



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
17 päivänä toukokuuta 2023¹

Asia C-402/22

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
vastaan
M.A.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2011/95/EU – Pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman myöntämisedellytykset – 14 artiklan 4 kohdan b alakohta ja 14 artiklan 5 kohta – Pakolaisaseman myöntämättä jättäminen – Kolmannen maan kansalainen, joka on tehnyt erityisen törkeän rikoksen – Erityisen törkeän rikoksen käsite

I Johdanto

1. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee 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/EU² 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan tulkintaa.
2. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty riita-asiassa, jossa vastakkain ovat kolmannen maan kansalainen M.A. ja Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat; jäljempänä valtiosihteeri) ja jossa on kyse valtiosihteerin päätöksestä hylätä M.A:n kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.
3. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat peruuttaa pakolaiselle myönnetyn aseman, kun hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.
4. Direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat tällaisissa tilanteissa myös päättää olla myöntämättä asemaa pakolaiselle, jos tällaista päätöstä ei ole vielä tehty. Pääasiassa kyseessä oleva päätös on tehty nimenomaan kyseisen säännöksen perusteella.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² EUVL 2011, L 337, s. 9.

5. Ratkaisuehdotuksessani AA (Törkeän rikoksen tehnyt pakolainen) ja Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Törkeän rikoksen tehnyt pakolainen)³ ehdotin tulkintaa, jonka mukaan direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetään kahdesta kumulatiivisesta edellytyksestä, joiden täyttyessä jäsenvaltiot voivat peruuttaa pakolaisaseman. Tässä yhteydessä selvensin, miksi mielestäni se, että henkilö on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta, on välttämätön muttei riittävä edellytys sille, että jäsenvaltio voi peruuttaa pakolaisaseman.

6. Esitin mainitussa ratkaisuehdotuksessani myös syyt, joiden vuoksi katson, että tuomitun aiheuttaman vaaran yhteiskunnalle kyseisessä jäsenvaltiossa on oltava todellinen, välitön ja riittävän vakava sillä hetkellä, kun hänestä tehdään pakolaisaseman peruuttamista koskeva päätös. Selvensin myös, että mielestäni pakolaisaseman peruuttamista koskevan päätöksen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen ja siinä on laajemminkin kunnioitettava asianomaisen henkilön perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

7. Koska asiassa C-663/21 tai asiassa C-8/22 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ollut esittänyt ennakkoratkaisukysymystä, joka olisi koskenut suoraan sitä, mitä tarkoitetaan edellytyksellä siitä, että asianomainen kolmannen maan kansalainen ”on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta”, mainitussa ratkaisuehdotuksessani en sen sijaan ottanut kantaa tähän kysymykseen.

8. Käsiteltävässä asiassa Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) kysyy unionin tuomioistuimelta nimenomaan tästä edellytyksestä ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään, jossa on kyse kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämistä koskevasta päätöksestä.

9. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä käsittelen tässä ratkaisuehdotuksessa ainoastaan kyseistä ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä, jolla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta selventämään, minkä kriteerien mukaan direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettu erityisen törkeän rikoksen käsite voidaan määritellä.

10. Esitän jäljempänä perustelut tulkinnalleni, jonka mukaan direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että siinä tarkoitettuna erityisen törkeänä rikoksena on pidettävä rangaistavaksi säädettyä lainvastaista tekoa, joka on poikkeuksellisen törkeä. Esitän jäljempänä menetelmän ja kriteerit, joiden perusteella jäsenvaltioiden pitäisi mielestäni voida arvioida sitä, onko lainvastaista tekoa pidettävä erityisen törkeänä rikoksena.

³ C-663/21 ja C-8/22, EU:C:2023:114.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Kansainvälinen oikeus*

11. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen,⁴ sellaisena kuin se on täydennettynä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla⁵ (jäljempänä Geneven yleissopimus), 33 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkoittaa 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 oleva[a]n 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.”

B *Unionin oikeus*

12. Direktiivin 2011/95 12 artiklan 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 tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin – –”

13. Direktiivin 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.

⁴ Yleissopimus allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, osa 189, s. 150, nro 2545 (1954)) ja se tuli voimaan 22.4.1954.

⁵ Pöytäkirja tehtiin New Yorkissa 31.1.1967 ja se tuli voimaan 4.10.1967.

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

14. Direktiivin 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä ei katsota henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän on:

--

b) tehnyt törkeän rikoksen.”

15. Direktiivin 21 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään 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.”

C Alankomaiden oikeus

16. Ulkomaalaisasioita koskevan vuoden 2000 yleiskirjeen (Vreemdelingendecret 2000) C2/7.10.1 kohdassa, jonka otsikko on ”Yleinen järjestys hakemuksen hylkäämisperusteena”, todetaan seuraavaa:

”Kun Immigratie – en Naturalisatiedienst [(maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto, Alankomaat; jäljempänä IND)] arvioi turvapaikkamenettelyssä myönnettävää määräaikaista oleskelulupaa koskevaa hakemusta, se tutkii, onko ulkomaalainen vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle. Kun ulkomaalainen on [Geneven] yleissopimuksessa tarkoitettu pakolainen, IND arvioi, onko hän tehnyt erityisen törkeän rikoksen --

IND arvioi, onko henkilö tehnyt (erityisen) törkeän rikoksen, tapauskohtaisesti kaikkien merkityksellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella. Tässä yhteydessä IND ottaa aina huomioon ulkomaalaisen esiin tuomat erityiset olosuhteet, jotka liittyvät lainvastaisen teon luonteeseen ja törkeyteen, sekä ajan, joka on kulunut tosiseikkojen tapahtumisesta.

--

IND arvioi, onko kyse (erityisen) törkeästä rikoksesta, tutkimalla, onko teoista yhteensä tuomittu rangaistukset, joiden pituus vastaa ainakin sovellettavaa vähimmäismäärää. Tässä yhteydessä IND antaa huomattavaa merkitystä yksittäistapauksen olosuhteille, muun muassa sille, mikä osuus

lainvastaisista teoista on sellaisia, että niistä aiheutuu vaara yhteiskunnalle. Edellytyksenä on aina, että asianomainen henkilö on tuomittu rangaistukseen vähintään yhdestä lainvastaisesta teosta, josta aiheutuu tällainen vaara.

Kun IND tutkii, onko lainvastaisista teoista yhteensä tuomittu rangaistukset, joiden pituus vastaa sovellettavaa vähimmäismäärää, se ottaa aina huomioon rangaistusten ehdoitta täytäntöönpanokelpoisen osan.

IND ottaa arvioinnissaan huomioon määrättyjen rangaistusten ehdollisen osan, jos ja siinä määrin kuin on kyse (myös)

- huumausaine-, seksuaali- tai väkivaltarikoksista
- ihmiskaupasta tai
- terrorismirikoksen tekemisestä, valmistelusta tai mahdollistamisesta.

