



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

13 päivänä syyskuuta 2018\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Rajat, turvapaikka ja maahanmuutto – Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema – Direktiivi 2011/95/EU – 17 artikla – Toissijaisen suojeluaseman myöntämättä jättäminen – Perusteet – Tuomio törkeästä rikoksesta – Teon vakavuusasteen määrittäminen siitä kansallisessa oikeudessa säädetyn rangaistuksen perusteella – Hyväksyttävyyt – Tapauskohtaisen arvioinnin tarpeellisuus

Asiassa C-369/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Budapestin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari) on esittänyt 29.5.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 16.6.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Shajin Ahmed**

vastaan

**Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit A. Rosas (esittelevä tuomari), C. Toader, A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Shajin Ahmed, edustajanaan G. Győző, ügyvéd,
- Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér, G. Koós ja M. M. Tátrai,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlácil ja A. Brabcová,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään E. Armoët, E. de Moustier ja D. Colas,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään H. S. Gijzen ja K. Bulterman,

\* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

– Euroopan komissio, asiamiehinä A. Tokár ja M. Condou-Durande,  
päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,  
on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9) 17 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa Afganistanin kansalainen Shajin Ahmed on riitauttanut Bevándorlási és Menekültügyi Hivatalin (siirtolais- ja pakolaisasiainvirasto, Unkari), aiemmin Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (siirtolais- ja kansalaisuusasiainvirasto, Unkari; jäljempänä virasto), päätöksen, jolla turvapaikkaviranomainen hylkäsi Ahmedin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Kansainvälinen oikeus*

- 3 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin 28.7.1951 Genevessä (Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)), tuli voimaan 22.4.1954. Yleissopimusta täydennettiin ja muutettiin New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka puolestaan tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus).
- 4 Yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa määritellään ensin pakolaisen käsite, minkä jälkeen sen 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 ihmisyyttä 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 tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin.”

## *Unionin oikeus*

- 5 SEUT 78 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. [Euroopan u]nioni kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan, jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Tämän politiikan on oltava [Geneven yleissopimuksen] sekä muiden asiaan kuuluvien sopimusten mukaista.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, johon sisältyvät:

- a) koko unionissa voimassa oleva yhdenmukainen turvapaikka-asema kolmansien maiden kansalaisille;
- b) yhdenmukainen toissijaisen suojelun asema kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät saa turvapaikkaa unionissa mutta jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua;

--”

- 6 SEUT 78 artiklan 2 kohdan a ja b kohdan nojalla annetulla direktiivillä 2011/95 kumottiin 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 2004/83/EY (EUVL 2004, L 304, s. 12).

- 7 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 3, 4, 8, 9, 12, 23, 24, 33 ja 39 perustelukappale on muotoiltu seuraavasti:

”(3) Eurooppa-neuvosto päätti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu [Geneven yleissopimuksen] täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen --

(4) Geneven yleissopimus [on] pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi.

--

(8) Eurooppa-neuvosto totesi 15 ja 16 päivänä lokakuuta 2008 hyväksytyssä Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksessa, että jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja suojelun myöntämisessä ja sen muodoissa, ja pyysi tekemään uusia aloitteita Haagin ohjelman[, jonka 4.11.2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi ja jossa asetetaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella vuosina 2005–2010 toteutettavat tavoitteet] mukaisen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän viimeistelemiseksi ja sitä kautta entistä korkeampitasoisen suojelun tarjoamiseksi.

(9) Eurooppa-neuvosto totesi [vuonna 2010 hyväksytyssä] Tukholman ohjelmassa pyrkivänsä edelleen päättäväisesti saamaan aikaan viimeistään vuoteen 2012 mennessä yhteisen suojelun ja solidaarisuuden alueen, joka perustuu yhteiseen turvapaikkamenettelyyn ja kansainvälistä suojelua nauttivien henkilöiden yhdenmukaiseen asemaan [SEUT] 78 artiklan mukaisesti.

