myönnetään ulkomaalaiselle, joka täyttää [Geneven yleissopimuksen] 1 artiklan edellytykset”.

19. Tämän lain 48/4 §:n 1 momentissa esitetään edellytykset, joiden mukaisesti toissijainen suojeluasema myönnetään.

20. Tämän lain 52/4 §:n 2 momentin mukaan ”commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [pakolaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevista asioista vastaava pääjohtaja, jäljempänä pääjohtaja] voi evätä pakolaisaseman, jos ulkomaalainen on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästi rikoksesta, tai jos on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle. Tässä tapauksessa [pääjohtaja] antaa lausunnon maastapoistamisen yhteensopivuudesta 48/3 ja 48/4 §:n kanssa”.

21. Saman lain 55/3/1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. [Pääjohtaja] voi peruuttaa pakolaisaseman, jos ulkomaalainen, joka on tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla erityisen törkeästi rikoksesta, on vaaraksi yhteiskunnalle tai on perusteltua syytä katsoa hänen olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle.

--

3. Jos [pääjohtaja] peruuttaa pakolaisaseman 1 momentin nojalla --, hän antaa päätöksensä yhteydessä lausunnon maastapoistamisen yhteensopivuudesta 48/3 ja 48/4 §:n kanssa.”

22. Belgian ulkomaalaislain 55/3/1 §:n 1 momentissa tarkoitetut edellytykset merkitsevät vastaavasti tämän lain 55/4 §:n 2 momentin mukaisesti, että toissijaista suojeluasemaa ei voida myöntää.

2 Tšekin oikeus

23. Turvapaikasta annetun lain nro 325/1999 (Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, jäljempänä Tšekin turvapaikkalaki), sellaisena kuin se oli asian C-391/16 tosiseikkojen tapahtumisen hetkellä, 2 §:n 6 momentin mukaisesti tässä laissa tarkoitetaan turvapaikan saaneella henkilöllä (azylant) ”ulkomaalaista, jolle on myönnetty turvapaikka tämän lain nojalla, turvapaikan myöntämistä koskevan päätöksen voimassaoloaikana”.

24. Tämän lain 12 §:n b momentin mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää turvapaikka, jos on osoitettu, että hänellä on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi jonkin Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan 2 alakohdassa tarkoitetun perusteen vuoksi.

⁶ Moniteur belge, 31.12.1980, s. 14584.

25. Tämän lain 17 §:n 1 momentin i kohdan mukaan turvapaikka on peruutettava, ”jos on perusteltua syytä olettaa, että turvapaikan saanut henkilö on vaaraksi valtion turvallisuudelle”. Tämän saman lain 17 §:n 1 momentin j alakohdan mukaan turvapaikka peruutetaan, ”jos turvapaikan saanut henkilö on kyseisen valtion turvallisuudelle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta”. Näistä samoista syistä ei ole Tšekin turvapaikkalain 15a §:n mukaisesti mahdollista myöntää toissijaista suojelua.

26. Nejvyšší správní soud on todennut, että turvapaikan saaneella henkilöllä (azylant) on laadullisesti paremmat edut kuin ”pelkällä” pakolaisella, joka täyttää Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan edellytykset. Pakolainen, jonka asema peruutetaan, ei enää ole turvapaikan saanut henkilö (azylant) eikä hän siten saa enää näitä etuja.

III Pääasiat, ennakkoratkaisukysymykset ja menettely unionin tuomioistuimessa

A Asia C-77/17

27. X on lausumansa mukaan Norsunluunrannikon kansalainen ja etniseltä alkuperältään bete. Hän saapui heinäkuussa 2003 Belgiaan 12 vuoden ikäisenä. X seurasi silloin isäänsä, joka kuului tuolloin entisen presidentin Laurent Gbagbon lähipiiriin ja toimi diplomaattina Norsunluurannikon Brysselin suurlähetystössä.

28. Tribunal de première instance de Bruxelles (Brysselin alioikeus, Belgia) tuomitsi X:n vuonna 2010 tahallista pahoinpitelyistä, teräaseen hallussapidosta ilman perusteltua syytä sekä kielletyn aseiden hallussapidosta 30 kuukauden vankeusrangaistukseen. Cour d’appel de Bruxelles (Brysselin ylioikeus, Belgia) tuomitsi hänet vuonna 2011 yli 14-vuotiaan mutta alle 16-vuotiaan alaikäisen raiskaamisesta neljän vuoden vankeusrangaistukseen.

29. X teki vuonna 2013 ensimmäisen turvapaikkahakemuksen, jonka hän myöhemmin peruutti. Hän teki vuonna 2015 toisen turvapaikkahakemuksen, jossa hän vetosi siihen, että hän pelkäsi joutuvansa vainotuksi, koska hänen isänsä ja perheenjäsenensä olivat läheisissä suhteissa Norsunluurannikon entiseen hallintoon ja entiseen presidenttiin Laurent Gbagboon.

30. Pääjohtaja epäsi 19.8.2016 tekemällään päätöksellä X:ltä pakolaisaseman Belgian ulkomaalaislain 52/4 §:n 2 momentin nojalla. Pääjohtaja totesi, että kun otetaan huomioon X:n tekemien rikosten erityinen törkeys ja niiden toistuminen, hänen oli katsottava olevan vaaraksi yhteiskunnalle tässä säännöksessä tarkoitetulla tavalla. Pääjohtaja epäsi X:ltä samoin perusteluin toissijaisen suojelun tämän lain 55/4 §:n 2 momentin perusteella. Pääjohtaja antoi lisäksi tämän lain 52/4 §:n perusteella lausunnon, jonka mukaan on niin, että koska X pelkäsi joutuvansa vainotuksi, häntä ei voitu palauttaa Norsunluurannikolle siitä syystä, että tällainen toimenpide olisi saman lain 48/3 ja 48/4 §:n vastainen.

31. X nosti kanteen tästä päätöksestä ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa. Tämä tuomioistuin katsoi, että Belgian ulkomaalaislain 52/4 §:n 2 momentilla direktiivin 2011/95 14 artiklan 5 kohta saatettiin osaksi Belgian lainsäädäntöä. Se tiedustelee näiden säännösten pätevydestä ottaen huomioon perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan määräykset.

32. Tämä tuomioistuin korostaa pääasiallisesti, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 5 kohdan mukaisesti pakolaisasema voidaan jättää myöntämättä jäsenvaltion turvallisuuden tai yhteiskunnan vaarantumisen perusteella. Tämä peruste ei kuitenkaan sisälly Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdassa tyhjentävästi lueteltuihin poissulkemislausekkeisiin eikä tämän yleissopimuksen muihin määräyksiin. Tämän direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa asetetaan epäamisperusteeksi tämän yleissopimuksen 32

ja 33 artiklassa mainitut tilanteet, vaikka näissä artikloissa ei säädetä pakolaisaseman määrittämisestä vaan pakolaisten karkottamisesta. Esiin tulee näin ollen kysymys siitä, otetaanko direktiivin 2011/95 14 artiklan 5 kohdassa Geneven yleissopimuksen vastaisesti käyttöön uusi pakolaisaseman poissulkemislauseke, joka ei perustu tähän yleissopimukseen.

33. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (jäljempänä päävaltuutettu) on antanut erityisen kriittisen lausunnon (direktiiviä 2011/95 edeltäneen) direktiivin 2004/83⁷ 14 artiklan 4–6 kohdasta. Tämän lausunnon merkityksellisessä kohdassa todetaan seuraavaa:⁸

”Direktiivin [2004/83] 14 artiklan 4 kohdasta aiheutuu se vaara, että tehdään huomattavia muutoksia [Geneven yleissopimuksen] poissulkemislausekkeisiin lisäämällä [tämän yleissopimuksen] 33 artiklan 2 kohdan määräys (poikkeukset palauttamiskiellon periaatteesta) pakolaisaseman poissulkemisen perusteeksi. [Tämä yleissopimuksen] nojalla poissulkemislausekkeilla ja palauttamiskiellon periaatteesta tehtävällä poikkeuksella on eri tavoitteet. Yleissopimuksen 1 artiklan F kohdassa luetellaan tyhjentävästi poissulkemisperusteet, jotka perustuvat hakijan käyttäytymiseen, ja niille on kaksi perustetta. Ensinnäkin tietyt teot ovat niin törkeitä, että niiden tekijät eivät tästä syystä ansaitse kansainvälistä suojelua. Toiseksi turvapaikkajärjestely ei saa estää syytteen nostamista suurrikollisia vastaan. Sitä vastoin 33 artiklan 2 kohta koskee pakolaisten kohtelua, ja siinä määritellään olosuhteet, joissa heidät voidaan kuitenkin palauttaa. Sillä pyritään suojelemaan vastaanottavan maan tai kyseisen maan paikallisyhteisön turvallisuutta. Määräys perustuu sen kysymyksen arviointiin, onko kyseinen pakolainen vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai onko hänet tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta, jolloin hän on yhteiskunnalle vaarallinen. Kuitenkaan 33 artiklan 2 kohtaa ei ole tarkoitettu perusteeksi, jonka vuoksi pakolaisen asema lakkaisi – –. Se, että 33 artiklan 2 kohdan nojalla sallitut poikkeukset palauttamiskiellon periaatteesta rinnastettaisiin 1 artiklan F kohdan poissulkemislausekkeisiin, olisi siis ristiriidassa [Geneven] yleissopimuksen kanssa. Tämä saattaisi lisäksi johtaa näiden kahden [tämän yleissopimuksen] määräyksen virheelliseen tulkintaan.

Ilmaisun ’pakolaiselle myönnetty asema’ on siten ymmärrettävä viittaavan pikemminkin valtion myöntämään turvapaikkaan (asema) kuin [Geneven yleissopimuksen] 1 artiklan [A kohdan 2 alakohdassa] tarkoitettuun pakolaisen asemaan – –. Valtioiden on näin ollen myönnettävä [tämän yleissopimuksen] mukaiset oikeudet, jotka eivät edellytä laillista oleskelua ja joista ei voida poiketa, kun pakolainen on kyseisen valtion lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella.”

34. Tässä tilanteessa Conseil du contentieux des étrangers on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko direktiivin 2011/95/ 14 artiklan 5 kohtaa tulkittava siten, että sillä otetaan käyttöön uusi poissulkemislauseke, joka koskee saman direktiivin 13 artiklassa säädettyä pakolaisasemaa ja näin ollen Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohtaa?
- 2) Mikäli [ensimmäiseen kysymykseen] vastataan myöntävästi, onko 14 artiklan 5 kohta tällä tavoin tulkittuna perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukainen, kun niissä määrätään muun muassa unionin johdetun oikeuden yhteensopivuudesta Geneven yleissopimuksen kanssa ja kun tämän yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan poissulkemislauseke on muotoiltu tyhjentäväksi ja sitä on tulkittava suppeasti?

⁷ Direktiivin 2004/83 14 artiklan 4–6 kohta vastaa sisällöltään direktiivin 2011/95 vastaavia säännöksiä.

⁸ UNHCR, päävaltuutetun [direktiiviä 2004/83] koskevat huomautukset, 28.1.2005, jotka ovat saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4200d8354&skip=0&query=Council%20Directive%202004/83/EC>, s. 31 ja 32.

- 3) Mikäli [ensimmäiseen kysymykseen] vastataan kieltävästi, onko direktiivin 2011/95 14 artiklan 5 kohtaa tulkittava siten, että sillä otetaan käyttöön pakolaisaseman epäämisperuste, jota ei ole Geneven yleissopimuksessa, jonka noudattamisesta määrätään perusoikeuskirjan 18 artiklassa ja SEUT 78 artiklan 1 kohdassa?
- 4) Mikäli [kolmanteen kysymykseen] vastataan myöntävästi, onko –– direktiivin [2011/95] 14 artiklan 5 kohta perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukainen, kun niissä määrätään muun muassa siitä, että unionin johdetun oikeuden on oltava Geneven yleissopimuksen mukaista, ja direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa puolestaan otetaan käyttöön pakolaisaseman epäämisperuste tutkimatta millään tavoin vainotuksi tulemisen vaaraa, siten kuin Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa edellytetään?
- 5) Mikäli [ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen] vastataan kieltävästi, miten edellä mainitun direktiivin 14 artiklan 5 kohtaa pitäisi tulkita perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaisesti, kun niissä määrätään muun muassa siitä, että unionin johdetun oikeuden on oltava Geneven yleissopimuksen mukaista?”

B Asia C-78/17

35. X on lausumansa mukaan Kongon demokraattisen tasavallan kansalainen ja syntynyt 1986–1990 välisenä aikana. Hänet siepattiin äidiltään vuonna 1997, vietiin Kokoloon (Kongo) sotilasleirille ja sitten koulutukseen Gomaan (Kongo), jossa häntä huumattiin ja pahoinpideltiin ja josta hänet lähetettiin osallistumaan sotilasoperaatioihin. X pääsi vuonna 2000 isänsä luo Belgiaan, jossa hän teki vuonna 2006 turvapaikkahakemuksen. Pääjohtaja tunnusti hänen pakolaisasemansa 21.2.2007 tekemällään päätöksellä.