Kun IND arvioi, onko henkilö vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle, se ottaa huomioon myös tuomitsemisen yhdyskuntapalvelukseen. IND laskee rangaistuksen pituutta koskevan sovellettavan määrän seuraavien seikkojen perusteella:

- tuomioistuimen muuntorangaistuksena määräämän vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen pituus
- tuomioistuimen määräämän vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen pituus tilanteissa, joissa ulkomaalainen ei asianmukaisesti suorita yhdyskuntapalvelua, johon hänet on tuomittu, ja
- kahden tunnin [yhdyskuntapalvelun], johon tuomittu on määrätty rikostuomiolla, katsotaan vastaavan yhtä päivää vapaudenmenetyksen käsittävää rangaistusta.

– –

Yleinen järjestys tilanteessa, jossa ulkomaalainen on [Geneven] yleissopimuksessa tarkoitettu pakolainen

IND ei myönnä turvapaikkamenettelyssä myönnettävää määräaikaista oleskelulupaa ulkomaalaiselle, joka täyttää seuraavat edellytykset:

- hän täyttää turvapaikkamenettelyssä myönnettävän määräaikaisen oleskeluluvan saamisen edellytykset – – ja
- hänet on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hänen on katsottava olevan vaaraksi yhteiskunnalle.

Henkilön katsotaan syyllistyneen erityisen törkeään rikokseen, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

- ulkomaalainen on tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla vapaudenmenetyksen käsittävään rangaistukseen tai toimenpiteeseen ja

- rangaistuksen tai toimenpiteen pituus on yhteensä vähintään kymmenen kuukautta.

IND ottaa tässä arvioinnissaan huomioon myös lainvastaiset teot, jotka on tehty ulkomailla. Tässä yhteydessä IND arvioi Openbaar Ministerien [(syyttäjäviranomainen, Alankomaat)] toimittamien tietojen perusteella, millaiseen seuraamukseen ulkomaalainen olisi voitu tuomita kyseisistä lainvastaisista teoista Alankomaiden oikeuden nojalla, jos teot olisi tehty Alankomaissa ja niistä olisi määrätty rangaistus Alankomaissa.

IND arvioi yhteiskuntaan kohdistuvaa vaaraa tapauskohtaisesti ja kaikkien merkityksellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella.

Kun IND arvioi, onko ulkomaalaista pidettävä yhteiskunnalle vaarallisena, se ottaa aina huomioon muun muassa seuraavat seikat:

- lainvastaisen teon luonne ja
- määrätty rangaistus.

IND arvioi, onko ulkomaalaista pidettävä yhteiskunnalle vaarallisena, hakemuksen arviointihetkellä vallitsevan tilanteen perusteella (ex nunc -arviointi).

IND voi joka tapauksessa katsoa, että ulkomaalaista on pidettävä yhteiskunnalle vaarallisena, jos hän on syyllistynyt

- huumausaine-, seksuaali- tai väkivaltarikokseen
- tuhopolttoon
- ihmiskauppaan
- aseiden, ampumatarvikkeiden tai räjähteiden laittomaan kauppaan ja
- ihmisten elinten tai kudosten laittomaan kauppaan.
- –”

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

17. M.A. jätti 5.7.2018 neljännen Alankomaissa annettavaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

18. Valtiosihteeri hylkäsi kyseisen hakemuksen 12.6.2020 tekemällään päätöksellä. Päätöksessään valtiosihteeri katsoi, että M.A:lla oli syytä pelätä vainotuksi joutumista alkuperämaassaan, mutta koska hänet oli tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta, häntä oli pidettävä yhteiskunnalle vaarallisena.

19. Valtiosihteeri perusteli päätöstään tältä osin sillä, että M.A. oli vuonna 2018 tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla 24 kuukauden pituiseen vankeusrangaistukseen,⁶ koska hän oli saman illan aikana syyllistynyt kolmeen seksuaaliseen tekoon pakottamiseen, yhteen kyseisen rikoksen yritykseen sekä yhteen matkapuhelimen varkauteen.

20. M.A. nosti 12.6.2020 tehdystä päätöksestä kanteen.

21. Rechtbank Den Haag (Haagin alioikeus, Alankomaat) antoi 13.7.2020 tuomion, jolla se kumosi valtiosihteerin päätöksen sillä perusteella, että valtiosihteeri ei ollut perustellut riittävällä tavalla yhtäältä sitä, että M.A:n teot olivat niin vakavia, että pakolaisaseman myöntämättä jättäminen oli oikeutettua, ja toisaalta sitä, että M.A. oli todellinen, välitön ja riittävän vakava vaara yhteiskunnan jonkin perustavanlaatuisen intressin kannalta.

22. Valtiosihteeri on valittanut kyseisestä tuomiosta Raad van Stateen. Valituksensa tueksi valtiosihteeri väittää ensinnäkin, että M.A:n tekoja on pidettävä yhtenä lainvastaisena tekona, jota on pidettävä erityisen törkeänä rikoksena, kun otetaan huomioon tekojen luonne, niistä määrätty tuomio ja teoista Alankomaiden yhteiskunnalle aiheutuva häiriövaikutus. Valtiosihteeri väittää toiseksi, että se, että M.A. on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, on lähtökohtaisesti osoitus siitä, että M.A. on yhteiskunnalle vaarallinen.

23. M.A. väittää puolestaan, että kun valtiosihteeri on tutkinut ja arvioinut, oliko rikosta pidettävä erityisen törkeänä, se on virheellisesti ottanut lähtökohdakseen lainvastaisesta teosta tuomitun rangaistuksen ankaruuden. M.A:n mukaan jokaista tapausta on arvioitava erikseen, mikä ei ole mahdollista, jos sovelletaan valtiosihteerin soveltamaa menetelmää. M.A. korostaa myös, että seksuaaliseen tekoon pakottaminen on lievin mahdollinen siveellisyyttä loukkaava teko. Lisäksi M.A. katsoo, että rechtbank Den Haag on arvioinut oikein edellytystä siitä, että asianomaisen henkilön on oltava yhteiskunnalle vaarallinen.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että voidakseen antaa ratkaisun valtiosihteerin valituksesta se tarvitsee selvennystä siihen, minkä seikkojen perusteella jäsenvaltioiden on ratkaistava, onko kolmannen maan kansalainen tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii muun muassa, missä määrin unionin tuomioistuimen 13.9.2018 antamassa tuomiossa Ahmed⁷ esitettyä ratkaisua, joka koskee direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohtaa, voidaan soveltaa myös direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan yhteydessä, kun ensin mainitussa säännöksessä viitataan törkeisiin rikoksiin ja jälkimmäisessä erityisen törkeisiin rikoksiin.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtyy myös Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) asiassa C-8/22 esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin, koska asianosaisten välillä on erimielisyyttä siitä, mitä tarkoitetaan käsitteellä ”yhteiskunnalle vaarallinen”.⁸

⁶ M.A:n ja Alankomaiden hallituksen huomautusten perusteella rangaistuksesta kahdeksan kuukautta määrättiin ehdollisena.

