

Asia C-753/22

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

Jättämispäivä:

12.12.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Bundesverwaltungsgericht (Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

7.9.2022

Kantaja ja Revision-menettelyn valittaja:

QY

Vastaja ja Revision-menettelyn vastapuoli:

Saksan liittotasavalta

Pääasian kohde

Euroopan unionin jäsenvaltion tekemän pakolaisaseman myöntämisen sitova vaikutus toiseen jäsenvaltioon nähden

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla, erityisesti

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60; jäljempänä direktiivi 2013/32)

Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9; jäljempänä direktiivi 2011/95)

Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31, oikaisu EUVL 2017, L 49, s. 50) (Dublin III -asetus) (jäljempänä asetus N:o 604/2013)

Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL 2012, C 326, s. 391; jäljempänä perusoikeuskirja)

Ennakkoratkaisukysymys

Onko siinä tapauksessa, että jäsenvaltio ei voi käyttää direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annettua mahdollisuutta katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset pakolaisaseman myöntämisen osalta, koska elinolosuhteet kyseisessä jäsenvaltiossa asettaisivat hakijan perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettua epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua koskevaan vakavaan vaaraan, asetuksen N:o 604/2013 3 artiklan 1 kohdan toista virkettä, direktiivin 2011/95 4 artiklan 1 kohdan toista virkettä ja 13 artiklaa sekä direktiivin 2013/32 10 artiklan 2 ja 3 kohtaa ja 33 artiklan 1 kohtaa ja 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että jo tapahtunut pakolaisaseman myöntäminen estää jäsenvaltiota tutkimasta sille jätettyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ja velvoittaa sen myöntämään hakijalle pakolaisaseman tämän suojan aineellisia edellytyksiä tutkimatta?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Direktiivi 2013/32, erityisesti sen 10 artiklan 2 ja 3 kohta sekä 33 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan a alakohta

Direktiivi 2011/95, erityisesti sen 4 artiklan 1 kohdan toinen virke ja 13 artikla

Asetus N:o 604/2013, erityisesti sen 3 artiklan 1 kohdan toinen virke

Perusoikeuskirjan 4 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Turvapaikkalaki (Asylgesetz, jäljempänä AsylG)

Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja integraatiosta liittovaltion alueella annettu laki (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz, jäljempänä AufenthG)

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

- 1 Revision-menettelyn valittaja, jolle Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto, jäljempänä Bundesamt) myönsi toissijaisen suojeluaseman, vaatii pakolaisaseman myöntämistä.
- 2 Vuonna 1999 syntynyt Revision-menettelyn valittaja on Syyrian kansalainen, jolle myönnettiin pakolaisasema Kreikassa jo vuonna 2018. Hän ei voi palata Kreikkaan, koska hän joutuisi siellä Verwaltungsgerichtin (hallintotuomioistuin, Saksa) lainvoimaisen päätöksen mukaan perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettua epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua koskevaan vakavaan vaaraan.
- 3 Bundesamt myönsi hänelle 1.10.2019 tekemällään päätöksellä toissijaista suojelua ja hylkäsi hänen pakolaisaseman myöntämistä koskevan hakemuksensa.
- 4 Revision-menettelyn valittajan mainitusta päätöksestä nostaman kanteen Verwaltungsgericht hylkäsi sillä perusteella, ettei vaadittu oikeus seuraa jo siitä, että kantajalle myönnettiin Kreikassa pakolaisasema. Asiakysymyksen osalta se piti Revision-menettelyn valittajan hakemusta perusteettomana, koska häntä ei uhkaa vainoaminen Syyriassa.
- 5 Ennakkoratkaisua pyytävään tuomioistuimeen tekemänsä valituksen perusteluissa Revision-menettelyn valittaja väittää pääasiallisesti, että jo tehty pakolaisaseman myöntäminen sitoo Revision-menettelyn vastapuolta.

