Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
15 päivänä huhtikuuta 2021 [1]

Asia C-18/20

XY,
Bundesamt für Fremdenwesen und Asylin
osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Turvapaikkapolitiikka – Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus – Sellaisiin seikkoihin vetoaminen, jotka olivat olemassa jo ennen aiemman turvapaikkamenettelyn lainvoimaista päättämistä – Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan huomioon ei voida ottaa uusia perusteita, jotka on jätetty esittämättä aiemmassa menettelyssä hakijan omasta syystä – Direktiivi 2013/32/EU – Myöhempi hakemus – 40 artiklan 1–4 kohta – 42 artiklan 2 kohta – Tutkittavaksi ottaminen – Menettelysäännöt – Preklusiiviset määräajat – 13 artiklan 1 kohta – Oikeusvoima – Direktiivi 2005/85/EY – 34 artiklan 2 kohdan b alakohta – Direktiivi 2011/95/EU – 4 artiklan 2 kohta

I Johdanto

1. Käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisupyynnön on esittänyt Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta), ja se koskee kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun direktiivin 2013/32/EU [2] 40 artiklan 2–4 kohdan ja 42 artiklan 2 kohdan tulkintaa. Ensin mainituissa säännöksissä säädetään muun muassa edellytyksistä, jotka jäsenvaltiot voivat vahvistaa kansainvälistä suojelua koskevan myöhemmän hakemuksen [3] tutkimatta jättämiselle oikeusvoiman perusteella.

2. Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty Irakin kansalaisen XY:n ja Bundesamt für Fremdenwesen und Asylin (liittovaltion ulkomaalais- ja turvapaikkavirasto, Itävalta; jäljempänä liittovaltion virasto) välisessä Revision-menettelyssä, jossa on kyse siitä, onko Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) päätös, jolla se jätti XY:n myöhemmän hakemuksen tutkimatta Itävallan oikeuden nojalla oikeusvoiman perusteella, laillinen. Kyseisen tuomioistuimen mukaan peruste, johon XY oli vedonnut myöhemmän

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60).

[3] Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohdassa ja alaviitteessä 7 selitetään, myöhempi hakemus on kansainvälistä suojelua koskeva uusi hakemus, joka tehdään sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua koskevasta aiemmasta hakemuksesta on tehty lainvoimainen päätös.

hakemuksensa tueksi, eli se, että hän on aina ollut homoseksuaali, oli ollut olemassa jo hänen ensimmäistä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan koskevan menettelyn aikana, eikä XY ollut vedonnut siihen tässä menettelyssä, minkä vuoksi tämä peruste ei ollut uusi.

3. Pääasiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava kantaa tämän tutkittavaksi ottamista koskevien edellytysten puuttumista koskevan toteamuksen laillisuuteen. Se pitää epäselvänä sitä, ovatko tähän tutkimatta jättämiseen johtanut oikeusvoimaa koskeva Itävallan oikeus sekä Itävallan oikeudessa tähän periaatteeseen säädetyt poikkeukset, joiden perusteella on mahdollista vedota uusiin tosiseikkoihin ja todisteisiin, yhteensopivia direktiivin 2013/32 edellä mainittujen säännösten kanssa. Se on esittänyt tältä osin kolme ennakkoratkaisukysymystä.

4. Esitykseni päätteeksi selitän syyt, joiden vuoksi katson ensinnäkin, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla myöhemmässä hakemuksessa voidaan vedota uusiin seikkoihin ja perusteisiin, jotka olivat olemassa *jo* kansainvälistä suojelua koskevaa aiempaa hakemusta koskevan menettelyn aikana mutta joihin ei ole vedottu tässä menettelyssä (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys).

5. Tämän jälkeen totean, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohta ei ole esteenä sille, että myöhemmän hakemuksen sisältö tutkitaan Itävallan oikeudessa säädetyn kaltaisen, aiempaa hakemusta koskevan menettelyn *uudelleen aloittamisen* yhteydessä, edellyttäen, että tämän direktiivin II luvun vaatimuksia noudatetaan, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava pääasiassa. Lisäksi kyseisen direktiivin 42 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä muun muassa 40 artiklan 2–4 kohdan kanssa, kielletään Itävallan oikeudessa säädetyn kaltaisten preklusiivisten määräaikojen vahvistaminen (toinen ennakkoratkaisukysymys).