⁷ C-369/17, EU:C:2018:713; jäljempänä tuomio Ahmed.

⁸ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 3.

26. Tässä tilanteessa Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) a) Milloin rikos on direktiivin [2011/95] 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla niin ’erityisen törkeä’, että jäsenvaltio voi evätä kansainvälistä suojelua tarvitsevalta henkilöltä pakolaisaseman?
- b) Ovatko direktiivin [2011/95] 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun ’törkeään rikokseen’ sovellettavat perusteet, sellaisina kuin ne on esitetty – – tuomion Ahmed – – 56 kohdassa, merkityksellisiä arvioitaessa, onko kyseessä ’erityisen törkeä rikos’? Jos näin on, onko vielä lisäperusteita, jotka tekevät rikoksesta ’erityisen’ törkeän?
- 2) Onko direktiivin [2011/95] 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että sen mukaan vaara yhteiskunnalle on toteen näytetty pelkästään sen perusteella, että pakolaisaseman saaja on lainvoimaisesti tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, vai onko sitä tulkittava siten, että sen mukaan pelkkä langettava lainvoimainen tuomio erityisen törkeästä rikoksesta ei riitä osoittamaan yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran olemassaoloa?
- 3) Jos pelkkä langettava lainvoimainen tuomio erityisen törkeästä rikoksesta ei riitä osoittamaan yhteiskunnalle aiheutuvan vaaran olemassaoloa, onko direktiivin [2011/95] 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että sen mukaan jäsenvaltion on osoitettava, että hakija on langettavan tuomionsa jälkeenkin edelleen yhteiskunnalle vaarallinen? Onko jäsenvaltion näytettävä toteen, että tämä vaara on todellinen ja välitön, vai onko potentiaalisen vaaran olemassaolo riittävä? Onko direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa, tarkasteltuna yksin tai yhdessä suhteellisuusperiaatteen kanssa, tulkittava siten, että sen mukaan pakolaisasema saadaan peruuttaa vain, jos tällainen peruuttaminen on oikeasuhteinen ja jos vaara, jota pakolaisaseman saaja merkitsee, on riittävän vakava oikeuttamaan peruuttamisen?
- 4) Jos jäsenvaltion ei tarvitse osoittaa, että hakija on langettavan tuomionsa jälkeenkin edelleen yhteiskunnalle vaarallinen ja että tämä vaara on todellinen, välitön ja riittävän vakava pakolaisaseman peruuttamisen oikeuttamiseksi, onko direktiivin [2011/95] 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että sen mukaan vaara yhteiskunnalle on toteen näytetty lähtökohtaisesti sen perusteella, että pakolaisaseman saaja on lainvoimaisesti tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, mutta tämä voi osoittaa, että hän ei merkitse tai ei enää merkitse tällaista vaaraa?”

27. M.A., Alankomaiden ja Unkarin hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

IV Asian tarkastelu

28. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, millainen on direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan ulottuvuus, jotta voidaan määrittellä, minkä menetelmän ja minkä kriteerien mukaan kyseisessä alakohdassa tarkoitettu erityisen törkeän rikoksen käsite on määriteltävä.

29. Kyseinen tuomioistuin tiedusteleo erityisesti, onko erityisesti tuomiosta Ahmed ilmenevillä vaatimuksilla ja kriteereillä, joiden perusteella voidaan todeta, että henkilö on tehnyt direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettun törkeän rikoksen, merkitystä myös, kun ratkaistaan, onko henkilö tehnyt direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettun erityisen törkeän rikoksen.

30. Muistutan, että se, että henkilö on tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta, on välttämätön – muttei sinänsä riittävä – edellytys sille, että jäsenvaltiot voivat käyttää direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettua mahdollisuuttaan peruuttaa pakolaisasema tai direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua mahdollisuuttaan olla myöntämättä sitä.

31. Totean, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tai muualla kyseisessä direktiivissä ei määritellä erityisen törkeän rikoksen käsitettä.

32. On myös todettava, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ei viitata jäsenvaltioiden oikeuteen kyseisessä alakohdassa tarkoitettun käsitteen ”erityisen törkeä rikos” määrittelemiseksi. Sekä unionin oikeuden yhtenäisen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden säännöksen, johon ei sisälly nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sen merkityksen ja ulottuvuuden määrittelemiseksi, sanamuotoa on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti.⁹

33. Totean tässä yhteydessä, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettun erityisen törkeän rikoksen käsitteen itsenäisestä ja yhtenäisestä tulkinnasta ei voi seurata, että jäsenvaltiolle ei jää harkintavaltaa päättää omasta kriminaalipolitiikastaan. Toisin sanoen tarkoituksena ei ole yhtenäistää jäsenvaltioiden kriminaalipolitiikkaa takaoven kautta. Sillä, että mainittua käsitettä tulkitaan itsenäisesti ja yhtenäisesti, pyritään ainoastaan varmistamaan, että direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädettyä edellytystä siitä, että kyse on erityisen törkeästä rikoksesta, arvioidaan jäsenvaltioille yhteisen menetelmän ja yhteisten kriteerien mukaan, jotta voidaan taata, että jäsenvaltioiden mahdollisuuteen peruuttaa pakolaisasema tai olla myöntämättä sitä sovelletaan samoja rajoituksia kaikissa jäsenvaltioissa.

34. Lyhyesti sanottuna tarkoituksena ei ole kieltää sitä, että jäsenvaltiot soveltavat kriminaalipolitiikassaan mahdollisesti erilaisia lähestymistapoja. Tarkoituksena on antaa toimivaltaisille viranomaisille tarvittavat välineet, jotta ne voivat ratkaista jäsenvaltioille yhteisillä perusteilla, onko rikosta pidettävä erityisen törkeänä.

35. On kuitenkin todettava, että koska direktiivissä 2011/95 ei määritellä ilmaisua ”erityisen törkeä rikos”, sitä on tulkittava sen tavanomaisen merkityksen mukaan, joka sillä on yleiskielessä, ottamalla samalla huomioon asiayhteys, jossa sitä käytetään, ja sen säännösten tavoitteet, johon se kuuluu.¹⁰

36. Sanasta ”rikos” totean, että sen on mielestäni ymmärrettävä viittavan yleisesti asianomaisen jäsenvaltion rikoslainsäädännössä lainvastaisiksi säädettyihin tekoihin eikä sillä viitata ainoastaan tiettyihin lainvastaisten tekojen ryhmiin.

⁹ Ks. mm. tuomio Ahmed (36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 31.3.2022, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl ym. (Turvapaikanhakijan määrääminen tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon) (C-231/21, EU:C:2022:237, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 12.1.2023, TP (Julkisen televisioaseman audiovisuaalisen aineiston leikkaaja) (C-356/21, EU:C:2023:9, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁰ Ks. mm. tuomio 12.1.2023, TP (Julkisen televisioaseman audiovisuaalisen aineiston leikkaaja) (C-356/21, EU:C:2023:9, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37. On itse asiassa niin, että erottelukriteeri, jonka perusteella erityisen törkeän rikoksen käsitteen ulottuvuus on rajattavissa, liittyy kyseisen lainvastaisen teon vakavuuteen. Näin ollen jäsenvaltiot voivat käyttää mahdollisuuttaan peruuttaa pakolaisasema tai olla myöntämättä sitä vain erityisen törkeiden rikosten perusteella.