Ennakkoratkaisupyynnön perustelut

- 6 Nyt käsiteltävän Revision-valituksen menestyminen riippuu Euroopan unionin tuomioistuimen (jäljempänä unionin tuomioistuin) perussopimusten tulkinnasta antamasta ratkaisusta.
- 7 Bundesamtin tekemän riidanalaisen päätöksen oikeudellinen arviointi perustuu Saksan oikeudessa AsylG:hen ja AufenthG:hen.
- 8 Kansallisen oikeuden mukaan Revision-menettelyn valittajalla ei ole AsylG:n 3 §:n 4 momentin ensimmäisen lauseen, luettuna yhdessä 1 kohdan kanssa, nojalla oikeutta pakolaisaseman myöntämiseen. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei kuitenkaan voi ilman unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua todeta, onko tämä käsitys mainituista kansallisista säännöksistä yhteensopiva ennakkoratkaisukysymyksessä mainittujen unionin oikeussääntöjen kanssa.
- 9 Edellä esitetty ennakkoratkaisukysymys edellyttää siten unionin tuomioistuimen selventämistä, koska tätä kysymystä ei ole selvitetty sen oikeuskäytännössä eikä vastaus siihen ole ilmeinen.
- 10 Revision-menettelyn valittajalla ei ole kansallisen oikeuden nojalla oikeutta pakolaisaseman myöntämiseen. Tällaista oikeutta ei Revision-menettelyn

valittajan yksittäistapauksessa seuraa AsylG:n 3 §:n 4 momentin ensimmäisestä lauseesta, luettuna yhdessä 1 kohdan kanssa. Valituksenalaisessa Verwaltungsgerichtin tuomiossa todettiin perustellusti, että Revision-menettelyn valittaja on lähtenyt kotimaastaan, jossa häntä ei vainottu. Tosiasiallisia olosuhteita Syyriassa on arvioitava siten, että hänen – hypoteettiseen – paluuseensa Syyriaan ei todennäköisesti liity pakolaisaseman kannalta merkityksellistä vainoa.

- 11 Kansallisen oikeuden nojalla Revision-menettelyn valittajalla ei ole vaadittua oikeutta myöskään sen vuoksi, että hänelle on jo myönnetty pakolaisasema Kreikassa. AufenthG:n 60 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan tietyn valtion myöntämä pakolaisasema estää myös Saksaa poistamasta asianomaista henkilöä maasta kotimaahansa. Tästä ei kuitenkaan seuraa oikeutta pakolaisaseman myöntämiseen uudelleen. Myöskään AsylG:n 3 §:n 3 momentilla ei ole Bundesamtia laajemmin sitovaa vaikutusta, koska sen edellytykset eivät täyty eikä kyseisen säännöksen vastaava soveltaminen tule kyseeseen.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pitää tarpeellisena selvittää, ovatko ennakkoratkaisukysymyksessä mainitut unionin oikeussäännöt nyt tarkasteltavan kaltaisissa tapauksissa esteenä sille, että kantajan jättämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan avoimesti. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, ettei sillä, että Euroopan unionin jäsenvaltio on myöntänyt henkilölle pakolaisaseman, ole unionin primaarioikeuden perusteella tällaista sitovaa vaikutusta toiseen jäsenvaltioon nähden. Unionin tuomioistuimen on sitä vastoin selvennettävä, voisiko tällainen vaikutus seurata unionin johdetusta oikeudesta.

Unionin primaarioikeuteen perustuva sitova vaikutus

- 13 SEUT 78 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan unioni kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan. Saman artiklan 2 kohdan mukaan tätä tarkoitusta varten Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät toimenpiteistä, jotka koskevat yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää. Mainittuun järjestelmään sisältyvät muun muassa koko unionissa voimassa oleva yhdenmukainen turvapaikka-asema kolmansien maiden kansalaisille ja yhdenmukainen toissijaisen suojelun asema kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät saa turvapaikkaa unionissa mutta jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua (SEUT 78 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta). Mainituista määräyksistä sen enempää kuin muista SEUT 77 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen määräyksistä ei ilmene viitteitä siitä, että pakolaisaseman myöntäminen yhdessä jäsenvaltiossa olisi esteenä toisessa jäsenvaltiossa jätetyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen avoimelle tutkimiselle. Myönteisiä turvapaikkapäätöksiä ei pikemminkään ole tähän mennessä tunnustettu vastavuoroisesti. Tämä vastaa myös Euroopan komission näkemystä.
- 14 Unionin tuomioistuin on kehittänyt SEU 2 ja SEU 3 artiklasta sekä SEUT 67 artiklasta ja SEUT 82 artiklan 1 kohdasta ”jäsenvaltioiden välisen keskinäisen