6. Lopuksi tilanteessa, jossa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoisi, että Itävallan oikeudessa säädetty menettelyn *uudelleen aloittaminen* ei täytä direktiivin 2013/32 II lukuun perustuvia vaatimuksia, minkä vuoksi myöhempi hakemus olisi tutkittava *uudessa* hallinto *menettelyssä*, katson, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohta on esteenä hakijasta itsestään riippumattomia syitä koskevan edellytyksen soveltamiselle tällaisessa uudessa menettelyssä, jollei tästä edellytyksestä säädetä kansallisessa oikeudessa nimenomaisesti ja oikeusvarmuuden vaatimuksia noudattaen. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, näin ei näytä olevan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa (kolmas ennakkoratkaisukysymys).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2013/32

7. Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 36 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jos hakija tekee myöhemmän hakemuksen esittämättä uusia todisteita tai perusteluja, olisi kohtuutonta velvoittaa jäsenvaltioita suorittamaan kokonaan uusi tutkinta. Jäsenvaltioiden olisi voitava tällöin res judicata -periaatteen mukaisesti hylätä hakemus tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuessa.”

8. Tämän direktiivin 33 artiklan, jonka otsikkona on ”Hakemukset, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset”, 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset ainoastaan, jos:

– –

d) hakemus on myöhempi hakemus, johon liittyen ei ole ilmennyt tai johon liittyen hakija ei ole esittänyt uusia tosiseikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää direktiivin 2011/95/EU[4] nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai

– –”

9. Kyseisen direktiivin 40 artiklan, jonka otsikkona on ”Myöhempi hakemus”, 1–4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua hakenut henkilö antaa lisäselvityksiä tai tekee myöhemmän hakemuksen samassa jäsenvaltiossa, tämän jäsenvaltion on tutkittava nämä lisäselvitykset tai myöhemmän hakemuksen aineisto edellisen hakemuksen tutkinnan tai hakemuksen perusteella annettua päätöstä koskevan uudelleentarkastelun tai muutoksenhaun yhteydessä edellyttäen, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tällöin ottaa huomioon kaikki lisäselvityksiin tai myöhempään hakemukseen liittyvät tosiseikat ja harkita niitä.

2. Jotta voidaan tehdä päätös 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ottamisesta tutkittavaksi, kansainvälistä suojelua koskeva myöhempi hakemus tutkitaan ensin alustavasti sen toteamiseksi, onko ilmennyt tai onko hakija esittänyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää direktiivin [2011/95] nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

3. Jos 2 kohdassa tarkoitetun alustavan tutkinnan tuloksena todetaan, että sellaisia uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai että hakija on esittänyt sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään direktiivin [2011/95] nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, hakemuksen tutkintaa on jatkettava II luvun mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat lisäksi säätää muita perusteita, joiden nojalla myöhemmän hakemuksen tutkintaa on jatkettava.

4. Jäsenvaltiot voivat säätää, että hakemuksen tutkintaa jatketaan vain, jos asianomainen hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä saanut aiemmassa menettelyssä osoitetuksi tämän artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja tilanteita, erityisesti käyttämällä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin 46 artiklan nojalla.”

[4] 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 (EUVL 2011, L 337, s. 9).

10. Tämän saman direktiivin 42 artiklan, jonka otsikkona on ”Menettelysäännöt”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään 40 artiklan mukaista alustavaa tutkintaa koskevista säännöistä. Näissä säännöissä voidaan muun muassa:

a) velvoittaa hakija osoittamaan tosiseikat ja esittämään todisteet, jotka muodostavat perusteen uudelle menettelylle;

b) sallia alustavan tutkinnan suorittaminen pelkästään kirjallisen aineiston perusteella ilman henkilökohtaista puhuttelua 40 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta.

Nämä säännöt eivät saa estää hakijan pääsyä uuteen menettelyyn eivätkä johtaa tällaisen pääsyn peruuntumiseen tai rajoittaa sitä vakavasti.”

2. Direktiivi 2005/85/EY

11. Direktiivillä 2013/32 kumottiin ja korvattiin 21.7.2015 alkaen direktiivi 2005/85/EY.[5] Tässä viimeksi mainitussa direktiivissä direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohtaa vastaava säännös oli sen 34 artiklan 2 kohdassa. Tässä säännöksessä säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään 32 artiklan mukaista alustavaa tutkintaa koskevista säännöistä. Näissä säännöissä voidaan muun muassa:

a) velvoittaa hakija osoittamaan tosiseikat ja esittämään todisteet, jotka muodostavat perusteen uudelle menettelylle;

b) vaatia hakijaa esittämään uudet tiedot tietyn määräajan kuluessa siitä, kun hän on itse ne saanut;

c) sallia alustavan tutkinnan suorittaminen pelkästään kirjallisen aineiston perusteella ilman henkilökohtaista puhuttelua.