(12) Tämän direktiivin päätavoitteena on toisaalta varmistaa se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen, ja toisaalta se, että nämä henkilöt saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa.

--

- (23) Olisi laadittava vaatimukset pakolaisaseman määrittelylle ja sisällölle ohjeeksi jäsenvaltioiden toimivaltaisille kansallisille elimille Geneven yleissopimuksen soveltamista varten.
- (24) On tarpeen ottaa käyttöön yhteiset perusteet, joiden mukaisesti turvapaikanhakijoille myönnetään Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitettu pakolaisasema.

--

- (33) Olisi myös laadittava vaatimukset toissijaisen suojeluaseman määrittelylle ja sisällölle. Toissijaisen suojelun olisi täydennettävä Geneven yleissopimuksessa vahvistettua pakolaisten suojelua, ja sen olisi oltava siihen nähden erillinen.

--

- (39) On tarpeen vastata Tukholman ohjelmassa esitettyyn kehotukseen ottaa käyttöön pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukainen asema, ja toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille olisi tarpeellisia ja objektiivisesti perusteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta myönnettävä samoin edellytyksin samat oikeudet ja etuudet, jotka pakolaisille myönnetään tämän direktiivin nojalla.”

- 8 Direktiivin 2011/95 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- a) ’kansainvälisellä suojelulla’ pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa, sellaisina kuin ne on määritelty e ja g alakohdassa;

--

- f) ’henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua’, kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kansalaisuudettoman henkilön ollessa kyseessä entiseen pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä 15 artiklassa määriteltyä vakavaa haittaa, ja jota 17 artiklan 1 ja 2 kohta ei koske ja joka on kykenemätön tai sellaisen vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan;

- g) ’toissijaisella suojeluasemalla’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista jäsenvaltiossa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua;

--”

- 9 Direktiivin 2011/95 III luvussa, jonka otsikko on ”Määrittelemisen pakolaiseksi” olevan 12 artiklan, jonka otsikko on ”Poissulkeminen”, 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. 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; erityisen raa'at teot voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi, vaikka niillä väitettäisiin olleen poliittiset päämäärät;
- c) syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan[, joka allekirjoitettiin San Franciscossa 26.6.1945,] johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti.
3. Edellä olevaa 2 kohtaa sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.”
- 10 Direktiivin 2011/95 IV luvussa olevan 14 artiklan, jonka otsikko on ”Pakolaisaseman peruuttaminen, lakkauttaminen tai uusimatta jättäminen”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Jäsenvaltiot voivat peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen pakolaiselle myöntämän aseman, kun
- a) on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on;
- b) hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta.”
- 11 Direktiivin 2011/95 V lukuun, jonka otsikko on ”Määrittelemisen henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua”, on sijoitettu sen 17 artikla, jonka otsikko on ”Poissulkeminen” ja jossa säädetään seuraavaa:
- ”1. Kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä ei katsota henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua, jos on perusteltua syytä olettaa, 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 rikoksen;
- c) syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti;
- d) vaaraksi sen jäsenvaltion yhteiskunnalle tai turvallisuudelle, jossa hän on.
2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.
3. Jäsenvaltio voi katsoa, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ei voi saada toissijaista suojelua, jos hän on ennen asianomaiseen jäsenvaltioon pääsyään tehnyt yhden tai useamman 1 kohdan soveltamisalaan kuulumattoman rikoksen, josta voitaisiin määrätä vankeusrangaistus, jos se olisi tehty kyseisessä jäsenvaltiossa, ja jos hän on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia.”

### **Unkarin oikeus**

- 12 Turvapaikkaoikeudesta vuonna 2007 annetun lain nro LXXX (menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény; Magyar Közlöny 2007/83; jäljempänä turvapaikkalaki) 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ulkomaalaista, jota koskee jokin Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D, E tai F kohdassa olevista poissulkemisperusteista, ei voida tunnustaa pakolaiseksi.

2. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan b alakohtaa sovellettaessa törkeäksi ei-poliittiseksi rikokseksi katsotaan teko – kun otetaan huomioon kaikki siihen liittyvät olosuhteet, kuten rikoksella tavoiteltu päämäärä, rikoksen tekotapa ja sitä tehtäessä käytetyt välineet tai välineet, joita on ollut tarkoitus käyttää –, jonka luonne yleisesti oikeudenvastaisena tekona on ensisijainen suhteessa teon poliittiseen luonteeseen ja josta on Unkarin lainsäädännössä säädetty seuraamukseksi vähintään viiden vuoden mittainen vapaudenmenetys.”

- 13 Turvapaikkalain 11 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Turvapaikkaviranomainen peruuttaa pakolaisaseman, jos pakolainen tuomitaan lainvoimaisella tuomiolla rikoksesta, josta on säädetty seuraamukseksi vähintään viiden vuoden mittainen vapaudenmenetys.”

- 14 Turvapaikkalain 15 §:ssä säädetään toissijaisen suojeluaseman poissulkemisperusteista seuraavaa:

”Toissijaista suojeluasemaa ei voida myöntää ulkomaalaiselle

- a) jonka osalta on perusteltua syytä katsoa, että
- aa) hän on syyllistynyt rikokseen rauhaa vastaan, sotarikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, sellaisina kuin tällaiset teot on määritelty kansainvälisen oikeuden asiakirjoissa
  - ab) hän on syyllistynyt sellaiseen rikokseen, josta on Unkarin lainsäädännössä säädetty seuraamukseksi vähintään viiden vuoden vapaudenmenetys
  - ac) hän on syyllistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaiseen rikokseen

- b) hänen oleskelunsa Unkarissa on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle.”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys**

- 15 Virasto myönsi Shajin Ahmedille pakolaisaseman 13.10.2000 sillä perusteella, että hän oli vaarassa joutua vainon kohteeksi alkuperämaassaan, koska hänen isänsä oli ollut Najibullahin valtakaudella korkea-arvoisen upseerin asemassa.
- 16 Ahmedia vastaan oli pantu Unkarissa tämän jälkeen vireille rikosoikeudenkäynti, jonka aikana hän oli esittänyt vaatimuksen siitä, että Afganistanin islamilaisen tasavallan konsulaatille toimitetaan hänen tilanteestaan kaikki tiedot.
- 17 Virasto katsoi, että sen suojelupyynnön perusteella, jonka Ahmed oli vapaaehtoisesti esittänyt alkuperämaalleen, voitiin katsoa, ettei vainotuksi joutumisen vaaraa enää ollut, ja otti hänen pakolaisasemansa viran puolesta uudelleen tarkasteltavaksi vuonna 2014.
- 18 Fővárosi Ítéltábla (Budapestin alueen ylioikeus, Unkari) tuomitsi Ahmedin 21.5.2014 antamallaan lainvoimaisella tuomiolla tapon yrityksestä kahden vuoden mittaiseen vankeusrangaistukseen ja määräsi hänelle neljän vuoden mittaisen kiellon osallistua julkiseen toimintaan. Budapest Környéki

Törvényszék (Budapestin alueen alioikeus, Unkari) tuomitsi hänet törkeän kiristyksen yrityksestä neljän vuoden mittaiseen vankeusrangaistukseen ja määräsi hänelle kolmen vuoden mittaisen kiellon osallistua julkiseen toimintaan.