luottamuksen periaatteen”. Tämä periaate edellyttää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta sitä, että kukin jäsenvaltio katsoo – jollei kyse ole poikkeuksellisista olosuhteista –, että kaikki muut jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta ja aivan erityisesti unionin oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia (unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym., C-297/17, C-18/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, 83 ja 84 kohta ja tuomio 22.2.2022, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [Perheen yhtenäisyys – Jo myönnetty suojelu], C-483/20, EU:C:2022:103, 28 kohta).

- 15 Tästä ei kuitenkaan seuraa toisessa jäsenvaltiossa tehdyn pakolaisaseman myöntämisen sitovuutta. Näin kauaskantoiselle oikeudelliselle seuraukselle on esteenä se, ettei unioni ole toistaiseksi luonut SEUT 78 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettua yhdenmukaista suojelun asemaa. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen edellytysten sisällöllinen tutkinta kuuluu siten edelleen jäsenvaltiolle, jossa kyseinen hakemus on tehty.

Unionin johdettuun oikeuteen perustuva sitova vaikutus

- 16 Myöskään unionin johdetussa oikeudessa ei tunneta menettelyllisen tai aineellisen pakolaisoikeuden sääntelyä, jossa säädettäisiin nimenomaisesti, että jäsenvaltion tekemällä pakolaisaseman myöntämisellä on sitova vaikutus toisessa jäsenvaltiossa toteutettavassa turvapaikkamenettelyssä.
- 17 Unionin tuomioistuin ei ole vielä ratkaissut sitä, voidaanko jäsenvaltioiden tunnustamispäätösten sitova vaikutus turvapaikkamenettelyssä johtaa unionin oikeuden yleisestä periaatteesta, jonka mukaan hakijan turvapaikkahakemuksen tutkii sisällöllisesti ainoastaan yksi jäsenvaltio, joka määritetään asetuksen N:o 604/2013 III luvun perusteiden mukaisesti toimivaltaiseksi jäsenvaltioksi. Tämä periaate ilmaistaan asetuksen N:o 604/2013 3 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä.
- 18 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä periaate on Dublin III -asetuksen, johon Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä yleisesti perustuu, olennainen periaate (tuomio 2.4.2019, H. ja R., C-582/17 ja C-583/17, EU:C:2019:280, 78 kohta). Sitä voitaisiin siksi soveltaa myös tapauksissa, joita ei – Revision-menettelyn valittajan tapauksen tapaan – pidä arvioida asetuksen N:o 604/2013 perusteella. Yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa tehtävä hakemuksen sisällöllinen tutkinta voisi – sen lopputuloksesta riippumatta – näin ollen päteä kaikissa muissa jäsenvaltioissa.
- 19 Myöskään direktiivin 2011/95 4 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ja 13 artiklan sanamuoto ei ole esteenä tulkinnalle, jonka mukaan kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa tehtävän tunnustamisen kannalta merkityksellinen voisi olla pelkästään yhdessä jäsenvaltiossa tehty pakolaisaseman myöntäminen.