Nämä vaatimukset eivät saa estää turvapaikanhakijan pääsyä uuteen menettelyyn eivätkä johtaa tällaisen pääsyn peruuntumiseen tai rajoittaa sitä vakavasti.”

3. Direktiivi 2011/95

12. Direktiivin 2011/95 4 artiklan, jonka otsikkona on ”Tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointi”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat katsoa, että hakija on velvollinen esittämään mahdollisimman pian kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat. Jäsenvaltio on velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan kaikki hakemukseen liittyvät olennaiset seikat.

[5] Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 326, s. 13), joka on kumottu direktiivin 2013/32 53 artiklalla.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut seikat koostuvat hakijan lausumista sekä hakijan saatavissa olevista asiakirjoista, jotka koskevat hänen ikäänsä, taustaansa, myös asiaankuuluvien omaisten taustaa, henkilöllisyyttään, kansalaisuuttaan tai kansalaisuuksiaan, aikaisempaa tai aikaisempia asuinmaitaan ja -paikkojaan, aikaisempia turvapaikkahakemuksia, matkareittiään, matkustusasiakirjojaan sekä kansainvälisen suojelun hakemisen syitä.”

B Itävallan oikeus

1. Yleinen hallintomenettelylaki

13. Yleisen hallintomenettelylain (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, jäljempänä AVG) 68 ja 69 §:ssä säädetään seuraavaa:

”68 §:

(1) Muissa kuin 69 ja 71 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asianomaisten henkilöiden vaatimukset sellaisen päätöksen muuttamiseksi, josta ei voi tai ei enää voi valittaa, on jätettävä tutkimatta lainvoiman vuoksi, jos hallinto ei näe perusteita antaa määräystä tämän pykälän 2–4 momentin mukaisesti.

– –

Menettelyn uudelleen aloittaminen

69 §:

(1) Asianosaisen hakemus päätöksellä päätetyn menettelyn uudelleen aloittamisesta on hyväksyttävä, jos tämän päätöksen osalta ei ole tai ei enää ole oikeussuojakeinoa ja

– –

2. jos on ilmennyt uusia tosiseikkoja tai todisteita, joihin ei asianosaisesta itsestään riippumattomista syistä ole voitu vedota aiemmassa menettelyssä ja jotka erikseen tai yhdessä muiden menettelyn tulosten kanssa arvioituina olisivat todennäköisesti johtaneet päätökseen, jonka päätösosa olisi ollut sisällöltään toisenlainen; tai

– –

(2) Menettelyn uudelleen aloittamista koskeva hakemus on tehtävä kahden viikon kuluessa ensimmäisen asteen päätöksen antaneelle viranomaiselle. Määräaika alkaa kulua ajankohdasta, jona hakija on saanut tietoonsa uudelleen aloittamisen perusteen; jos tämä kuitenkin tapahtuu sen jälkeen, kun päätöksestä on ilmoitettu suullisesti, mutta ennen sen kirjallisen version tiedoksiantoa, määräaika alkaa kulua vasta tästä tiedoksiannosta. Uudelleen aloittamista koskevaa hakemusta ei voi enää tehdä sen jälkeen, kun päätöksen antamisesta on kulunut kolme vuotta. Hakijan on esitettävä uskottava näyttö seikoista, jotka osoittavat, että laissa säädettyä määräaikaa on noudatettu.

– –”

2. Laki oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa

14. Oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa annetun lain (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, jäljempänä VwGVG) 32 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Asianosaisen tekemä hakemus hallintotuomioistuimen tuomiolla päätetyn menettelyn uudelleen aloittamisesta on hyväksyttävä, jos

– –

2. on ilmennyt uusia tosiseikkoja tai todisteita, joihin ei asianosaisesta itsestään riippumattomista syistä ole voitu vedota aiemmassa menettelyssä ja jotka erikseen tai yhdessä muiden menettelyn tulosten kanssa arvioituina olisivat todennäköisesti johtaneet tuomioon, jonka tuomiolauselma olisi ollut sisällöltään toisenlainen; tai

– –

(2) Menettelyn uudelleen aloittamista koskeva hakemus on tehtävä kahden viikon kuluessa hallintotuomioistuimelle. Määräaika alkaa kulua ajankohdasta, jona hakija on saanut tietoonsa uudelleen aloittamisen perusteen; jos tämä kuitenkin tapahtuu sen jälkeen, kun tuomiosta on ilmoitettu suullisesti, mutta ennen sen kirjallisen version tiedoksiantoa, määräaika alkaa kulua vasta tästä tiedoksiannosta. Uudelleen aloittamista koskevaa hakemusta ei voi enää tehdä sen jälkeen, kun tuomion julistamisesta on kulunut kolme vuotta. Hakijan on esitettävä uskottava näyttö seikoista, jotka osoittavat, että laissa säädettyä määräaikaa on noudatettu.

