

Asia C-8/20

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

9.1.2020

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Saksa)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

30.12.2019

Kantaja:

L.R.

Vastaaja:

Saksan liittotasavalta

**SCHLESWIG-HOLSTEININ
HALLINTOTUOMIOISTUIMEN**

[– –]

VÄLIPÄÄTÖS

Hallintoriita-asiassa

L.R.

– kantajana –

[– –]

vastaan

Saksan liittotasavalta, Bundesamt für Migration und Flüchtlingen – Boostedin toimipaikan edustamana [– –]

– vastaajana –

Oikeusriidan kohde: turvapaikkaoikeus – uudistettu hakemus (AsylG:n 71 a §)

Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuimen 13. jaosto on 30.12.2019 päättänyt seuraavaa:

Asian käsittely keskeytetään.

Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään SEUT 267 artiklan nojalla seuraavaa ennakkoratkaisupyyntö:

Onko direktiivin 2013/32/EU 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan ja 2 artiklan q alakohdan kanssa sopusoinnussa sellainen kansallinen säännöstö, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätettävä tutkimatta sääntöjenvastaisena myöhempänä hakemuksensa, jos ensimmäinen, turvapaikkahakemuksen hylkäämiseen johtanutta turvapaikkamenettelyä ei käyty missään unionin jäsenvaltiossa vaan Norjassa? [alkup. s. 2]

Perustelut

I.

- 1 Kantaja, joka on Iranin kansalainen, vaati vastaajaa myöntämään hänelle kansainvälisen suojelun sen jälkeen, kun hän oli tuloksetta hakenut turvapaikkaoikeutta Norjan kuningaskunnassa.
- 2 Kantaja esitti 22.12.2014 Saksassa turvapaikkahakemuksen. Kantaja ilmoitti toimivaltaisen jäsenvaltion määrittämistä koskeneessa, 22.12.2014 järjestetyssä kuulemisessa seuraavaa: Hän oli jättänyt kotimaansa noin 18 kuukautta sitten ja elänyt viimeistä kolmea kuukautta lukuun ottamatta Irakissa. Hän oli päässyt Turkin ja Itävallan kautta Saksaan. Hän oli noin kahdeksan vuotta sitten hakenut turvapaikkaa Norjassa mutta hänet oli palautettu Iraniin.
- 3 EURODAC-tarkistus antoi yhden 1-luokkaan kuuluvan hakutuloksen Norjan osalta. Norjan kuningaskunta, jolle esitettiin vastaanottamista koskeva pyyntö, vastasi 26.2.2015 päivätyllä asiakirjalla, että sen toimivalta oli lakannut Dublin III -asetuksen 19 artiklan 3 kohdan nojalla. Kantajan 1.10.2008 esittämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus oli hylätty 15.6.2009, ja hänet oli palautettu Iraniin 19.6.2013.
- 4 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (maahantulo- ja pakolaisasioista vastaava liittovaltion virasto, jäljempänä Bundesamt) jatkoi menettelyä uudistettua hakemusta koskevana menettelynä ja vaati kantajaa esittämään syyt, jotka olivat esteenä kotivaltioon palaamiselle.
- 5 Kantaja ilmoitti edustajansa kautta kirjallisesti, että hän oli hakenut turvapaikkaa uskonnollisista syistä, ja viittasi lisäksi poikansa, jota vainottiin Iranissa poliittisesti ja joka oli Irakissa liittynyt pešmerga-joukkoihin, omassa turvapaikkamenettelyssään esittämään hakemukseen.

