

Asia C-185/24 [Tudmur]<sup>i</sup>

**Ennakkoratkaisupyyntö**

**Jättämispäivä:**

7.3.2024

**Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:**

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen  
(Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin,  
Saksa)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

14.2.2024

**Kantaja:**

RL

**Vastaja:**

Saksan liittotasavalta

[– –]

Välipäätös

Hallintolainkäyttöä koskevassa asiassa, jossa asianosaisina ovat

RL

kantajana,

[– –]

vastaan

Saksan liittotasavalta [– –]

<sup>i</sup> Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa oikeudenkäynnin minkään asianosaisen todellista nimeä.

vastaajana,

joka turvapaikkaoikeutta (Syyria) – tutkimatta jättämistä koskeva päätös  
koskee turvapaikkalain (Asylgesetz, jäljempänä AsylG) 29 §:n 1 momentin 1  
kohdan a alakohdan nojalla ja maastapoistamismääräys Italiaan

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-  
WESTFALENIN 11. jaosto

on

14.2.2024

[– –]

päättänyt seuraavaa:

Asian käsittelyä lykätään.

Unionin tuomioistuimelle esitetään seuraavat  
ennakkoratkaisukysymykset:

1. Onko asetuksen (EU) N:o 604/2013 3 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiossa, joka on alun perin nimetty hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systemisiä puutteita, jotka aiheuttavat Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetun epäinhimillisen tai halventavaan kohtelun vaaran, jos kyseinen jäsenvaltio kieltäytyy lähtökohtaisesti ottamasta turvapaikanhakijoita vastaan (takaisin) sen vuoksi, että valtio on määrännyt siirtojen hyväksymisen keskeyttämisestä toistaiseksi?
2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi: Onko asetuksen (EU) N:o 604/2013 3 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että tosiseikkojen selvittämistä koskevia unionin oikeuden vaatimuksia, jotka edellyttävät objektiivisia, luotettavia, tarkkoja ja asianmukaisesti päivitettyjä tietoja siirrettävien hakijoiden turvapaikkamenettelystä ja vastaanotto-olosuhteista, rajoitetaan, jos asiaa käsittelevä tuomioistuin ei voi saada näitä tietoja, vaan se voisi selvittää ainoastaan hypoteettisen tosiseikaston, koska tarkastelevana oleva jäsenvaltio kieltäytyy lähtökohtaisesti ottamasta turvapaikanhakijoita vastaan (takaisin) sen vuoksi, että valtio on määrännyt siirtojen hyväksymisen keskeyttämisestä toistaiseksi?

Perusteet:

## I.

Vuonna 1996 syntynyt kantaja on Syyrian kansalainen. Omien ilmoitustensa mukaan hän saapui vuoden 2021 joulukuun puolivälissä Saksaan ja jätti siellä turvapaikkahakemuksen 30.12.2021. Eurodac-haku antoi kantajalle luokan 2 osuman Italian osalta. Tämän jälkeen häneltä otettiin 5.12.2021 sormenjäljet Triestessä. Italia ei vastannut Bundesamt für Migration und Flüchtlingen (liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto, Saksa, jäljempänä Bundesamt) 6.1.2022 esittämään vastaanottopyyntöön.

Bundesamt jätti 31.3.2022 tekemällään päätöksellä turvapaikkahakemuksen tutkimatta (1 kohta), totesi, ettei ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittovaltion alueella annetun lain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, jäljempänä AufenthG) 60 §:n 5 momentissa ja 7 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja maastapoistamiskieltoja ole (2 kohta), ja määräsi maastapoistamisesta Italiaan (3 kohta). Se määräsi AufenthG:n 11 §:n 1 momentissa säädetyn maahantulo- ja oleskelukiellon rajoittaen sen keston 15 kuukauteen maastapoistamispäivästä lukien (4 kohta).

Välitoimihakemuksen ja tästä päätöksestä nostetun kanteen johdosta Verwaltungsgericht Düsseldorf (Düsseldorfin hallintotuomioistuin, Saksa) määräsi 25.4.2022 tekemällään päätöksellä kanteen lykkäävästä vaikutuksesta ja kumosi 31.3.2022 tehdyn päätöksen 11.5.2022 antamallaan tuomiolla. Ennakkoratkaisua pyytävä jaosto antoi vastaajan hakemuksesta luvan hakea muutosta tähän tuomioon 27.7.2022 tekemällään päätöksellä.