- 19 Virasto peruutti 4.11.2014 tekemällään päätöksellä Ahmedin pakolaisaseman turvapaikkalain 11 §:n 3 momentin perusteella.
- 20 Ahmed teki 30.6.2015 uuden hakemuksen pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman saamiseksi. Virasto hylkäsi hakemuksen 9.12.2015 tekemällään päätöksellä.
- 21 Ahmed valitti tästä päätöksestä Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságiin, joka hyväksyi valituksen ja määräsi viraston aloittamaan uuden hallintomenettelyn.
- 22 Virasto hylkäsi tässä uudessa menettelyssä 10.10.2016 tekemällään päätöksellä Ahmedin hakemuksen niin pakolaisaseman kuin toissijaisen suojeluaseman myöntämisen osalta todeten kuitenkin, että palauttamiselle oli este. Se katsoi, ettei Ahmedille voitu myöntää toissijaista suojeluasemaa turvapaikkalaissa tarkoitetun poissulkemisperusteen vuoksi, sillä tämä oli syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty seuraamukseksi vähintään viiden vuoden mittainen vapaudenmenetys. Virasto oli tässä yhteydessä ottanut huomioon Ahmedille määrättyt seuraamukset sellaisina kuin ne käyvät ilmi edellä 18 kohdassa mainituista tuomioista.
- 23 Ahmed valitti tästä päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságiin siltä osin kuin virasto oli hylännyt hänen vaatimuksensa toissijaisen suojeluaseman saamiseksi.
- 24 Ahmedin mukaan kansallisella lainsäädännöllä viedään sen soveltamisesta vastaavilta viranomaisilta ja näiden päätösten lainmukaisuutta valvovalta tuomioistuimilta kaikki harkintavalta, kun siinä säädetään suojeluaseman poissulkemisen perusteeksi se, että henkilö on tehnyt rikoksen, josta voidaan Unkarin oikeuden mukaan määrätä seuraamukseksi viiden vuoden mittainen vankeusrangaistus. Hänen mukaansa suojeluaseman poissulkemisperusteita koskevan direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa käytetty ilmaisu ”tehnyt törkeän rikoksen” merkitsee velvollisuutta arvioida kaikki kyseessä olevaa yksittäistapausta koskevat olosuhteet.
- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin sen, että Unkarin lainsäädännön mukaan yksi ja sama arviointiperuste eli se, että henkilön on tuomiolla todettu ”syyllistyneen rikokseen, josta on Unkarin lainsäädännössä säädetty seuraamukseksi vähintään viiden vuoden mittainen vapaudenmenetys”, kelpaa perusteeksi sekä pakolaisaseman peruuttamiselle, niin kuin turvapaikkalain 11 §:n 3 momentissa säädetään, että toissijaisen suojeluaseman poissulkemiselle, kuten turvapaikkalain 15 §:n a kohdan ab alakohdasta käy ilmi. Direktiivissä 2011/95 säädetään sitä vastoin eri arviointiperusteista sen mukaan, onko kyse pakolaisaseman peruuttamisesta vai toissijaisen suojeluaseman myöntämättä jättämisestä.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tämän osalta, että kun kyse on pakolaisaseman peruuttamisesta, direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa on käytetty arviointiperusteena asianomaisen tuomitsemista ”erityisen törkeästä rikoksesta”, minkä taustalla on se, että tuomittu henkilö on ilmeisellä tavalla vaarallinen asianomaisen jäsenvaltion yhteiskunnalle, kun taas sen 17 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan toissijaisen suojeluaseman poissulkeminen perustuu ”törkeän rikoksen” tekemiseen, mikä merkitsee sitä, että nämä rikolliset teot eivät ole yhtä vakavia kuin ne, joita direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitetaan.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Unkarin oikeuteen otettu arviointiperuste, jossa huomioon otetaan säädetyn rangaistuksen pituus, ei ole sellainen, että sen perusteella voitaisiin arvioida sen rikoksen vakavuusastetta, johon tosiasiallisesti on syyllistytty.