– –”

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

15. XY, joka on Irakin kansalainen ja šiiamuslimi, teki 18.7.2015 ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Liittovaltion virasto hylkäsi hakemuksen 29.1.2018 tekemällään päätöksellä. Bundesverwaltungsgericht totesi 27.7.2018 antamallaan tuomiolla XY:n valituksen liittovaltion viraston päätöksestä perusteettomaksi. Tämä tuomio on lainvoimainen. [6]

16. Hallintomenettelyssä, joka johti liittovaltion viraston 29.1.2018 tekemään päätökseen, ja Bundesverwaltungsgerichtissa, jonka käsiteltäväksi XY oli saattanut asian, XY perusteli kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan useita kertoja pelkästään sillä, että hän olisi vaarassa tulla tapetuksi, jos hän palaisi Irakiin, koska hän oli vastustanut puolisotilaallisia šiialaisjoukkoja, jotka olivat vaatineet häntä taistelemaan puolellaan, sekä Irakin sisäisellä tilanteella, joka oli sodan johdosta erittäin huono.

17. XY teki 4.12.2018 kansainvälistä suojelua koskevan myöhemmän hakemuksen.

[6] XY valitti Bundesverwaltungsgerichtin 27.7.2018 antamasta tuomiosta Verfassungsgerichtshofiin (perustuslakituomioistuin, Itävalta). Kyseinen tuomioistuin jätti 25.9.2018 antamallaan päätöksellä valituksen käsittelemättä ja myöhemmän hakemuksen seurauksena siirsi 25.10.2018 antamallaan päätöksellä valituksen Verwaltungsgerichtshofin ratkaistavaksi. Verwaltungsgerichtshofissa ei ole kirjattu Revision-valitusta tästä tuomiosta.

18. Tässä menettelyssä hän väitti, että hän ei ollut ensimmäisessä hakemuksessaan ilmoittanut todellisia syitä kansainvälisen suojelun hakemiselle. Hän väitti olleensa koko ikänsä homoseksuaali, mikä on Irakissa ja ”hänen uskonnossaan” kiellettyä, ja ilmoitti, ettei hän ollut voinut siihen mennessä esittää todellisia syitään, sillä hän pelkäsi henkensä puolesta. Vasta tultuaan Itävaltaan ja saatuaan tukea yhdistykseltä, johon hän oli ollut ainakin kesäkuusta 2018 lähtien yhteydessä, hän ymmärsi, ettei hänellä olisi mitään pelättävää, jos hän ilmoittaisi homoseksuaalisuudestaan.

19. Liittovaltion virasto totesi 28.1.2019 tekemällään päätöksellä, että AVG:n 68 §:n 1 momentin nojalla XY:n myöhempi hakemus on lainvoiman perusteella jätettävä tutkimatta.

20. XY valitti tästä päätöksestä Bundesverwaltungsgerichtiin. Tämä valitus hylättiin 18.3.2019 annetulla tuomiolla siltä osin kuin se koski myöhemmän hakemuksen tutkimatta jättämistä.

21. Ainoa peruste, jonka vuoksi Bundesverwaltungsgericht vahvisti liittovaltion viraston päätöksen, on se, että XY:n homoseksuaalisuus oli jo ollut olemassa ensimmäisen turvapaikkapaikkamenettelyn kuluessa ja että vaikka XY oli tietoinen homoseksuaalisuudestaan, hän ei ollut vedonnut siihen heti tässä ensimmäisessä menettelyssä. Näin ollen ensimmäistä turvapaikkahakemusta koskevan päätöksen oikeusvoima kattoi Bundesverwaltungsgerichtin mukaan myös tämän tosiseikan.

22. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, Verwaltungsgerichtshofissa, pantiin vireille Revision-menettely.