38. Ilmaisun ”erityisen törkeä” tavanomaisesta merkityksestä on todettava, että yleiskielessä kyseisellä ilmaisulla viitataan rikoksen niin merkittävään törkeyteen, että rikosta voidaan pitää laajuudeltaan epätyypillisenä tai harvinaisena ja siis poikkeuksellisenä. Kyseisellä ilmaisulla tarkoitetaan siis samaa kuin ilmaisuilla ”poikkeuksellisen törkeä”, ”tavattoman törkeä” tai ”äärimmäisen törkeä”.

39. Näin ollen erityisen törkeänä rikoksena on pidettävä rangaistavaksi säädettyä lainvastaista tekoa, joka voidaan tiettyjen erityispiirteidensä perusteella luokitella kaikkein törkeimpien rikosten ryhmään.

40. Näin ollen tulkitsen, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna erityisen törkeänä rikoksena on pidettävä rangaistavaksi säädettyä lainvastaista tekoa, jota pidetään poikkeuksellisen törkeänä jäsenvaltiossa, joka aikoo käyttää mahdollisuuttaan peruuttaa pakolaisasema tai olla myöntämättä sitä.

41. Mainitun säännöksen asiayhteys tukee mielestäni tätä ensimmäistä tulkintani osaa.

42. Totean tässä yhteydessä, että säännöksen asiayhteyden perusteella kyseistä säännöstä on tulkittava suppeasti.

43. Muistutan nimittäin, että pakolaisasema on myönnettävä henkilölle, joka täyttää unionin oikeudessa vahvistetut vähimmäisvaatimukset. Siten direktiivin 2011/95 13 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on myönnettävä pakolaisasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka kyseisen direktiivin II ja III luvun mukaisesti täyttää pakolaisaseman myöntämisen edellytykset.

44. Direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ja 14 artiklan 5 kohdassa säädetään pakolaisaseman peruuttamisen ja myöntämättä jättämisen peruste, joka muodostaa poikkeuksen kyseisen direktiivin 13 artiklassa säädetystä pääsäännöstä ja jonka vaikutuksena on rajoittaa kyseisen direktiivin VII luvussa säädettyjä oikeuksia ja etuja. Kyseistä perustetta peruuttaa pakolaisasema tai olla myöntämättä sitä on siis mielestäni poikkeussääntönä tulkittava suppeasti, mikä tarkoittaa, että sitä voidaan soveltaa vain, jos toimivaltainen viranomaisen osoittaa, että asianomainen kolmannen maan kansalainen on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla rikoksesta, jota on pidettävä poikkeuksellisen törkeänä.

45. Tätä tulkintaa tukee mielestäni säännöksen vertailu direktiivin 2011/95 muihin säännöksiin. Siten totean, että direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa pakolaisaseman poissulkemisperusteeksi on säädetty se, että henkilö on tehnyt ”törkeän muun kuin poliittisen rikoksen”, ja direktiivin 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa toissijaisen suojeluaseman poissulkemisperusteeksi on säädetty se, että henkilö on tehnyt ”törkeän rikoksen”. On ilmeistä, että kun unionin lainsäätäjät on direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa käyttänyt ilmaisua ”erityisen törkeä rikos”, sen tarkoituksena on selvästi ollut rajoittaa kyseisen säännöksen soveltamisalaa edellyttämällä paitsi sitä, että säännöksessä tarkoitettuna rikoksen on oltava

törkeämpi kuin edellytetään poissulkemisperusteiden osalta, myös sitä, että kyseessä poikkeuksellinen törkeys. Huomautan lisäksi, että unionin lainsäätäjä on käyttänyt ilmaisua ”erityisen törkeä” eikä ilmaisua ”erittäin törkeä”.

46. Lisäksi on todettava, että vastaavasti kuin unionin tuomioistuin on todennut direktiivin 2011/95 21 artiklan 2 kohdassa säädetyistä vastaavasta perusteesta, jonka nojalla pakolainen voidaan palauttaa, on katsottava, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa asetetaan pakolaisaseman peruuttamiselle ankarat edellytykset, koska erityisesti ainoastaan pakolaisen, joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu ”erityisen törkeästä rikoksesta”, voidaan katsoa olevan ”yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa”.¹¹ Nämä ankarat edellytykset ovat oikeasuhteisia niihin merkittäviin seurauksiin nähden, joita pakolaisaseman peruuttamisella tai myöntämättä jättämisellä on, eli siihen, että asianomainen henkilö ei saa – tai hänellä ei enää ole – kaikkia tämän direktiivin VII luvussa esitettyjä oikeuksia ja etuja, koska ne liittyvät tähän asemaan.¹²

47. Tulkinta, jonka mukaan direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan ja 14 artiklan 5 kohdan soveltamisala kattaa ainoastaan poikkeuksellisen törkeinä pidettävät rikokset, on mielestäni myös johdonmukainen, kun otetaan huomioon se, miten on tulkittu Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohtaa, jossa määrätään muun muassa, että pakolainen, ”joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen – – maassa[, jossa hän on,]” ei voi vedota palauttamiskiellon periaatteeseen. Huomautan tässä yhteydessä, että vaikka tällä määräyksellä on eri kohde, koska siinä määrätään poikkeuksista palauttamiskiellon periaatteeseen, on selvää, että unionin lainsäätäjä on käyttänyt kyseistä määräystä lähteenään, kun se on säätänyt pakolaisaseman peruuttamisen tai myöntämättä jättämisen perusteista direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa. Mielestäni on siis asianmukaista ottaa huomioon se, miten Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohtaa on tulkittava, sillä Geneven yleissopimus on – kuten direktiivin 2011/95 johdanto-osan 4, 23 ja 24 perustelukappaleesta ilmenee – pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi.¹³

48. Katson yleisemmin, että koska direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitettujen tilanteiden, joissa jäsenvaltiot voivat peruuttaa pakolaisaseman tai olla myöntämättä sitä, vastaavat olennaisilta osin niitä tilanteita, joissa jäsenvaltiot voivat palauttaa pakolaisen mainitun direktiivin 21 artiklan 2 kohdan ja Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan nojalla, näissä säännöksissä mainittuja perusteita on tulkittava samalla tavalla.

49. Minusta näyttää siltä, että Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohtaa tulkitaan samalla tavalla kuin ehdotan, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaakin tulkittaisiin, eli siten, että erityisen törkeänä rikoksena on pidettävä rikosta, jota on pidettävä poikkeuksellisen törkeänä.