- 28 Jos törkeän rikoksen käsite määriteltäisiin yksinomaan siitä säädetyn rangaistuksen perusteella, kaikki lainvastaiset teot, joista voidaan Unkarin lainsäädännön mukaan määrätä vähintään viiden vuoden mittainen vapaudenmenetys – mukaan lukien kaikki sellaiset lainvastaiset teot, joista määrättävä ankarin mahdollinen seuraamus on viiden vuoden mittainen vapaudenmenetys –, olisi siis katsottava automaattisesti törkeiksi. Lisäksi poissulkemisperusteessa, joka olisi kytketty säädettyyn seuraamukseen, ei voitaisi ottaa huomioon sitä, että rangaistuksen täytäntöönpanoa voidaan lykätä.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdassa ja 17 artiklan 1 kohdassa käytetyissä muotoiluissa edellytetään kaikkien kyseessä olevaa yksittäistapausta koskevien olosuhteiden sekä tässä tapauksessa tuomioistuimen rikosasiassa antaman ratkaisun tarkkaa arviointia.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tämän vuoksi tarvitsevansa selvennystä toissijaisen suojeluaseman poissulkemista koskevan direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkintaan erityisesti suhteessa tulkintaan, jonka unionin tuomioistuin on omaksunut pakolaisaseman poissulkemista koskevan direktiivin 2004/83 12 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdasta, joista on tullut direktiivin 2011/95 12 artiklan 2 kohdan b ja c alakohta, 9.11.2010 antamassaan tuomiossa B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 87 kohta), jonka mukaan jäsenvaltion toimivaltainen viranomais voi soveltaa tätä säännöstä vasta sen jälkeen, kun se on arvioinut kussakin yksittäistapauksessa sen tiedossa olevat täsmälliset tosiseikat sen ratkaisemiseksi, onko olemassa vakavaa aiheutta epäillä, että teot, jotka kyseinen henkilö, joka muuten täyttää pakolaisaseman saamisen edellytykset, on tehnyt, kuuluvat jommankumman tässä säännöksessä säädetyn poissulkemisperusteen soveltamisalaan.
- 31 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Seuraako [direktiivin 2011/95] 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetystä määritelmästä ’tehnyt törkeän rikoksen’, että tietyn jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyä seuraamusta tietystä rikoksesta voidaan pitää yksinomaisena arviointiperusteena ratkaistaessa sitä, onko suojelua hakeva henkilö syyllistynyt rikokseen, jonka perusteella oikeus toissijaiseen suojeluun on suljettavissa pois?”

### **Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu**

- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa kysymyksellään vastauksen asiallisesti siihen, onko direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan toissijaista suojelua hakevan katsotaan ”tehneen” tässä säännöksessä tarkoitettulla tavalla ”törkeän rikoksen”, mikä voi sulkea pois oikeuden toissijaiseen suojeluun, yksinomaan tietystä rikoksesta kyseisen jäsenvaltion oikeudessa säädetyn rangaistuksen perusteella.
- 33 Tämän osalta on tuotava esiin se, että direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa olevaa käsitettä ”törkeä rikos” ei ole direktiivissä määritelty, eikä siinä ole myöskään nimenomaista viittausta kansalliseen oikeuteen käsitteen sisällön ja ulottuvuuden määrittelemiseksi.
- 34 Näin on myös pakolaisaseman peruuttamista koskevan direktiivin 2011/95 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa käytetyn käsitteen ”erityisen törkeä rikos” osalta ja pakolaisaseman poissulkemista koskevan direktiivin 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa käytetyn käsitteen ”törkeä muu kuin poliittinen rikos” osalta.
- 35 Tšekin ja Unkarin hallitukset väittävät, että koska unionin lainsäätäjä ei ole määritellyt törkeän rikoksen käsitettä asiayhteydessä, jossa on kyse kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista, tämän käsitteen määrittely kuuluu jäsenvaltioiden lainsäätäjille. Ahmed, Ranskan ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio väittävät sitä vastoin, että kun kyse on kansainvälistä suojelua koskevista