- 6 Kantaja esitti [– –] 12.12.2016 järjestetyssä kuulemisessa muun muassa seuraavaa: Hänen hakemuksensa Norjassa oli perustunut erityisesti siihen, että hän oli uskonnoton/ateisti. Hänen nykyinen pakenemissyynsä johtuu hänen pojastaan, joka on liittynyt Kurdistanin demokraattiseen puolueeseen. Salainen poliisi oli useita kertoja vaatinut häntä kertomaan poikansa olinpaikan. Viime aikoina paine oli kasvanut, minkä vuoksi hän oli paennut. Lisäksi hän kertoi olevansa nykyisin kristitty. **[alkup. s. 3]**
- 7 Bundesamt jätti hakemuksen tutkimatta 13.3.2017 tekemällään päätöksellä. Se totesi, että asiassa ei voida soveltaa oleskelua koskevan lain (Aufenthaltsgesetz, jäljempänä AufenthG) 60 §:n 5 momentissa ja 7 momentin 1 kohdassa tarkoitettua palauttamiskieltoa. Se vaati kantajaa viikon kuluessa päätöksen tiedoksiantamisesta poistumaan Saksasta ja uhkasi, että hänet palautettaisiin Iraniin tai muuhun valtioon, joka on valmis ottamaan hänet vastaan, jos hän ei noudata poistumiskehotusta. AufenthG:n 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua maahantulo- ja oleskelukiellon kestoksi vahvistettiin 30 kuukautta palauttamisajankohdasta.
- 8 Bundesamt perusteli tutkimatta jättämistä koskevan päätöksensä sillä, että turvapaikkahakemus on turvapaikkaoikeudesta annetun lain (Asylgesetz, jäljempänä AsylG) 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan jätettävä tutkimatta, koska kyseessä on uudistettu hakemus, jota ei käsitellä uudessa menettelyssä. Saksan liittotasavallassa esitetystä uudesta turvapaikkahakemuksessa oli kyse AsylG:n 71 a §:ssä tarkoitettua uudistetusta hakemuksesta, koska kantaja oli jo aloittanut turvapaikkamenettelyn AsylG:n 26 a §:ssä tarkoitettulla tavalla turvallisessa kolmannessa maassa eli Norjassa. Uusi turvapaikkamenettely ei ollut mahdollinen, sillä Verwaltungsverfahrensgesetzesin (hallintomenettelylaki, jäljempänä VwVfG) 51 §:n 1–3 momentissa säädetyt edellytykset eivät täyttyneet. VwVfG:n 51 §:n 1 momentissa edellytetään vakuuttavia seikkoja, jotka eivät ensi katsomalta ole kaikilta perustelluilta katsantokannoilta soveltumattomia turvapaikkaoikeuden tai kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteeksi. Sen mukaan riittävänä pidetään vakuuttavia seikkoja, jotka vaikuttavat mahdollistavan edullisemman päätöksen. Kantajan hakemuksessaan esittämät seikat eivät sen mukaan olleet kokonaisuutena arvioiden uskottavia. Nämä olivat Bundesamtin keskeiset perustelut.
- 9 Kantaja nosti kyseisestä päätöksestä 18.4.2017 ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa kanteen, jolla se vaatii pakolaisaseman tunnustamista, toissijaisesti toissijaista suojelua ja edelleen toissijaisesti AufenthG:n 60 §:n 5 momentissa ja 7 momentin 1 kohdassa tarkoitettua (kansallisen) palauttamiskiellon soveltamista.
- 10 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin hylkäsi kanteen lykkäävän vaikutuksen toteamista koskevan väli-toimihakemuksen 19.6.2017 tekemällään päätöksellä nro 10 B 98/17. **[alkup. s. 4]**

II.