¹¹ Ks. tuomio 24.6.2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 72 kohta).

¹² Ks. tuomio 14.5.2019, M ym. (Pakolaisaseman peruuttaminen) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 99 kohta).

¹³ Ks. mm. tuomio 14.5.2019, M ym. (Pakolaisaseman peruuttaminen) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Siitä, että direktiivin 2011/95 säännöksiä on tulkittava niin, että Geneven yleissopimusta noudatetaan, ks. myös tuomio Ahmed (41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50. Sanasta ”rikos” olen jo todennut, että tällä sanalla voi olla erilaisia merkityksiä kansallisissa oikeusjärjestyksissä, kuten Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan tulkittamisen yhteydessä on korostettu.¹⁴ Se, voidaanko kyseistä määräystä soveltaa, ei siis riipu siitä, miten teko, josta henkilö on tuomittu, luokitellaan kansallisessa rikosoikeudessa, vaan määräystä voidaan soveltaa, jos todetaan, että kyse on ”erityisen törkeästä” teosta, jota pidetään erityisen törkeänä myös kyseisessä rikosoikeudessa.¹⁵

51. Lisäksi on saatettu korostaa Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan soveltamisen poikkeuksellisuutta.¹⁶ Siten erityisen törkeitä rikoksia on pidetty törkeiden rikosten alaryhmänä, josta on kyse vain ”poikkeuksellisesti”.¹⁷ Se, että Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että henkilö on tehnyt ”erityisen törkeän rikoksen”, on – kun otetaan huomioon, että ilmaisu rajoittaa määräyksen soveltamisalaa – johdonmukaista suhteessa siihen, että kynnyksen soveltaa kyseistä kohtaa on oltava erityisen korkea, koska siinä määrätään poikkeuksesta palauttamiskiellon periaatteeseen.¹⁸

52. Direktiivin 2011/95 päätavoite, jona on varmistaa se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen, ja se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa,¹⁹ tukee mielestäni niin ikään tulkintaa, jonka mukaan direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan ja 14 artiklan 5 kohdan soveltamisala kattaa ainoastaan poikkeustapaukset eli niitä voidaan soveltaa vain, kun on kyse teoista, joista kyseisessä jäsenvaltiossa määrätään kaikkein ankarimmat rangaistukset ja joita pidetään siinä kaikkein törkeimpinä rikollisuuden muotoina.

53. Tämän todettuani seuraavaksi on syytä tarkastella kysymystä siitä, minkä menetelmän ja minkä kriteerien perusteella jäsenvaltiot voivat todeta, että kyse on direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettusta erityisen törkeästä rikoksesta.

54. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on esitetty eräitä toteamuksia, joita voidaan mielestäni pitkälti soveltaa analogisesti tässä yhteydessä mutta joita on kuitenkin syytä täydentää.

¹⁴ Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdasta ks. ”The refugee Convention, 1951: the Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr Paul Weis”, s. 246, joka on saatavilla osoitteessa:

<https://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html>. Kirjoittaja toteaa, että ”rikollisuudesta on todettava, että sanaa ’rikokset’ ei tule ymmärtää jonkin rikoslain mukaisessa teknisessä merkityksessä, vaan sillä tarkoitetaan vain törkeää rangaistavaksi säädettyä lainvastaista tekoa” (vapaa käännös). Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan b alakohdasta ks. myös Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön (jäljempänä HCR), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 155 kohta, s. 36, jossa todetaan, että ”sanalla ’rikos’ on eri konnotaatioita eri oikeusjärjestyksissä. Eräissä maissa rikoksella tarkoitetaan ainoastaan törkeitä lainvastaisia tekoja. Muissa maissa sama sana voi kattaa kaikenlaiset teot aina näpistyksestä murhaan” (vapaa käännös).

¹⁵ Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdasta ks. HCR:n kansainvälisen suojelun osaston vuonna 1997 julkaisemat kyseistä yleissopimusta koskevat huomautukset, jotka ovat saatavilla osoitteessa: <https://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf> (s. 142). Tästä näkökulmasta ero yhtäältä Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan ranskankielisen version, jossa käytetään sanoja ”crime ou délit”, ja toisaalta sen englanninkielisen version, jossa käytetään sanaa ”crime”, välillä on merkityksetön, sillä merkitystä on ennen kaikkea sillä, että henkilö on tuomittu rangaistavaksi säädetystä lainvastaisesta teosta, jota on pidettävä erityisen törkeänä.

¹⁶ Ks. Grahl-Madsen, A., ”Expulsion of Refugees” teoksessa Macalister-Smith, P. ja Alfredsson, G. (toim.), *The Land Beyond: Collected Essays on Refugee Law and Policy*, Martinus Nijhoff Publishers, Haag, 2001, s. 7–16. Kirjoittajan mukaan ”on varmaa, että pakolaisen palauttaminen [Geneven yleissopimuksen] 33 artiklan nojalla on poikkeuksellinen toimenpide, johon voidaan ryhtyä vain poikkeuksellisissa olosuhteissa” (vapaa käännös) (s. 14).

¹⁷ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 14 mainittu *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, s. 36, 154 kohta.

¹⁸ Ks. Chetail, V., ”Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international”, teoksessa *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruylant, Bryssel, 2001, s. 3–61, erityisesti s. 44.

¹⁹ Ks. direktiivin 2011/95 johdanto-osan 12 perustelukappale.

55. Sovellettavasta *menetelmästä* on todettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi vedota direktiivin 2011/95 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja tämän direktiivin 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa – jotka koskevat sitä, että kansainvälisen suojelun hakija on tehnyt ”törkeän rikoksen” – säädettyyn poissulkemisperusteeseen vasta sen jälkeen, kun se on arvioinut kussakin yksittäistapauksessa tiedossaan olevat täsmälliset tosiseikat sen ratkaisemiseksi, onko olemassa vakavaa aihetta olettaa, että haetun aseman saamisen edellytykset muuten täyttävän henkilön tekemät teot kuuluvat mainitun poissulkemisperusteen alaan, ja kyseessä olevan lainvastaisen teon törkeyden arviointi edellyttää kaikkien kullekin yksittäistapaukselle ominaisten olosuhteiden kattavaa tutkimista.²⁰

56. Edellä määritelty menetelmä soveltuu mielestäni yhteen sen kanssa, että jäsenvaltiot määrittelevät oikeusvarmuuden nimissä rangaistusten vähimmäistason, jonka perusteella ne voivat käyttää direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettua mahdollisuuttaan peruuttaa pakolaisasema tai direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua mahdollisuuttaan olla myöntämättä sitä.²¹ Jäsenvaltiot voivat myös päättää, että tätä mahdollisuutta voidaan käyttää vain tiettyjen rangaistavaksi säädettyjen lainvastaisten tekojen perusteella. Jäsenvaltioiden on kuitenkin aina varmistettava, ettei kyseistä mahdollisuutta käytetä automaattisesti.²² Näin ollen on aina suoritettava arviointi, jossa otetaan huomioon kaikki yksittäistapaukseen liittyvät olosuhteet, riippumatta siitä, onko jäsenvaltiossa säädetty rangaistusten vähimmäistasosta. Tällaisella arvioinnilla on erityisen paljon merkitystä ja se on erityisen vaikea siksi, että rangaistus määrätään tekijän eikä teon mukaan.²³ Muutenkin tietty rikosoikeudellinen tunnusmerkistö voi kattaa hyvin erilaisia menettelytapoja, joiden törkeysaste voi vaihdella.