Käynnissä olevan muutoksenhakumenettelyn aikana Italian Dublin-yksikkö antoi 5.12.2022 päivätyn kiertokirjeen kaikille Dublin-yksiköille:

”This is to inform you that due to suddenly appeared technical reasons related to unavailability of reception facilities Member States are requested to temporarily suspend transfers to Italy from tomorrow, with the exception of cases of family reunification of unaccompanied minors.

Further and more detailed information regarding the duration of the suspension will follow.”

Toisessa kiertokirjeessä, joka on päivätty 7.12.2022, Italian Dublin-yksikkö totesi seuraavaa:

”I write following the previous communication on 5th December, concerning the suspension of transfers, with the exception of cases of family reunification of minors, due to the unavailability of reception facilities.

At this regard, considering the high number of arrivals both at sea and land borders, this is to inform you about the need for a re-scheduling of the reception activities for third countries nationals, also taking into account the lack of available reception places.”

Italian Dublin-yksikkö ei ole tähän mennessä antanut lisätietoja.

Asiaa käsittelevä jaosto hylkäsi 21.6.2023 tekemällään päätöksellä vastaajan valituksen ja totesi perusteluina seuraavaa: Bundesamtin tekemä tutkimatta jättämisestä koskeva päätös on lainvastainen, koska Saksan liittotasavalta on asetuksen (EU) N:o 604/2013 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan tullut vastuuseen kantajan turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Siirtoa ei nimittäin voida tämän säännöksen nojalla tehdä mihinkään III luvussa vahvistettujen perusteiden mukaisesti nimettyyn jäsenvaltioon. Asetuksen (EU) N:o 604/2013 13 artiklan 1 kohdasta johtuva Italian vastuu [hakemuksen käsittelystä] on asetuksen (EU) N:o 604/2013 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan poistunut, koska Italian viranomaiset epäivät palautetuilta, jotka tämän asetuksen perusteella olisi siirrettävä Italiaan (jäljempänä Dublin-palautetut), pääsyn turvapaikkamenettelyyn ja vastaanoton kokonaisuudessaan.

Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) kumosi 21.6.2023 jaoston päätöksen ja palautti asian ennakkoratkaisua pyytävään tuomioistuimeen uutta käsittelyä ja ratkaisua varten.

Bundesamt ilmoitti 8.2.2024 päivätyllä kirjeellä, että vuonna 2023 Dublin-menettelyn yhteydessä tehtiin 11 siirtoa Saksasta Italiaan. Liittohallituksen 28.2.2023 päiväystä vastauksesta 17.1.2023 esitettyyn kysymykseen (Bundestagsdrucksache 20/5868) ilmenee, että Saksa esitti vuonna 2022 14 439 vastaanottopyyntöä Italialle, ja 31.12.2022 mennessä Saksassa oleskeli 8 932 henkilöä, joiden turvapaikkahakemusten käsittelystä Italia oli vastuussa. Vuonna 2022 Saksasta siirrettiin 362 henkilöä Italiaan.

## II.

[– –] [kansallinen prosessioikeus]

### 1 Kansallinen oikeustila on seuraava:

Bundesamtin riidanalaisen päätöksen oikeudelliseen arviointiin sovelletaan kansallisen oikeuden mukaan AsylG:tä, sellaisena kuin se on julkaistuna 2.9.2008 (BGBl. I s. 1798) ja viimeksi muutettuna 19.12.2023 annetun lain 1 §:llä (BGBl. 2023 I, nro 382).