- 11 Asian käsittely keskeytetään. Päätösosassa muotoiltuun kysymykseen pyydetään SEUT 267 artiklan nojalla Euroopan unionin tuomioistuimen (jäljempänä unionin tuomioistuin) ennakkoratkaisua. Kysymys koskee kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60; jäljempänä myös turvapaikkamenettelydirektiivi) 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan ja 2 artiklan q alakohdan tulkintaa.
- 12 1. Oikeudellinen arviointi tapahtuu kansallisessa oikeudessa AsylG:n 2.9.2008 julkaistun version (BGBl. I S. 1798), jota on viimeksi muutettu 15.8.2019 annetun lain (BGBl. I s. 1307) 45 §:llä, perusteella.
- 13 Oikeusriitaa koskevat merkitykselliset kansallisen oikeuden säännökset ovat seuraavat:
- 14 AsylG:n 26 a § – Turvalliset kolmannet maat
- (1) Ulkomaalainen, joka saapuu maahan perustuslain (Grundgesetz) 16 a §:n 2 momentin 1 kohdassa (turvallinen kolmas maa) tarkoitetusta turvallisesta kolmannesta maasta, ei voi vedota perustuslain 16 a §:n 1 momenttiin. – –
- (2) Turvallisista kolmansista maista ovat Euroopan unionin jäsenvaltioiden lisäksi liitteessä I luetellut maat. [– –]
- 15 AsylG:n 29a § – Hakemukset, jotka on jätettävä tutkimatta
- (1) Turvapaikkahakemus jätetään tutkimatta, jos
1. [– –]
5. turvapaikkamenettelyä ei 71 §:ssä tarkoitetun myöhemmän hakemuksen tai 71 a §:ssä tarkoitetun uudistetun hakemuksen tapauksessa voida jatkaa. [– –]
- 16 AsylG:n 71 a § – Uudistettu hakemus
- (1) Jos ulkomaalainen tekee sen jälkeen, kun kolmannessa maassa (26 a §), johon sovelletaan turvapaikkamenettelyä koskevasta toimivallasta annettuja Euroopan yhteisöjen oikeussääntöjä tai jonka kanssa Saksan liittotasavalta on tehnyt tätä koskevan kansainvälisen sopimuksen, käyty ja hakemuksen hylkäämiseen johtanut turvapaikkamenettely on päättynyt, Saksassa turvapaikkahakemuksen (uudistettu hakemus), uusi turvapaikkamenettely on mahdollinen vain **[alkup. 5]**, jos Saksan liittotasavalta on toimivaltainen käsittelemään turvapaikkahakemuksen ja jos VwVfG:n 51 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetut edellytykset täyttyvät, minkä tutkiminen kuuluu Bundesamtin tehtäviin. [– –]
- 17 AsylG:n 77 § – Tuomioistuimen ratkaisu

- (1) Tätä lakia koskevissa oikeusriidoissa tuomioistuin toteaa tosiseikat ja oikeudelliset seikat sen tilanteen mukaan, joka ovat vallinneet viimeisen suullisen käsittelyn ajankohtana. Jos ratkaisu annetaan ilman suullista käsittelyä, ratkaisevana pidetään ratkaisun antamisen ajankohtaa. [– –]