57. Katson, että rikostuomion perusteluilla on ratkaisevaa merkitystä, kun edellytetty arviointi suoritetaan. Näin ollen on tutkittava, onko tuomioistuin, joka on tuominnut asianomaisen henkilön rikoksesta, pitänyt tekoa törkeänä vai erityisen törkeänä, ja mihin seikkoihin kyseinen tuomioistuimen arviointi on perustunut.

58. Kuten olen edellä todennut, tässä asiassa ei siis pidä määritellä unionin tasolla, milloin rikos on niin törkeä, että sitä voidaan pitää erityisen törkeänä, sillä tämä olisi ristiriidassa paitsi sen kanssa, että jäsenvaltioiden kriminaalipolitiikat eroavat toisistaan, myös sen menetelmän kanssa, jonka mukaisesti edellytetään, että toimivaltaiset viranomaiset tutkivat kaikki kullekin yksittäistapaukselle ominaiset olosuhteet.

²⁰ Ks. mm. tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi) (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 154 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 22.9.2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (C-159/21, EU:C:2022:708, 92 kohta).

²¹ Osassa jäsenvaltioista on säädetty erilaisia tällaista vähimmäistasoa koskevia kriteerejä, kun taas osassa jäsenvaltioista on päätetty arvioida asiaa aina yksittäistapauksittain. Ks. mm. komission kertomus, jonka otsikko on ”Evaluation of the application of the recast Qualification Directive (2011/95/EU)”, 2019, s. 135, ja joka on saatavilla osoitteessa: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/feb/eu-ceas-qualification-directive-application-evaluation-1-19.pdf>. Niiden jäsenvaltioiden osalta, joiden oikeusjärjestyksissä on säädetty rangaistusten vähimmäistasosta, komissio viittaa tällaisena vähimmäistasona kolmesta kymmeneen vuoden vankeusrangaistuksiin.

²² Kuten komissio toteaa perustellusti kirjallisissa huomautuksissaan, unionin tuomioistuimen direktiiviä 2011/95 koskevassa oikeuskäytännössä on vakiintuneesti hylätty automaattisuus ja siinä on korostettu tarvetta suorittaa tapauskohtainen arviointi kaikkien merkityksellisten olosuhteiden perusteella: ks. mm. tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 87, 88, 93 ja 94 kohta); tuomio 24.6.2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 86–89 kohta); tuomio Ahmed (48–50 kohta) ja tuomio 22.9.2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ym. (C-159/21, EU:C:2022:708, 80, 81 ja 92 kohta).

²³ Ks. em. ”The refugee Convention, 1951: the Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr Paul Weis”, s. 246.

59. Lisäksi on niin, kuten komissio on todennut, että koska aineellista rikosoikeutta on yhdenmukaistettu vain rajoitetusti, jäsenvaltioilla on edelleenkin tiettyä harkintavaltaa määritellä, millaisia tekoja on pidettävä erityisen törkeinä rikoksina direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan soveltamisalalla.

60. Sovellettavista *kriteereistä* totean seuraavaksi, että unionin tuomioistuin on todennut tuomiossaan Ahmed, että tulkintaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on suoritettava arviointi, jossa otetaan huomioon kaikki merkitykselliset seikat, ”tukee Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO)[²⁴] selonteko tammikuulta 2016, jonka otsikko on ’Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU)’ ja jonka 3.2.2 kohdassa, joka koskee direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohtaa, suositetaan, että sen rikoksen vakavuusastetta arvioitaessa, jonka perusteella henkilöltä saatetaan evätä toissijainen suojelu, on otettava huomioon lukuisia eri seikkoja, kuten kyseessä olevan teon luonne, aiheutetut vahingot, rikosvastuun toteamiseksi vireille pannun menettelyn muoto, teosta säädetyn seuraamuksen luonne ja kysymys siitä, onko suurin osa tuomioistuimista katsonut kyseessä olevan teon täyttävän törkeän rikoksen tunnusmerkistön. [EUAA] viittaa tässä yhteydessä tiettyihin jäsenvaltioiden ylimpien tuomioistuinten antamiin ratkaisuihin”.²⁵

61. Vaikka unionin tuomioistuin on mainitussa tuomiossaan tuonut esiin kriteerejä, joita sovelletaan direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun törkeän rikoksen käsitteen yhteydessä, katson, että kyseisillä kriteereillä on merkitystä myös, kun arvioidaan sitä, onko kyse direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitetusta erityisen törkeästä rikoksesta,²⁶ jolloin kyseisten kriteerien on viitattava siihen, että kyse on poikkeuksellisen törkeästä rikoksesta, jolloin kyse on paljon vakavamman kuin törkeästä rikoksesta.²⁷

62. Huomaatan tässä yhteydessä, että Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan soveltamisen yhteydessä huomioon otettaviin tekijöihin kuuluvat rikoksen luonne, rikoksella tosiasiallisesti aiheutettu vahinko, rikosoikeudellisen menettelyn muoto ja kysymys siitä, pidettäisiinkö kyseistä tekoa törkeänä useimmissa oikeusjärjestyksissä.²⁸

63. Näin ollen katson, että kun pyritään osoittamaan, että kyse on direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitetusta erityisen törkeästä rikoksesta, huomioon on otettava seuraavat kriteerit: rikoksen luonne,²⁹ aiheutetut vahingot,³⁰ kyseistä

²⁴ Nykyään Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA) (ks. Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta 15.12.2021 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/2303 (EUVL 2021, L 468, s. 1)).

²⁵ Ks. tuomio Ahmed (56 kohta).

²⁶ Ks. tältä osin EUAA, *Judicial analysis: Ending international protection*, 2. painos, 2021, s. 62.

²⁷ Esimerkiksi Conseil du contentieux des étrangersin (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) soveltamista kriteereistä ks. Hardy, J. ja Mathues, G. ”Retrait du statut de réfugié pour motifs d’ordre public – ’Constituer un danger pour la société du fait qu’il a été condamné définitivement pour une infraction particulièrement grave’”, *Revue du droit des étrangers*, Association pour le droit des étrangers, Bryssel, 2020, nro 207, s. 5–14, erityisesti s. 6–9.

²⁸ Ks. HCR:n kannanotto Sveitsin valaliiton kansalaisaloitteeseen ”pour le renvoi des criminels étrangers” (initiative sur le renvoi) (aloite ”ulkomaisten rikollisten palauttamiseksi” (palauttamisaloite)), 10.9.2008, 21 kohta, s. 11.

