Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
31 päivänä toukokuuta 2016[1]

Asia C-573/14

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides
vastaan
Mostafa Lounani

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin, Belgia))

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Turvapaikka — Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi koskevat vähimmäisvaatimukset — Direktiivi 2004/83/EY — 12 artiklan 2 kohdan c alakohta — Pakolaisaseman myöntämättä jättämisen perusteet — Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisten tekojen käsite — 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun yllyttämisen tai osallistumisen merkitys — Puitepäätös 2002/475/YOS — 1 ja 2 artikla — Onko terrorismirikoksesta saatu tuomio edellytyksenä pakolaisaseman myöntämättä jättämiselle — Pakolaisaseman myöntämättä jättämisen perusteiden arviointi

1. Conseil d'État (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin, Belgia) pyytää selvennystä niiden perusteiden tulkintaan, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat määrittelydirektiivin[2] mukaisesti evätä henkilöltä pakolaisaseman. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, määräytyykö pakolaisaseman myöntämättä jättämistä koskevien määrittelydirektiivin säännösten soveltamisala terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäätöksen 2002/475/YOS[3] perusteella, ja jos määräytyy, missä määrin. Kun pakolaisaseman hakija toimii johtavassa asemassa terroristiryhmässä, voidaanko pakolaisaseman myöntämättä jättämistä koskevia määrittelydirektiivin perusteita soveltaa ainoastaan, jos hänet on tuomittu puitepäätöksen 1 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta? Onko pakolaisasema evättävä automaattisesti henkilöltä, joka on tuomittu terroristijärjestön toimintaan osallistumisesta? Jos ei, mitä perusteita toimivaltaisten kansallisten viranomaisten olisi sovellettava arvioidessaan pakolaisaseman mahdollista myöntämättä jättämistä? Näihin kysymyksiin vastaamisen yhteydessä on välttämätöntä löytää tasapaino jäsenvaltioiden terrorismin torjuntatoimien ja niiden velvoitteiden välillä, joiden mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava unionin säännöksiä ja määräyksiä, jotka kuvastavat pakolaisten asemaa suojaavia kansainvälisen oikeuden sääntöjä.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — 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; jäljempänä määrittelydirektiivi). Direktiivi on kumottu ja korvattu uudelleenlaaditulla, 13.12.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9). Merkityksellisten säännösten sanamuoto ei ole asiallisesti muuttunut.

3 — Terrorismin torjumisesta 13.6.2002 tehty neuvoston puitepäätös (EYVL 2002, L 164, s. 3; jäljempänä puitepäätös). Päätöstä muutettiin 28.11.2008 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2008/919/YOS (EUVL 2008, L 330, s. 21). Puitepäätöstä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin lukuun ottamatta Yhdistynyttä kuningaskuntaa, joka on käyttänyt perussopimuksiin liitetyn pöytäkirjan (N:o) 36 10 artiklan 4 kohdan mukaista oikeuttaan ilmoittaa neuvostolle, että puitepäätös on toimi, jonka osalta se ei hyväksy toimielinten toimivaltaa.

Kansainvälinen oikeus

Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja

2. Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan [4] johdanto-osassa kuvataan tietyt allekirjoittajavaltioiden tavoitteet. YK:n peruskirjan I luvussa vahvistetaan Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperät ja periaatteet. Ne liittyvät kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja tarpeeseen ryhtyä tehokkaisiin toimenpiteisiin rauhaa vaarantavien uhkien estämiseksi ja poistamiseksi ja hyökkäystoimien tai muiden rauhanrikkomisten tukahduttamiseksi sekä tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen maailmanrauhan lujittamiseksi (1 artikla). Yhdistyneiden kansakuntien jäsenten on kaikin tavoin autettava Yhdistyneitä kansakuntia jokaisessa toimenpiteessä, johon järjestö ryhtyy peruskirjan mukaisesti (2 artikla).

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat

3. YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 28.9.2001 New Yorkissa, Washingtonissa ja Pennsylvaniassa 11.9.2001 tehtyjen terrori-iskujen seurauksena YK:n peruskirjan VII luvun nojalla päätöslauselman 1373 (2001). Päätöslauselman johdanto-osassa vahvistetaan ”tarve torjua kaikilla keinoilla Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan mukaisesti uhkia, joita terroriteot aiheuttavat kansainväliselle rauhalle ja kansainväliselle turvallisuudelle”. Päätöslauselman 5 kohdassa todetaan, että ”terroriteot, terrorismin keinot ja terroristitoiminta ovat Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisia ja – – terroritekojen tietoinen rahoittaminen ja suunnitteleminen sekä niihin yllyttäminen on myös Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaista”.

4. YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 12.11.2001 päätöslauselman 1377 (2001), jossa se ”korostaa, että kansainväliset terroriteot ovat Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa ilmaistujen tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisia ja että kansainvälisten terroritekojen rahoittaminen, suunnitteleminen ja valmisteleminen sekä kaikin muin tavoin tukeminen on yhtä lailla [peruskirjassa] ilmaistujen tarkoitusperien ja periaatteiden vastaista”.

5. YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 14.9.2005 päätöslauselman 1624 (2005), jossa se toistaa tarpeen torjua kaikkia terrorismin muotoja ja korostaa, että valtioiden on varmistettava, että kaikki terrorismin torjumiseksi toteutetut toimenpiteet ovat sopusoinnussa kaikkien kyseisten valtioiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvollisuuksien kanssa; ne on toteutettava muun muassa pakolaisoikeuden ja humanitaarisen oikeuden mukaisesti.

6. YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 24.9.2014 päätöslauselman 2178 (2014), jossa se kehottaa valtioita kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisen pakolaisoikeuden mukaisesti muun muassa varmistamaan, etteivät terroritekojen tekijät, järjestäjät tai tukijat käytä väärin pakolaisasemaa. Se lisää (5 kohdassa) seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on – – estettävä ja tukahdutettava sellaisten henkilöiden värvääminen, organisoituminen, kuljettaminen tai varustaminen, jotka matkustavat maahan, joka ei ole heidän asuinmaansa tai jonka kansalaisia he eivät ole, tehdäkseen, suunnitellakseen tai valmistellakseen terroritekoja tai osallistuakseen niihin tai antaakseen tai saadakseen terroristikoulutusta, ja heidän matkustamisensa ja toimintansa rahoittaminen.”

7. Vaikka näissä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa määritellään useita *toimia*, joita on pidettävä Yhdistyneiden kansakuntien päämäärien ja tavoitteiden vastaisina, kansainvälisessä oikeudessa ei ole vahvistettu yleistä *terrorismin* tai *terroristin* määritelmää. [5]

4 — Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja ja Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö, allekirjoitettu 26.6.1945 San Franciscossa (jäljempänä YK:n peruskirja).

5 — Ks. esim. Goodwin-Gill, G. S. ja McAdam, J., *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 3. painos, s. 192 ja 193. Ks. myös Singer S., *Terrorism and Exclusion from Refugee Status in the United Kingdom*, Brill Nijhoff, 2015, s. 15 ja 16.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus

8. Geneven yleissopimuksen [6] 1 artiklan A kohdan 2 alakohdan, johon määrittelydirektiivissä viitataan, mukaan käsitteellä ”pakolainen” tarkoitetaan jokaista henkilöä, jolla ”on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta [ja joka] oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan”.

9. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohdan mukaan yleissopimuksen määräyksiä ei sovelleta henkilöön, johon nähden on perusteltua aihetta epäillä, että hän on syyllistynyt Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin. [7]

Unionin oikeus

Sopimus Euroopan unionista

10. SEU 2 artikla sisältää luettelon unionin perustana olevista arvoista, joihin kuuluvat oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. SEU 3 artiklan 5 kohdassa todetaan, että unioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja etujaan kansainvälisissä suhteissaan ja että tässä yhteydessä sen olisi edistettävä kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä, etenkin YK:n peruskirjan periaatteiden kunnioittamista.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

11. SEUT 78 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Unioni 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 liittyvien sopimusten mukaista.”

Euroopan unionin perusoikeuskirja

12. Euroopan unionin perusoikeuskirjan [8] 18 artiklassa taataan oikeus turvapaikkaan Geneven yleissopimuksen määräysten ja perussopimusten mukaisesti.

13. Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa kielletään henkilön palauttaminen, karkottaminen tai luovuttaminen sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

6 — Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 ja tuli voimaan 22.4.1954 (*United Nations Treaty Series*, Osa 189, s. 150, No 2545 (1954)), sellaisena kuin se on täydennettynä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tehtiin New Yorkissa 31.1.1967 ja tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä yhdessä Geneven yleissopimus). Pöytäkirja ei ole merkityksellinen käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön ratkaisun kannalta.

7 — Poissulkemisperusteita sovelletaan myös henkilöön, joka on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisina kuin ne on määritelty kansainvälisissä sopimuksissa (1 artiklan F kohdan a alakohta), tai joka on tehnyt törkeän ei-poliittisen rikoksen pakomaansa ulkopuolella ennen kuin hänet on otettu tähän maahan pakolaisena (1 artiklan F kohdan b alakohta).