18 AsylG:n 26 a §:n liite I

Norja

Sveitsi

- 19 2. Ennakkoratkaisukysymys vaikuttaa annettavaan ratkaisuun ja edellyttää unionin tuomioistuimen kannanottoa.
- 20 2.1 Ennakkoratkaisukysymyksellä on merkitystä kantajan vaatimusten ratkaisemisen kannalta. Jos turvapaikkahakemus on perusteettomasti jätetty tutkimatta, on päätös kumottava [– –].
- 21 2.2. Kansallisessa turvapaikkalainsäädännössä myöhemmästä hakemuksesta säädetään AsylG:n 71 §:ssä ja uudistetusta hakemuksesta AsylG:n 71 a §:ssä, minkä lisäksi niihin liittyvistä menettelyoikeuden alaan kuuluvista seikoista säädetään ensimmäistä hakemusta koskevasta menettelystä poikkeavasti. AsylG:n 71 §:n mukainen myöhempi hakemus on uusi turvapaikkahakemus, joka esitetään sen jälkeen, kun aikaisemmin Saksan liittotasavallassa esitetty hakemus on hylätty. AsylG:n 71 §:n mukainen uudistettu hakemus on uusi turvapaikkahakemus, joka esitetään sen jälkeen, kun aikaisemmin AsylG:n 26 a §:ssä tarkoitettussa turvallisessa kolmannessa maassa – joita ovat unionin jäsenvaltiot sekä Norja ja Sveitsi – esitetty hakemus on hylätty. AsylG:n 71 §:n tarkoituksena on saattaa uudistettu hakemus samaan asemaan myöhemmän hakemuksen kanssa ja siten kolmannessa maassa annettu turvapaikkaoikeudellinen ratkaisu samaan asemaan Saksan liittotasavallassa annetun ratkaisun kanssa [– –].
- 22 2.3. Ennakkoratkaisukysymyksen avulla voidaan saada selvitystä siitä, voiko kyseessä olla turvapaikkamenettelydirektiivissä tarkoitettu myöhempi hakemus myös silloin, kun hakemuksen hylkäämiseen johtanut ensimmäinen menettely käytiin jonkin jäsenvaltion sijaan Norjassa eli kolmannessa maassa, **[alkup. s. 6]** joka kansainvälisten sopimusten perusteella kuuluu osittain yhteiseurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin lähtee ensisijaisesti siitä, että kyseessä voi olla turvapaikkamenettelydirektiivissä tarkoitettu myöhempi hakemus, vaikka hylkäämiseen johtanut ensimmäinen menettely olisi käyty muussa jäsenvaltiossa [– –]. Direktiivin 2013/32/EU 40 artiklan 1 kohta, jossa edellytetään, että lisäselvityksiä annetaan tai myöhempi hakemus esitetään ”samassa jäsenvaltiossa”, ei ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen käsityksen mukaan ole tälle esteenä. Direktiivin 2013/32/EU 40 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu myöhemmän hakemuksen käsite voi poiketa siitä, mikä myöhemmän hakemuksen

käsite on direktiivin 2013/32/EU 2 artiklan q alakohdassa: Direktiivin 2013/32/EU 2 artiklan q alakohdassa tarkoitettu myöhemmän hakemuksen käsite edellyttää direktiivin 2013/32/EU 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettua lainvoimasta päätöstä. Direktiivin 2013/32/EU 40 artiklan 1 kohdasta johdettava oikeudellinen seuraus on sen kanssa ristiriidassa. Päätöksen lainvoiman vuoksi myöhempään hakemukseen liittyvien seikkojen ottaminen huomioon aikaisemman hakemuksen arvioinnissa tai päätöksen, johon on kohdistettu oikeussuojakeino, tutkimisessa ei ole mahdollista.

24 2.3.1. Turvapaikkamenettelydirektiivin sanamuodon mukaan kyse ei voi olla direktiivin 2013/32/EU 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettua myöhemmästä hakemuksesta, jos aikaisempi, hakemuksen hylkäämiseen johtanut turvapaikkamenettely käytiin kolmannessa maassa.

25 Direktiivin 2013/32/EU 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan sovellettavuus edellyttää, että kyse on myöhemmästä hakemuksesta. Direktiivin 2013/32/EU 2 artiklan q alakohdan mukaan myöhemmällä hakemuksella tarkoitetaan

”kansainvälistä suojelua koskevaa uutta hakemusta, joka tehdään sen jälkeen, kun aiemmasta hakemuksesta on tehty lainvoimainen päätös, mukaan lukien tapaukset, joissa hakija on nimenomaisesti peruuttanut hakemuksensa, ja tapaukset, joissa määrittävä viranomais on hylännyt hakemuksen, joka on implisiittisesti peruutettu 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti”.

26 Aiemmasta hakemuksesta tehtyä lainvoimaista päätöstä koskevasta vaatimuksesta voitaisiin päätellä, että aikaisempi turvapaikkamenettely on pitänyt saattaa päätökseen **jossakin jäsenvaltiossa**. Yhtäältä aikaisemman hakemuksen on pitänyt olla direktiivin 2013/32/EU 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettu hakemus ja siten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämä pyyntö saada suojelua ”jostakin jäsenvaltiosta”. Toisaalta ”lainvoimaisen päätöksen” (direktiivin 2013/32/EU 2 artiklan e alakohta) on oltava päätös siitä, [alkup. s. 7] onko kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle tunnustettava pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema. Tässä näkyy liitettä direktiiviin 2011/95/EU, jolla on luonnollisesti vaikutus ainoastaan jäsenvaltioihin. Lisäksi direktiivin 2013/32/EU 2 artiklan e alakohtaan sisältyy nimenomainen viittaus oleskeluun **asianomaisen jäsenvaltion alueella**.