- hakemuksista, tätä käsitettä on tulkittava ottamalla huomioon pakolaisia koskevat unionin oikeuden tavoitteet ja yleiset periaatteet ja että direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on näin ollen tulkittava Geneven yleissopimuksen ja erityisesti sen 1 artiklan F kohdan b alakohdan ja direktiivin 2011/95 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan, jossa toistetaan mainitun yleissopimuksen määräyksen pääasiallinen sisältö, valossa.
- 36 Tämän osalta on heti todettava, että sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoiteltu päämäärä, jonka osa se on (ks. vastaavasti tuomio 28.7.2016, JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, 35–37 kohta; tuomio 26.7.2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, 38 kohta ja tuomio 12.4.2018, A ja S, C-550/16, EU:C:2018:248, 41 kohta).
- 37 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan yhtenä direktiivin päätavoitteista on varmistaa se, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen. Lisäksi SEUT 78 artiklan 1 kohdasta seuraa, että yhteisen politiikan, jonka unioni kehittää turvapaikka-asioissa sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevissa asioissa ja jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen, on oltava Geneven yleissopimuksen mukaista.
- 38 Tässä yhteydessä on syytä todeta, että direktiivillä 2011/95 – aivan kuin direktiivillä 2004/83 – säännellään kansainvälistä suojelua koskevan käsitteen puitteissa kahta erillistä suojelujärjestelmää eli yhtäältä pakolaisasemaa ja toisaalta toissijaista suojeluasemaa (ks. direktiivin 2004/83 osalta tuomio 8.5.2014 N., C-604/12, EU:C:2014:302, 26 kohta).
- 39 Kuten direktiivin 2011/95 johdanto-osan 6 ja 33 perustelukappaleesta käy ilmi, toissijaisen suojelun tavoitteena on täydentää suojelua, joka pakolaisille turvataan Geneven yleissopimuksella (tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 31 kohta).
- 40 Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 4, 23 ja 24 perustelukappaleesta käy ilmi, että Geneven yleissopimus on pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi ja että direktiivissä olevat säännökset, jotka koskevat pakolaisaseman myöntämisen edellytyksiä ja sen sisältöä, on annettu, jotta jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista autettaisiin soveltamaan kyseistä yleissopimusta yhteisten käsitteiden ja perusteiden mukaisesti (tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Unionin tuomioistuin on useita kertoja todennut, että tämän direktiivin säännöksiä, aivan kuten direktiivin 2004/38 säännöksiä, on siis tulkittava direktiivin systematiikan ja tarkoituksen valossa sekä niin, että Geneven yleissopimusta ja muita SEUT 78 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja asioita koskevia sopimuksia noudatetaan (tuomio 9.11.2010, B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 78 kohta; tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 29 kohta ja tuomio 31.1.2017, Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, 42 kohta).
- 42 Vaikka nämä seikat ovat Geneven yleissopimukseen liittyviltä osin merkityksellisiä ainoastaan pakolaisaseman myöntämisedellytysten ja tämän aseman sisällön osalta, koska kyseisen yleissopimuksen mukaista järjestelmää sovelletaan vain pakolaisiin eikä toissijaista suojelua saaviin henkilöihin, direktiivin 2011/95 johdanto-osan 8, 9 ja 39 perustelukappaleesta käy kuitenkin ilmi, että unionin lainsäätäjät on halunnut ottaa käyttöön yhdenmukaisen aseman kaikkia kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä varten (ks. vastaavasti tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 31 ja 32 kohta).