8 — EUVL 2010, C 83, s. 389 (jäljempänä perusoikeuskirja).

Puitepäätös

14. Puitepäätöksessä otettiin käyttöön terrorismirikosten yhteinen määritelmä. Sen 1 artiklassa todetaan, että kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta siinä lueteltuja kansallisessa laissa rikoksiksi määriteltyjä tekoja pidetään terrorismirikoksina, kun tietyt edellytykset täyttyvät.[9] Edellytyksenä on, että teot ovat tahallisia ja ne voivat luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, silloin kun tekijä tekee ne tarkoituksenaan i) pelotella vakavasti väestöä tai ii) pakottaa aiheettomasti viranomaiset tai kansainvälinen järjestö johonkin tekoon tai pidättymään jostakin teosta tai iii) horjuttaa vakavasti jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittisia, perustuslaillisia, taloudellisia tai sosiaalisia perusrakenteita tai tuhota ne.

15. Puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan mukaan terrorismirikoksia ovat myös terroristiryhmän johtaminen ja terroristiryhmän toimintaan osallistuminen.

Määrittelydirektiivi

16. Määrittelydirektiivin johdanto-osassa todetaan, että Geneven yleissopimus on pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi.[10] Direktiivin päätavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen.[11] On selvää, että muita tavoitteita ovat perusoikeuksien kunnioittaminen ja perusoikeuskirjassa vahvistettujen, erityisesti ihmisarvon täysimääräistä kunnioittamista ja turvapaikkaoikeutta koskevien periaatteiden noudattaminen.[12] Direktiivin mukaan Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (jäljempänä UNHCR) kanssa käytävät keskustelut antavat jäsenvaltioille arvokkaita suuntaviivoja niiden määritellessä pakolaisasemaa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan mukaisesti.[13]

17. Määrittelydirektiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaiset teot mainitaan Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa ja 1 ja 2 artiklassa, ja ne sisältyvät muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien terrorismintorjuntaan liittyvistä toimenpiteistä antamiin päätöslauselmiin, joiden mukaan sekä terroriteot, -menetelmät ja -käytännöt että terroritekojen tietoinen rahoittaminen, suunnittelu ja tekoihin yllyttäminen ovat Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisia tekoja.”

18. Määrittelydirektiivin 2 artiklan c alakohdan mukaan ”pakolaisella [tarkoitetaan] kolmannen maan kansalaista, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, ja kansalaisuudetonta henkilöä, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne ja jota 12 artikla ei koske”.

9 — Lueteltuihin tekoihin kuuluvat a) ihmishenkeen kohdistuvat rikokset, b) henkilön ruumiillista koskemattomuutta loukkaavat törkeät rikokset, c) ihmisryöstö tai panttivangin ottaminen, d) suurien tuhojen aiheuttaminen hallinnollisille tai julkisille laitoksille, e) ilma-alusten ja alusten tai muiden joukkoliikenne- tai tavarankuljetusvälineiden haltuunotto, f) aseiden valmistus, hallussapito, hankinta, kuljetus, toimitus tai käyttö, g) vaarallisten aineiden vapauttaminen taikka tulipalojen, tulvien tai räjähdysten aiheuttaminen siten, että ihmishenkiä saatetaan vaaraan, h) veden- tai sähkövoiman jakelun tai muun perusluonnonvaran toimittamisen häirintä tai keskeytys siten, että ihmishenkiä saatetaan vaaraan, ja i) jonkin puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa mainitun teon tekemisellä uhkaaminen.

10 — Johdanto-osan kolmas perustelukappale. Ks. myös tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 77 kohta).

11 — Johdanto-osan kuudes perustelukappale. Ks. myös johdanto-osan 16 ja 17 perustelukappale.

12 — Johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

13 — Johdanto-osan 15 perustelukappale.

19. Määrittelydirektiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arviointi on suoritettava tapauskohtaisesti. [14]

20. Määrittelydirektiivin III lukuun, jonka otsikko on ”Pakolaisaseman myöntäminen”, kuuluu 12 artikla, jonka otsikko on ”Poissulkeminen”. Pakolaisaseman myöntämättä jättämisen perusteet luetellaan 12 artiklan 2 ja 3 kohdassa, joissa todetaan seuraavaa:

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

– –

c) syyllistynyt Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti.

3. Edellä 2 kohdan säännöksiä sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.” [15]

21. Määrittelydirektiivin 21 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on noudatettava palauttamiskiellon (non-refoulement) velvoitetta. Siihen sovelletaan hyvin suppeita poikkeuksia, jos on perusteltua syytä katsoa kyseisen henkilön olevan vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän on, tai jos hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. [16]

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

22. Mostafa Lounani on Marokon kansalainen. Hän saapui Belgiaan nähtävästi jossain vaiheessa vuonna 1997 ja on siitä lähtien oleskellut maassa laittomasti.

23. Tribunal correctionnel de Bruxelles (Brysselin rikostuomioistuin, jäljempänä tribunal correctionnel) totesi 16.2.2.2006 Lounanin osallistuneen terroristiryhmän nimeltä ”Marokon islamilainen taisteluryhmä” (groupe islamique combattant marocain, jäljempänä GICM) Belgiassa toimivan solun toimintaan yhtenä johtavassa asemassa olevana henkilönä. Hänen syykseen luettiin seuraavat teot: i) ”terroristijärjestön logistinen tuki”, ii) ”passien väärentäminen” ja ”väärennettyjen passien luovuttaminen” sekä iii) ”aktiivinen osallistuminen järjestelyihin, joissa vapaaehtoisia lähetettiin Irakiin”. Tribunal correctionnel piti tekoja vakavina rikoksina ja määräsi Lounanille kuuden vuoden vankeusrangaistuksen. Hänelle määrättiin myös 2 000 euron sakko, joka oli maksettava kahden lisävankeuskuukauden uhalla.

24. Lounani haki 16.3.2010 Belgian viranomaisilta pakolaisasemaa. Hän vetosi pelkoon tulla vainotuksi, jos hän palaa Marokkoon, sillä Marokon viranomaiset voisivat luokitella hänet radikaaliksi islamistiksi ja jihadistiksi Belgiassa saadun tuomion vuoksi.

14 — Ks. myös pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY (EUVL 2005, L 326, s. 13; jäljempänä menettelydirektiivi). Direktiivi on kumottu ja korvattu uudelleenlaaditulla, 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60).

15 — Direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan pakolaisasema jätetään myöntämättä henkilölle, joka on tehnyt a) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan, siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa, tai b) törkeän muun kuin poliittisen rikoksen turvapaikkamaan ulkopuolella ennen kuin hänet otettiin maahan pakolaisena; erityisen raa’at teot voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi, vaikka niillä väitettäisiin olleen poliittiset päämäärät.

16 — 21 artiklan 2 kohta.

25. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (pakolaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden asiamies, jäljempänä CGRA) hylkäsi 8.12.2010 hänen hakemuksensa. Conseil du contentieux des étrangers (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin) kumosi muutoksenhakuvaiheessa 12.2.2013 antamallaan tuomiolla kyseisen päätöksen, ja Lounanille myönnettiin pakolaisasema.

26. CGRA valitti tuomiosta Conseil d'État'han. CGRA väittää muun muassa, että GICM sisällytettiin 10.10.2002 YK:n pakoteluetteloon.[17] Se on terroristijärjestö, jolla on yhteyksiä Al-Qaidaan, joka on syyllistynyt terroritekoihin kansainvälisiä järjestöjä vastaan. Tribunal correctionnel oli tuominnut Lounanin osallistumisesta terroristijärjestön toimintaan ja rikollisjärjestöön, jonka tarkoituksena on tehdä ihmisiin ja omaisuuteen kohdistuvia iskuja, terrorismia tukevan logistiikkasolun johtamisesta, väärennettyjen asiakirjojen hankkimisesta islamistiaktivisteille, väärennysten tekemisestä ja käyttämisestä sekä laittomasta oleskelusta. CGRA väittää, että Lounania koskevan asiakirja-aineiston huolellinen tutkiminen johtaa väistämättä siihen tulokseen, että GICM on syyllistynyt terrorismirikoksiin ja että Lounani on osallistunut näihin tekoihin, kuten todettiin tribunal correctionnelin 16.2.2006 Lounanille langettamassa tuomiossa.

27. Lounani väittää, että yhtäältä Belgian rikoslaissa määritellyn ja rangaistavaksi todetun terrorismirikoksen ja toisaalta Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaiseksi teoksi tulkittavan terrorismirikoksen, jonka vuoksi henkilöltä voidaan Geneven yleissopimuksen mukaisesti evätä kansainvälinen suojelu, välillä on ratkaiseva ero. Hänen mielestään tribunal correctionnelin tuomiosta ei ilmene, että hän olisi syyllistynyt jälkimmäiseen ryhmään luokiteltavaan terroritekoon. Hänet tuomittiin sellaiseen terroristiryhmään kuulumisesta, joka ei ole tehnyt eikä ole yrittänyt tehdä iskua eikä ole uhannut iskun tekemisellä. Häntä ei etenkään tuomittu niin vakavasta terroriteosta, että se olisi horjuttanut koko Yhdistyneissä kansakunnissa edustettuna olevan kansainvälisen yhteisön rinnakkaiselon perusteita.