27 Sitä, että (hakemuksen hylkäämiseen johtanutta) turvapaikkamenettelyä kolmannessa maassa voisi seurata kansainvälistä suojelua koskeva myöhempi hakemus, vastaa puhuu myös turvapaikkamenettelydirektiivin yleinen säädösrakenne. Turvapaikkamenettelydirektiivissä ilmaistaan nimenomaisesti se, milloin kolmanteen maahan liittyvällä tilanteella voi olla turvapaikkaoikeudellinen vaikutus (ks. mm. direktiivin 2013/32/EU 35, 38 ja 39 artiklassa tarkoitettu maakäsite).

- 28 Norja ei ole unionin jäsenvaltio ja siten direktiivi 2013/32/EU ja direktiivi 2011/95/EU eivät välittömästi sido sitä.
- 29 Norjaa ei – nähtävästi – voida rinnastaa jäsenvaltioon myöskään muiden oikeustoimien perusteella. Erityisesti Euroopan yhteisön sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Islannissa tai Norjassa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, 19.2.2001 tehdyn sopimuksen (EYVL 2001, L 93, s. 40; jäljempänä assosiaatiosopimus) 1 artiklan 4 kohdasta seuraa ainoastaan rajattu jäsenvaltioihin rinnastaminen Dublin- ja Eurodac-asetusten kannalta.
- 30 2.3.2. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin kallistuu kuitenkin siihen suuntaan, että turvapaikkamenettelydirektiiviä on tulkittava Norjan osittaisen assosiaation vuoksi laajentavasti.
- 31 Norja osallistuu assosiaatiosopimuksen perusteella Dublin-toimivaltajärjestelmään, josta säädetään nykyisin Dublin III -asetuksella. Norja on säätänyt, että Dublin III -asetusta sovelletaan kuin Norjan oikeutta (vrt. maahantulolain 32 §:n 4 momentti; englanninkielinen versio saatavissa osoitteessa <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2008-05-15-35>). Norja ei tosin ole sitoutunut vastaanottodirektiiviin [2013/33/EU], turvapaikkamenettelydirektiiviin eikä määrittelydirektiiviin [2011/95/EU], joten Norjan kytkös Dublin-toimivaltajärjestelmään perustuu siten oletukseen siitä, että Norjan turvapaikkajärjestelmä vastaa aineellisen suojan sisällön ja menettelyoikeudellisen muotonsa osalta unionin säännöksiä ja että tätä on pidettävä riittävänä. Muutoin **[alkup. s. 8]** Norja ei voisi täyttää Dublin III -asetuksen 3 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä sen 2 artiklan d alakohdan kanssa, mukaisia velvoitteitaan. Se, ettei Norjan turvapaikkaoikeuteen sisälly direktiivin 2011/95/EU 15 artiklan c alakohdan sisältöä sanatarkasti vastaavaa oikeussääntöä, vaikuttaa ongelmattomalta, koska kyseinen ”aukko” voidaan paikata maahantulolain 28 luvun 1 §:n b momentilla, joka vastaa sisällöltään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa.
- 32 Tätä taustaa vasten on katsottava, että olisi yhteiseurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän – ja Norjan siihen liittymisen – tarkoituksen vastaista, jos turvapaikanhakija voitaisiin Dublin-järjestelmässä siirtää Norjaan hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tutkimista varten mutta jäsenvaltiolla olisi yhtä lailla velvollisuus siellä hakemuksen hylkäämiseen johtaneen turvapaikkamenettelyn jälkeen – siinä tapauksessa, että Norjalla ei ole Dublin-asetuksen mukaan toimivaltaa – suorittaa täysimääräinen turvapaikkamenettely.

[– –]