²⁹ Sitä, että kyse on erityisen raa’asta tai julmasta teosta, voidaan pitää seikkana, joka viittaa siihen, että rikos on erityisen törkeä, ja arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös se, onko teko, josta rangaistus on määrätty, ollut tahallinen vai ei.

³⁰ Tällaisina vahinkoina voidaan pitää teon konkreettisia seurauksia yhteiskunnassa eli sitä, millaista ja kuinka merkittävää haittaa rikoksesta on aiheutunut rikoksen uhreille ja laajemmin yhteiskunnalle: teosta yhteiskunnalle aiheutunut häiriö, jonka arvioinnissa otetaan huomioon teon aiheuttamat huolet ja toimenpiteet, jotka on toteutettu niiden lieventämiseksi. Ks. Hinterhofer, H., ”Das ’besonders schwere Verbrechen’ iS des § 6 Abs 1 Z 4 AsylG – Ein konkretisierender Auslegungsvorschlag aus strafrechtlicher Sicht”, *Fremden- und asylrechtliche Blätter: FABL: Jahrgangsband mit Judikatursammlung*, Sramek, Wien, 2009, nro 1, s. 38–41.

henkilöä koskeneen rikosoikeudellisen, tuomioon johtaneen menettelyn muoto, määrätyn rangaistuksen luonne ja pituus³¹ ja kysymys siitä, pitääkö valtaosa tuomioistuimista kyseistä tekoa niin ikään erityisen törkeänä rikoksena.

64. Lisäksi on otettava huomioon tuomiossa Ahmed esitetty unionin tuomioistuimen toteamus, joka koskee rikoksesta säädettyä rangaistusta ja jonka mukaan direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohta on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevan katsotaan tehneen törkeän rikoksen yksinomaan tietystä rikoksesta kyseisen jäsenvaltion oikeudessa säädetyn rangaistuksen perusteella.³² Kyseisessä tuomiossaan unionin tuomioistuin kuitenkin totesi, että seuraamukseen perustuva arviointiperuste on erityisen tärkeä arvioitaessa rikoksen törkeyttä.³³

65. Kun on kyse henkilölle määrätystä eikä vain säädetystä rangaistuksesta, rangaistuksen luonnetta ja pituutta koskevalla kriteerillä on mielestäni oltava vielä suurempi merkitys.³⁴

66. Analogisesti sen kanssa, mitä unionin tuomioistuin on katsonut tuomiossaan Ahmed, totean kuitenkin, että määrättyä rangaistusta koskevaa kriteeriä ei pidä soveltaa yksin ja automaattisena perusteena arvioida, onko rikosta pidettävä erityisen törkeänä. Kuten on rikoksen luonnetta koskevan kriteerin osalta, myös tämän kriteerin lisäksi on arvioitava kaikkia tapauksen olosuhteita, mukaan lukien lainvastaisen teon tekemisen asiayhteyttä ja asianomaisen henkilön menettelytapaa,³⁵ ja tässä arvioinnissa on nojaututtava erityisesti rikostuomion perusteluihin.

67. Koska direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa viitataan lainvoiman saaneeseen tuomioon, on nimittäin katsottava, että kyseisen rikostuomion antanut tuomioistuin on ottanut huomioon kaikki kyseisen tapauksen olosuhteet voidakseen määrätä rangaistuksen, jota se pitää asianmukaisena. Tässä yhteydessä se edellä mainitsemani seikka, että ratkaisevaa merkitystä on rikostuomion perusteluilla ja kyseisen tuomion antaneen rikostuomioistuimen suorittamalla arvioinnilla, perustuu mielestäni eroon, joka vallitsee yhtäältä direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn pakolaisaseman poissulkemisperusteen ja direktiivin 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetyn toissijaisen suojeluaseman poissulkemisperusteen – joissa molemmissa säädetään siitä, että henkilö on ”tehnyt” törkeän rikoksen – ja toisaalta direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn pakolaisaseman peruuttamista ja direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa säädetyn pakolaisaseman myöntämättä jättämistä koskevan perusteen välillä, kun niissä edellytetään, että henkilö on tuomittu ”lainvoiman saaneella tuomiolla”.

³¹ Sillä, onko vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tuomittu ehdollisena vai ei, on mielestäni varmasti merkitystä.

³² Ks. tuomio Ahmed (58 kohta).

³³ Ks. tuomio Ahmed (55 kohta).

³⁴ Ks. rangaistusta koskevasta kriteeristä Kraft, I., ”Article 14, Revocation of, ending of or refusal to renew refugee status”, teoksessa Hailbronner, K. ja Thym, D. (toim.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2. painos, C.H. Beck, München, 2016, s. 1225–1233, erityisesti s. 1231. Kirjoittaja toteaa, että ”Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan soveltamisen yhteydessä rikosta pidetään yleensä erityisen törkeänä, jos henkilö on tuomittu teosta, josta määrätään rangaistuksena pitkä vankeusrangaistus, kuten esimerkiksi murhasta, raiskauksesta, ryöstöstä, tuhopoltosta, kansainvälisestä terrorismista jne.” (vapaa käännös).

³⁵ Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdasta ks. Goodwin-Gill, G. S. ja McAdam, J., *The refugee in international law*, 3. painos, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 239, ja Hathaway, J. C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, s. 413–416.

68. Lisäksi suoritettavan arvioinnin yhteydessä on mielestäni erityisen tärkeää verrata asianomaiselle henkilölle määrättyä rangaistusta laissa kyseisestä lainvastaisesta teosta säädettyyn enimmäisrangaistukseen.³⁶ Lisäksi on tutkittava, miten määrätty rangaistus sijoittuu kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevalle rangaistusasteikolle.³⁷

69. Lisään vielä seuraavat kriteerit, joiden on mielestäni katsottava kuuluvan kriteereihin, joilla on merkitystä, kun arvioidaan, onko rikosta pidettävä poikkeuksellisen törkeänä:

- liittykö tekoon enemmän raskauttavia asianhaaroja vai päinvastoin enemmän lieventäviä asianhaaroja ja
- millaista oikeudellista intressiä rikoksella on loukattu.³⁸

70. Lisäksi on todettava, että direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetään siitä, että pakolainen on ”lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta”.³⁹ Se, että säännöksessä viitataan rikokseen yksikössä, ja se, että säännöstä on tulkittava suppeasti, merkitsevät mielestäni, että tätä pakolaisaseman peruuttamisen tai myöntämättä jättämisen perustetta ei voida soveltaa sen perusteella, että lasketaan yhteen useasta eri rangaistavaksi säädetystä lainvastaisesta teosta tuomitut rangaistukset, kun yhtäkään kyseisistä teoista ei voida erikseen tarkasteltuna pitää erityisen törkeänä rikoksena.⁴⁰

71. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida edellä kuvaamieni menetelmän ja kriteerien perusteella, voiko se luokitella M.A:lle määrätyn tuomion tuomioksi, joka koskee erityisen törkeää rikosta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava huomioon muun muassa M.A:lle määrätyn rangaistuksen – tässä tapauksessa 24 kuukauden pituisen vankeusrangaistuksen – luonne ja ankaruus. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on myös tarkistettava, onko rangaistus määrätty kahdeksan kuukauden osalta ehdollisena, kuten M.A:n ja Alankomaiden hallituksen kirjallisista huomautuksista vaikuttaa ilmenevän.