23. Tässä menettelyssä XY riitauttaa toteamuksen, jonka mukaan hänen myöhemmän hakemuksensa tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, muun muassa sillä perusteella, että Itävallan voimassa oleva oikeus on tältä osin ristiriidassa direktiivin 2013/32 40 artiklan kanssa.

24. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on 18.12.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 16.1.2020, päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Tarkoitetaanko [direktiivin 2013/32] 40 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvällä ilmaisulla ’uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai – – hakija on esittänyt – – 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 asianmukaisesti direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksiä osaksi kansallista

oikeusjärjestystä eikä se tämän vuoksi ole myöskään nimenomaisesti käyttänyt tämän direktiivin 40 artiklan 4 kohdassa annettua mahdollisuutta säätää poikkeusta myöhemmän hakemuksen sisällöllisestä tutkimisesta?”

25. Itävallan, Tšekin, Saksan, Ranskan, Unkarin ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Samat osapuolet ovat Ranskan hallitusta lukuun ottamatta vastanneet unionin tuomioistuimen 12.11.2020 esittämiin kirjallisiin kysymyksiin.

IV Asian tarkastelu

26. ”Myöhempi hakemus” määritellään kansainvälistä suojelua koskevaksi uudeksi hakemukseksi, joka tehdään sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua koskevasta aiemmasta hakemuksesta on tehty lainvoimainen päätös.[7] Kuten tämän ratkaisuehdotuksen johdannossa todetaan, edellytyksistä, jotka jäsenvaltiot voivat vahvistaa myöhemmän hakemuksen tutkimatta jättämiselle oikeusvoiman perusteella, säädetään direktiivin 2013/32 40 artiklan 2–4 kohdassa.

27. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Itävallan lainsäätäjä ei ole antanut direktiivin 2013/32 40 artiklan täytäntöönpanoa koskevia erityissäännöksiä. Arvioitaessa, onko kansainvälistä suojelua koskeva myöhempi hakemus jätettävä tutkimatta oikeusvoiman perusteella, on siis sovellettava Itävallan oikeuden yleisiä säännöksiä hallintomenettelystä.[8] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kolmella ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä selvittämään, onko direktiivi 2013/32 esteenä tälle Itävallan oikeudelle.

28. Esitettyihin kysymyksiin vastaamiseksi on mielestäni aluksi hyödyllistä selventää kyseessä olevaa Itävallan oikeutta, sellaisena kuin ymmärrän sen ennakkoratkaisupyynnön ja Itävallan hallituksen tältä osin esittämien täsmennysten perusteella.

A Kyseessä oleva Itävallan oikeus

29. Itävallan säännökset, joita on sovellettava arvioitaessa, onko myöhempi hakemus jätettävä tutkimatta oikeusvoiman perusteella, ovat AVG:n 68 §:n 1 momentti sekä tämän saman lain 69 §:n 1 momentin 2 kohta ja 2 momentti. Näitä säännöksiä sovelletaan hallintomenettelyissä. Samankaltaisia säännöksiä sovelletaan oikeudenkäynneissä hallintotuomioistuimissa.[9]

[7] Ks. direktiivin 2013/32 2 artiklan q alakohta, jonka 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 viranomainen on hylännyt hakemuksen, joka on implisiittisesti peruutettu 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti”. Tähän määritelmään sisältyvällä ”lainvoimaisella päätöksellä” tarkoitetaan 2 artiklan e alakohdan mukaan ”päätöstä siitä, myönnetäänkö kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle direktiivin [2011/95] mukainen pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema ja johon ei enää sovelleta tämän direktiivin V luvussa säädettyjä oikeussuojakeinoja riippumatta siitä, vaikuttavatko nämä oikeussuojakeinot siten, että hakijat saavat jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua”.

[8] Itävallan hallitus täsmensi Itävallan lainsäätäjän katsoneen, ettei erityissäännösten antaminen kansainvälistä suojelua koskevien myöhempien hakemusten käsittelyä varten ollut tarpeen, koska hallintomenettelyjä koskevissa Itävallan säännöksissä säädetään toimenpiteistä, joilla voidaan täyttää direktiivin 2013/32 40 artiklan vaatimukset.

[9] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan oikeudenkäynneissä hallintotuomioistuimissa sovelletaan analogisesti AVG:n 68 §:n 1 momenttia, kun taas AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja 2 momenttia vastaava säännös sisältyy tämän ratkaisuehdotuksen 14 kohdassa mainitun VwGVG:n 32 §:n 1 momentin 2 kohtaan ja 2 momenttiin. Seuraavassa tarkastelussa viittaan selkeyden vuoksi ainoastaan AVG:n säännöksiin.