36. Cour d’assises de Bruxelles (Brysselin rikostuomioistuin, Belgia) tuomitsi X:n vuonna 2010 ryöstöstä ja tämän ryöstön yhteydessä tehdystä tahallisesta henkirikoksesta 25 vuoden vankeusrangaistukseen. X oli lisäksi syyllistynyt useisiin ryöstöihin ja väkivallantekoihin Belgiassa ennen pakolaisasemansa tunnustamista.

37. Pääjohtaja peruutti hänen pakolaisasemansa 4.5.2016 tekemällään päätöksellä Belgian ulkomaalaislain 55/3/1 §:n perusteella. Pääjohtaja katsoi, että ottaen huomioon Cour d’assises de Bruxellesissa todettujen rikosten erityisen törkeä luonne ja X:n rikollinen käyttäytyminen, hän oli vaaraksi yhteiskunnalle tässä säännöksessä, jolla direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohta oli saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, tarkoitettulla tavalla. Pääjohtaja antoi lisäksi lausunnon, jonka mukaan X voitiin poistaa maasta tämän lain 48/3 ja 48/4 §:n mukaisesti, koska pelko vainotuksi joutumisesta Kongon armeijasta karkaamisen vuoksi, mihin hän oli vedonnut vuonna 2007, ei ollut enää ajankohtainen.

38. X nosti kanteen tästä päätöksestä ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa. Tämä tuomioistuin tiedustelee samoilla perusteilla kuin asiassa C-77/17 direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan pätevydestä ottaen huomioon perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan määräykset.

39. Tässä tilanteessa Conseil du contentieux des étrangers on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että sillä otetaan käyttöön uusi poissulkemislauseke, joka koskee saman direktiivin 13 artiklassa säädettyä pakolaisasemaa ja näin ollen Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohtaa?

- 2) Mikäli [ensimmäiseen kysymykseen] vastataan myöntävästi, onko 14 artiklan 4 kohta tällä tavoin tulkittuna perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukainen, kun niissä määrätään muun muassa unionin johdetun oikeuden yhteensopivuudesta Geneven yleissopimuksen kanssa ja kun tämän yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan poissulkemislauseke on muotoiltu tyhjentäväksi ja sitä on tulkittava suppeasti?
- 3) Mikäli [ensimmäiseen kysymykseen] vastataan kieltävästi, onko direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohta tulkittava siten, että sillä otetaan käyttöön pakolaisaseman peruuttamisperuste, jota ei ole Geneven yleissopimuksessa, jonka noudattamisesta määrätään perusoikeuskirjan 18 artiklassa ja SEUT 78 artiklan 1 kohdassa?
- 4) Mikäli [kolmanteen kysymykseen] vastataan myöntävästi, onko – – direktiivin [2011/95] 14 artiklan 4 kohta perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukainen, kun niissä määrätään muun muassa siitä, että unionin johdetun oikeuden on oltava Geneven yleissopimuksen mukaista, ja direktiivin 14 artiklan 4 kohdassa puolestaan otetaan käyttöön pakolaisaseman peruuttamisperuste, jota ei ole Geneven yleissopimuksessa, minkä lisäksi sille ei ole siinä myöskään mitään oikeudellista perustaa?
- 5) Mikäli [ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen] vastataan kieltävästi, miten – – direktiivin [2011/95] 14 artiklan 4 kohta pitäisi tulkita perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaisesti, kun niissä määrätään muun muassa siitä, että unionin johdetun oikeuden on oltava Geneven yleissopimuksen mukaista?”

C Asia C-391/16

40. M on todennut syntyneensä Groznyissa Tšetšeniassa ja taistelleensa Tšetšenian entisen presidentin puolella ensimmäisessä Tšetšenian sodassa. Tämän sodan jälkeen hän lähti armeijasta eikä enää taistellut toisessa Tšetšenian sodassa. M on kertonut pelkäävänsä venäläisiä ja Ramzan Kadyrovin kannattajia, jotka olivat yrittäneet tappaa hänet ja lähettäneet hänet ”suodatusleirille”, jossa häntä oli vahingoitettu ja lyöty. Monet hänen perheenjäsenistään oli surmattu.

41. Ministerstvo vnitra (Tšekin sisäministeriö) piti näitä pelkoja perusteltuina ja myönsi M:lle turvapaikan 21.4.2006 tekemällään päätöksellä.

42. Městský soud v Brně (Brnon alioikeus, Tšekki) vuonna 2004 antamalla tuomiolla M tuomittiin ryöstöstä kolmen vuoden vankeusrangaistukseen. Päästyään ehdonalaiseen vapauteen M syyllistyi ryöstöön ja kiristämiseen ja hänet katsottiin erityisen vaaralliseksi rikoksenuusijaksi. Tämä tuomioistuimien tuomitsi hänet vuonna 2007 tällä perusteella yhdeksän vuoden vankeusrangaistuksen, joka oli pantava täytäntöön korkean turvaluokituksen vankilassa.

43. Sisäministeriö totesi 29.4.2014 tehdyllä päätöksellä näiden seikkojen perusteella, että M oli tuomittu lainvoimaiselle tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta ja oli vaaraksi valtion ja sen kansalaisten turvallisuudelle. Tällä perusteella tämä viranomaisperuutti M:n turvapaikan Tšekin turvapaikkalain 17 §:n 1 momentin j kohdan mukaisesti ja katsoi, ettei hänelle ollut mahdollista myöntää toissijaista suojelua tämän lain 15a §:ssä mainituista syistä.

44. M nosti tästä päätöksestä kanteen Městský soud v Pražessa (Prahan alioikeus, Tšekki). M vetosi kanteessaan erityisesti siihen, että Tšekin turvapaikkalain 17 §:n 1 momentin i ja j kohta – joilla direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohta saatettiin osaksi kansallista oikeutta – oli Tšekin kansainvälisten velvoitteiden vastainen. Tämä johtui siitä, että tällä säännöksellä otettiin käyttöön kansainvälisen suojelun peruuttamisperusteita, jotka eivät sisällyneet Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C kohdassa tarkoitettuun näiden perusteiden tyhjentävään luetteloon. Tämän yleissopimuksen 42 artiklan 1 kohdassa ei kuitenkaan sallita varauksia tämän määräyksen osalta.

45. Koska tämä kanne hylättiin, M teki kassaatiovalituksen ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen tuomioistuimeen.

46. Tässä tilanteessa tämä tuomioistuin pohtii erityisesti, ovatko direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 6 kohta Geneven yleissopimuksen mukaisia, kun otetaan huomioon, että tämän yleissopimuksen noudattamatta jättäminen merkitsee näiden säännösten pätemättömyyttä perusoikeuskirjan 18 artiklan, SEUT 78 artiklan 1 kohdan ja SEU 6 artiklan 3 kohdassa vahvistettujen unionin oikeuden yleisten periaatteiden nojalla.

47. Nejvyšší správní soud viittaa erityisesti asiakirjaan, jossa päävaltuutettu on lausunut Euroopan komission ehdotuksesta, jonka perusteella direktiivi 2011/95 annettiin.⁹ Päävaltuutettu on toistanut siinä erityisesti huolenaiheensa, jotka hän on esittänyt direktiivin 2004/83 14 artiklan 4–6 kohdan yhteensopivuudesta Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan kanssa.¹⁰ Kansallinen tuomioistuin korostaa, että Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta (ECRE),¹¹ International Association of Refugee Law Judges -järjestö¹² ja Tšekin oikeusasiamies yhtyvät näihin huolenaiheisiin.

48. Tämä tuomioistuin huomauttaa kuitenkin, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 6 kohdan pätevydestä on esitetty myös päinvastaisia näkemyksiä. Nämä näkemykset perustuvat siihen, että tällä direktiivillä pyritään varmistamaan suojeluvaatimusten korkeampi taso kansainvälisen suojelun myöntämisperusteiden ja sen sisällön osalta Geneven yleissopimuksen täysimääräisen ja kokonaisvaltaisen soveltamisen varmistamiseksi sekä perusoikeuskirjassa ja Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) vahvistettujen perusoikeuksien kunnioittamiseksi. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 6 kohdassa annettaisiin sen soveltamisalaan kuuluville henkilöille parempaa suojaa kuin Geneven yleissopimuksen perusteella. Nämä henkilöt voitaisiin tämän yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan soveltamisen perusteella palauttaa maahan, jossa he voisivat joutua vainotuiksi. Poistuttuaan turvapaikkamaasta he eivät enää voisi saada tämän yleissopimuksen mukaisia etuja. Direktiivin 14 artiklan 4 kohdan mukaisesti, luettuna yhdessä tämän artiklan 6 kohdan kanssa, asianomaisia henkilöitä ei sitä vastoin voitaisi palauttaa eikä heiltä voitaisi evätä vähimmäisoikeuksia, kuten Geneven yleissopimuksen mukaisesti.

49. Tässä tilanteessa Nejvyšší správní soud on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko [direktiivin 2011/95] 14 artiklan 4 ja 6 kohta pätemättömiä sillä perusteella, että niillä rikotaan [perusoikeuskirjan] 18 artiklaa, [SEUT] 78 artiklan 1 kohtaa ja [SEU] 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja unionin oikeuden yleisiä periaatteita?”

D Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

50. Unionin tuomioistuimen presidentin 17.3.2017 antamalla määräyksellä asiat C-77/17 ja C-78/17 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

9 UNHCR comments on the European Commission’s proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009) 551, 21.10.2009), saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>, s. 13 ja 14.

10 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohta.

11 ECRE, European Legal Network on Asylum -verkosto (ELENA), *The Impact of the Qualification Directive on International Protection*, lokakuu 2008, s. 25, saatavilla osoitteesta www.refworld.org/docid/4908758d2.html.

12 International Association of Refugee Law Judges, *A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/38/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*, 2007, s. 30 ja 31.

51. Näissä asioissa pääasian kantajat, Belgian, Tšekin, Saksan, Ranskan, Unkarin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset, Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle.

52. Asiassa C-391/16 Tšekin, Belgian, Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä parlamentti, neuvosto ja komissio ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle kirjalliset huomautuksensa.

53. Asiat C-77/17, C-78/17 ja C-391/16 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 17.1.2018 antamalla määräyksellä suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

54. X (asiassa C-77/17), X (asiassa C-78/17), M, Belgian, Tšekin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä parlamentti, neuvosto ja komissio osallistuivat 6.3.2018 pidettyyn istuntoon.

IV Arviointi

A Alustavat huomautukset

55. Pakolaisasema voidaan direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisesti peruuttaa ja jättää myöntämättä, ”kun on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on; [tai] hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta”.

56. Nämä olosuhteet vastaavat niitä olosuhteita, joissa sovelletaan direktiivin 2011/95 21 artiklan 2 kohdan,¹³ jonka sanamuoto vastaa pääasiallisesti Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan sanamuotoa,¹⁴ mukaista poikkeusta palauttamiskiellon periaatteesta. Näiden säännösten nojalla jäsenvaltiot voivat tällaisissa tilanteissa poiketa periaatteesta, jonka mukaan pakolaista ei voida poistaa maasta alueelle, jossa hänen elämänsä tai vapautensa olisi vaarassa hänen rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi.

57. Kuten tämän direktiivin 21 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, jäsenvaltiot voivat kuitenkin käyttää tätä mahdollisuutta ainoastaan, ”jos [niiden] kansainväliset velvoitteet eivät sitä kiellä”. Ihmisoikeuksien suojan alalla Geneven yleissopimuksen hyväksymisen jälkeen tapahtunut kehitys merkitsee kuitenkin, että jäsenvaltioiden unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaiset velvollisuudet neutralisoivat nyt laajalti palauttamiskiellon periaatetta koskevan poikkeuksen.

58. Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan mukaan ”ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu”. Tästä määräyksestä – samoin kuin perusoikeuskirjan 4 artiklasta, jossa kielletään kidutus ja vastaavat rangaistukset ja kohtelu¹⁵ – ei ole mahdollista poiketa.

13 Korostan, että direktiivin 2011/95 ranskankielisessä versiossa mainitaan ”motifs raisonnables” [suomenkielisessä versiossa perusteltua syytä] 14 artiklan 4 kohdan a alakohdassa, kun taas tämän direktiivin 21 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainitaan ”raisons sérieuses” [suomenkielisessä versiossa perusteltua syytä]. Bulgarian- ja tšekinkielisessä versiossa on vastaavasti tällainen ero. Muissa kieliversioissa tällaista eroa ei ole.