- 43 Toissijaisen suojeluaseman poissulkemisperusteiden osalta on todettava, että unionin lainsäätäjät on nojautunut tältä osin pakolaisiin sovellettaviin sääntöihin ulottaakseen ne mahdollisuuksien mukaan toissijaista suojelua saaviin henkilöihin.
- 44 Direktiivin 2011/95 17 artiklan, joka koskee toissijaisen suojelun myöntämättä jättämistä, 1 kohdan a–c alakohdan säännökset ovat näet osin samankaltaiset kuin tämän direktiivin 12 artiklan, joka koskee pakolaisaseman myöntämättä jättämistä ja johon on otettu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan a–c alakohdan määräysten pääasiallinen sisältö, 2 kohdan a–c alakohdan säännökset.
- 45 Direktiivin 2011/95, aivan kuin direktiivin 2004/83, valmisteluasiakirjoista (ks. 30.10.2001 annetun komission direktiiviehdotuksen (KOM(2001) 510 lopullinen) perustelujen 4.5 ja 7 kohta (EUVL 2002, C 51 E, s. 325) ja 21.10.2009 annettu komission direktiiviehdotus (KOM(2009) 551 lopullinen)) käy ilmi, että direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan a–c alakohta perustuu unionin lainsäätäjän tarkoitukseen ottaa käyttöön toissijaisen suojelun osalta samankaltaiset poissulkemisperusteet kuin ne, joita sovelletaan pakolaisiin.
- 46 Vaikka nämä poissulkemisperusteet rakentuvatkin ”törkeän rikoksen” käsitteen ympärille, direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetyn poissulkemisperusteen soveltamisala on laajempi kuin Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan b alakohdassa määrätyn ja direktiivin 2011/95 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn pakolaisasemaa koskevan poissulkemisperusteen soveltamisala.
- 47 Viimeksi mainitussa säännöksessä pakolaisaseman poissulkemisperusteeksi on otettu törkeä, muu kuin poliittinen rikos, joka on tehty turvapaikkamaan ulkopuolella ennen kuin asianomainen henkilö otettiin maahan pakolaisena, kun taas direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetyssä toissijaisen suojelun poissulkemisperusteessa tarkoitetaan yleisemmin törkeää rikosta, eikä sitä ole rajattu maantieteellisesti, ajallisesti eikä kyseessä olevien rikosten luonteen perusteella.
- 48 On muistettava, että unionin tuomioistuin katsoi 9.11.2010 antamassaan tuomiossa B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 87 kohta), että direktiivin 2004/83 12 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdan, joista on tullut direktiivin 2011/95 12 artiklan b ja c alakohta, sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomais voi soveltaa tätä säännöstä vasta sen jälkeen, kun se on arvioinut kussakin yksittäistapauksessa sen tiedossa olevat täsmälliset tosiseikat sen ratkaisemiseksi, onko olemassa vakavaa aihetta epäillä, että teot, jotka kyseinen henkilö, joka muuten täyttää pakolaisaseman saamisen edellytykset, on tehnyt, kuuluvat jommankumman tässä säännöksessä säädetyn poissulkemisperusteen soveltamisalaan.
- 49 Tästä seuraa, että ennen päätöstä olla myöntämättä henkilölle pakolaisasemaa on kattavasti tutkittava kaikki kullekin yksittäistapaukselle ominaiset olosuhteet, eikä tällaista päätöstä voida tehdä automaattisesti (ks. vastaavasti tuomio 9.11.2010, B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 91 ja 93 kohta).
- 50 Tällaista vaatimusta on sovellettava myös päätöksiin toissijaisen suojeluaseman myöntämättä jättämisestä.
- 51 Toissijaisen suojeluaseman poissulkemisperusteiden tarkoituksena on näet pakolaisaseman poissulkemisperusteiden tavoin se, ettei tällaista asemaa myönnettäisi henkilöille, joiden ei katsota ansaitsevan siihen liittyvää suojaa, ja se, että säilytetään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uskottavuus; tähän järjestelmään kuuluvat sekä pakolaisaseman tunnustamista ja sen sisältöä koskevien sääntöjen lähentäminen että toissijaisia suojelumuotoja koskevat säännökset, jotka tarjoavat asianmukaisen aseman tällaista suojelua tarvitseville henkilöille (ks. vastaavasti direktiivin 2004/83 ja pakolaisaseman osalta tuomio 9.11.2010, B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 104 ja 115 kohta).