72. Lisäksi, kuten olen jo todennut, en lähtökohtaisesti pidä kyseenalaisena menetelmää, jonka mukaisesti – Alankomaiden lainsäädännössä – asianomaiselle henkilölle määrätyn vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai toimenpiteen pituutta, tässä tapauksessa kymmentä kuukautta, pidetään rangaistuksen vähimmäistasona, jonka perusteella jäsenvaltio voi käyttää mahdollisuuttaan peruuttaa pakolaisasema tai olla myöntämättä sitä. Osana tätä menetelmää on kuitenkin arvioitava kaikkia kullekin yksittäistapaukselle ominaisia olosuhteita, ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa tämä.

³⁶ Mitä lähempänä tuomitun vankeusrangaistuksen pituus on säädettyä enimmäisrangaistusta, sitä vahvemmat perusteet toimivaltaisella viranomaisella on katsoa, että kyse on erityisen törkeästä rikoksesta (ks. em. Hinterhofer, H.).

³⁷ Jos määrätty rangaistus sijoittuu rangaistusasteikon yläpäähän, tätä voidaan pitää seikkana, joka viittaa siihen, että kyseistä rikosta on pidettävä erityisen törkeänä.

³⁸ On tutkittava, onko rikos kohdistunut omaisuuteen vai ihmisiin: ihmisiin kohdistuvia väkivaltarikoksia voidaan mahdollisesti useammin pitää erityisen törkeinä. Lisäksi sitä, että rikoksesta uutisoidaan mediassa, voidaan pitää seikkana, joka viittaa siihen, että rikoksella on loukattu perustavanlaatuisia oikeudellista intressiä.

³⁹ Kursivointi tässä.

⁴⁰ Ks. em. Hardy, J. ja Mathues, G., joiden mukaan ”*a priori* ei riitä, että henkilö on tuomittu lukuisista teoista, joita ei voida pitää poikkeuksellisen törkeinä, vaikka kyseiset rikokset ovatkin osoitus siitä, että kyseisellä henkilöllä on taipumus vaarantaa yleinen järjestys eikä tätä taipumusta ole saatu kitkettyä” (s. 9). Ks. myös Neusiedler, M., ”Der Asylaberkennungsgrund des ’besonders schweren Verbrechens’”, *Migralex: Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht*, Braumüller, Wien, 2021, nro 1, s. 8–14 ja tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 26 viitattu EUAA:n oikeustieteellinen julkaisu, s. 62, 5.3 kohta.

73. Lisäksi, kuten komissio perustellusti toteaa, olisi mielestäni direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan vastaista, jos Alankomaiden lainsäädännössä sallittaisiin se, että toimivaltainen viranomaislaskee yhteen useita rangaistuksia, jotka on määrätty useista eri rangaistavaksi säädettyistä lainvastaisista teoista, kun se ratkaisee, ylittyykö kyseinen rangaistusten vähimmäistaso. Tässä yhteydessä on mielestäni asianmukaista tehdä ero sen mukaan, säädetäänkö jäsenvaltion rikosoikeudessa rikosten konkurrenssitilanteessa rangaistusten laskemisesta yhteen vai eikö niitä lasketa yhteen vaan määrätään ankarin säädetty rangaistus. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, kumman säännön mukaan M.A:n rangaistus on määrätty, eikä toimivaltainen viranomaisvoi ensin mainitsemissani tilanteissa sillä perusteella, että se laskee yhteen useita rangaistuksia, jotka on määrätty useista lainvastaisista teoista, katsoa, että kyse on mainituksa säännöksessä tarkoitettusta erityisen törkeästä rikoksesta.

V Ratkaisuehdotus

74. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdtaa

on tulkittava siten, että

- säännöksessä tarkoitettuna erityisen törkeänä rikoksena on pidettävä rangaistavaksi säädettyä lainvastaista tekoa, joka on poikkeuksellisen törkeä
- jäsenvaltio voi vedota direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun perusteeseen peruuttaa pakolaisasema tai direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuun perusteeseen olla myöntämättä sitä vasta sen jälkeen, kun se on arvioinut kussakin yksittäistapauksessa tiedossaan olevat täsmälliset tosiseikat sen ratkaisemiseksi, onko olemassa vakavaa aiheutta olettaa, että asianomaisen henkilön tekemät teot kuuluvat mainitun pakolaisaseman peruuttamis- tai epäamisperusteen alaan, ja rikoksen, josta asianomainen henkilö on tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla, poikkeuksellisen törkeyden arviointi edellyttää kaikkien kullekin yksittäistapaukselle ominaisten olosuhteiden kattavaa tutkimista
- kun jäsenvaltio toteaa, että kyse on direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna erityisen törkeästä rikoksesta, sen arvioinnin on perustuttava muun muassa seuraaviin kriteereihin: rikoksen luonne, aiheutetut vahingot, kyseistä henkilöä koskeneen rikosoikeudellisen, tuomioon johtaneen menettelyn muoto, määrätyn rangaistuksen luonne ja pituus – missä yhteydessä jäsenvaltion on verrattava määrättyä rangaistusta kyseisestä lainvastaisesta teosta säädettyyn lakisääteiseen enimmäisrangaistukseen ja tutkittava, miten määrätty rangaistus sijoittuu kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevalle yleiselle rangaistusasteikolle –, kysymys siitä, pitääkö valtaosa tuomioistuinta kyseistä tekoa niin ikään erityisen törkeänä rikoksena, liittyykö tekoon enemmän raskauttavia asianhaaroja vai päinvastoin enemmän lieventäviä asianhaaroja ja millaista oikeudellista intressiä rikoksella on loukattu

- säännös ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään määrätyn rangaistuksen vähimmäiskestosta, jonka täyttyessä rangaistavaksi säädettyä lainvastaista tekoa voidaan pitää direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna erityisen törkeänä rikoksena, kunhan yhtäältä rangaistuksen vähimmäiskeston huomioon ottamisen lisäksi arvioidaan kaikkia kullekin yksittäistapaukselle ominaisia olosuhteita ja kunhan toisaalta säännöstössä ei sallita sitä, että ratkaistaessa, täyttyykö rangaistuksen vähimmäiskesto koskeva edellytys, lasketaan yhteen useita rangaistuksia, jotka on määrätty useista rangaistavaksi säädetystä lainvastaisista teoista, kun yksikään kyseisistä lainvastaisista teoista ei erikseen tarkasteltuna ole mainitussa säännöksessä edellytetyllä tavalla poikkeuksellisen törkeä.