Asiaa koskevat säännökset kuuluvat seuraavasti:

AsylG:n 1 § (Soveltamisala)

1) Tätä lakia sovelletaan ulkomaalaisiin, jotka hakevat

--

2. 13.12.2011 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/95/EU – – säädettyä kansainvälistä suojelua; direktiivissä 2011/95/EU tarkoitettu kansainvälinen suojeleu käsittää pakolaisten oikeusasemaa koskevan

28.7.1951 tehdyn yleissopimuksen (BGBl. 1953 II, s. 559 ja 560) mukaisen suojan vainolta ja direktiivissä tarkoitettun toissijaisen suojeleu; – –

AsylG:n 13 § (Turvapaikkahakemus)

2) Jokaisella turvapaikkahakemuksella haetaan turvapaikkaan oikeutetuksi henkilöksi tunnustamista ja 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua kansainvälistä suojeleu. Ulkomaalainen voi rajata turvapaikkahakemuksen

koskemaan kansainvälisen suojeleu myöntämistä. – –

AsylG:n 29 § (Hakemukset, joita ei oteta tutkittavaksi)

1) Turvapaikkahakemusta ei oteta tutkittavaksi, jos

1. toinen valtio on

a) asetuksen (EU) N:o 604/2013 nojalla – –

vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä – –

2) Esitetyt kysymykset, jotka koskevat asetuksen (EU) N:o 604/2013 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan tulkintaa, ovat merkityksellisiä käsiteltävän asian ratkaisun kannalta.

a) AsylG:n 29 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdan edellytykset täyttyvät, jos toinen valtio on vastuussa kantajan turvapaikkahakemuksen käsittelystä asetuksen (EU) N:o 604/2013 nojalla. Asetuksen (EU) N:o 604/2013 13 artiklan 1 kohdan ja 22 artiklan 7 kohdan mukaan Italia on kantajan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, ellei vastuu ole kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisen ja kolmannen alakohdan nojalla siirtynyt Saksalle.

Unionin tuomioistuin on vahvistanut oikeudelliset rajat asetuksen (EU) N:o 604/2013 mukaisille siirroille siten, että kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettut systeemiset puutteet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa kuuluvat perusoikeuskirjan 4 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan soveltamisalaan vain silloin, kun ne ovat asteeltaan erittäin vakavia, mikä riippuu kaikista asiaan liittyvistä tiedoista, ja tällainen vakavuusaste saavutetaan silloin, kun jäsenvaltion viranomaisten välinpitämättömyydestä seuraa, että julkisesta avusta täysin riippuvainen henkilö on tahdostaan ja tekemistään valinnoista riippumatta äärimmäisessä aineellisessa puutteessa, jossa hän ei kykene täyttämään edes kaikkein perustavanlaatuisimpia

tarpeitaan, kuten ravintoon, puhtauteen ja asumiseen liittyviä tarpeita, ja joka vahingoittaa hänen fyysistä tai henkistä terveyttään tai saattaa hänet ihmisarvon vastaiseen alennustilaan. Tämä vakavuusaste ei näin ollen voi ylittyä tilanteissa, joille tosin on luonteenomaista asianomaisen henkilön elinolojen suuri epävarmuus tai voimakas huonontuminen, jos ne eivät merkitse äärimmäistä aineellista puutetta, joka asettaa tämän henkilön niin vakavaan tilanteeseen, että se voidaan rinnastaa epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun.

Unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2019, C- 297/17, C- 318/17, C- 319/17 ja C- 438/17 [ECLI:EU:C:2019:219], Ibrahim, 89–91 kohta ja tuomio C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], Jawo, 93 kohta sekä määräys 13.11.2019, C-540/17–C-541/17 [ECLI:EU:C:2019:964], Hamed ym., 39 kohta.