14 Kuten 24.6.2015 annetusta tuomiosta H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 75 kohta) ilmenee, direktiivin 2011/95 21 artiklan 2 kohdalla ja 14 artiklan 4 ja 5 kohdalla on suppeampi soveltamisala kuin tämän direktiivin 24 artiklan 1 kohdalla, jonka perusteella vain pakolaisen oleskelulupa voidaan peruuttaa ”kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä erittäin painavista syistä”. Unionin tuomioistuimen mukaan käsitteellä ”erittäin painav[at] sy[yt]” on laajempi ulottuvuus kuin direktiivin 2011/95 21 artiklan 2 kohdan käsitteellä ”perusteltua syytä” [raisons sérieuses] – samoin kuin sen 14 artiklan 4 ja 5 kohdan, jonka soveltamisala vastaa sen 21 artiklan 2 kohtaa, soveltamisen edellytyksenä olevalla käsitteellä ”perusteltua syytä” [motifs raisonnables].

15 Ks. tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 85 kohta); tuomio 6.9.2016, Petruhin (C-182/15, EU:C:2016:630, 56 kohta) ja tuomio 24.4.2018, MP (kidutuksen uhrien toissijainen suojeleminen) (C-353/16, EU:C:2018:276, 36 kohta).

59. Kuten perusoikeuskirjan selityksistä¹⁶ ilmenee, sen 19 artiklan 2 kohta nimittäin lisättiin siihen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön, joka koskee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa – jota perusoikeuskirjan 4 artikla vastaa¹⁷ – vahvistetun kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kiellon ehdotonta luonnetta, huomioonottamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa kielletään poikkeuksetta se, että sopimusvaltiot palauttavat, karkottavat tai luovuttavat ulkomaalaisen, kun on uskottavia perusteita uskoa, että hän altistuisi määrävaltiossa todelliselle vaaralle joutua tässä määräyksessä kielletyn kohtelun kohteeksi.¹⁸

60. Tämä sama kielto seuraa niin ikään jäsenvaltioiden kansainvälisistä velvoitteista, jotka perustuvat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen¹⁹ ja kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen,²⁰ jotka on hyväksytty Yhdistyneiden kansakuntien puitteissa.

61. Edellä esitetystä seuraa, että kun pakolaisen palauttaminen johtaisi siihen, että häntä uhkasi vakavasti kuolemanrangaistus tai perusoikeuskirjan 4 artiklan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan taikka muiden edellisessä kohdassa mainittujen kansainvälisten velvoitteiden mukainen kielletty kohtelu, Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 2011/95 21 artiklan 2 kohdan mukainen palauttamiskiellon periaatteesta poikkeaminen on jäsenvaltioissa ainoastaan teoreettinen mahdollisuus, jonka täytäntöönpano on siten kielletty perusoikeuksien suojaamiseksi.²¹

62. Kuten Tšekin, Saksan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä parlamentti, neuvosto ja komissio ovat esittäneet, direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdan tarkoituksena on nimittäin säännellä sellaisten pakolaisten tilannetta, joita siitä huolimatta, että he kuuluisivat jonkin palauttamiskiellon periaatetta koskevan poikkeuksen soveltamisalaan, ei palauteta sillä perusteella, että heidän palauttamisensa rikkoisi erityisesti jäsenvaltioiden perusoikeuskirjan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden kansainvälisen oikeuden asiakirjojen mukaisia velvoitteita. Jäsenvaltioiden on nimittäin käyttäessään näiden säännösten ja määräysten mukaisia mahdollisuuksia taattava näille pakolaisille saman artiklan 6 kohdan mukaisesti tietyissä Geneven yleissopimuksen määräyksissä vahvistetut oikeudet.

B Geneven yleissopimuksen asema unionin oikeudessa

63. Perusoikeuskirjan 18 artiklassa määrätään, että ”oikeus turvapaikkaan taataan – – Geneven yleissopimuksen – – mukaisesti”. SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaan turvapaikka-asioita koskevan yhteisen politiikan ”on oltava – – Geneven yleissopimuksen – – mukaista”.

16 EUVL 2007, C 303, s. 24.

17 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.

18 Ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.7.1989, Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, 90 ja 91 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.1996, Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, 74 ja 80 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.12.1996, Ahmed v. Itävalta (CE:ECHR:1996:1217JUD002596494, 39 ja 41 kohta).

19 Tämä yleissopimus, jonka 7 artiklassa kielletään kidutus ja julma, epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus, hyväksyttiin New Yorkissa 16.12.1966 ja se tuli voimaan 23.3.1976. Kaikki jäsenvaltiot ovat liittyneet siihen. Ks. ihmisoikeuskomitean yleinen huomautus nro 31 [80], joka koskee tässä yleissopimuksessa sopimusvaltioille asetetun yleisen oikeudellisen velvollisuuden luonnetta, 29.3.2004, 12 kohta, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

20 Tämä yleissopimus, jonka 3 artiklassa on kyseinen kielto, hyväksyttiin New Yorkissa 10.12.1984 ja se tuli voimaan 26.6.1987. Kaikki jäsenvaltiot ovat liittyneet siihen.

21 Mielestäni 24.6.2015 annetun tuomion H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413) 43 kohta, jossa unionin tuomioistuin tunnusti jäsenvaltioilla olevan mahdollisuuden palauttaa pakolainen, jonka osalta direktiivin 2011/95 21 artiklan 2 kohdan edellytykset täytyvät, sanotun rajoittamatta niiden kansainvälisten velvoitteiden, jotka mainitaan tämän artiklan 1 kohdassa, ja niiden perusoikeuskirjan mukaisten velvoitteiden noudattamista, on ymmärrettävä tässä rajoitetussa merkityksessä.

64. Nämä primaarioikeuden määräykset, jotka perussopimusten laatijoiden tahdon mukaisesti velvoittavat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta, noudattamaan täysimääräisesti Geneven yleissopimusta, ilmentävät tämän yleissopimuksen erityistä asemaa unionin oikeudessa. Vaikka tämä yleissopimus ei sido unionia – toisin kuin sen jäsenvaltioita – suhteessa kolmansiin valtioihin, jotka ovat sen osapuolina,²² unionin toimielinten on noudatettava sitä unionin oikeuden perusteella.²³

65. Myös direktiivin 2011/95 4, 23 ja 24 perustelukappaleessa todetaan, että Geneven yleissopimus on pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän ”kulmakivi” ja että tämän direktiivin säännökset on annettu ohjeeksi jäsenvaltioiden toimivaltaisille kansallisille elimille tämän yleissopimuksen soveltamista varten, jotta ne voivat nojautua yhteisiin käsitteisiin ja perusteisiin. Tämän direktiivin kolmannessa perustelukappaleessa lisätään, että Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti unionin lainsäätäjä päätti pyrkiä siihen, että yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, jota tämä direktiivi osaltaan määrittää, perustuu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Direktiivin 2011/95 useissa säännöksissä viitataan lisäksi tämän yleissopimuksen määräyksiin²⁴ tai ne vastaavat sisällöltään sen määräyksiä.²⁵

66. Tässä tilanteessa unionin tuomioistuin on katsonut useaan otteeseen, että direktiivin 2011/95 säännöksiä on tulkittava koko direktiivin rakenteen ja tarkoituksen valossa ottaen samalla huomioon Geneven yleissopimuksen ja muiden SEUT 78 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen merkityksellisten sopimusten määräykset. Tässä tulkinnassa on vastaavasti otettava huomioon, kuten tämän direktiivin 16 perustelukappaleesta ilmenee, perusoikeuskirjassa tunnustetut perusoikeudet.²⁶

67. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tointa on lisäksi tulkittava niin pitkälle kuin mahdollista tavalla, joka ei aseta sen pätevyyttä kyseenalaiseksi, ja kaiken primaarioikeuden mukaisesti.²⁷ Tämän tulkintaperiaatteen mukaisesti, sovellettuna yhdessä edellisessä kohdassa esitetyn kanssa, direktiivin 2011/95 säännöksiä on niin pitkälle kuin mahdollista luettava niin, että ne ovat Geneven yleissopimuksen mukaisia ja näin ollen perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaisia. Ainoastaan silloin, jos tällainen yhdenmukainen tulkinta olisi mahdoton, unionin tuomioistuin voisi todeta, että tämän direktiivin säännös olisi pätemätön näiden primaarioikeuden määräysten perusteella.

22 Ks. tuomio 17.7.2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, 23–25 kohta). Unionin tuomioistuin totesi siinä, että siinä määrin kuin unionille ei ole siirtynyt kaikkea jäsenvaltioiden aikaisemmin käyttämää toimivaltaa Geneven yleissopimuksen soveltamisalalla, kyseisen yleissopimuksen määräykset eivät sido unionia oikeuskäytännön mukaisesti, joka perustuu 12.12.1972 annettuun tuomioon International Fruit Company ym. (21/72–24/72, EU:C:1972:115, 18 kohta); 3.6.2008 annettuun tuomioon Intertanko ym. (C-308/06, EU:C:2008:312, 48 kohta) ja 4.5.2010 annettuun tuomioon TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, 62 kohta).

23 Tätä voidaan jossain määrin verrata erityisasemaan, joka Euroopan ihmisoikeussopimuksella on unionin oikeusjärjestyksessä, siitä huolimatta, ettei unioni ole liittynyt tähän sopimukseen. Kuten SEU 6 artiklan 3 kohdasta ilmenee, ”[Euroopan ihmisoikeussopimuksessa] taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta”. Yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli ennen perusoikeuskirjan hyväksymistä sitovana asiakirjana johdetun oikeuden säännösten pätevyyttä tämän artiklan perusteella, sellaisena kuin se on tulkittuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen valossa. Ks. erityisesti tuomio 12.7.2005, Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 130 kohta) ja tuomio 26.6.2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym. (C-305/05, EU:C:2007:383, 26 ja 29 kohta).

24 Ks. direktiivin 2011/95 9 artiklan 1 kohta, 12 artiklan 1 kohdan a alakohta, 14 artiklan 6 kohta ja 25 artiklan 1 kohta.

25 Ks. erityisesti direktiivin 2011/95 2 artiklan d kohta, 11 artikla, 12 artiklan 2 kohta ja 21 artiklan 2 kohta.

26 Ks. erityisesti tuomio 2.3.2010, Salahadin Abdulla ym. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, 51–54 kohta); tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 36–38 kohta); tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 76–78 kohta); tuomio 5.9.2012, Y ja Z (C-71/11 ja C-99/11, EU:C:2012:518, 47 ja 48 kohta); tuomio 19.12.2012, Abed El Kareem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 42 ja 43 kohta); tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 28–30 kohta) ja tuomio 31.1.2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, 41 ja 42 kohta).

27 Ks. erityisesti tuomio 10.9.1996, komissio v. Saksa (C-61/94, EU:C:1996:313, 52 kohta); tuomio 16.9.2010, Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, 43 kohta) ja tuomio 31.1.2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, 44 kohta).

68. Kun unionin tuomioistuinta pyydetään tulkitsemaan johdetun oikeuden säännöstä tai tarkastelemaan sen pätevyyttä perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan perusteella, sen on, kuten parlamentti on korostanut istunnossa, tarkastettava, vastaako tässä johdetun oikeuden säännöksessä pakolaisille annetun suojan taso vähintään heille Geneven yleissopimuksessa taattua suojaa.

69. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen on väistämättä määritettävä SEUT 267 artiklan mukaista tehtävänsä suorittaessaan aluksi niiden vaatimusten sisältö, joita tämän yleissopimuksen noudattaminen edellyttää. Tällaisessa määrittelyssä saattaa olla tarpeen turvautua arviointeihin, jotka menevät Geneven yleissopimuksen määräysten pelkän sanamuodon tarkastelua pidemmälle ja merkitsevät siten sen tulkittamista välillisesti. Tämä päätelmä ei aseta miltään osin kyseenalaiseksi sitä, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa tulkita suoraan tätä yleissopimusta.²⁸

70. Tästä syystä unionin tuomioistuin on joutunut tulkitsemaan tuomiossa Bolbol²⁹ ja tuomiossa Abed El Karem El Kott ym.³⁰ Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohtaa, johon direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa nimenomaisesti viitataan, voidakseen tulkita tätä johdetun oikeuden säännöstä SEUT 267 artiklan mukaisesti. Tämän viittauksen vuoksi unionin tuomioistuin ei voisi nimittäin suorittaa tätä tehtävää määrittämättä aluksi tämän yleissopimuksen 1 artiklan D kohdasta seuraavia velvollisuuksia.

