

Asia C-18/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

16.1.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgerichtshof (Itävalta)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

18.12.2019

Revision-valittaja:

XY

Vastapuolena oleva viranomainen:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohde

Turvapaikkaoikeus – Uudet seikat tai perusteet – Ulottuvuus – Menettelyn aloittaminen uudelleen – Direktiivin puutteellinen täytäntöönpano

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (jäljempänä myös menettelydirektiivi) tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Tarkoitetaanko kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) (jäljempänä menettelydirektiivi) 40 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvällä ilmaisulla ”sellaisia uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai – – hakija on esittänyt sellaisia uusia

seikkoja tai perusteita” myös sellaisia seikkoja, jotka olivat olemassa jo ennen aikaisemman turvapaikkamenettelyn lainvoimaista päättämistä?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

2. Jos asiassa ilmenee uusia tosiseikkoja tai todisteita, joihin ei ole voitu vedota aikaisemmassa menettelyssä ilman, että tämä johtuisi ulkomaalaisen omasta syystä, onko tällöin riittävää, että turvapaikanhakijalle annetaan mahdollisuus pyytää aikaisemmin lainvoimaisesti päätetyn menettelyn uudelleen aloittamista?

3. Jos turvapaikanhakija on omasta syystään jättänyt esittämättä jo aikaisemmassa turvapaikkamenettelyssä ne seikat, joihin hän nyt vetoaa, onko viranomaisella oikeus kieltäytyä myöhemmän hakemuksen sisällöllisestä tutkimisesta sellaisen kansallisen säännöksen perusteella, jossa vahvistetaan hallintomenettelyssä yleisesti noudatettava periaate, vaikka jäsenvaltio ei erityissäännösten antamatta jättämisen vuoksi ole saattanut ainakaan asianmukaisesti menettelydirektiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksiä osaksi kansallista oikeusjärjestystä eikä se tämän vuoksi ole myöskään nimenomaisesti käyttänyt menettelydirektiivin 40 artiklan 4 kohdassa annettua mahdollisuutta säätää poikkeusta myöhemmän hakemuksen sisällöllisestä tutkimisesta?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) (edellä myös menettelydirektiivi): johdanto-osan 36 perustelukappale sekä 1, 2, 33 ja 40 artikla.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Yleinen hallintomenettelylaki (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, AVG): 68 ja 69 §.

Laki oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, VwGVG): 32 §.

Vuoden 2005 turvapaikkalaki (Asylgesetz 2005, AsylG 2005): 2, 3, 8, 10, 57 ja 75 §.

Vuoden 2005 laki ulkomaalaisvalvonnasta (Fremdenpolizeigesetz 2005, FPG): 52 ja 55 §.

Laki asian käsittelystä liittovaltion ulkomaalais- ja turvapaikkavirastossa (Gesetz über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl; BFA-Verfahrensgesetz, BFA-VG): 9 §.