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että Conseil du contentieux des étrangers totesi tuomiossaan perustellusti (5.9.2 kohta), että Lounani oli syyllistynyt puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun terroristiryhmän toimintaan osallistumiseen,[18] mutta että häntä ei tuomittu puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista terroriteoista.[19] Conseil du contentieux des étrangers totesi tuomionsa 5.9.7 kohdassa seuraavaa: "Ei ole myöskään esitetty mitään näyttöä siitä, että GICM olisi tehnyt tällaisen rikoksen, eikä siitä, että hakija olisi syyllistynyt tekoon, josta hän olisi henkilökohtaisesti vastuussa."

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvennyksen siihen, mitä toimivaltaisten viranomaisten on tarkkaan ottaen todettava, jotta määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 3 kohdassa tarkoitettuja poissulkemisperusteita voidaan soveltaa. Tästä syystä se on esittänyt seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko [määrittelydirektiivin] 12 artiklan 2 kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että jotta poissulkevaa lauseketta voidaan soveltaa, edellytetään välttämättä, että turvapaikanhakija on tuomittu jostakin [puitepäätöksen], joka on saatettu osaksi Belgian lainsäädäntöä terrorismirikoksista 19.12.2003 annetulla lailla, 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta terrorismirikoksesta?

17 — Kyseisessä luettelossa yksilöidään tiettyjä henkilöitä ja tahoja, joihin sovelletaan pakotteita (varojen jäädyttäminen, matkustuskiellot tai aseidenvientikiellot). GICM lisättiin YK:n pakoteluetteloon YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 1390 (2002). Luetteloa on tämän jälkeen päivitetty, mutta GICM sisältyy edelleen tällä hetkellä voimassa olevaan luetteloon.

18 — Belgian hallitus selitti istunnossa, että puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohta on pantu täytäntöön Belgian rikoslain (Code pénal) 140 §:llä.

19 — Belgian hallitus selitti istunnossa, että puitepäätöksen 1 artikla on pantu täytäntöön Belgian rikoslain 137 §:llä.

2) Mikäli näin ei ole, voidaanko Conseil du contentieux des étrangersin 12.2.2013 antaman valituksenalaisen tuomion nro 96.933 kohdassa 5.9.2 tarkoitettujen kaltaisia tekoja, jotka on luettu Lounanin syyksi [tribunal correctionnelin] 16.2.2006 antamassa tuomiossa ja joiden perusteella hänet on tuomittu osallistumisesta terroristijärjestön toimintaan, pitää [määrittelydirektiivin] 12 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuina Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisina tekoina?

3) Tutkittaessa, voidaanko kansainvälistä suojelua hakeva henkilö sulkea tämän suojelun ulkopuolelle terroristijärjestöön kuulumisen perusteella, onko se, että hänet on tuomittu tämän terroristijärjestön johtavana jäsenenä, vaikka hän ei ole tuomion mukaan tehnyt, yrittänyt tehdä tai uhannut tehdä terroritekoa, riittävä peruste todeta, että [määrittelydirektiivin] 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu osallistumista tai yllyttämistä koskeva, hakijan syyksi luettava teko on olemassa, vai onko kyseiset seikat tutkittava tapauskohtaisesti ja osoitettava, että hakija on osallistunut [puitepäätöksen] 1 artiklassa tarkoitetun terrorismirikoksen tekemiseen tai yllyttänyt sellaiseen?

4) Tutkittaessa, voidaanko kansainvälistä suojelua hakeva henkilö sulkea tämän suojelun ulkopuolelle, koska hän kuuluu terroristijärjestöön ja on mahdollisesti siinä johtavassa asemassa, onko [määrittelydirektiivin] 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun yllyttämistä tai osallistumista koskevan teon liityttävä [puitepäätöksen] 1 artiklassa määritetyn kaltaisen terrorismirikoksen tekemiseen vai voiko se liittyä saman puitepäätöksen 2 artiklassa tarkoitettuun osallistumiseen terroristiryhmän osallistumiseen?

5) Onko terrorismin alalla mahdollista sulkea henkilö kansainvälisen suojelun ulkopuolelle [määrittelydirektiivin] 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti, vaikka hän ei ole tehnyt [puitepäätöksen] 1 artiklassa tarkoitettua väkivaltaista tekoa, joka olisi luonteeltaan erityisen julma, eikä ole yllyttänyt tai osallistunut sellaiseen tekoon?”

30. Kirjallisia huomautuksia esittivät CGRA, Lounani ja Belgian, Ranskan, Kreikan, Unkarin, Italian, Puolan, Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio. Edellä mainitut osapuolet Unkarin, Italian ja Puolan hallituksia lukuun ottamatta esittivät suullisia huomautuksia 16.2.2016 pidetyssä istunnossa.

Asian tarkastelu

Alustavat huomautukset

31. Geneven yleissopimus on elävä asiakirja, jota olisi tulkittava nykyolosuhteiden valossa ja kansainvälisen oikeuden kehityksen mukaisesti.[20] Yleissopimuksen mukaan UNHCR:n erityisenä tehtävänä on antaa jäsenvaltioille suuntaviivoja niiden määritellessä pakolaisasemaa.[21] Määrittelydirektiivin säännöksiä on tulkittava yleissopimuksen systematiikan ja tarkoituksen valossa.[22]

20 — Ks. UNHCR:n joulukuussa 2010 laatima Geneven yleissopimusta koskeva johdanto.

21 — Ks. määrittelydirektiivin johdanto-osan 15 ja 22 perustelukappale. Julkisasiamies Mengozzi on tosin kuvannut näitä suuntaviivoja ”keskenään toisinaan ristiriitaisten tekstien moninaisuudeksi”: ks. ratkaisuehdotus B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:302, 43 kohta).

22 — Ks. myös SEUT 78 artiklan 1 kohta, jossa todetaan nimenomaisesti, että unionin turvapaikkapolitiikan on oltava Geneven yleissopimuksen ja muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista.

32. Pakolaisoikeus on luonnollisesti tiiviissä yhteydessä kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen ja ihmisoikeuksia koskevaan kansainväliseen oikeuteen. Se käy ilmi perusoikeuskirjan 18 artiklasta, jossa taataan oikeus turvapaikkaan Geneven yleissopimuksen ja perussopimusten mukaisesti. Ei olekaan yllättävää, että unionin tuomioistuin on vahvistanut, että määrittelydirektiivin tulkinnassa on kunnioitettava perusoikeuksia ja noudatettava perusoikeuskirjan periaatteita. [23]

33. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan poissulkemisperusteiden soveltamisen vaikutuksena on, että hakijalta evätään pakolaisaseman tarjoama suoja, joten se on poikkeus sellaisen henkilön turvapaikkaoikeuteen, joka muuten kuuluisi suojan soveltamisalaan. [24] Poissulkemisperusteiden tulkinnassa on noudatettava varovaista lähestymistapaa, ja niitä on tulkittava suppeasti. [25]

34. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan soveltaminen ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että kyseinen henkilö voidaan palauttaa alkuperämaahansa (tai muuallekaan), jos on vaarana, että rikotaan kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kieltoa. [26] Jäsenvaltioiden on aina noudatettava palauttamiskiellon (non-refoulement) periaatetta kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti. [27]

35. On tärkeää pitää mielessä, mistä seikoista unionin tuomioistuimen on käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön johdosta tarkkaan ottaen lausuttava.

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ota esille (ongelmallista) kysymystä siitä, mitä terroristijärjestöllä tarkoitetaan kansainvälisessä oikeudessa. [28] Unionin tuomioistuimelle esitetyssä asiakirja-aineistossa ei myöskään ole kyseenalaistettu GICM:n sisällyttämistä YK:n pakoteluetteloon päätöslauselmalla 1390 (2002). Käsiteltävässä asiassa on siis mielestäni *välttämätöntä* ottaa lähtökohdaksi, että YK on luokitellut perustellusti GICM:n terroristijärjestöksi.

37. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella on selvää, että Lounani tuomittiin rikoksista, joihin *ei* kuulunut hänen suora osallistumisensa puitepäätöksen 1 artiklassa lueteltujen rikosten, joita ”pidetään terrorismirikoksina”, tekemiseen. Unionin tuomioistuimelle esitetyn aineiston perusteella GICM:ää on kuitenkin pidettävä puitepäätöksen 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna terroristiryhmänä, ja Lounanin toimet voivat hyvinkin kuulua puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan (tai ehkä 3 artiklan c alakohdan) soveltamisalaan.