71. Tämän saman logiikan mukaisesti mielestäni aina, kun unionin tuomioistuimen toimivallan käyttö ennakkoratkaisun antamiseksi johdetun oikeuden säännöksen tulkinnasta tai pätevyydestä edellyttää Geneven yleissopimuksen mukaisten vaatimusten täsmentämistä, unionin tuomioistuin voi tarvittaessa tulkita tätä yleissopimusta tällaisen täsmennyksen tekemiseksi.³¹

72. Tässä yhteydessä kansallisten tuomioistuinten esittämien kysymysten tarkastelu edellyttää, siinä määrin kuin se on tarpeellista, Geneven yleissopimuksen tällaista tulkittamista.³² Tämä tulkinta on tehtävä Wienin valtiosopimus-oikeutta koskevan yleissopimuksen³³ 31 artiklan periaatteiden mukaisesti vilpittömässä mielessä ja antamalla Geneven yleissopimuksessa käytetyille sanonnoille niiden tavallinen merkitys niille kuuluvassa yhteydessä sekä tämän yleissopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. Päävaltuutetun lausunnoilla on tässä yhteydessä erityinen asema. Vaikka nämä lausunnot eivät sido sopimusvaltioita, niissä esitetyillä tulkinnoilla on erityinen ”suostutteleva vaikutus”.³⁴

28 Ks. tuomio 17.7.2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, 24 kohta).

29 Tuomio 17.6.2010 (C-31/09, EU:C:2010:351, 42–52 kohta). Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, 36–90 kohta).

30 Tuomio 19.12.2012 (C-364/11, EU:C:2012:826, 46–65 kohta). Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:569, 22–24 kohta).

31 Korostan, että vaikka kansainvälisellä tuomioistuimella (ICJ) on toimivalta tulkita Geneven yleissopimusta tämän yleissopimuksen riitojen ratkaisemista koskevan 38 artiklan nojalla, tähän tuomioistuimeen voidaan turvautua ainoastaan tämän yleissopimuksen sopimusvaltioiden välisessä riidassa (ks. myös 26.6.1945 annetun kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 34 artiklan 1 kohta ja 36 artiklan 2 kohdan a alakohta (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1, s. XVI)). ICJ:llä ei ole vielä ollut tilaisuutta lausua niistä Geneven yleissopimuksen tulkintakysymyksistä, jotka ovat esillä käsiteltävässä asiassa. Tässä tilanteessa unionin tuomioistuimen toimivallan tulkita välillisesti tätä yleissopimusta hoitaessaan tehtävänsä, joka liittyy yhteisen turvapaikkapolitiikan alalla annettujen johdetun oikeuden säännösten tulkittamiseen ja niiden pätevyyden valvomiseen unionin primaarioikeuden perusteella, tunnustaminen on välttämätön, jotta se voi hoitaa näitä tehtäviään täysimääräisesti.

32 Ks. erityisesti tämän ratkaisuehdotuksen 109–113 kohta.

33 Allekirjoitettu 23.5.1969 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1155, s. 331). Vaikka Wienin valtiosopimus-oikeutta koskeva yleissopimus ei sidokaan unionia tai kaikkia jäsenvaltioita, useat yleissopimuksen määräyksistä ilmentävät kansainvälistä tapaoikeutta ja ne sitovat täten unionin toimielimiä ja ovat osa unionin oikeusjärjestystä (tuomio 25.2.2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, 42 ja 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)). Ks. myös tuomio 24.11.2016, SECIL (C-464/14, EU:C:2016:896, 94 kohta).

34 Päävaltuutetun toimivaltaan kuuluu erityisesti Geneven yleissopimuksen määräysten soveltamisen valvonta (ks. päävaltuutetun viraston perussääntö, joka on hyväksytty 14.12.1950 YK:n yleiskokouksessa, A/RES/428, 8 kohdan a alakohta ja Geneven yleissopimuksen 35 artikla). Direktiivin 2011/95 22 perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että ”[päävaltuutetun] kanssa käytävät keskustelut voivat antaa jäsenvaltioille arvokkaita suuntaviivoja niiden määrittellessä pakolaisasemaa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan mukaisesti”. Ks. tältä osin julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, 16 kohta ja alaviite 20).

73. Katson tältä osin jäljempänä esitettävistä syistä, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4–6 kohtaa voidaan tulkita tavalla, jonka nojalla voidaan katsoa, että nämä säännökset ovat perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaisia.

C Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdan tulkinta

1 Ero pakolaisaseman peruuttamisen tai myöntämättä jättämisen ja pakolaiseksi määrittelyn lakkaamisen tai poissulkemisen välillä

74. Conseil du contentieux des étrangers ja Nejvyšší správní soud tiedustelevat asioissa C-77/17 ja C-78/17 esitetyillä ensimmäisellä ja toisella kysymyksellä sekä asiassa C-391/16 esitetyllä kysymyksellä pääasiallisesti, rikotaanko direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdalla perusoikeuskirjan 18 artiklaa ja SEUT 78 artiklan 1 kohtaa³⁵ sillä perusteella, että niillä otetaan käyttöön uusia lakkauttamis- ja poissulkemisperusteita, joita ei ole Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C ja F kohdassa, joiden sisältö todetaan tämän direktiivin 11 ja 12 artiklassa. Kuten ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, näiden tuomioistuinten tältä osin esittämät epäilykset perustuvat pääasiallisesti päävaltuutetun esittämiin huolenaiheisiin, jotka koskevat näiden säännösten yhteensopivuutta Geneven yleissopimuksen kanssa.³⁶

75. Ehdotan, että näihin kysymyksiin vastataan kieltävästi siltä osin kuin siitä, että jäsenvaltio soveltaa direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohtaa, ei seuraa sitä, että asianomaista henkilöä ei enää määriteltäisi pakolaiseksi – toisin kuin lakkaamis- tai poissulkemislausekkeen soveltamisesta. Tämän eron merkitys johtuu siitä, että pakolaiseksi määrittelyn säilyttäminen merkitsee sitä, että tällä henkilöllä on oikeus päävaltuutetun antaman suojan³⁷ ja, jos hän poistuu tästä jäsenvaltiosta, kaikkien muiden Geneven yleissopimuksen sopimusvaltioiden antaman suojan ohella myös vastaavasti, niin kauan kuin hän pysyy kyseisessä jäsenvaltiossa, kaikkiin niihin etuihin, jotka tämä yleissopimus takaa kaikille pakolaisille riippumatta heidän oleskelunsa laillisuudesta (palaan tähän jäljempänä).³⁸

76. Siltä osin kuin kyseessä on direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohta, tämä päätelmä perustuu jo sen sanamuotoon. Kuten Saksan hallitus on esittänyt, ilmaisun ”*pakolaiselle myön[netty] asem[a]*” (kursivointi tässä) käyttö merkitsee nimittäin, että tämän säännöksen soveltaminen ei vaikuta siihen, että asianomainen määritellään pakolaiseksi. Vaikka tämän artiklan 5 kohdan ranskankielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”*statut de réfugié*” [pakolaisasema], useimmissa muista kieliversioissa käytetään muotoilua, joka vastaa ilmaisua ”*ne pas octroyer de statut à un réfugié*” [päättää olla myöntämättä asemaa *pakolaiselle*].³⁹

77. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden tekstin erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen säännösten systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on.⁴⁰ Käsiteltävässä asiassa direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdan systemaattisen ja teleologisen tulkinnan nojalla mielestäni näiden säännösten soveltaminen ei merkitse pakolaiseksi määrittelyn lakkaamista tai poissulkemistä.

35 Nejvyšší správní soud on lisännyt SEU 6 artiklan 3 kohdan niiden primaarioikeuden määräysten joukkoon, joihin nähdessä esittää kysymyksen edellä mainittujen säännösten pätevydestä. Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että tällä lisäyksellä tämä tuomioistuin on tahtonut viitata jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperiaatteeseen, joka nojautuu Geneven yleissopimukseen, jonka sopimuspuolina kaikki jäsenvaltiot ovat. Siltä osin kuin tämän yleissopimuksen noudattamista edellytetään vastaavasti perusoikeuskirjan 18 artiklassa ja SEUT 78 artiklan 1 kohdassa, direktiivin 2011/95 14 artiklan 4–6 kohdan pätevyden tarkastelu näiden primaarioikeuden määräysten nojalla merkitsee vastaavasti näiden säännösten tarkastelua SEU 6 artiklan 3 kohdan nojalla.

36 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 33 ja 47 kohta.

37 Ks. päävaltuutetun viraston perussääntö, joka on hyväksytty 14.12.1950 YK:n yleiskokouksessa, A/RES/428, 6 B kohta.

38 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 112–130 kohta.

39 Saksankielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”*einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen*” ja englanninkielisessä versiossa ilmaisua ”*not to grant status to a refugee*”. Ks. myös hollannin-, italian-, kreikan-, latvian-, maltan-, portugalin-, ruotsin-, slovakian-, sloveenin- ja tanskan-kieliset versiot.

40 Ks. erityisesti tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin).

78. Tämän direktiivin systematiikan mukaan ensinnäkin yhtäältä pakolaiseksi määrittelyn edellytykset ja toisaalta pakolaisaseman myöntäminen tai peruuttaminen liittyvät kahteen erilliseen käsitteeseen.

79. Kuten direktiivin 2011/95 21 perustelukappaleessa korostetaan, pakolaiseksi määrittelemineen perustuu yksin siihen, täyttääkö henkilö pakolaiseksi määrittelylle asetetut edellytykset riippumatta siitä, tunnustaako jäsenvaltio sen. Tämän direktiivin III luku, jonka otsikkona on ”Määrittelemineen pakolaiseksi”, koskee näitä edellytyksiä. Ne vastaavat Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa asetettuja edellytyksiä.

80. Tässä III luvussa ovat direktiivin 2011/95 11 ja 12 artikla, jotka koskevat lakkaamista ja poissulkemista ja jotka vastaavat sisällöltään Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C ja F kohtaa. Näissä säännöksissä säädetään tapauksista, joissa kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö lakkaa olemasta pakolainen ja näin ollen suljetaan pois kansainvälisen suojelun alalta tämän direktiivin ja tämän yleissopimuksen mukaisesti.⁴¹

81. Nämä tapaukset eivät koske pääasioissa kyseessä olevan kaltaisia tilanteita, joissa pakolainen on vaaraksi turvapaikkamaan yhteiskunnalle siitä syystä, että hän on tehnyt erityisen törkeän muun kuin poliittisen rikoksen tässä maassa.⁴² Poissulkemislausekkeita ei nimittäin otettu käyttöön turvapaikkamaan turvallisuuden tai yhteiskunnan suojaamiseksi pakolaisen mahdolliselta aiheuttamalta todelliselta vaaralta vaan pakolaisten kansainvälisen suojelujärjestelmän yhtenäisyyden säilyttämiseksi ja sen välttämiseksi, että tämän aseman myöntäminen mahdollistaisi tiettyjen törkeiden rikosten tekijöille rikosoikeudellisen vastuun välttämisen.⁴³

82. Nämä tilanteet kuuluvat sitä vastoin palauttamiskiellon periaatetta koskevan poikkeuksen ja direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdan soveltamisalaan. Tämä säännös on erillisessä luvussa eli direktiivin IV luvussa, jonka otsikkona on ”Pakolaisasema”.

83. Pakolaiseksi määrittelyn ja pakolaiselle myönnetyn aseman välinen ero korostuu vielä enemmän direktiivin 2011/95 14 artiklan 1 ja 3 kohdassa. Näissä säännöksissä säädetään velvollisuudesta peruuttaa henkilölle, joka ei ole tai ei enää ole pakolainen, myönnetty pakolaisasema, erityisesti, jos on kysymys tämän direktiivin 11 artiklassa tarkoitetuista lakkaamisperusteista tai jos tämä asema olisi pitänyt jättää hänelle myöntämättä kyseisen direktiivin 12 artiklan mukaisesti. Pakolaiseksi määrittelyn lakkaamista tai poissulkemista ja siitä seuraavaa pakolaisaseman peruuttamista ei näin ollen voida mahdollistaa yhden ja ainoan käsitteen puitteisiin.

84. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toiseksi myös sitä, että niin kauan kuin henkilö täyttää edellytykset, joiden mukaan hänet voidaan määrittellä pakolaiseksi, hänet katsotaan edelleen pakolaiseksi ilman, että hänelle myönnetyn aseman peruuttaminen tai tämän aseman myöntämättä jättäminen vaikuttaisi tähän määrittelyyn.

41 Kuten direktiivin 2011/95 11 artiklan sanamuodossa todetaan, henkilö, jota tarkoitetaan siinä mainituissa tapauksissa, ”lakkaa olemasta pakolainen”. Vaikka tämän direktiivin 12 artiklan ranskankielinen versio ei ole eräiden muiden kieliversioiden tapaan yhtä yksiselitteinen siltä osin kuin siinä viitataan pakolaisaseman [statut de réfugié] poissulkemiseen, englanninkielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”excluded from being a refugee”. Muissa kieliversioissa, kuten espanjan-, portugalin- ja ruotsinkielisessä versiossa, käytetään samantapaisia ilmaisuja. Direktiivin 2011/95 2 artiklan d alakohdan mukaan pakolaiseksi määrittelemineen riippuu siitä paitsi nimenomaisesti siitä, ettei tämän direktiivin 12 artiklan poissulkemislauseketta sovelleta.