Lyhyt selostus tosiseikoista ja asian käsittelystä

- 1 Vuonna 1990 syntynyt Revision-valittaja XY on lähtöisin Irakista. Saavuttuaan 18.7.2015 laittomasti Itävaltaan hän teki AsylG 2005:n mukaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Julkisen turvallisuusviranomaisen toimittamassa ensimmäisessä kuulemisessa hän ilmoitti olevansa shiamuslimi. Hänen mukaansa shialaiset miliisijoukot olivat vaatineet häntä taistelemaan niiden puolella. Hän ei kuitenkaan halunnut taistella eikä myöskään tappaa muita ihmisiä eikä tulla itse tapetuksi. Lisäksi tilanne Irakissa on hyvin huono; siellä vallitsee sota. Lisäksi XY korosti, että tämä on hänen ”pakolaisuutensa ainoa syy”.
- 2 XY pyysi 23.3.2016 päivätyllä kirjeellä, että häntä kuultaisiin turvapaikkamenettelyssä, ja väitti samanaikaisesti esitettyihin asiakirjoihin viitaten, että häntä oli pidetty kotimaassaan tutkintavankeudessa viiden kuukauden ajan. Hänen väitettiin olleen osallisena rangaistavissa teoissa. Hän viittasi myös siihen, että hänelle oli vuonna 2008 aiheutettu ampumahaava.
- 3 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl kuuli XY:tä 30.5.2017. Hän ilmoitti olevansa naimaton ja ettei hänellä ollut lapsia. Hän ilmoitti syntyneensä Bagdadissa ja asuneensa siellä aina. Hän ilmoitti, että myös hänen isänsä ja sisaruksensa ovat asuneet Bagdadissa; hänen äitinsä on jo kuollut. XY ilmoitti asuneensa isänsä ja sisarustensa luona.
- 4 XY ilmoitti alkuperämaasta lähtönsä syyksi sen, että hän ja hänen isänsä olivat shiamuslimeja mutta hänen äitinsä ja tämän sukulaiset sen sijaan sunnimuslimeja. XY:n mukaan hänen äitinsä sukulaisten joukossa on ”eräitä henkilöitä”, jotka kuuluvat radikaaleihin ryhmiin. XY:n mukaan nämä henkilöt ovat uhanneet tuhota koko perheen, jos hän ”sanoo heistä yhtään mitään”.
- 5 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl kysyi XY:ltä useaan kertaan, oliko hän ilmoittanut kaikki pakolaisuutensa syyt, mihin hän vastasi aina myöntävästi.
- 6 Lisäkuulemisten toimittamisen jälkeen Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl hylkäsi XY:n hakemuksen 29.1.2018 tekemällään päätöksellä sekä turvapaikkaan oikeutetun henkilön aseman myöntämistä koskevan hakemuksen osalta AsylG 2005:n 3 §:n 1 momentin nojalla että toissijaiseen suojeluun oikeutetun henkilön aseman myöntämistä koskevan hakemuksen osalta AsylG 2005:n 8 §:n 1 momentin nojalla. XY:lle ei myöskään myönnetty oleskelulupaa AsylG 2005:n 57 §:n nojalla, vaan asiassa tehtiin (FPG:n 52 §:n 2 momentin 2 kohdan, AsylG 2005:n 10 §:n 1 momentin 3 kohdan ja BFA-VG:n 9 §:n nojalla) häntä koskeva palauttamispäätös ja FPG:n 52 §:n 9 momentin nojalla vahvistettiin, että hänet saadaan karkottaa Irakiin. Viranomainen asetti FPG:n 55 §:n 1–3 momentin nojalla vapaaehtoista maastapoistumista varten 14 päivän määräajan palauttamispäätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta laskettuna.
- 7 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl perusteli päätöstään sillä, että XY:n väitteet eivät olleet uskottavia. Hänen väitteensä ovat nimittäin ristiriitaisia ja epäloogisia, ja niihin sisältyy erinäisiä epä johdonmukaisuuksia.

- 8 XY valitti Bundesamt für Fremdenwesen und Asylin päätöksestä Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion hallintotuomioistuin) ja riitautti valituksessaan Bundesamt für Fremdenwesen und Asylin tekemän näytön arvioinnin. Bundesverwaltungsgericht käsitteli asiaa istunnossa 23.7.2018.
- 9 XY ei esittänyt valituksessaan eikä Bundesverwaltungsgerichtissä pidetyssä istunnossa uusia pakolaisuuden syitä.
- 10 Bundesverwaltungsgericht hylkäsi 27.8.2018 antamallaan päätöksellä Revision-valittajan valituksen perusteettomana.
- 11 XY teki 4.12.2018 uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen (jäljempänä myös myöhempi hakemus). Hän ilmoitti nyt pakolaisuuden uudeksi syyksi sen, että hän ollut koko elämänsä ajan homoseksuaali. Irakissa hän joutuu sen vuoksi pelkäämään henkensä puolesta. Hän oli salannut tämän perusteen ensimmäisessä turvapaikkahakemuksessaan, koska hän ei ollut tiennyt, että hänellä olisi Itävallassa oikeus elää elämänsä homoseksuaalina. Hän sai tiedon tästä seikasta vasta kesäkuussa 2018.
- 12 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl hylkäsi 28.1.2019 tekemällään päätöksellä myöhemmän hakemuksen sekä turvapaikkaoikeuden myöntämisestä että toissijaista suojelua koskevan oikeuden myöntämisestä AVG:n 68 §:n 1 momentin nojalla sillä perusteella, että asia oli jo ratkaistu. XY:lle ei myöskään myönnetty oleskelulupaa AsylG 2005:n 57 §:n nojalla, vaan asiassa tehtiin (FPG:n 52 §:n 2 momentin 2 kohdan, AsylG 2005:n 10 §:n 1 momentin 3 kohdan ja BFA-VG:n 9 §:n nojalla) häntä koskeva palauttamispäätös, hänelle määrättiin FPG:n 53 §:n 1 ja 2 momentin nojalla kahden vuoden pituinen maahantulokielto, ja FPG:n 52 §:n 9 momentin nojalla vahvistettiin, että hänet saadaan karkottaa Irakiin. Vapaaehtoista maastapoistumista varten ei myönnetty määräaikaa FPG:n 55 §:n 1a momentin nojalla.
- 13 XY valitti Bundesamt für Fremdenwesen und Asylin päätöksestä Bundesverwaltungsgerichtiin.
- 14 Bundesverwaltungsgericht hyväksyi 18.3.2019 antamallaan päätöksellä valituksen siltä osin kuin se koski maahantulokiellon määräämistä. Muilta osin se hylkäsi valituksen perusteettomana.
- 15 XY teki tästä päätöksestä Revision-valituksen Verwaltungsgerichtshofiin (ylin hallintotuomioistuin). Ennakkoratkaisupyyntö esittäminen liittyy tämän Revision-valituksen käsittelyyn.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 16 Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl perusteli myöhemmän hakemuksen hylkäämistä sillä, että esitetty uusi pakolaisuuden peruste ei ollut uskottava. Koska asiassa merkityksellinen tosiseikasto ei ollut muuttunut, ensimmäisessä