38. Ovatko nämä kuitenkaan seikkoja, joita on oikeasti tarpeen pohtia? Mikä on puitepäätöksen ja määrittelydirektiivin välinen suhde? Onko merkkejä – jotka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on arvioitava siten, että tosiseikat viime kädessä määrittävillä kansallisilla tuomioistuimilla on aina mahdollisuus valvoa nämä arvioinnit – siitä, että toimet, joista Lounani tuomittiin, ovat ”Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisia”, koska määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan selittävää lausetta (”Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti”) olisi tulkittava siten, että se kattaa myös muita kansainvälisiä asiakirjoja, joissa tietyt ”terrorismiin liittyvät teot” on määritelty ”Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiksi”?

23 — Ks. tuomio 2.3.2010, Salahadin Abdulla ym. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, 54 kohta). Ks. yleisemmin unionin toimien tulkinnasta suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeuksia koskeviin asiakirjoihin, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet, tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 283 kohta); ks. myös määrittelydirektiivin johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

24 — Määrittelydirektiivin 2 artiklan c alakohdan mukaan pakolaisella tarkoitetaan henkilöä, joka täyttää kyseisen alakohdan määritelmän, *ellei* 12 artiklassa vahvistettuja poissulkemisperusteita sovelleta.

25 — Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:302, 46 kohta).

26 — Nämä oikeudet taataan perusoikeuskirjan 4 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vastaavat oikeudet sisältyvät 3 artiklaan. Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.1996, Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta (ECLI:CE:ECHR:1996:1115JUD002241493).

27 — Ks. määrittelydirektiivin 21 artikla ja perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta.

28 — Unionin tuomioistuimen suuri jaosto pohtii tätä seikkaa toisessa vireillä olevassa asiassa A ym., C-158/14.

Tuomio B ja D

39. Tuomiossa B ja D [29] unionin tuomioistuin vastasi Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion hallintotuomioistuin, Saksa) esittämiin kysymyksiin menettelyssä, jonka olivat panneet vireille kaksi henkilöä, jotka olivat *ennen* unioniin saapumistaan osallistuneet aktiivisesti sellaisten ryhmien toimintaan, jotka oli lueteltu erityistoimenpiteiden toteuttamista terrorismin torjumiseksi koskevan yhteisen kannan 2001/931 [30] liitteessä. B oli kannattanut Dev Solia (josta on sittemmin tullut DHKP/C) ja tukenut aseellista sissitaistelua Turkin vuorilla, ja hän oli pidätyksensä jälkeen joutunut törkeän ruumiillisen väkivallan kohteeksi ja hänet oli pakotettu kiduttamalla antamaan lausunto. Hänet oli tuomittu elinkautiseen vankeusrangaistukseen kahdesti. Hän oli käyttänyt hyväkseen terveydentilansa vuoksi saamaansa kuuden kuukauden ehdonalaista vapautta lähtemällä Turkista Saksaan, jossa hän haki turvapaikkaa. D oli esittänyt turvapaikkahakemuksensa tueksi, että hän oli paennut Turkin vuorille liittyäkseen PKK:hon ja että hän oli ollut sissijoukkojen taistelija ja johtavassa asemassa PKK:ssa. PKK oli lähettänyt hänet Pohjois-Irakiin, minkä jälkeen hän oli menettänyt johtavan asemansa liikkeessä. Hän muutti myöhemmin Saksaan, josta hän sai turvapaikan, mutta turvapaikkapäätös kumottiin kansallisen lainsäädännön muuttamisen jälkeen. [31] Hakijoiden pakolaisaseman saamista koskeva oikeus (B) ja pakolaisaseman säilyttämistä koskeva oikeus (D) määräytyivät määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan poissulkemisperusteiden tulkinnan perusteella.

40. Unionin tuomioistuimen suuri jaosto totesi, että ”terroritekojen luonteisia tekoja [joita siinä ei määritelty], joille on ominaista väkivalta siviiliväestöä kohtaan, on pidettävä [määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan] b alakohdassa tarkoitettuina törkeinä muina kuin poliittisina rikoksina, vaikka niillä väitettäisiin olevan poliittinen tavoite”.

41. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdasta unionin tuomioistuin muistutti, että määrittelydirektiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleessa ”Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaiset teot” määritellään viittaamalla YK:n peruskirjan johdanto-osaan ja sen 1 ja 2 artiklaan ja että ne sisältyvät Yhdistyneiden kansakuntien ”terrorismintorjuntaan liittyvistä toimenpiteistä” antamiin päätöslauselmiin. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat 1373 (2001) ja 1377 (2001). Oli siis selvää, että ”turvallisuusneuvosto lähtee siitä periaatteesta, että kansainväliset terroriteot ovat yleisesti ja valtion osallistumisesta riippumatta Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisia”. [32]

42. Palaan myöhemmin tässä ratkaisuehdotuksessa tuomion B ja D niihin näkökohtiin, joilla on merkitystä käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön arvioinnissa. On kuitenkin tärkeää huomata heti aluksi, että käsiteltävä asia eroaa huomattavasti tuomion B ja D taustalla olleesta asiasta.

43. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy yhtäältä ilmi, että riippumatta siitä, mitä on näytetty toteen siltä osin kuin on kyse GICM sisällyttämisestä 10.10.2002 YK:n pakoteluetteloon, Lounani tuomittiin terroristijärjestöön kuulumisesta muttei minkään tietyn terroriteon tekemisestä. Rikoksia, joista hänet tuomittiin (terroristijärjestön logistinen tuki, passien väärentäminen ja väärennettyjen passien luovuttaminen sekä osallistuminen järjestelyihin, joissa vapaaehtoisia lähetettiin Irakiin), ei myöskään ole liitetty tiettyyn GICM:n tekemään terroritekoon.

44. Toisaalta toimivaltaisten viranomaisten huomioon ottamat B:n ja D:n teot olivat kolmannessa maassa aiemmin tehtyjä tekoja. Lounanin tuomitsemiseen johtaneet teot oli sen sijaan tehty unionissa pitkällä ajanjaksolla, jolloin hän oleskeli Belgiassa laittomasti, ja hän haki turvapaikkaa suorittaessaan hänelle määrättyä kuuden vuoden vankeusrangaistusta.

29 — Tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661).

30 — Neuvoston yhteinen kanta 2001/931/YUTP, hyväksytty 27.12.2001 (EYVL 2001, L 344, s. 93), jonka tarkoituksena on muun muassa toteuttaa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1373 (2001) sisältyviä terrorismin rahoittamista torjuvia toimenpiteitä.

31 — Tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 57–60 kohta).

32 — Tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 81–83 kohta).

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

45. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan henkilölle voidaan jättää myöntämättä pakolaisasema, jos hän on ”syyllistynyt Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti”. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, voidaanko kyseistä poissulkemisperustetta soveltaa ainoastaan silloin, kun turvapaikanhakija on tuomittu jostakin puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa luetelluista terrorismirikoksista.

46. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohta mukailee ja laajentaa hieman Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohdan sanamuotoa. Kyseisessä alakohdassa tarkoitetun ilmaisun ”Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaiset teot” on todettu olevan epämääräinen ja epäselvä.[33] Erillään tarkasteltuna Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperät ja periaatteet eivät laajuutensa vuoksi juurikaan anna osviittaa niiden tekojen tyypistä, joiden perusteella henkilölle voidaan jättää myöntämättä pakolaisasema. Sanamuodossa ei täsmennetä 1 artiklan F kohdan c alakohdan soveltamisalaa. Siinä ei myöskään määritellä niiden tekojen tyyppiä, jotka voisivat kuulua tähän luokkaan, tai henkilöitä, jotka voisivat näitä tekoja tehdä.

47. Kansainvälinen oikeus on luonnollisesti kehittynyt YK:n peruskirjan laatimisajoista. YK:n turvallisuusneuvosto päättikin päätöslauselmassaan 1373 (2001), että valtioiden on toteutettava toimenpiteitä terrorismin torjumiseksi, ja totesi, että terroriteot, -menetelmät ja -käytännöt, kuten terroritekojen suunnittelu ja tekoihin yllyttäminen, ovat Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisia tekoja. Myöhemmät päätöslauselmat, erityisesti päätöslauselma 1377 (2001), sisältävät vastaavia julistuksia. Päätöslauselmien sanamuoto osoittaa selvästi, että kansainvälinen yhteisö pitää niissä kuvattuja tekoja *myös* ”Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisina”. Useissa kansainvälisissä sopimuksissa käsitellään terrorismin torjunnan erityisiä näkökohtia, ja niissä edellytetään, että allekirjoittajavaltiot ottavat käyttöön kansallisessa oikeudessaan tarvittavat rikosnimikkeet, jotta niissä määritellyn vastaavan toiminnan eri muodot voidaan sisällyttää lainsäädäntöön ja niistä voidaan nostaa syytteitä ja rangaista.[34] YK:n turvallisuusneuvosto on samalla korostanut (päätöslauselmissa 1624 (2005) ja 2178 (2014)), että valtioiden toteuttamien terrorismin torjumista koskevien toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden ja erityisesti kansainvälisen ihmisoikeuksia koskevan oikeuden, pakolaisoikeuden ja humanitaarisen oikeuden kanssa.

48. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan sanamuoto poikkeaa hieman Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohdan sanamuodosta siltä osin, että ensin mainitussa viitataan henkilöön, joka on syyllistynyt Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin YK:n peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti.[35] Siinäkään ei kuitenkaan täsmennetä niitä tekoja tai toimien tyyppiä, joiden vuoksi pakolaisasema voidaan jättää myöntämättä.

33 — Ks. UNHCR:n julkaisema asiakirja ”Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees” (jäljempänä Background Note), 46 kohta.

34 — Ks. esim. terrorismin rahoituksen torjumista koskeva yleissopimus, jonka YK:n yleiskokous hyväksyi 9.12.1999 päätöslauselmassa 54/109.

35 — Yksi tulkintamahdollisuus vaikuttaa olevan se, että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohdan soveltamisalan katsottiin aluksi käsittävän ainoastaan valtioiden tai valtion kaltaisten hallintoalueiden valtaapitävät. Ks. esim. Geneven yleissopimuksen valmisteluasiakirjat ja etenkin Ranskan edustajan näkemys: ”Määräyksen kohteena ei ollut tavallinen kadunmies vaan valtion johtotehtävissä olevat henkilöt, kuten valtionpäämiehet, ministerit ja korkeat virkamiehet” (E/AC.7/SR.160, 18.8.1950, s. 18), mainittiin asiakirjassa UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention (heinäkuu 2009), 2.3.3 kohta, alaviite 62.

49. Unionin tuomioistuin tulkitsi tuomiossa B ja D ja myöhemmin tuomiossa H.T. YK:n turvallisuusneuvoston tämänhetkistä kantaa siten, että sen mukaan kansainväliset terroriteot ovat Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisia.[36] Tämä tulkinta on yhdenmukainen nykytilanteen kanssa. Kansainvälisen terrorismin uhkaan on suhtauduttu erittäin vakavasti 11.9.2001 tapahtumien jälkeen, ja Pariisin ja Brysselin iskut ovat korostaneet uhan merkitystä entisestään.

50. Unionin tuomioistuin jatkoi tuomiossa B ja D heti tämän jälkeen, että ”tästä seuraa – – että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat soveltaa – – 12 artiklan 2 kohdan c alakohtaa myös henkilöön, joka on kuulumalla yhteisen kannan 2001/931 liitteessä olevaan luetteloon sisältyvään järjestöön sekaantunut laajuudeltaan kansainvälisiin terroritekoihin”.[37] Unionin tuomioistuin ei tässä yhteydessä selventänyt päättelyään, jossa se yhdisti nämä kaksi toteamusta toisiinsa, tai sitä, mitä ”sekaantunut” (terroritekoihin) tarkoitti, mutta käsittelen jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa tuomion B ja D muita kohtia, jotka valaisevat suuren jaoston tuomiossa esitettyä päättelyä ja tuomion ulottuvuutta.[38] Huomautan, että omaksuttu kanta noudattaa sekä määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohtaan että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohtaan sisältyvien poissulkemisperusteiden kahta päätavoitetta, joiden mukaan pakolaisasema on evättävä henkilöiltä, jotka eivät käytöksensä vuoksi ansaitse kansainvälistä suojelua, ja näitä henkilöitä on estettävä käyttämästä pakolaisaseman tarjoamaa suojaa välttyäkseen oikeudelta.[39]

51. Voidaanko määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohtaa soveltaa ainoastaan, jos pakolaisasemaa hakenut henkilö on tuomittu puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta terrorismirikoksesta?

52. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

53. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan sanamuodosta ei ensinnäkään ilmene, että ”Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaiset teot” olisi rajattava tai määriteltävä suhteessa muihin unionin toimiin, kuten puitepäätökseen. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja puitepäätöksen 1 artiklan soveltamisala ja tavoite eivät ole samat. Vaikka tuomitseminen puitepäätöksessä tarkoitetusta terroriteosta on selvästi merkityksellinen seikka menettelyssä, jossa arvioidaan pakolaisaseman myöntämistä, sen perusteella ei voida määrittää poissulkemisperusteen soveltamisalaa. Määrittelydirektiivi annettiin lähes kaksi vuotta puitepäätöksen jälkeen. Lainsäätäjä olisi voinut sisällyttää siihen nimenomaisen viittauksen puitepäätökseen. Se ei kuitenkaan tehnyt niin luultavasti siksi, että tällainen rajoitus olisi voinut olla ristiriidassa Geneven yleissopimuksen kanssa.

54. Toiseksi 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan poissulkemisperusteiden soveltamisen rajoittaminen tällä tavoin olisi ristiriidassa sen käsityksen kanssa, että Geneven yleissopimus on pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi.[40] Geneven yleissopimuksessa ei aseteta 1 artiklan F kohdan c alakohdan soveltamiselle mitään lisäedellytystä, kuten terroriteosta (tai muusta rikoksesta) kansallisessa tai kansainvälisessä tuomioistuimessa annettua rikostuomiota. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohtaan sisältyvä viittaus YK:n peruskirjan johdanto-osaan ja 1 ja 2 artiklaan viittaa siihen, että alakohdan soveltamisala on laajempi kuin puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdan terrorismirikosten luettelo.

36 — Tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 83 kohta) ja tuomio 24.6.2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 85 kohta).

37 — Tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 84 kohta).

38 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 68–70 ja 74 kohta.

39 — Ks. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan poissulkemisperusteiden soveltamista koskevat suuntaviivat (”Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”), 4.9.2003 (jäljempänä UNHCR:n suuntaviivat), 2 kohta.

40 — Ks. määrittelydirektiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale.

55. Kolmanneksi määrittelydirektiivin säännösten tulkinnassa asiayhteytenä ja lähtökohtana on pikemminkin pakolaisaseman määrittelyä koskevien sääntöjen järjestelmä kuin muilta unionin oikeuden aloilta, kuten terrorismin torjuntaan tähtäävistä toimenpiteistä, johdetut käsitteet. Määrittelydirektiivi on ennen kaikkea humanitäärinen toimenpide.[41] Sen oikeudellisen perustan muodostaa aiempi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osasto, joka koski viisumi- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa, jotka kuuluvat EY 61 artiklalla perustettuun vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaan alueeseen.[42] Puitepäätös on taustoiltaan hyvin erilainen. Siinä kriminalisoidaan tietyt terroriteot ja edellytetään, että jäsenvaltiot määräävät seuraamuksia tiettyjen unionin yhteisten arvojen vakavista loukkauksista.[43] Puitepäätöksen oikeudellisen perustan muodostaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskeva VI osasto (SEU 29 artikla, SEU 31 artiklan 1 kohdan e alakohta ja SEU 34 artiklan 2 kohdan b alakohta).[44] Kyseisillä kahdella toimenpiteellä on siten eri soveltamisala ja tarkoitus.[45]

56. Neljänneksi rajoituksesta tulisi kaksinkertainen, jos määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohtaa tulkittaisiin siten, että poissulkemisperusteen soveltaminen edellyttää, että henkilö on tuomittu aiemmin puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta terrorismirikoksesta. Yhtäältä se tarkoittaisi, että poissulkemisperusteita ei sovellettaisi sellaiseen henkilöön, joka on syyllistynyt terrorismiin liittyviin *muihin tekoihin*, joita ei ole lueteltu puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa, kuten terroristiryhmän johtamiseen tai terroristiryhmän toimintaan osallistumiseen (2 artiklan 2 kohta). Toisaalta se rajaisi Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisten tekojen käsitteen koskemaan ainoastaan *yhtä* tällaisten tekojen *alaluokkaa*. Molemmat rajoitukset olisivat täysin keinotekoisia ja ristiriidassa poissulkemisperusteiden tavoitteiden kanssa.

57. Viidenneksi puitepäätös on toimenpide, jonka soveltamistapa vaihtelee. Se ei sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa, joka on valinnut mahdollisuuden olla soveltamatta sen säännöksiä.[46] Kaikissa 28 jäsenvaltiossa sovellettavan määrittelydirektiivin päätavoitteena on sen sijaan säätää yhteisistä unionin laajuisista perusteista, joita sovelletaan kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien henkilöiden yksilöimiseen.[47] Tällaisessa tilanteessa olisi mielestäni määrittelydirektiivin yhdenmukaistamista koskevien tavoitteiden vastaista johtaa yhtä sen säännöksen tulkintaa koskeva rajoitus toisesta unionin toimenpiteestä, joka *ei* ole kaikkia jäsenvaltioita sitova.

58. Näin ollen mielestäni ei ole välttämätöntä osoittaa, että turvapaikanhakija on tuomittu puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta terrorismirikoksesta, jotta häneltä voidaan evätä pakolaisasema määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan perusteella.

Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

59. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuvailee toisen ja kolmannen kysymyksen taustaa seuraavasti. Conseil du contentieux des étrangers totesi 12.2.2013 antamassaan tuomiossa, että Lounani oli tuomittu puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista teoista eli osallistumisesta terroristiryhmän toimintaan muttei sen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista teoista. Tribunal correctionnel katsoi, että hänelle oli määrättävä ankara rangaistus GICM:n johtavassa asemassa

41 — Ks. tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 93 kohta).