42 Kun asianomainen on sitä vastoin tehnyt tällaisen rikoksen turvapaikkamaan *ulkopuolella* ennen kuin hänet otettiin maahan pakolaisena, hänen pakolaisasemansa jätetään myöntämättä direktiivin 2011/95 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla, joka vastaa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan b alakohtaa. Ks. myös Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, joulukuu 2002, saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, 6 kohta.

43 Ks. UNHCR, päävaltuutetun [direktiiviä 2004/83] koskevat huomautukset, 28.1.2005, jotka ovat saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/44ca0d504.html>, s. 32, ja jotka on mainittu tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohdassa. Ks. myös tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 101 ja 104 kohta).

85. Pakolaiseksi määrittelyn lakkaamis- ja poissulkemislausekkeet luetaan tyhjentävästi Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C–F kohdassa⁴⁴ – näiden määräysten osalta sopimusvaltiot eivät saa tehdä varauksia tämän yleissopimuksen 42 artiklan 1 kohdan nojalla. Uusien lakkaamis- ja poissulkemislausekkeiden käyttöön ottaminen direktiivissä 2011/95 vaarantaisi näin ollen tämän direktiivin tarkoituksen, joka on tämän yleissopimuksen täysimääräisen soveltamisen varmistaminen.

86. Tältä osin on erittäin tärkeää, että direktiivin 2011/95 17 artiklan mukaan kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä ”ei katsota” henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua, samoilla perusteilla, jotka esitetään tämän direktiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa. Koska toissijainen suojelu ei kuulu Geneven yleissopimuksen soveltamisalaan, unionin lainsäätäjällä oli vapaus määrittellä tämän suojelun piiriin kuuluvat henkilöt autonomisten kriteerien perusteella. Se valitsi kuitenkin pakolaisten osalta toisen lähestymistavan varmistaakseen sen, että kyseinen direktiivi on tämän yleissopimuksen mukainen.⁴⁵

87. Jos edellä esitettyjen päätelmien mukaan direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohta eivät ole rinnastettavissa pakolaiseksi määrittelyn lakkaamis- ja poissulkemislausekkeisiin, niistä eivät täysin ilmene näiden säännösten ulottuvuus ja todelliset vaikutukset. Tämä ongelma on pääasiallisesti asioissa C-77/17 ja C-78/17 esitettyjen kolmannen, neljännen ja viidennen kysymyksen aiheena.

2 Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdan ulottuvuus ja todelliset vaikutukset

88. Conseil du contentieux des étrangers tiedustelee kolmansilla, neljänsillä ja viidensillä kysymyksillään, onko – siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin vastaisi asioissa C-77/17 ja C-78/17 esitettyihin ensimmäisiin kysymyksiin edellä ehdottamallani tavalla – direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohtaa tulkittava siten, että niissä otetaan käyttöön pakolaisaseman peruuttamista ja myöntämättä jättämistä koskevia perusteita, jotka eivät perustu Geneven yleissopimukseen ja jotka ovat näin ollen pätemättömiä (kolmannet ja neljännen kysymykset), vai onko näitä säännöksiä tulkittava toisella tavalla, jonka mukaisesti voidaan varmistaa niiden unionin primaarioikeuden mukaisuus (viidennen kysymykset). Näiden kysymysten tarkastelu on tarpeen myös Neįvyšší správní soudin esittämään kysymyksen vastaamiseksi.

89. Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on mielestäni tarpeen tarkastella lähemmin direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettujen käsitteiden ”pakolaiselle myön[netty] asem[a]” ja ”asem[a] pakolaiselle” merkitystä.⁴⁶ Jos ”asema”, joka voidaan peruuttaa tai jättää myöntämättä näiden säännösten perusteella, ei vastaa pakolaiseksi määrittelyä, mikä on sen todellinen merkitys?

44 Ks. UNHCR, The Cessation Clauses: Guidelines on their Application, huhtikuu 1999, saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/pdfid/3c06138c4.pdf>, 2 kohta; UNHCR, Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of [the Geneva Convention], 4.9.2003, HCR/GIP/03/05, saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=3f5857684&skip=0&query=HCR/GIP/03/05>, 3 kohta, ja UNCHR, Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the [Geneva Convention], 4.9.2003, saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3f5857d24>, 7 kohta.

45 Päävaltuutetun asiakirjasta (Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, joulukuu 2002, saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, 1 kohta, ilmenee, kuten Ranskan hallitus on vastaavasti todennut, että lainsäätäjä on direktiivin 2004/83 valmisteluasiakirjoissa tarkastellut mahdollisuutta sisällyttää tämän direktiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa mainitut perusteet pakolaiseksi määrittelyn lakkaamis- ja poissulkemisperusteisiin. Tätä lähestymistapaa ei kuitenkaan omaksuttu ilmeisesti Geneven yleissopimuksen vaatimukset huomioon ottaen. Ks. myös Hailbronner, K. ja Thym, D., *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2. painos, C. H. Beck – Hart – Nomos, 2016, s. 1202 ja 1203.

46 Direktiivin 2011/95 14 artiklan 5 kohdan eri kieliversioiden välisten erojen osalta ks. tämän ratkaisuehdotuksen 76 kohta.

90. Direktiivin 2011/95 2 artiklan e alakohdan, joka ei vastaa mitään Geneven yleissopimuksen määräyksistä, mukaan ”pakolaisasemalla” tarkoitetaan ”– – tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa”. Luettuna tämän direktiivin 21 perustelukappaleen valossa nämä käsitteet vaikuttaisivat viittaavan toteavaan toimeen, jolla jäsenvaltio tunnustaa turvapaikanhakijan pakolaiseksi, ottaen huomioon, että tämä toimi tapahtuu sellaisen menettelyn tuloksena, jossa pyritään tarkastamaan, täyttääkö tämä hakija pakolaiseksi määrittelylle asetetut edellytykset.⁴⁷

91. Tämä toimi merkitsee lähtökohtaisesti kaikkien oikeuksien myöntämistä, jotka mainitaan direktiivin 2011/95 VII luvussa (siinä tarkoitetuina rajoituksin⁴⁸). Kuten komissio korosti istunnossa, pakolaiseksi määrittely ja näiden oikeuksien myöntäminen kuuluvat nimittäin välttämättä yhteen tämän direktiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohdan soveltamisalan ulkopuolella. Jäsenvaltioiden on tämän direktiivin 20 artiklan 2 kohdan mukaisesti myönnettävä tunnustetuille pakolaisille kaikki nämä oikeudet, kun taas henkilöllä, jota ei ole (vielä) määritelty pakolaiseksi, ei ole näitä oikeuksia.⁴⁹ Vastaavasti yhden direktiivin 2011/95 11 ja 12 artiklassa tarkoitetuista lakkaamis- tai poissulkemislausekkeista soveltaminen henkilöön, joka on aikaisemmin tunnustettu pakolaiseksi, johtaa tämän direktiivin 14 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisesti tämän tunnustamisen raukeamiseen tai pätemättömyyteen ja siitä seuraavien oikeuksien menettämiseen.

92. Tämä pakolaiseksi tunnustamisen ja näiden oikeuksien myöntämisen välillä oleva erottamaton yhteys voi olla selityksenä sille, miksi tämän direktiivin 2 artiklan e alakohdan mukaisessa ”pakolaisasema[n]” käsitteessä viitataan ainoastaan pakolaiseksi tunnustamiseen mainitsematta siihen liittyvien oikeuksien myöntämistä.

93. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa erotetaan sitä vastoin toisistaan pakolaiseksi määrittely ja näiden oikeuksien myöntäminen. Vaikka henkilö katsotaan edelleen pakolaiseksi, henkilöillä, joihin näitä säännöksiä sovelletaan, ei ole tai ei enää ole tämän direktiivin VII luvussa tarkoitettuja oikeuksia.

94. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja käsitteitä ”pakolaiselle myön[netty] asem[a]” ja ”asem[a] pakolaiselle” on tulkittava näiden toteamusten valossa. Mielestäni näillä käsitteillä on tässä yhteydessä rajoitetumpi merkitys kuin tämän direktiivin 2 artiklan e alakohdassa.⁵⁰ Ne määrittävät ainoastaan tämän direktiivin VII luvussa tarkoitettujen oikeuksien myöntämistä⁵¹ ilman, että ne heikentäisivät asianomaisten henkilöiden pakolaisiksi tunnustamista.

47 Tässä menettelyssä on noudatettava kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) sääntöjä.

48 Ks. direktiivin 2011/95 23 artiklan 4 kohta, 24 artiklan 1 kohta ja 25 artiklan 1 kohta.

49 Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96) vaaditaan kuitenkin jäsenvaltioita takaamaan tietyt vähimmäisoikeudet kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille.

50 Direktiivin 2011/95 32 perustelukappaleessa todetaan tältä osin, että ”jäljempänä 14 artiklassa tarkoitettu ’asema’ voi tarkoittaa myös pakolaisasemaa”. Vaikka yksiselitteisen merkityksen hahmottaminen on varsin hankalaa, tämä perustelukappale osoittaa mielestäni, että lainsäätäjällä on tarkoitettu antaa ilmaisulle ”asema”, jota käytetään tämän direktiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa, hieman erilaisen merkityksen kuin mitä tarkoitetaan tämän direktiivin 2 artiklan e alakohdassa.

51 Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 tai 5 kohdan soveltaminen johtaa erityisesti tämän direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua oleskelulupaa koskevan oikeuden menettämiseen. Asianomaisista pakolaisista voidaan näin ollen tehdä palauttamispäätös ja heidät voidaan tarvittaessa poistaa maasta kolmanteen maahan, jossa he eivät voi joutua vainotuiksi tai heihin ei voi kohdistua direktiivin 2011/95 15 artiklassa tarkoitettua vakavaa haittaa, jolla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta tai teloitusta, kidutusta tai epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta sekä siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä (ks. tuomio 24.6.2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 43 kohta)), jos tällainen kolmas maa haluaa ottaa heidät vastaan. Jäsenvaltioiden on näin ollen noudatettava Geneven yleissopimuksen 32 artiklassa tältä osin olevia takeita (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 112 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettujen pakolaisien menettävät lisäksi muut tämän direktiivin VII luvussa mainitut oikeudet. Heidän tilanteensa eroaa tältä osin pakolaisista, jotka menettävät yksin direktiivin 2011/95 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua oleskeluluvan. Nämä jälkimmäiset saavat yhä kaikki muut tämän direktiivin VII luvussa tarkoitettujen oikeudet (ks. tuomio 24.6.2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 95 kohta) ottaen huomioon, että kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt, joiden perusteella oleskelulupa voidaan menettää, voivat myös johtaa perheen yhtenäisyyden säilyttämiseen ja matkustusasiakirjojen saamiseen liittyvien etuuksien rajoittamiseen (ks. direktiivin 2011/95 23 artiklan 4 kohta ja 25 artiklan 1 kohta).

95. Tämä tulkinta on mielestäni ainoa, jonka mukaisesti tämän direktiivin sisäinen johdonmukaisuus ja sen säännösten tehokas vaikutus voidaan säilyttää.

96. Tulkinta, jonka mukaan käsite ”pakolaisen asema” kattaisi myös pakolaiseksi määrittämisen, vaikuttaa ensinnäkin mielestäni direktiivin 2011/95 14 artiklan 5 kohdan sanamuodon ja rakenteen vastaiselta. Huomautan tältä osin, että tätä säännöstä sovelletaan pakolaisiin, joille ei ole vielä myönnetty mitään asemaa. Sillä tarkoitetaan kuitenkin tämän direktiivin 2 artiklan d alakohdassa tarkoitettua kaltaisia ”pakolais[ia]” eikä tämän direktiivin 2 artiklan i alakohdassa tarkoitettuja ”hakijoi[ta]”. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 5 kohtaa sovelletaan myös henkilöihin, joiden asema pakolaisena on tutkittu ja näin ollen tunnustettu turvapaikkajäsenvaltiossa.