Jaosto arvioi, että Italia ei ole toistaiseksi valmis ottamaan vastaan (takaisin) kantajaa tai muita Dublin-palautettuja lukuun ottamatta muutamia yksittäistapauksia, jotka eivät ole merkittäviä. Tämä ilmenee yhtäältä siitä, että vuonna 2023 tehtiin ainoastaan 11 siirtoa Italiaan, vaikka – kun otetaan huomioon vuoden 2022 tilastot – niiden turvapaikanhakijoiden määrä, joiden hakemusten käsittelystä Italia on vastuussa, on moninkertainen verrattuna tosiasiallisesti tehtyjen siirtojen määrään. Näissä yhdessätoista siirrosta saattoi olla kyse yksin maahan tulleiden alaikäisten palauttamisesta perheenyhdistämistä varten, minkä pitäisi 5.12.2022 päivätyn kirjeen mukaan olla edelleen mahdollista. Toisaalta Italian Dublin-yksikön edellä mainituissa kiertokirjeissä ei ilmoiteta siirtojen keskeyttämisen päättymispäivää tai edes likimääräistä tai odotettavissa olevaa aikataulua. Yli 14 kuukauteen – huolimatta 5.12.2022 päivytyssä kiertokirjeessä annetusta ilmoituksesta – ei ole annettu lisätietoja siirtojen keskeyttämisen kestosta. Myöskään vastaaja ei ole toimittanut jaostolle uusia tietoja tämän tai toisen menettelyn yhteydessä.

Sitä, merkitseekö jäsenvaltion määräys olla hyväksymättä siirtoja välittömästi ja määrittelemättömäksi tai rajoitetuksi ajaksi asetuksen (EU) N:o 604/2013 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja systeemisiä puutteita, ei ole selvitetty. Unionin tuomioistuin ei ole vielä ratkaissut tätä kysymystä.

Jaosto katsoo, että Italian Dublin-yksikön 5.12. ja 7.12.2022 päivytyillä kiertokirjeillä määrätty vastaanoton keskeyttäminen on peruste asetuksen (EU) N:o 604/2013 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetuille systeemisille puutteille. Kiertokirjeiden ja niitä vastaavan Italian Dublin-yksikön käytännön mukaan on ilmeistä, että Italia jättää toiminnassaan tietoisesti noudattamatta asetuksen (EU) N:o 604/2013 sääntelykehystä ja silloin, kun on kyse hakijoiden siirrosta, epää heiltä jo pääsyn turvapaikkamenettelyyn ja vastaanoton.

Ks. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, päätös 5.7.2023 – 11 A 1722/22.A –, juris, 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen; [– –] [muu, ilmeisesti kuitenkin vähemmän yksiselitteinen oikeuskäytäntö]; toinen näkemys [– –]

[eräiden hallintotuomioistuinten ratkaisuja] Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Hessenin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa), päätös 27.7.2023 – 2 A 377/23.Z.A –, juris, s. 5.

Se, että siirtoja Italiaan ei ole lähtökohtaisesti toteutettu, ei siis perustu siirtojen tosiasiallisiin tai kansallisessa oikeudessa oleviin esteisiin tai siihen, että siirtopäätöksen täytäntöönpano on käytännössä mahdotonta,

ks. vastaavasti unionin tuomioistuimen tuomio 12.1.2023, C-323/21–C-325/21 [ECLI:EU:C:2023:4], 69 kohta ja sitä seuraava kohta,

joiden perusteella systeemisiä puutteita koskeva oletama voitaisiin sulkea pois.

Lisäksi jaosto on ennen Italian ilmoittamaa vastaanottokieltoa katsonut, että Italian turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa ei lähtökohtaisesti ole systeemisiä puutteita, kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – kantaja ei ole vielä jättänyt turvapaikkahakemusta Italiassa.

Ks. tästä Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, päätös 26.7.2022 - 11 A 1497/21.A –, juris, 64 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

Bundesverwaltungsgerichtin oikeuskäytännön mukaan asetuksen (EU) N:o 604/2013 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan edellytykset, jotka perustuvat (yksinomaan) käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion tilanteeseen, eivät täyty ilman muuta sen perusteella, että tämä jäsenvaltio kieltäytyy jo ennakolta ottamasta asianomaisia henkilöitä vastaan. Pelkkä vastaanottohalukkuuden puuttuminen ei riitä päättelemään, että asetuksen (EU) N:o 604/2013 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja systeemisiä puutteita on olemassa. Italian ilmoitus voi olla vain viitteellinen, mutta olisi kuitenkin tarpeen esittää lisäselvitystä siitä, millaiset elinolosuhteet turvapaikanhakijaa odottaisivat, jos hänet – oletetusti – siirrettäisiin Italiaan.

Ks. Bundesverwaltungsgericht, päätös 8.11.2023 – 1 B 29.23 –, juris, 10 ja 15 kohta.