42 — Nykyisin EUT-sopimuksen V osasto: ks. erityisesti SEUT 67 ja SEUT 78 artikla.

43 — Ks. SEU 2 artikla, jossa nämä arvot luetellaan.

44 — Korvattu SEUT 67 ja SEUT 82 artiklalla (SEU 34 artiklan 2 kohdan b alakohta on kumottu).

45 — Ks. tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 89 kohta).

46 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 3.

47 — Ks. määrittelydirektiivin johdanto-osan 16 ja 17 perustelukappale.

olevana jäsenenä tehdyistä rikoksista.[48] Conseil du contentieux des étrangersin Lounanille antamassa langettavassa tuomiossa terroritoimintana pidetään ainoastaan hänen jäsenyyttään terroristiryhmässä. Tribunal correctionnelin tuomiossa GICM:n ei todettu olevan vastuussa tietyistä terrorismirikoksista eikä Lounanin todettu osallistuneen henkilökohtaisesti tällaisiin tekoihin.

60. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tätä taustaa vasten, voidaanko tekojen, joista Lounani tuomittiin, katsoa olevan määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla ”Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisia” (toinen kysymys). Se tiedustelee myös, riittääkö Lounanin tuomitseminen terroristiryhmässä johtavassa asemassa toimimisesta osoittamaan, että hän on määrittelydirektiivin 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”yllyttänyt”[49] tai ”muulla tavoin osallistunut” määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdassa mainittuun tekoon. (kolmas kysymys)

Tutkittavaksi ottaminen

61. Sekä CGRA että Belgian hallitus väittävät, että kolmas kysymys on jätettävä tutkimatta. Ne molemmat katsovat, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ole selittänyt, miksi kysymykseen vastaaminen on välttämätöntä pääasian ratkaisemiseksi.

62. Olen eri mieltä.

63. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisesta kieltäytyminen on siis mahdollista vain, jos on ilmeistä, ettei pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.[50]

64. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii tässä selvittämään, riittääkö se, että Lounanin todettiin syyllistyneen terroristiryhmän toimintaan osallistumiseen, perusteeksi määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 3 kohdan poissulkemisperusteiden soveltamiselle. Kyseisten säännösten tulkinnalla on selvästi merkitystä pääasiassa. Kolmanteen kysymykseen on siten vastattava.

Lounanin rikostuomion merkityksellisyys

65. Lounani väittää, että tribunal correctionnelin ratkaisulle ei pidä antaa paljoakaan tai lainkaan painoarvoa. Hänen mukaansa kyseisen menettelyn oikeudenmukaisuudesta on vakavia epäilyjä. Hän perustaa väitteensä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa El Haski antamaan tuomioon.[51] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa (Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) oli rikottu, koska samassa tribunal correctionnelissa käydyssä menettelyssä oli hyväksytty todisteeksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan (Kidutuksen kielto) vastaisesti hankittuja lausuntoja, jotka koskivat erästä Lounanin kanssavastaajaa.

48 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

49 — Direktiivin 2011/95 12 artiklan 3 kohdan englanninkielisessä toisinnossa käytetään verbiä ”incite” verbin ”instigate” sijasta, mutta se vastaa muilta osin täysin määrittelydirektiivin 12 artiklan 3 kohtaa.

50 — Ks. tuomio 6.6.2013, MA ym. (C-648/11, EU:C:2013:367, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.9.2012, El Haski v. Belgia, (ECLI:CE:ECHR:2012:0925JUD000064908).

66. Huomautan, ettei Lounani valittanut saamastaan tuomiosta, hän ei itse valittanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen eikä hän ole esittänyt mitään aineellisoikeudellista väitettä siitä, että häntä koskevassa rikosprosessissa olisi tehty virhe tai että oikeudenkäynnin aikana olisi rikottu perusoikeuskirjan 47 artiklaa (tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa).

67. Koska ei ole viitteitä siitä, että Lounania koskeva rikosprosessi olisi ollut virheellinen tai että tribunal correctionnelin toteamat tosiseikat olisivat epäluotettavia, hänelle annettu langettava tuomio on määritetty tosiseikka. Varsinainen kysymys kuuluu, mikä merkitys tällä tuomiolla pitäisi olla arvioitaessa sitä, sovelletaanko määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan poissulkemisperustetta.

68. Tuomiossa B ja D unionin tuomioistuin hylkäsi näkemyksen siitä, että puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetusta terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta annettu tuomio voisi käynnistää automaattisesti määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdan poissulkemisperusteiden soveltamisen. Se totesi, että pakolaisaseman myöntämättä jättäminen edellyttää kaikkien olosuhteiden tyhjentävää ja yksittäistapauksellista tutkimista.[52] Tästä syystä hylkään CGRA:n väitteen siitä, että jos henkilö on tuomittu terroriteoista, esimerkiksi puitepäätöksen 1–4 artiklassa mainituista rikoksista, häneltä voidaan automaattisesti evätä pakolaisasema määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 ja/tai 3 kohdan nojalla ilman hänen hakemuksensa tapauskohtaista tutkimista.

69. Tuomiossa B ja D unionin tuomioistuin selitti, että vaikka ”yhteisellä kannalla 2001/931 tavoitelluilla päämäärillä ja määrittelydirektiivillä tavoitelluilla päämäärillä ei ole välitöntä keskinäistä yhteyttä, eikä ole perusteltua, että toimivaltainen viranomainen tukeutuu yksinomaan siihen, että henkilö kuuluu järjestöön, joka sisältyy luetteloon, joka on laadittu *erillään* siitä asiayhteydestä, joka direktiivillä otettiin Geneven yleissopimusta noudattaen käyttöön, kun tämä viranomainen aikoo direktiivin 12 artiklan 2 kohdan perusteella olla myöntämättä henkilölle pakolaisasemaa”,[53] ”*järjestön sisältymisestä* yhteisen kannan 2001/931 liitteessä olevan luettelon kaltaiseen luetteloon *voidaan kuitenkin todeta, että ryhmällä, johon kyseinen henkilö on kuulunut, on terroristiryhmän luonne*”.[54] Lähtökohtana on siis nyt oltava, että GICM *on* terroristijärjestö.[55]

70. Sekä tuomiosta B ja D että unionin tuomioistuimen myöhemmästä tuomiosta H.T.[56] käy kuitenkin ilmi, että pelkkä terroristijärjestön jäsenyys ei riitä käynnistämään määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 ja 3 kohdan poissulkemisperusteiden soveltamista, sillä järjestön sisältymistä luetteloon ei voida rinnastaa (pakolliseen) tapauskohtaiseen arviointiin siitä, voidaanko tietylle hakijalle myöntää pakolaisasema.[57] Terroristijärjestön jäsenyys ainoastaan osoittaa, että poissulkemisperusteita voidaan (mahdollisesti) soveltaa. Turvapaikkahakemukseen liittyvät yksittäiset olosuhteet ovat todennäköisesti monimutkaisempia ja vivahteikkaampia kuin rikosprosessin ja rikostuomion taustalla olleet tosiseikat. Katson näin ollen, että tapauskohtaisen arvioinnin edellytys on voimassa, vaikka kyseessä olisi ilmeisen merkityksellinen rikostuomio.

52 — Ks. tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 93 kohta).

53 — Ks. tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 89 kohta), kursivointi tässä.

54 — Ks. tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 90 kohta), kursivointi tässä.

55 — Käsiteltävässä asiassa *ei* ole esitetty, että GICM olisi sisällytetty luetteloon virheellisesti.

56 — Tuomio 24.6.2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 89 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 — Ks. määrittelydirektiivin 4 artiklan 3 kohta.

Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohta ja 3 kohta

71. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohdassa ei mainita Yhdistyneiden kansakuntien päämäärien ja tavoitteiden vastaisiin tekoihin yllyttämistä tai osallistumista. Kyseistä määräystä on kuitenkin tulkittava siten, että se kattaa myös ne henkilöt, jotka eivät itse varsinaisesti tee näiden tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisia tekoja.[58] Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohta ja 3 kohta yhdessä luettuina osoittavat, että Yhdistyneiden kansakuntien päämäärien ja tavoitteiden vastaisten tekojen tekemiseen, niihin yllyttämiseen tai niihin osallistumiseen syyllistyneet henkilöt kuuluvat kaikki poissulkemisperusteiden soveltamisalaan. Tämä tulkinta on sopusoinnussa sekä suuntaviivoissa esitetyn Geneven yleissopimuksen tulkinnan että määrittelydirektiivin tavoitteiden kanssa.[59]

72. Tästä seuraa, ettei määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan poissulkemisperuste rajoitu ainoastaan terroritekojen varsinaisiin tekijöihin. Luettuna yhdessä 12 artiklan 3 kohdan kanssa se käsittää myös henkilöt, jotka avustavat terroritekojen tekemisessä.