97. Tästä seuraa, ettei tätä säännöstä voida, kuten Belgian ja Ranskan hallitukset ovat korostaneet, tulkita siten, että jäsenvaltio voisi direktiivissä 2013/32 tarkoitettuja menettelyllisiä takeita noudattaen kieltäytyä tutkimasta sille esitettyä turvapaikkahakemusta ja tarvittaessa tunnustamasta hakijaa pakolaiseksi. Lisään tältä osin, että kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kaikki turvapaikkapäätökset tehdään kirjallisesti ja toimitetaan asianomaiselle. Kuten komissio esitti istunnossa, henkilön, jonka asema on peruutettu, on voitava osoittaa yksilöllinen tilanteensa hallinnollisen tarkastuksen yhteydessä, mikä merkitsee asiakirjan antamista, joka todistaa hänen olevan pakolainen.⁵²

98. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohtaa sovelletaan toiseksi määritelmänsä mukaisesti sellaisiin pakolaisiin, joiden asema pakolaisina on jo tunnustettu. Tämän säännöksen soveltamisesta ei seuraa, kuten olen edellä todennut, että henkilö lakkaisi olemasta pakolainen. Tässä tilanteessa tulkinta, jonka mukaan tämän säännöksen mukaisella ”pakolaiselle myönne[tyllä] asem[alla]” tarkoitettaisiin sekä henkilön määrittelyä pakolaiseksi että siihen liittyvien oikeuksien myöntämistä, olisi täysin epälooginen. En nimittäin oikein ymmärrä asian C-77/17 pääasian kantajan tavoin, miten tämän ominaisuuden tunnustaminen voitaisiin peruuttaa asettamatta kyseenalaiseksi sen kohdetta eli asianomaisen henkilön pakolaiseksi määrittelyä.⁵³

99. Päävaltuutettu on täsmentänyt tämän mukaisesti, että perusteisiin, joiden nojalla pakolaisaseman tunnustamista koskeva päätös voidaan katsoa pätemättömäksi Geneven yleissopimuksen mukaisesti, eivät kuulu perusteet, jotka merkitsisivät sitä, että menetetään tämän yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisesti suoja palauttamiskieltoa vastaan – nämä perusteet vastaavat direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja pakolaisaseman peruuttamisen ja myöntämättä jättämisen perusteita.⁵⁴

100. Korostan kolmanneksi, että pakolaiset, joihin jäsenvaltio soveltaa tämän direktiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohtaa, säilyttävät pakolaiseksi määrittelynsä johdosta Geneven yleissopimuksen mukaiset oikeudet, joihin tämän artiklan 6 kohdassa viitataan. Se, että jäsenvaltio tunnustaa näiden oikeuksien saamisen ja sallii niiden käyttämisen, edellyttää pakolaiseksi määrittelyä, jota ilman asianomainen ei saisi näitä oikeuksia. Pakolaiseksi määrittelystä ei toisin sanottuna aina seuraa kaikkien direktiivin 2011/95 VII luvussa tarkoitettujen oikeuksien myöntämistä, mutta pakolaiseksi määrittelyyn liittyvien oikeuksien myöntäminen edellyttää aina tämän ominaisuuden tunnustamista.

52 Ks. UNHCR, Identity Documents for Refugees Identity, Documents for Refugees, EC/SCP/33, 20.7.1984, saatavilla osoitteesta <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cce4/identity-documents-refugees.html?query=EC/SCP/33>. Päävaltuutetun mukaan ”pakolaisen on saadaksen kansainvälisten sääntöjen mukaista kohtelua voitava osoittaa julkisen vallan edustajille henkilöisyytensä ohella se, että hänet on katsottu pakolaiseksi”.

53 Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu tilanne poikkeaa tältä osin tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tilanteesta, jollaisesta oli kysymys toisessa kahdesta asiasta, jotka johtivat 9.11.2010 annettuun tuomioon B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 60 kohta). Tätä jälkimmäistä säännöstä sovelletaan nimittäin henkilöihin, joita ei olisi koskaan pitänyt tunnustaa pakolaisiksi, ja sen vuoksi jäsenvaltioiden tulee peruuttaa sekä henkilön määrittely pakolaiseksi että siihen perustuvat oikeudet.

54 UNHCR, Note on the Cancellation of Refugee Status, 22.11.2004, saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>, 2 kohta.

101. Ehdottamani tulkinnan nojalla voidaan myös vastata päävaltuutetun esittämiin huolenaiheisiin ja samalla noudattaa tulkintaa, jota päävaltuutettu on itse ehdottanut useita kertoja. Päävaltuutetun mukaan sen välttämiseksi, etteivät jäsenvaltiot tulkitse direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja mahdollisuuksia ottamalla käyttöön uusia Geneven yleissopimuksen vastaisia lakkaamis- ja poissulkemislausekkeita, ”ilmaisun ’pakolaiselle myönnetty asema’ on näin ollen ymmärrettävä viittaavan valtion myöntämään turvapaikkaan (’asema’) pikemminkin kuin pakolaisen asemaan [jolla tässä yhteydessä tarkoitetaan määrittelemistä] pakolaiseksi [tämän yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa] tarkoitetulla tavalla – –”.⁵⁵

102. Katson näin ollen, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdan käsitteillä ”pakolaiselle myön[netty] asem[a]” ja ”asem[a] pakolaiselle” tarkoitetaan ainoastaan tämän direktiivin VII luvussa säädettyjen oikeuksien saamista⁵⁶ tämän kuitenkaan rajoittamatta oikeuksia, jotka Geneven yleissopimuksen nojalla on myönnettävä kyseisille pakolaisille.⁵⁷

103. Käsittelen nyt näiden säännösten pätevyyttä koskevaa kysymystä, kun niitä tulkitaan ja luetaan yhdessä tämän artiklan 6 kohdan kanssa – jota on ensin tulkittava tähän kysymykseen vastaamiseksi –, perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan perusteella.

D Direktiivin 2011/95 14 artiklan 6 kohdan tulkinta ja tämän direktiivin 14 artiklan 4–6 kohdan pätevyyden tarkastelu

104. Kuten Belgian hallitus ja parlamentti ovat esittäneet, direktiiviä 2011/95 on pidettävä itsenäisenä välineenä, joka on osa unionin oikeusjärjestystä ja jolla ei ole tarkoitus saattaa Geneven yleissopimusta muodollisesti osaksi unionin oikeusjärjestystä. Tässä yhteydessä tämän direktiivin VII luvussa, jossa täsmennetään, että tämän luvun säännöksillä ei rajoiteta tämän yleissopimuksen mukaisten oikeuksien soveltamista,⁵⁸ esitetään oikeudet, joista kaikkia ei taata tässä yleissopimuksessa, kun taas toiset niistä vastaavat tämän saman yleissopimuksen mukaisia oikeuksia.

105. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, eräiden direktiivin 2011/95 VII luvun säännösten mukaisesti jäsenvaltiot voivat näin ollen yhtäältä myöntää pakolaisille oikeuksia, jotka eivät vastaa Geneven yleissopimuksen oikeuksia, kuten oikeus oleskelulupaun, pätevyyden tunnustamiseen, terveydenhuoltoon ja kotouttamispalveluihin.⁵⁹

106. Mielestäni siitä ei ole epäilystä, että siltä osin kuin direktiivin 2011/95 VII luvun säännöksissä taataan Geneven yleissopimukseen nähden erillisiä ja itsenäisiä oikeuksia, unionin lainsäätäjät saattoi vastaavasti – rikkomatta yhdenmukaisuutta tämän yleissopimuksen kanssa koskevaa vaatimusta – määrittellä muissa itsenäisissä säännöksissä ne olosuhteet, joissa pakolainen voi menettää nämä oikeudet.

55 UNHCR, päävaltuutetun [direktiiviä 2004/83] koskevat huomautukset, 28.1.2005, jotka ovat saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4200d8354&skip=0&query=Council%20Directive%202004/83/EC>, s. 32, ja joihin on viitattu edellä tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohdassa. Ks. myös UNHCR comments on the European Commission’s proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009) 551, 21.10.2009), saatavilla osoitteesta <http://www.unhcr.org/protection/operations/4c5037f99/unhcr-comments-european-commissions-proposal-directive-european-parliament.html>, s. 14, sekä UNHCR, Asylum in the European Union – A Study of the Implementation of the Qualification Directive, marraskuu 2007, saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/473050632.html>, s. 94.

56 Tšekin turvapaikkalaki, sellaisena kuin kansallinen tuomioistuin on sen esittänyt asiassa C-391/16 (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta), näyttäisi vastaavan tätä tulkintaa.

57 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 112–130 kohta.

58 Ks. direktiivin 2011/95 20 artiklan 1 kohta.

59 Ks. direktiivin 2011/95 24, 28, 30 ja 34 artikla.

107. Tämän direktiivin VII luvussa on toisaalta myös oikeuksia, joista määrätään vastaavasti Geneven yleissopimuksessa. Kyseessä on erityisesti oikeus saada matkustusasiakirjat,⁶⁰ oikeus liikkumisvapauteen,⁶¹ työhön pääsyyn,⁶² majoituksen saantiin⁶³ ja sosiaalihuoltoon.⁶⁴

108. Mielestäni direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdalla ei rikota myöskään perusoikeuskirjan 18 artiklaa ja SEUT 78 artiklan 1 kohtaa siltä osin kuin näiden säännösten perusteella pakolainen voi menettää edellisessä kohdassa mainitut oikeudet silloin, kun hän on vaaraksi jäsenvaltion turvallisuudelle tai yhteiskunnalle, vaikka Geneven yleissopimuksessa ei nimenomaisesti määrätä tällaisesta mahdollisuudesta.

109. Korostan tältä osin, että nämä oikeudet on Geneven yleissopimuksen mukaisesti taattava ainoastaan pakolaisille, jotka *oleskelevat laillisesti* sopimusvaltion alueella, toisin kuin muut tässä yleissopimuksessa tarkoitetut oikeudet, jotka on myönnettävä kaikille pakolaisille, jotka *ovat* tällä alueella.⁶⁵ Tässä yleissopimuksessa ei määritellä laillisen oleskelun käsitettä. Päävaltuutettu on lausunnossaan katsonut, että tämän käsitteen mukaisella laillisuuden kriteerillä viitataan yleisesti sopimusvaltioiden kansallisen lainsäädännön maahanpääsyn ja oleskelun edellytyksiä koskevien sääntöjen noudattamiseen, koska Geneven yleissopimuksessa ei määrätä näistä edellytyksistä.⁶⁶

110. Tässä tapauksessa siitä, että jäsenvaltio soveltaa direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 tai 5 kohtaa, seuraa erityisesti se, että asianomainen pakolainen menettää oleskeluluvan, johon hänellä on tavallisesti oikeus tämän direktiivin 24 artiklan 1 kohdan nojalla. Tämä jäsenvaltio voi mielestäni Geneven yleissopimukseen perustuvia velvollisuuksiaan rikkomatta katsoa, ettei tämä pakolainen oleskele tai enää oleskele laillisesti sen alueella tässä yleissopimuksessa tarkoitetulla tavalla, ja siten ottaa häneltä pois tässä yleissopimuksessa tarkoitetut oikeudet, joiden saaminen riippuu oleskelun laillisuudesta.⁶⁷

111. Kuten unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet hallitukset ja toimielimet ovat katsoneet, tämä lähestymistapa on Geneven yleissopimuksen rakenteen ja tavoitteiden mukainen. Tämän yleissopimuksen 32 ja 33 artiklassa sallitaan tietyin edellytyksin sellaisen pakolaisen karkotus ja palauttaminen, joka on vaaraksi turvapaikkamaan turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. Jos Geneven yleissopimuksen laatijat ovat siten halunneet ottaa huomioon sopimusvaltioiden järjestyksen ja yleisen turvallisuuden säilyttämisen intressit sallimalla näin ankarat toimenpiteet, tätä yleissopimusta ei voitaisi tulkita siten, että siinä kiellettäisiin sopimusvaltioita katsomasta, ettei tällainen pakolainen oleskele tai enää oleskele laillisesti niiden alueella eikä hänelle näin ollen anneta tai enää anneta oikeuksia, jotka tämän yleissopimuksen mukaan annetaan ainoastaan pakolaisille, jotka oleskelevat alueella laillisesti.

60 Ks. direktiivin 2011/95 25 artikla ja Geneven yleissopimuksen 28 artikla.

61 Ks. direktiivin 2011/95 33 artikla ja Geneven yleissopimuksen 26 artikla.

62 Ks. direktiivin 2011/95 26 artikla ja Geneven yleissopimuksen 17–19 ja 24 artikla.

63 Ks. direktiivin 2011/95 32 artikla ja Geneven yleissopimuksen 21 artikla.

64 Ks. direktiivin 2011/95 29 artikla ja Geneven yleissopimuksen 23 artikla. Tämän direktiivin VII luvussa säädettyihin oikeuksiin, jotka menevät päällekkäin tämän yleissopimuksen mukaisten oikeuksien kanssa, kuuluu mm. suoja palauttamista vastaan (tämän direktiivin 21 artikla ja Geneven yleissopimuksen 33 artikla). Saman direktiivin 14 artiklan 6 kohdan mukaan tämän artiklan 4 tai 5 kohdan soveltamisesta ei kuitenkaan seuraa tämän oikeuden menettämistä.

65 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 112 kohta.

66 UNHCR, "Lawfully Staying" – A Note on Interpretation, 3.5.1988, saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/42ad93304.html>. Päävaltuutettu on näin ollen katsonut tämän lausunnon 16–22 kohdassa, että oleskelua, joka ei ole kansallisen oikeuden mukaan laillista, voidaan kuitenkin olosuhteiden vuoksi pitää "laillisena" Geneven yleissopimuksessa tarkoitetulla tavalla. Ks. myös Additional UNHCR Observations on Article 33(2) of the 1951 Convention in the Context of the Draft Qualification Directive, joulukuun 2002, saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/437c6e874.html>, alaviite 1.