Sitä vastoin Bundesverfassungsgericht (liittovaltion perustuslakituomioistuin, Saksa) on Italian määräämän vastaanoton keskeyttämisen osalta katsonut päätöksessään, jossa se ei hyväksynyt perustuslakiin perustuvaa valitusta ratkaistavaksi, että hallintotuomioistuin oli rikkonut velvollisuuttaan selvittää tosiseikat, koska se ei ollut käsitellyt riittävästi valittajan viittauksia Italian turvapaikkajärjestelmän systeemisiin puutteisiin eikä ennen kaikkea ollut viran puolesta ottanut selvää Italian senhetkisestä vastaanottotilanteesta eikä huomionut vastaanoton keskeyttämistä koskevia ilmoituksia.

Ks. Bundesverfassungsgericht, hyväksymättä jättämistä koskeva päätös 2.8.2023 – 2 BvR 593/23 –, juris, 12 kohta.



b) Toinen kysymys esitetään siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi.

Ennen kuin voidaan todeta, että kyse on perusoikeuskirjan 4 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa tarkoitettua vaarasta, tuomioistuimen on objektiivisten, luotettavien, tarkkojen ja asianmukaisesti päivitettyjen tietojen perusteella ja unionin oikeudessa taattuun perusoikeuksien suojan tasoon nähden arvioitava, onko turvapaikkamenettelyssä joko systeemisiä tai yleisiä tai tiettyjä henkilöryhmiä koskevia puutteita, jotka ovat merkittäviä perusteita uskoa, että turvapaikanhakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua kyseisessä määräyksessä tarkoitettua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi.

Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2019, C-163/17 [ECLI:EU:C:2019:218], Jawo, 85 kohta sekä 90 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja määräys 13.11.2019, C-540/17–C-541/17 [ECLI:EU:C:2019:964], Hamed ym., 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen.

Objektiivisiä, luotettavia, tarkkoja ja asianmukaisesti päivitettyjä tietoja turvapaikkamenettelystä ja vastaanotto-olosuhteista palautettavien hakijoiden osalta ei kuitenkaan voida saada, jos kyseinen jäsenvaltio – kuten tässä tapauksessa Italia – kieltäytyy ottamasta hakijoita vastaan (takaisin). Italiaan palautettavien hakijoiden tämänhetkistä tilannetta ei voida selvittää. Selvitettävät olosuhteet olisivat hypoteettisia. Tämä edellyttäisi spekulointia, joka poikkeaisi objektiivisista, luotettavista ja tarkoista tiedoista.

c) Kysymykset ovat merkityksellisiä myös asian ratkaisun kannalta, koska kanne, jolla vaaditaan Bundesamtin 31.3.2022 tekemän tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen kumoamista, voidaan hyväksyä vain, jos ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen näkemystä on noudatettava. Muussa tapauksessa kanne olisi hylättävä kansallisen oikeuden perusteella. Muita perusteita Saksan vastuulle [hakemuksen käsittelystä] ei ole olemassa. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo erityisesti, että Italiassa ei ole muista syistä johtuvia systeemisiä puutteita.

Ks. tästä Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, päätös 26.7.2022 – 11 A 1497/21.A –, juris, 64 kohta ja sitä seuraavat kohdat, joka koskee Dublin-palautettuja, jotka eivät – kantajan tavoin – ole jo aikaisemmin jättäneet turvapaikkahakemusta Italiassa.

3 Jaosto pyytää nopeutettua menettelyä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan mukaisesti. Koska Saksassa oleskelee suuri määrä pakolaisia, jotka ovat tehneet turvapaikkahakemuksen Saksassa, mutta hakemuksen käsittelystä on asetuksen (EU) N:o 604/2013 nojalla vastuussa toinen jäsenvaltio, nopea selvitys on tarpeen.



Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin huomauttaa, että unionin tuomioistuimelle on esitetty ennakkoratkaisupyyntö myös asiassa 11 A 1080/22.A.

Tähän päätökseen ei voida hakea muutosta (AsylG:n 80 §).

[--]

TYÖASIAKIRJA