73. Kuinka laajalle 12 artiklan 3 kohdan soveltamisala sitten ulottuu? Mihin raja olisi vedettävä janalla, joka ulottuu terroristijärjestölle kadulla rahaa keräävästä henkilöstä[60] henkilöön, joka on suoraan osallinen terrori-iskuun pakoauton ajajana?

74. Näytön riittävyyttä arvioitaessa on oltava *”vakavaa aihetta epäillä, että”*[61] hakija on henkilökohtaisessa vastuussa osallistuttuaan ryhmän toimintaan kyseisellä ajanjaksolla ja että hän on syyllistynyt tekoihin, jotka kuuluvat poissulkemisperusteiden soveltamisalaan.[62] Tuomiossa B ja D unionin tuomioistuin totesi, että ”toimivaltaisen viranomaisen on erityisesti tutkittava kyseisen henkilön todellinen osuus kyseessä olevien tekojen toteuttamisessa, hänen asemansa järjestössä, järjestön toimia koskevan tietoisuuden taso, joka hänellä oli tai voidaan olettaa olleen, mahdollinen häneen kohdistunut painostus sekä muut seikat, joilla on voinut olla vaikutusta hänen käyttäytymiseensä”.[63]

75. Kun tarkastellaan hakijan osallistumista 12 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin tekoihin, johdantosanat ”vakavaa aihetta epäillä, että” viittaavat siihen, että 12 artiklan 2 kohtaan vetoamisen kynnys on korkea. Viittaus Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperiin ja periaatteisiin osoittaa, että hakijan teolla on oltava kansainvälisiä vaikutuksia ja sen on oltava siinä määrin vakava, että se vaikuttaa kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen, koska YK:n peruskirjan johdanto-osassa ja 1 ja 2 artiklassa esitetään kansainvälisen yhteisön rinnakkaiselon periaatteet.[64]

58 — Ks. suuntaviivojen 17 ja 18 kohta.

59 — Ks. johdanto-osan 22 perustelukappale. Kyseistä 12 artiklan 3 kohtaa vastaavaa kohtaa ei sisältynyt komission alkuperäiseen ehdotukseen neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevina henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta (KOM(2001) 510 lopullinen, EYVL 2002, C 51 E, s. 325). Jäsenvaltiot lisäsivät tämän sanamuodon neuvostossa käytyjen neuvottelujen aikana.

60 — Tuomiossa H.T. esimerkiksi todettiin, että H.T. oli kerännyt lahjoituksia PKK:lle ja ajoittain jakanut järjestön julkaisemaa aikakauslehteä. Unionin tuomioistuin totesi, ettei näistä teoista väistämättä seuraa, että H.T. tuki terroritoiminnan hyväksyttävyyttä, ja etteivät kyseisenlaiset teot sinänsä olleet terroritekoja. Tuomio 24.6.2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 91 kohta).

61 — Ks. määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan johdanto-osan sanamuoto.

62 — Ks. tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 94 kohta).

63 — Ks. tuomio 9.11.2010, B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 97 kohta).

64 — Kaikki rikokset, jotka johtavat pakolaisaseman myöntämättä jättämiseen Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan nojalla, ovat erityisen vakavia (UNHCR Statement on Article 1F of the 1951 Convention (heinäkuu 2009)). UNHCR:n suuntaviivojen 17 kohdassa todetaan, että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohtaan vedotaan todennäköisesti harvemmin kuin sen 1 artiklan F kohdan a tai b alakohtaan.

Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisten poissulkemisperusteiden arviointi

76. Ensimmäiseen kysymykseen antamastani vastauksesta seuraa, että 12 artiklan 2 kohtaa olisi arvioinnin yhteydessä tulkittava erillään puitepäätöksen 1 artiklan soveltamisesta. Sama koskee puitepäätöksen 2 artiklaa (terroristiryhmän toimintaan osallistuminen), sillä mielestäni ei ole myöskään tarpeen osoittaa, että hakijalle on annettu rikostuomio sen nojalla.

77. Kaikki jäsenvaltiot ovat velvollisia vaalimaan ja puolustamaan SEU 2 artiklassa vahvistettuja yhteisiä arvoja, kuten oikeusvaltioperiaatetta (SEU 3 artiklan 5 kohta). Kun turvapaikanhakija on siis tuomittu oikeudenkäynnissä, joka täyttää lakisääteiset menettelyvaatimukset ja perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimukset, ja kun tuomio on saanut lainvoiman, sillä on erityistä merkitystä kaikissa määrittelydirektiivin 4 artiklan mukaisissa tapauskohtaisissa arvioinneissa. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohtaa ei kuitenkaan voida pitää pelkkänä terrorismin torjunnan lisäsäännöksenä, johon voidaan vedota automaattisesti jo määrättyjen seuraamusten täydentämiseksi.[65] Kaikki merkitykselliset tosiseikat ja olosuhteet on vielä arvioitava tapauskohtaisesti määrittelydirektiivin edellytysten täyttämiseksi.

78. Ranskan hallitus väittää, että kun hakija on tuomittu rikoksesta, kuten terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta, syntyy kumottavissa oleva olettama siitä, että häneltä olisi evättävä pakolaisasema 12 artiklan 2 kohdan perusteella.

79. Olen eri mieltä.

80. Mahdolliset poissulkemisperusteet arvioidaan pakolaisaseman myöntämistä koskevan hakemuksen arvioinnin yhteydessä, jos se on olosuhteiden johdosta tarpeen.[66] Jäsenvaltioilla on arviointiprosessissa laaja harkintavalta määrittelydirektiivin 4 artiklan mukaisesti.[67] Nähdäkseni terrorismirikoksesta langetettua tuomiota olisi pidettävä selvänä ja luotettavana näyttönä siitä, että on vakavaa aihetta epäillä, että 12 artiklan 2 kohdan kynnys ylittyy. Näin pystyttäisiin varmistamaan, etteivät jäsenvaltiot horjuta pakolaisaseman tunnustamista koskevia yhteisiä perusteita soveltamalla olettamia koskevia eri sääntöjä.

81. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että unionin tuomioistuin voisi tukeutua tuomioon Shepherd,[68] jossa se tulkitsi määrittelydirektiivin 9 artiklan 2 kohdan e alakohtaa[69] määrittäessään kynnystä, jonka ylittyessä 12 artiklan 2 kohdan c alakohtaa sovelletaan, ja että sovellettavien arviointiperusteiden olisi oltava yhdenmukaisia tuomion Shepherd päätelmien kanssa. Käsittääkseni Yhdistynyt kuningaskunta ehdottaa seuraavanlaista arviointia: on kohtuullisen todennäköistä, että henkilö, joka suorittaa tehtäviään terroristiryhmässä, antaa välttämätöntä tukea sellaisten rikosten valmistelulle tai tekemiselle, jotka käynnistävät 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan poissulkemisperusteiden soveltamisen, minkä pitäisi puolestaan myös riittää 12 artiklan 3 kohdan soveltamiseen.

82. Mielestäni tuomiosta Shepherd ei ole apua unionin tuomioistuimelle käsiteltävässä asiassa. Ensinnäkin se koski ainoastaan 12 artiklan 2 kohdan a alakohdan poissulkemisperustetta. Toiseksi unionin tuomioistuin teki tuomiossa Shepherd selvän eron 9 artiklan 2 kohdan e alakohdan ja 12 artiklan 2 kohdan poissulkemisperusteen välillä. Se nimittäin totesi, että olemassa oli perustava ero yhtäältä sen arvioimisen, onko olemassa määrittelydirektiivin 9 artiklan 2 kohdan e alakohdassa

65 — Ks. myös Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohtaa koskevien suuntaviivojen 25 kohta ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat 1624 (2005) ja 2178 (2014), joissa korostetaan, että valtioiden on varmistettava, että terrorismin torjumiseksi toteutettujen toimenpiteiden on noudatettava niiden kansainvälisen oikeuden mukaisia velvollisuuksia ja oltava sopusoinnussa muun muassa pakolaisoikeuden ja humanitaarisen oikeuden kanssa.

66 — Määrittelydirektiivin 2 artiklan c alakohta.

67 — Ks. myös menettelydirektiivissä asetetut vähimmäisvaatimukset.

68 — Tuomio 26.2.2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117).

69 — Asiassa Shepherd oli kyse määrittelydirektiivin 9 artiklan 2 kohdan e alakohdan soveltamisalasta ja erityisesti ilmaisun ”jossa *asepalveluksen suorittaminen sisältäisi* 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin poissulkemislausekkeisiin kuuluvia rikoksia tai tekoja” merkityksestä.

tarkoitettu vaara rikoksen tekemisestä tulevaisuudessa, ja toisaalta 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun arvioinnin välillä. Viimeksi mainitussa on jälkikäteen selvitettävä, onko hakijalta evättävä määrittelydirektiivissä tarkoitettu suojelu hänen aiemman toimintansa vuoksi.[70] Tuomiossa Shepherd ei myöskään puututa siihen, mikä on määrittelydirektiivissä tarkoitettu terroriteko.