67 Muistutan kuitenkin, että *unionin oikeuden mukaisesti* jäsenvaltion, joka ei myönnä pakolaiselle oleskelulupaa direktiivin 2011/95 24 artiklan 1 kohdan nojalla, on myönnettävä hänelle kaikki muut tämän direktiivin VII luvussa tarkoitetut oikeudet (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 51).

112. Jäsenvaltioiden, jotka ovat käyttäneet direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 tai 5 kohdassa tarkoitettuja mahdollisuuksia, on kuitenkin taattava kyseisille pakolaisille oikeudet, jotka Geneven yleissopimuksen mukaan on annettava kaikille pakolaisille riippumatta heidän oleskelunsa laillisuudesta. Nämä oikeudet koskevat syrjimiskieltoa (3 artikla), uskonnonvapautta (4 artikla), irtaimen ja kiinteän omaisuuden suojaa (13 artikla), oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa (16 artikla), säännöstelyä (20 artikla), pääsyä valtion koulutusjärjestelmään (22 artikla), hallintoviranomaisten antamaa apua (25 artikla), henkilöllisyystodistusten antamista (27 artikla), verotuksen syrjimättömyyttä (29 artikla), sitä, että rankaisutoimenpiteisiin ei ryhdytä laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta (31 artikla), sekä suojaa maastakarkotusta (32 artikla) ja palauttamista (33 artikla) vastaan.⁶⁸

113. Tässä yhteydessä päävaltuutettu on huomauttanut, että kun jäsenvaltiot käyttävät näitä mahdollisuuksia, ne ”ovat kuitenkin velvollisia myöntämään [Geneven yleissopimuksen] mukaiset oikeudet, jotka eivät edellytä laillista oleskelua ja joiden osalta ei voida tehdä poikkeuksia, kun pakolainen on kyseisen valtion lainkäyttövallan alueella”.⁶⁹ Päävaltuutettu on myös äskettäin pääasiallisesti toistanut tämän kannan lausunnossaan, joka koskee asetuseräluonnosta, jolla on tarkoitus korvata direktiivi 2011/95.⁷⁰

114. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 6 kohtaa on tulkittava näiden toteamusten valossa. Tässä säännöksessä todetaan, että pakolaisilla, joiden pakolaisasema on peruutettu tai jätetty myöntämättä tämän artiklan 4 tai 5 kohdan perusteella, on silloin, kun he ovat jäsenvaltiossa, ”Geneven yleissopimuksen 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 artiklassa määrätyt tai niitä vastaavat oikeudet”.

115. Kaikkien kolmen pääasian kantajat ovat kyseenalaistaneet tämän direktiivin 14 artiklan 6 kohdan pätevyden sillä perusteella, että tässä säännöksessä lueteltujen oikeuksien joukossa ei mainita Geneven yleissopimuksen 13, 20, 25, 27 ja 29 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia.

116. On tutkittava tämän ratkaisuehdotuksen 66 ja 67 kohdassa muistutettujen periaatteiden mukaisesti, voidaanko direktiivin 2011/95 14 artiklan 6 kohtaa tulkita Geneven yleissopimuksen mukaisesti siten, että kyseisen säännöksen pätevyys voidaan säilyttää primaarioikeuden valossa ja että sen tavoitteen, joka liittyy tämän yleissopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen, saavuttaminen voidaan varmistaa.

117. Nämä periaatteet merkitsevät sitä, että tätä säännöstä on tulkittava siten, ettei sillä loukata jäsenvaltioiden Geneven yleissopimuksen mukaista velvollisuutta taata kaikkien niiden oikeuksien antaminen, jotka tämän yleissopimuksen mukaan on annettava kaikille pakolaisille, jotka ovat jäsenvaltion alueella, riippumatta heidän oleskelunsa laillisuudesta.

118. Mielestäni ilmaisu ”tai niitä vastaavat oikeudet”, jota käytetään direktiivin 2011/95 14 artiklan 6 kohdassa, on erittäin tärkeä tällaisen yhdenmukaisen tulkinnan kannalta.

68 Mielestäni on hyödyllistä lisätä, että kun pakolaisesta, joka oleskelee laittomasti alueella direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 tai 5 kohdan soveltamisen johdosta, on tehty palauttamispäätös, jota ei voida panna täytäntöön palauttamiskiellon periaatteen tai jäsenvaltioiden perusoikeuskirjaan, Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai kansainväliseen oikeuteen perustuvien velvoitteiden vuoksi, hänen tilanteensa kuuluu myös 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) 14 artiklan soveltamisalaan. Tässä säännöksessä todetaan, että aikoina, jolloin maastapoistamista on lykätty, jäsenvaltioiden on varmistettava mahdollisuuksien mukaan kyseisille henkilöille takeet, jotka koskevat erityisesti perheen yhtenäisyyden säilyttämistä ja kiireellisen terveydenhoidon ja välttämättömän sairaanhoidon tarjoamista.

69 UNHCR, päävaltuutetun [direktiiviä 2004/83] koskevat huomautukset, 28.1.2005, jotka ovat saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4200d8354&skip=0&query=Council%20Directive%202004/83/EC>, s. 32, ja joihin viitataan tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohdassa.

70 Ks. UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM(2016) 466, helmikuu 2018, saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/docid/5a7835f24.html>, s. 23. Päävaltuutettu on siinä suosittanut, että pakolaisten, jotka ovat vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, tilanteesta säädettäisiin direktiivin 2011/95 21 artiklan 2 kohtaa vastaavassa säännöksessä ja että tätä säännöstä täydennettäisiin seuraavalla tekstillä: ”Persons to whom points (a) and (b) [apply] shall be entitled to rights set out in or similar to those set out in Articles 3, 4, 13, 16, 20, 22, 25, 27, 29, 31 and 32 of the Geneva Convention in so far as they are present in the Member State.”

119. Tämän ilmaisun ulottuvuutta ja merkitystä ei määritellä tässä direktiivissä eikä sen tai direktiivin 2004/83 valmisteluasiakirjoissa. Nämä valmisteluasiakirjat eivät valaise myöskään niitä syitä, joiden vuoksi lainsäätäjä päätti olla mainitsematta kaikkia Geneven yleissopimuksen mukaisia merkityksellisiä oikeuksia direktiivin 2011/95 14 artiklan 6 kohdan luettelossa.

120. Tässä tilanteessa katson, että kun tämän säännöksen sanamuotoa tarkastellaan säännösten, johon tämä säännös kuuluu, sisällön ja tavoitteiden valossa, kuten oikeuskäytännössä edellytetään,⁷¹ sitä on tulkittava siten, että ilmaisulla ”tai niitä vastaavat oikeudet” tarkoitetaan Geneven yleissopimuksen mukaisia oikeuksia, jotka jäsenvaltioiden on taattava pakolaisille, joihin sovelletaan direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 tai 5 kohtaa, niiden oikeuksien lisäksi, jotka luetellaan nimenomaisesti tämän artiklan 6 kohdassa, eikä vaihtoehtona näille oikeuksille.

121. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 6 kohdan *sanamuodon* osalta muistutan, kuten unionin tuomioistuin on jo todennut muissa yhteyksissä, että konjunktiolla ”tai” voi kielitieteellisestä näkökulmasta katsottuna olla joko vaihtoehtoinen tai kumulatiivinen merkitys. Sitä on siis tulkittava siinä asiayhteydessä, jossa sitä on käytetty, ja kyseisen toimen tavoitteiden valossa.⁷²

122. Tässä tapauksessa direktiivin 2011/95 *asiayhteys* ja *tavoite* edellyttävät mielestäni kumulatiivisen merkityksen antamista tälle konjunktiolle. Olen jo nimittäin todennut, että unionin lainsäätäjä pyrki tämän direktiivin antaessaan varmistamaan Geneven yleissopimuksen täysimääräisen soveltamisen jäsenvaltioissa. Unionin lainsäätäjän pyrkimyksenä ei varmasti ollut evätä direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuilta pakolaisilta niitä oikeuksia, jotka jäsenvaltioiden on myönnettävä heille tämän yleissopimuksen nojalla. Tämä tavoite vahvistetaan parlamentin, neuvoston ja komission unionin tuomioistuimelle esittämissä huomautuksissa.⁷³

123. Se, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 6 kohdan konjunktiolle ”tai” annettaisiin kuitenkin vaihtoehtoinen merkitys, olisi ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa siltä osin kuin se merkitsisi sitä, että jäsenvaltiot voisivat parhaaksi katsomallaan tavalla antaa kyseisille pakolaisille joko Geneven yleissopimuksen 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 artiklassa tarkoitettut oikeudet tai muut ulottuvuudeltaan samankaltaiset oikeudet. Tämä lopputulos olisi ilmiselvästi ristiriidassa tämän yleissopimuksen kanssa, koska kyseisessä yleissopimuksessa edellytetään siinä mainittujen oikeuksien antamista eikä niitä ”vastaavien” oikeuksien antamista voida pitää riittävänä.

124. Ottaen huomioon direktiivin 2011/95 tavoite, joka on Geneven yleissopimuksen täysimääräinen soveltaminen, ilmaisulla ”tai niitä vastaavat oikeudet” viitataan mielestäni pikemminkin tämän direktiivin 14 artiklan 6 kohdassa nimenomaisesti mainittujen oikeuksien lisäksi annettaviin oikeuksiin, jotka tämän yleissopimuksen mukaisesti on myönnettävä kaikille pakolaisille, jotka ovat sopimusvaltion alueella.

71 Ks. erityisesti tuomio 29.1.2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72 12.7.2005 annetussa tuomiossa komissio v. Ranska (C-304/02, EU:C:2005:444, 83 kohta), yhteisöjen tuomioistuin on antanut kumulatiivisen merkityksen konjunktiolle ”tai”, jota käytetään SEUT 260 artiklan 2 kohdassa, jossa määrätään tämän tuomioistuimen mahdollisuudesta määrätä jäsenvaltio maksamaan ”kiinteämääräinen hyvitys tai uhkasakko” jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä annetun tuomion noudattamatta jättämisestä. Ks. myös tuomio 10.3.2005, Tempelman ja van Schaijk (C-96/03 ja C-97/03, EU:C:2005:145, 43 kohta) ja vastaavasti julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Georgakis (C-391/04, EU:C:2006:669, 62 kohta).

73 Istunnossa parlamentti ja komissio väittivät kuitenkin, että se, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 6 kohdan sanamuodossa ei viitata Geneven yleissopimuksen 13 ja 27 artiklaan, johtuu siitä, että tämän artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja pakolaisia on tahdottu kohdella epäedullisemmin kuin pakolaisia, jotka eivät kuulu näiden säännösten soveltamisalaan ja jotka eivät oleskele (tai enää oleskele) laillisesti jäsenvaltiossa. Epäilen tällaisen tulkinnan perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaisuutta siltä osin kuin Geneven yleissopimuksessa määrätään, että kyseiset oikeudet on annettava ”kaikille pakolaisille” ilman mitään rajoituksia, kuten myös päävaltuutettu on vastaavasti katsonut tämän ratkaisuehdotuksen 113 kohdassa mainituissa lausunnoissaan.

125. Tätä tulkintaa vahvistaa se, ettei mikään unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneistä hallituksista – Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta lukuun ottamatta – ole esittänyt, että näiltä henkilöiltä on evättävä joitakin näistä oikeuksista. Belgian ja Tšekin hallitukset ovat sitä vastoin esittäneet istunnossa, että direktiivin 2004/83 14 artiklan 6 kohdan pääasiallisena tarkoituksena olisi muistuttaa esimerkinomaisesti jäsenvaltioita niiden kansainvälisistä velvoitteista.

126. Korostan tältä osin erityisesti, että Geneven yleissopimuksen 27 artiklan mukainen oikeus henkilöllisyystodistuksen saamiseen on edellytyksenä tämän yleissopimuksen mukaisten oikeuksien käyttämiselle, jotka direktiivin 2004/83 14 artiklan 6 kohdassa luetellaan nimenomaisesti.⁷⁴ Tällainen oikeuksien käyttäminen vaarantuisi, jollei asianomainen pakolainen saisi henkilöllisyystodistusta, jota voitaisiin tarvittaessa käyttää myös sen osoittamiseen, että hänet on määritelty pakolaiseksi.⁷⁵

127. Sitä, ettei direktiivin 2004/83 14 artiklan 6 kohdan luetteloa ole täydennetty Geneven yleissopimuksen 13, 20, 25, 27 ja 29 artiklaa koskevalla maininnalla, voidaan mielestäni selittää myös sillä, kuten Belgian ja Alankomaiden hallitukset ja parlamentti sekä neuvosto ovat esittäneet, että näiden artiklojen osalta voidaan tehdä varauksia tämän yleissopimuksen 42 artiklan 1 kohdan perusteella. Tämän määräyksen mukaisesti jäsenvaltiot voivat nimittäin tehdä allekirjoittaessaan tai ratifioidessaan tämän yleissopimuksen tai liittyessään siihen varauksia tämän yleissopimuksen ”muiden artiklojen osalta paitsi artiklat 1, 3, 4, 16 kohta 1 sekä 33–46”.