- 52 Todettakoon, että direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohta sallii toissijaisen suojeluaseman myöntämättä jättämisen vain, jos on ”perusteltua syytä” olettaa, että henkilö on tehnyt törkeän rikoksen. Tässä säännöksessä on muotoiltu poissulkemisperuste, jota on pidettävä poikkeuksena direktiivin 2011/95 18 artiklassa säädetystä pääsäännöstä, ja sitä on näin ollen tulkittava suppeasti.
- 53 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan turvapaikkalaki johtaa kuitenkin siihen, että törkeäksi rikokseksi katsotaan automaattisesti kaikki ne lainvastaiset teot, joista voidaan Unkarin oikeuden mukaan määrätä vähintään viiden vuoden mittainen vapaudenmenetys.
- 54 Komissio huomauttaa perustellusti, että tämä luonnehdinta voi kattaa laajan valikoiman tekoja, jotka ovat vakavuusasteeltaan hyvin erilaisia. Komission mukaan toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tai tuomioistuimen, joka antaa ratkaisun toissijaista suojelua koskevasta hakemuksesta, on voitava tutkia muiden arviointiperusteiden kuin teosta säädetyn rangaistuksen perusteella, onko toissijaisen suojeluaseman saamisen edellytykset muuten täyttävän hakijan tekemä lainvastainen teko vakavuusasteeltaan sellainen, että hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on sen vuoksi hylättävä.
- 55 Tämän osalta on korostettava, että vaikka asianomaisen jäsenvaltion rikoslainsäädännössä teosta säädettyyn seuraamukseen perustuva arviointiperuste on erityisen tärkeä arvioitaessa sellaisen rikoksen vakavuutta, joka oikeuttaa toissijainen suojeluaseman myöntämättä jättämiseen direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla, asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi vedota tässä säännöksessä säädettyyn poissulkemisperusteeseen vasta sen jälkeen, kun se on arvioinut kussakin yksittäistapauksessa sen tiedossa olevat täsmälliset tosiseikat sen ratkaisemiseksi, onko olemassa vakavaa aihetta olettaa, että haetun aseman saamisen edellytykset muuten täyttävän henkilön tekemät teot kuuluvat mainitun poissulkemisperusteen alaan (ks. analogisesti tuomio 9.11.2010, B ja D, C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 87 kohta ja tuomio 31.1.2017, Lounani, C-573/14, EU:C:2017:71, 72 kohta).
- 56 Tätä tulkintaa tukee Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) 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. EASO viittaa tässä yhteydessä tiettyihin jäsenvaltioiden ylimpien tuomioistuinten antamiin ratkaisuihin.
- 57 Vastaavanlaisia suosituksia sisältyy pakolaisaseman määrittämisessä sovellettavista menettelyistä ja arviointiperusteista pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan valossa laadittuun oppaaseen (Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNCHR), 1992, 155–157 kohta).
- 58 Esitettyyn kysymykseen on edellä todetun perusteella vastattava, että direktiivin 2011/95 17 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan toissijaista suojelua hakevan katsotaan ”tehneen” tässä säännöksessä tarkoitettulla tavalla ”törkeän rikoksen”, joka voi sulkea pois oikeuden toissijaiseen suojeluun, yksinomaan tietystä rikoksesta kyseisen jäsenvaltion oikeudessa säädetyn rangaistuksen perusteella. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tai tuomioistuimen, joka antaa ratkaisun toissijaista suojelua koskevasta hakemuksesta, on arvioitava kyseessä olevan lainvastaisen teon vakavuusaste tutkimalla kattavasti kaikki kullekin yksittäistapaukselle ominaiset olosuhteet.

## Oikeudenkäyntikulut

- 59 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian 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/EU 17 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan toissijaista suojelua hakevan katsotaan ”tehneen” tässä säännöksessä tarkoitettulla tavalla ”törkeän rikoksen”, joka voi sulkea pois oikeuden toissijaiseen suojeluun, yksinomaan tietystä rikoksesta kyseisen jäsenvaltion oikeudessa säädetyn rangaistuksen perusteella. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tai tuomioistuimen, joka antaa ratkaisun toissijaista suojelua koskevasta hakemuksesta, on arvioitava kyseessä olevan lainvastaisen teon vakavuusaste tutkimalla kattavasti kaikki kullekin yksittäistapaukselle ominaiset olosuhteet.**

Allekirjoitukset