83. Nähdäkseni toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on suoritettava 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan yhteydessä kaksivaiheinen arviointi.

84. Ensimmäisessä vaiheessa varmistetaan, että järjestö, jota turvapaikanhakija on tukenut tai jonka toimintaan hän on osallistunut, on tosiasiassa terroristijärjestö.[71]

85. Toisessa vaiheessa arvioidaan, osoittavatko kyseistä henkilöä koskevat tosiseikat hänen osallistuneen terroritekoihin, jotka käynnistävät määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 3 kohdan soveltamisen. Tässä yhteydessä arvioidaan järjestön rakennetta, henkilön asemaa järjestössä ja hänen mahdollisuuksiaan vaikuttaa järjestön toimintaan[72] ja tutkitaan, osallistuiko hän suunnitteluun, päätöksentekoon tai muiden henkilöiden johtamiseen tarkoituksena tehdä terroritekoja, rahoittiko hän kyseisiä tekoja tai avustiko hän muita henkilöitä niiden tekemisessä ja missä määrin hän toimi näin. Toimivaltaisten viranomaisten on myös saatava varmuus siitä, että henkilö teki terroritekoja tai edisti terroritoimintaa merkittävästi ja että hän on osaltaan vastuussa terroriteoista, koska hän toimi tietoisena siitä, että hän edisti näiden rikosten tekemistä.[73]

86. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Lounanin oli todettu toimineen johtavassa asemassa GICM:ssä. Tästä voidaan päätellä, että hän pystyi todennäköisesti vaikuttamaan ryhmän toimintaan. Hän antoi sille logistista tukea. Tämä tarkoittaa, että hän on hyvinkin voinut edistää muiden osallistumista terroritekoihin ja tukea muiden tekemiä tekoja. GICM:n toiminta on kansainvälistä, sillä se on sisällytetty YK:n pakoteluetteloon.[74] Myös Lounanin toiminta on osittain kansainvälistä, sillä hän osallistui passien väärentämiseen ja avusti vapaaehtoisten pääsyä Irakiin. Hänen henkilökohtaisen vastuunsa toteamisessa merkityksellisiä ovat myös hänen motiivinsa ja aikomuksensa suhteessa terroristiryhmään, jonka toimintaan hän osallistui.

87. Vaikka ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, ettei Lounania tuomittu terrori-iskujen toteuttamisesta henkilökohtaisesti, tuomion ankaruus on kuitenkin selvä osoitus hänen syykseen luettujen rikosten vakavuudesta.

88. Korostan kuitenkin, että unionin tuomioistuin voi antaa ainoastaan ohjeita ja että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat viime kädessä vastuussa Lounanin hakemuksen arvioinnista, tosiseikkojen selvittämisestä yksin vastuussa olevan kansallisen tuomioistuimen valvonnassa.

89. Katson näin ollen, että kun jäsenvaltion tuomioistuimet ovat tuominneet pakolaisaseman hakijan terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta ja kun tuomio on saanut lainvoiman, tämä seikka on merkityksellinen ja sillä pitäisi olla huomattava painoarvo arvioitaessa sitä, sovelletaanko tietyssä tapauksessa määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan poissulkemisperustetta. Arvioidessaan hakijaa koskevia tosiseikkoja ja olosuhteita 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 3 kohdan yhteydessä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on tutkittava henkilön sitä terroristiryhmää, jonka toimintaan hän osallistuu, koskevien motiivien ja aikomusten perusteella, onko hän omalta osaltaan henkilökohtaisessa vastuussa. Ryhmän toiminnan on oltava kansainvälistä ja siinä

70 — Ks. tuomio 26.2.2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117, 38 kohta).

71 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 69 kohta. Tämä on selvää käsiteltävässä asiassa.

72 — Ks. suuntaviivojen 19 kohta. Ks. myös analogisesti tuomio 24.6.2015, H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 90–93 kohta), joissa unionin tuomioistuin arvioi, oliko pakolaisen terroristiryhmälle antama tuki määrittelydirektiivin 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvä erittäin painava syy, joka oikeutti hänen oleskelulupansa peruuttamisen.

73 — Ks. Background Noten 51 kohta.

74 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

määrin vaarallista, että se vaikuttaa kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen. Merkityksellinen tekijä on tässä yhteydessä toteamus siitä, että hakija oli johtavassa asemassa tällaisessa ryhmässä. Määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 3 kohdan poissulkemisperusteiden soveltamiseksi ei ole välttämätöntä osoittaa, että hän itse on yllyttänyt tai osallistunut puitepäätöksen 1 artiklassa tarkoitettuihin terroritekoihin.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

90. Neljännellä kysymyksellä tiedustellaan, onko määrittelydirektiivin 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun yllyttämisen tai osallistumisen liityttävä puitepäätöksen 1 artiklassa tarkoitetun rikoksen tekemiseen vai voiko se liittyä sen 2 artiklassa tarkoitettuun rikokseen.

91. Edellä ensimmäiseen, toiseen ja kolmanteen kysymykseen annetuissa vastauksissa esitetyistä syistä määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan soveltaminen ei mielestäni riipu siitä, sovelletaanko puitepäätöstä. Näin ollen määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 3 kohdan soveltamiseksi ei ole välttämätöntä osoittaa, että on tehty puitepäätöksen 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu rikos.

Viides ennakkoratkaisukysymys

92. Voidaanko hakijalta evätä pakolaisasema, jos hän itse tai terroristiryhmä, jonka jäsen hän on ei ole tehnyt puitepäätöksen 1 artiklassa tarkoitettuja väkivaltaisia ja luonteeltaan erityisen julmia tekoja?

93. Mielestäni ei ole tarpeen osoittaa hakijan syyllistyneen tällaisiin tekoihin, jotta määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan poissulkemisperustetta voitaisiin soveltaa.

94. Ensinnäkään puitepäätöksen tekstiin ei sisälly ilmaisua ”väkivaltainen ja luonteeltaan erityisen julma teko”. Toiseksi, kuten edellä selitin, kyseisessä päätöksessä terroriteoiksi määriteltyjen tekojen tekeminen ei ole ainoa eikä edes välttämätön edellytys määrittelydirektiivin 12 artiklan 2 kohdan soveltamiselle. [75]

95. Täydellisyyden vuoksi lisään, että ”väkivaltainen ja luonteeltaan erityisen julma teko” ei myöskään ole määrittelydirektiivin tekstiin sisältyvä poissulkemisperuste. Mainitun direktiivin tavoitteiden perusteella ei myöskään voida päätellä, että 12 artiklan 2 kohtaa olisi tulkittava siten, että tällaista edellytystä sovelletaan.

Ratkaisuehdotus

96. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d’État’n esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

— Ei ole välttämätöntä osoittaa, että turvapaikanhakija on tuomittu terrorismin torjumisesta 13.6.2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta terrorismirikoksesta, jotta häneltä voidaan evätä pakolaisasema sillä perusteella, että hän on syyllistynyt Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY 12 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

75 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 58 ja 91 kohta.

— Kun jäsenvaltion tuomioistuimet ovat tuominneet pakolaisaseman hakijan terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta ja kun tuomio on saanut lainvoiman, tämä seikka on merkityksellinen, ja sillä pitäisi olla huomattava painoarvo arvioitaessa sitä, sovelletaanko tietyssä tapauksessa direktiivin 2004/83 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan poissulkemisperustetta. Arvioidessaan hakijaa koskevia tosiseikkoja ja olosuhteita 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 3 kohdan yhteydessä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on tutkittava myös henkilön sitä terroristiryhmää, jonka toimintaan hän osallistuu, koskevien motiivien ja aikomusten perusteella, onko hän omalta osaltaan henkilökohtaisessa vastuussa. Ryhmän toiminnan on oltava kansainvälistä ja siinä määrin vaarallista, että se vaikuttaa kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen. Merkityksellinen tekijä on tässä yhteydessä toteamus siitä, että hakija oli johtavassa asemassa tällaisessa ryhmässä. Direktiivin 2004/83 12 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 3 kohdan poissulkemisperusteiden soveltamiseksi ei ole välttämätöntä osoittaa, että hän itse on yllyttänyt tai osallistunut puitepäätöksen 2002/475 1 artiklassa tarkoitettuihin terroritekoihin.

— Sen toteaminen, että pakolaisaseman hakija on yllyttänyt tai muuten osallistunut direktiivin 2004/83 12 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen rikosten tai tekojen tekemiseen, ei edellytä sitä, että terroristiryhmä, jonka toimintaan hakija on osallistunut, olisi syyllistynyt puitepäätöksen 2002/475 1 artiklassa lueteltuun tekoon tai että hakijan olisi todettu syyllistyneen sen 2 artiklassa tarkoitettuun tekoon.

— Pakolaisaseman hakijalta voidaan evätä pakolaisasema, vaikka hän itse tai terroristiryhmä, jonka jäsen hän on, ei ole tehnyt puitepäätöksen 2002/475 1 artiklassa tarkoitettuja väkivaltaisia ja luonteeltaan erityisen julmia tekoja.