128. Unionin lainsäätäjällä olisi näin ollen muistuttanut jäsenvaltioita niistä Geneven yleissopimuksen mukaisista merkityksellisistä velvollisuuksista, joiden osalta ei voida tehdä varauksia – eli 3, 4, 16 ja 33 artiklasta⁷⁶ –, kuitenkin velvoittaen ne myöntämään asianomaisille pakolaisille tämän yleissopimuksen 22 ja 31 artiklassa tarkoitetut oikeudet ottaen huomioon unionin oikeusjärjestyksessä näille oikeuksille annettu erityinen merkitys.⁷⁷ Tämän yleissopimuksen 13, 20, 25, 27 ja 29 artiklaa ei sitä vastoin olisi nimenomaisesti mainittu, siltä osin kuin jäsenvaltiot voivat tehdä niiden osalta varauksia,⁷⁸ ottaen huomioon, että direktiivi 2004/83 ei vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuteen taata näissä artikloissa taatut oikeudet silloin, kun ne eivät ole tehneet tällaisia varauksia.

74 Oikeus henkilöllisyystodistuksen saamiseen seuraa näin ollen mielestäni jo muista direktiivin 2004/83 14 artiklan 6 kohdassa mainituista oikeuksista siltä osin kuin se on tarpeen näiden oikeuksien tehokkaaksi käyttämiseksi. Unionin tuomioistuin on todennut vastaavan päättelyn mukaisesti 18.12.2014 annetussa tuomiossa Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, 59 ja 60 kohta), että jäsenvaltion on huolehdittava mahdollisuuksien mukaan kolmannen maan kansalaisen, jolle tämän jäsenvaltion on tarjottava kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa direktiivin 2004/83 14 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, perustarpeista. Vaikka tässä direktiivissä ei nimittäin nimenomaisesti mainita tätä velvollisuutta, tämän direktiivin 14 artiklan 1 kohdan b alakohdalla ei olisi todellisia vaikutuksia, jos näitä tarpeita ei turvattaisi.

75 Ks. UNHCR, Identity Documents for Refugees, EC/SCP/33, 20.7.1984, saatavilla osoitteesta <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68c4e/identity-documents-refugees.html?query=EC/SCP/33>, 2 kohta, ja päävaltuutetun [direktiiviä 2004/83] koskevat huomautukset, 28.1.2005, jotka ovat saatavilla osoitteesta <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=4200d8354&skip=0&query=Council%20Directive%202004/83/EC>, s. 43. Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 97 kohta.

76 Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa määritellään käsite pakolainen. Sen 36–46 artikla ovat puolestaan toimeenpano- ja siirtymämääräyksiä, jotka eivät siten koske pakolaisten oikeuksien sisältöä.

77 Geneven yleissopimuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeuden, joka koskee pääsyä valtion koulutusjärjestelmään alkeisopetuksen osalta, erityinen merkitys ilmenee direktiivin 2004/83 14 artiklasta. Tämän säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on annettava kansainvälisen suojelun hakijoiden alaikäisille lapsille ja alaikäisille hakijoille mahdollisuus käydä koulua – ainakin – vastaavin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen (ks. myös direktiivin 2004/83 14 artiklan 1 kohdan c alakohta). Direktiivin 2004/83 8 artikla, jonka mukaan ”jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön vain siitä syystä, että hän on [kansainvälisen suojelun] hakija”, on osoituksena siitä perustavanlaatuisesta merkityksestä, joka on kiellolla ryhtyä rankaisutoimenpiteisiin pakolaisten osalta pelkäämättä laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta, mikä mainitaan tämän yleissopimuksen 31 artiklassa, johon viitataan erityisesti tämän direktiivin 15 perustelukappaleessa (ks. myös kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31) 20 perustelukappale ja 28 artiklan 1 kohta).

78 Useat jäsenvaltiot eli Viron tasavalta, Irlanti, Itävallan tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ovat tehneet eräitä varauksia Geneven yleissopimuksen 25 artiklan osalta. Irlanti ja Ranskan tasavalta ovat tehneet varauksia tämän yleissopimuksen 29 artiklan osalta. Ks. Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, saatavilla osoitteesta https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en.

129. Tämä selitys on ymmärrettävä ottaen huomioon tämän direktiivin 14 artiklan 6 kohdassa tarkoitettun suojan vähimmäistason luonne. Koska tämän artiklan 4 ja 5 kohdassa otetaan käyttöön pelkkiä mahdollisuuksia, jäsenvaltiot voivat joka tapauksessa myöntää pakolaisille, joiden osalta ne ovat käyttäneet näitä mahdollisuuksia, oikeuksia, jotka ylittävät tämän artiklan 6 kohdan mukaisen tason. Direktiivin 2011/95 3 artiklan, luettuna yhdessä sen 12 perustelukappaleen kanssa, mukaisesti jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön edullisempia sääntöjä erityisesti kansainvälisen suojan sisällön osalta, edellyttäen, että ne ovat tämän direktiivin mukaisia.

130. Ottaen huomioon nämä toteamukset katson, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion, joka käyttää tämän artiklan 4 tai 5 kohdassa tarkoitettuja mahdollisuuksia, on myönnettävä asianomaiselle pakolaiselle Geneven yleissopimuksen 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 artiklassa tarkoitettujen oikeuksien lisäksi muut oikeudet, jotka tässä yleissopimuksessa taataan kaikille pakolaisille, jotka ovat sopimusvaltion alueella, eli tämän yleissopimuksen 13, 20, 25, 27 ja 29 artiklassa tarkoitettut oikeudet, ellei tämä valtio ole tehnyt tältä osin saman yleissopimuksen 42 artiklan 1 kohdan mukaisia varauksia.

131. Katson näin ollen, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4–6 kohta yhdessä luettuina, sellaisina kuin ne ovat tulkittuina tässä ratkaisuehdotuksessa ehdotetulla tavalla, eivät ole ristiriidassa perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan kanssa.

E Päätelmät

132. Kattavuuden vuoksi täsmennän, että edellä esitetty päätelmä koskee ainoastaan direktiivin 2011/95 14 artiklan 4–6 kohdan pätevyyttä perusoikeuskirjan 18 artiklan ja SEUT 78 artiklan 1 kohdan valossa siltä osin kuin tässä artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus evätä erältä pakolaisilta tämän direktiivin VII luvussa tarkoitettut oikeudet. Unionin tuomioistuinta on nimittäin pyydetty lausumaan ainoastaan abstraktisti tämän mahdollisuuden pätevyydestä näiden määräysten perusteella käsiteltävien ennakkoratkaisupyyntöjen yhteydessä, joita unionin tuomioistuimelle esitetty huomautukset näin ollen koskivat.

133. Tämä päätelmä ei rajoita tapauskohtaista arviointia, joka koskee sitä, onko jäsenvaltio käyttänyt direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja mahdollisuuksia eräiden perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien mukaisesti.

134. Mieleeni tulee tältä osin kolme esimerkkiä. Siinä tapauksessa, että jäsenvaltio epää näiden mahdollisuuksien nojalla pakolaiselta tietyn terveydenhoidon, tällainen epäminen saattaa ensinnäkin loukata perusoikeuskirjan 35 artiklaa (joka koskee oikeutta terveyden suojeluun) tai, siltä osin kuin se vaarantaa tämän pakolaisen hengen tai altistaisi hänet epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle, jopa perusoikeuskirjan 2 artiklan 1 kohtaa (joka koskee oikeutta elämään) tai 4 artiklaa.⁷⁹ Siinä tapauksessa, että jäsenvaltio päättää poistaa kyseisen pakolaisen turvalliseen kolmanteen maahan, joka haluaa ottaa hänet vastaan,⁸⁰ tämän jäsenvaltion on toiseksi tarkastettava, onko tällainen toimenpide perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistetun yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden

⁷⁹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan (jotka vastaavat perusoikeuskirjan 2 artiklan 1 kohtaa ja 4 artiklaa) ulottuvuuden osalta ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.4.2012, Panaitescu v. Romania (CE:ECHR:2012:0410JUD003090906, 27–30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Muistutan, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa, mikä ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa. Tietyn terveydenhoidon epäminen saattaa olla myös direktiivin 2008/115 14 artiklan 1 kohdan b alakohdan vastaista (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 68).

⁸⁰ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 51.

mukainen.⁸¹ Siitä huolimatta, että perusoikeuskirjan 15 artiklaa, joka koskee ammatillista vapautta ja oikeutta tehdä työtä, sovelletaan ainoastaan kolmannen maan kansalaisiin, ”joilla on lupa tehdä työtä jäsenvaltioiden alueella”, ei voida kolmanneksi sulkea pois sitä, että se, että pakolaiselta evätään pääsy työmarkkinoille sen jälkeen, kun hänet on vapautettu vankilasta, vaikka häntä ei voida poistaa maasta kolmanteen maahan ja hän joutuu näin ollen jäämään toistaiseksi turvapaikkajäsenvaltioon, voi loukata tilanteesta riippuen perusoikeuskirjan 7 artiklaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, jota perusoikeuskirjan 7 artikla vastaa, käsittää nimittäin sosiaalisen identiteetin ja kaikkien ihmisten yksityiselämään kuuluvat henkilökohtaiset suhteet, perhesuhteet sekä taloudelliset suhteet.⁸²

V Ratkaisuehdotus

135. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil du contentieux des étrangersin asioissa C-77/17 ja C-78/17 ja Nejvyšší správní soudin asiassa C-391/16 esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) 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 14 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että tämän säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta päätöksen, jolla ne ovat myöntäneet tämän direktiivin VII luvun mukaiset oikeudet tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluville pakolaisille, ilman, että tällainen päätös vaikuttaisi näiden jälkimmäisten määrittelyyn pakolaisiksi tai johtaisi sen päätöksen pätemättömyyteen, jolla heidän pakolaisiksi määrittelynsä on tunnustettu.
- 2) Direktiivin 2011/95 14 artiklan 5 kohtaa on tulkittava siten, että tämän säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä tämän direktiivin VII luvussa tarkoitettuja oikeuksia tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluville pakolaisille, ilman, että tällainen myöntämättä jättäminen vaikuttaisi näiden jälkimmäisten määrittelyyn pakolaisiksi tai jäsenvaltioiden velvollisuuteen tutkia heidän kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksensa kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU vaatimusten mukaisesti.
- 3) Direktiivin 2011/95 14 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, että kun jäsenvaltio käyttää tämän direktiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja mahdollisuuksia, tämän jäsenvaltion on edelleen taattava asianomaisille pakolaisille, niin kauan kuin he ovat sen alueella, pakolaisten oikeusasemaa koskevan, 28.7.1951 Genevessä allekirjoitetun yleissopimuksen 3, 4, 16, 22, 31, 32 ja 33 artiklassa tarkoitettujen oikeuksien lisäksi myös oikeudet, joita tarkoitetaan tämän yleissopimuksen 13, 20, 25, 27 ja 29 artiklassa, jollei tämä jäsenvaltio ole tehnyt varauksia näiden määräysten osalta tämän yleissopimuksen 42 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

81 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei taata ulkomaalaiselle oikeutta saapua tiettyyn maahan tai oleskella tietyssä maassa ja sopimusvaltioilla on kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen nojalla ja tämän vaikuttamatta niiden sopimusvelvoitteisiin (mukaan lukien Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisiin velvoitteisiin) oikeus valvoa ulkomaalaisten maahanpääsyä, oleskelua ja maastapoistamista. Ulkomaalaisen oleskeluoikeutta rajoittavat toimet voivat kuitenkin tietyissä tapauksissa loukata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, jos niillä on kohtuuttomia vaikutuksia hänen yksityis- tai perhe-elämäänsä (ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.6.2012, Kurić ym. v. Slovenia (CE:ECHR:2012:0626JUD002682806, 355 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Maastapoistamistoimen oikeasuhteisuuden arvioinnissa huomioon otettavien seikkojen osalta ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.8.2001, Boulif v. Sveitsi (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, 48 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.10.2006, Üner v. Alankomaat (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, 57 ja 58 kohta). Nämä periaatteet soveltuvat vastaavasti myös oleskeluluvan epäämistä koskevan päätöksen oikeasuhteisuuden osalta (ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.3.2018, Ejimson v. Saksa (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, 56 ja 57 kohta).

82 Ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.10.2003, Slivenko v. Latvia (CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, 96 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.10.2006, Üner v. Alankomaat (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, 59 kohta).

4. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4–6 kohdan tarkastelussa ei ole tullut esiin seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa niiden pätevyYTEEN.