turvapaikkamenettelyssä annetun ratkaisun oikeusvoima on esteenä uuden asiakysymystä koskevan päätöksen antamiselle myöhemmästä hakemuksesta. Myöhempi hakemus on sen vuoksi hylättävä asiassa annetun ratkaisun oikeusvoimavaikutuksen (*res iudicata*) perusteella.

- 17 Bundesverwaltungsgericht on pääasiallisesti yhtynyt tähän näkemykseen.
- 18 XY vetoaa siihen, että uudet tosiseikat eivät liity hänen homoseksuaalisuuteensa vaan siihen, että hän kykenee nyttemmin ilmaisemaan sen. Hän katsoo, että hänen lausumansa, jonka mukaan hän on kyennyt tähän vasta ”Coming-Outinsa” jälkeen, on ”joka tapauksessa” uskottava, koska asia on näin yleisen elämäkokemuksen mukaisesti. Vaikka oletettaisiin, ettei hänen homoseksuaalisuutta koskevaa lausumaansa voitaisi enää Itävallan oikeuden mukaan ottaa tutkittavaksi, se olisi joka tapauksessa otettava tutkittavaksi direktiivin 2013/32 nojalla. Lisäksi Bundesverwaltungsgerichtin olisi joka tapauksessa pitänyt ottaa huomioon hänen homoseksuaalisuutensa arvioidessaan, onko palauttamiskieltoa sovellettava.

Lyhyt selostus ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 19 Käsiteltävän asian ydinkysymyksenä on – **ensimmäisen kysymyksen** yhteydessä – se, miten direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvää ilmaisua ”sellaisia uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai – hakija on esittänyt sellaisia uusia seikkoja tai perusteita” on tulkittava. Kyse on siitä, onko tällä ilmaisulla tarkoitettava myös sellaisia seikkoja, jotka olivat olemassa jo ennen kansainvälistä suojelua koskevaan ensimmäiseen hakemukseen annetun ratkaisun lainvoimaiseksi tuleamista.
- 20 Avoin sanamuoto ja järjestelmä puhuvat tämän puolesta. Tämä tosin poikkeaa direktiivin 2013/32 johdanto-osan 36 perustelukappaleessa mainitusta asiassa annetun ratkaisun oikeusvoimavaikutuksen periaatteesta (*res iudicata*) ainakin siinä tapauksessa, että lähtökohdaksi otetaan se, miten tämä periaate käsitetään Itävallassa. On siis mahdollista, että tätä periaatetta on tulkittava eri tavalla direktiivin 2013/32 yhteydessä.
- 21 Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin haluaa selvittää **toisella kysymyksellä**, onko direktiivin 2013/32 mukaan riittävää, että turvapaikanhakijalla on mahdollisuus aikaisemman menettelyn uudelleen aloittamiseen, vai onko myöhemmän hakemuksen johdosta toteutettava uusi menettely.
- 22 Kumpikin vaihtoehto on ajateltavissa. Ensimmäisen vaihtoehdon puolesta puhuu direktiivin 2013/32 johdanto-osan 36 perustelukappaleesta ilmenevän oikeusvoiman käsitteen tärkeys. Toisen vaihtoehdon puolesta puhuu 40 artiklan 3 kohdan sanamuoto, jonka mukaan uusien seikkojen tai perusteiden ilmetessä ”hakemuksen tutkintaa on jatkettava II luvun mukaisesti”.

- 23 Samoin sen varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee **kolmannella kysymyksellä**, voidaanko turvapaikanhakijan, joka omasta syystä ei ole vedonnut uusiin perusteisiin jo ensimmäisessä menettelyssä, tekemä myöhempi hakemus jättää sisällöllisesti tutkimasta, vaikka direktiivin 2013/32 40 artiklaa ei ole saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä.
- 24 Tässä yhteydessä on selvitettävä, onko jäsenvaltioiden direktiivin 2012/32 40 artiklan 4 kohdan täytäntöön panemiseksi säädetty myöhempien hakemusten sisällölliseen tutkimiseen kohdistuvasta *nimenomaisesta* poikkeuksesta vai voidaanko kansallista oikeutta tulkita unionin oikeuden mukaisesti.

TYÖASIAKIRJA