- 20 Lisäksi on otettava huomioon direktiivin 2013/32 säännökset, etenkin sen johdanto-osan 43 perustelukappaleen toinen virke, 10 artiklan 2 ja 3 kohta sekä 33 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan a alakohta.
- 21 Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa jäsenvaltioille annettu mahdollisuus jättää hakemus tutkimatta, jos toinen jäsenvaltio on myöntänyt kansainvälistä suojelua – Saksan liittotasavallassa tästä säädetään AsylG:n 29 §:n 1 momentin 2 kohdassa –, voitaisiin ymmärtää ilmaukseksi periaatteesta, jonka mukaan turvapaikkahakemus tutkitaan sisällöllisesti yhdessä ainoassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa.
- 22 Jos kyseessä on kuitenkin nyt tarkasteltavan kaltainen tapaus, jossa ei voida käyttää direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista toimivaltaa, koska muutoin uhkana on perusoikeuskirjan 4 artiklan rikkominen, herää kysymys, voiko jäsenvaltion tekemä tunnustamispäätös sitoa kaikkia jäsenvaltioita ja mitä oikeudellisia seurauksia sillä on.
- 23 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pitää vakuuttavana julkisasiamies Pikamäen näkemystä (julkisasiamies Pikamäen ratkaisuehdotus Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [Perheen yhtenäisyys – Jo myönnetty suojelu], C-483/20, EU:C:2021:780, 64 kohta), josta unionin tuomioistuin ei ole vielä lausunut. Tämän näkemyksen mukaan jäsenvaltion on kohdeltava asianomaista kolmannen maan kansalaista ensi kertaa kansainvälistä suojelua hakevana henkilönä riippumatta toisen jäsenvaltion hänelle jo myöntämästä suojelusta. Jotta direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohta ei menetä tehokasta vaikutustaan, sitä, että ensimmäinen jäsenvaltio on aiemmin myöntänyt kansainvälistä suojelua, ei voida enää ottaa millään tavoin huomioon hakemuksen sisältöä tutkittaessa.
- 24 Tiettyjä viitteitä pakolaisaseman myöntämisen sitovasta vaikutuksesta ilmenee kuitenkin mahdollisesti myös siitä, että tämän oikeudellisen seurauksen kieltäminen voisi johtaa direktiivin 2011/95 11, 12 ja 14 artiklan mukaisten pakolaisaseman lakkaamista, poissulkemista ja peruuttamista koskevien erityissääntöjen kiertämiseen. Tällaista kiertämisvaaraa ei kuitenkaan tue se, että kyseisessä turvapaikkamenettelyssä ei ole kyse ensimmäisessä jäsenvaltiossa myönnetyn pakolaisaseman lakkaamisesta tai peruuttamisesta vaan siitä, voiko turvapaikanhakija saada hänelle ensimmäisessä jäsenvaltiossa jo myönnetyn pakolaisaseman lisäksi oikeuden lisäsuojaan siihen liittyvine oikeuksineen hakemuksen tutkivassa toisessa jäsenvaltiossa.

Unionin tuomioistuimen tähänastinen oikeuskäytäntö

- 25 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemyksen mukaan unionin tuomioistuimen tähänastisen oikeuskäytännön perusteella esille tulevaan sitovuutta koskevaan kysymykseen ei voida varmuudella vastata myöntävästi sen enempää kuin kieltävästikään. Unionin tuomioistuimen 13.11.2019 antamaan

määräykseen Hamed ja Omar (C-540/17 ja C-541/17, ei julkaistu, EU:C:2019:964) ei sisälly riittävän yksiselitteisiä toteamuksia uuden turvapaikkamenettelyn toteuttamisen tavasta.

- 26 Määräyksen 42 kohdassa unionin tuomioistuin toteaa sananmukaisesti seuraavaa: ”Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä lisäksi ilmenee, Saksan oikeudessa tosin tarjotaan tiettyä suojaa hakijalle, jota ei voida palauttaa jäsenvaltioon, jossa hänelle on jo myönnetty pakolaisasema, koska hän on vakavassa vaarassa joutua siellä perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi; siinä ei kuitenkaan säädetä tämän aseman tunnustamisesta ja siihen liittyvien oikeuksien myöntämisestä myös Saksassa ilman uutta turvapaikkamenettelyä.”
- 27 Sikäli kuin unionin tuomioistuin viittaa yhtäältä ”uuteen” turvapaikkamenettelyyn, tämä tukee hakemuksen joka suhteessa avointa tutkintaa. Toisaalta unionin tuomioistuin korostaa edellä lainatun virkkeen myöhemmässä osassa pakolaisasemaan liittyviä oikeuksia, toisin sanoen tunnustamisen asemaan liittyviä seurauksia. Tämä unionin tuomioistuimen toteamus voitaisiin myös ymmärtää siten, että jäsenvaltion tekemä pakolaisaseman myöntäminen sitoo muita jäsenvaltioita.

TYÖASIAKIRJA