30. AVG:n 68 §:n 1 momentin mukaan asianomaisten henkilöiden vaatimukset sellaisen päätöksen muuttamiseksi, josta ei voi tai ei enää voi valittaa, on jätettävä tutkimatta lainvoiman vuoksi. Tähän periaatteeseen säädetään poikkeus AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Jotta voidaan ottaa huomioon tosiseikkoja tai todisteita, jotka tosin olivat jo olemassa lainvoimaisen päätöksen ajankohtana mutta joihin ei asianosaisesta itsestään riippumattomista syistä ole voitu vedota, tässä säännöksessä säädetään siinä mainituin ja AVG:n 69 §:n 2 momentissa säädetyin edellytyksin jo päätetyn menettelyn uudelleen aloittamisesta. Tällaisella päätetyn menettelyn uudelleen aloittamisella voidaan siten sivuuttaa oikeusvoimavaikutus.

31. Kun näitä säännöksiä sovelletaan myöhempien hakemusten yhteydessä, tästä seuraa kaksi käsiteltävän asian kannalta merkityksellistä seikkaa.

32. *Ensinnäkin* ratkaistaessa, onko myöhempi hakemus jätettävä tutkimatta oikeusvoiman perusteella AVG:n 68 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, on tärkeää tietää, perustuuko tämä myöhempi hakemus jo *ennen* aiempaa hakemusta koskevan menettelyn päättämistä olemassa olleisiin tosiseikkoihin tai todisteisiin (joista käytetään Itävallan oikeudessa ilmaisua ”nova reperta”) vai vasta ensimmäisen menettelyn päättämisen *jälkeen* ilmenneisiin tosiseikkoihin tai todisteisiin (joista käytetään Itävallan oikeudessa ilmaisua ”nova producta”).

33. AVG:n 68 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeusvoima ei nimittäin ulotu myöhempään hakemukseen, joka perustuu vasta ensimmäistä turvapaikkahakemusta koskevan menettelyn päättymisen *jälkeen* ilmenneisiin tosiseikkoihin tai todisteisiin (”nova producta”). Aiempaa hakemusta koskeva päätös ei kata tällaisia tosiseikkoja ja todisteita, ja niihin voi siis vedota uutena asiana uudessa menettelyssä.

34. AVG:n 68 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeusvoima ulottuu sen sijaan lähtökohtaisesti jo *ennen* ensimmäistä hakemusta koskevan menettelyn päättämistä olemassa olleisiin tosiseikkoihin tai todisteisiin (”nova reperta”), olipa niihin vedottu tässä menettelyssä tai ei. Uusiin tosiseikkoihin tai todisteisiin, jotka kylläkin olivat olemassa jo kyseisen menettelyn aikana mutta joihin hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole vedonnut tässä samassa menettelyssä, voidaan kuitenkin vedota aiemman menettelyn uudelleen aloittamisen yhteydessä edellyttäen, että AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 2 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

35. *Toiseksi* edellä esitetyn perusteella oikeussuojakeinot uusiin seikkoihin tai perusteisiin vetoamiseksi ovat erilaiset sen mukaan, perustuuko myöhempi hakemus ”nova productaan” vai ”nova repertaan”. Niinpä siltä osin kuin kyse on ”nova productaan” perustuvasta myöhemmästä hakemuksesta, myöhempi hakemus tutkitaan *uudessa* hallinto*menettelyssä*. Sitä vastoin siltä osin kuin kyse on ”nova repertaan” perustuvasta myöhemmästä hakemuksesta, myöhempi hakemus tutkitaan ensimmäisen menettelyn *uudelleen aloittamisen* yhteydessä edellyttäen, että se voidaan AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 2 momentissa mainittujen edellytysten mukaisesti ottaa tutkittavaksi.

36. Ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava näiden kahden Itävallan oikeuteen liittyvän seikan kannalta.

B Direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvän ilmaisun ”uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai – – hakija on esittänyt – – uusia seikkoja tai perusteita” tulkinta (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys)

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään, onko direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvää ilmaisua ”uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai – – hakija on esittänyt – – uusia seikkoja tai perusteita” tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan ainoastaan seikkoja tai perusteita, jotka ovat ilmenneet vasta aiempaa turvapaikkahakemusta koskevan menettelyn lainvoimaisen päättämisen *jälkeen*, vai kattaako tämä ilmaisu myös sellaisia seikkoja tai perusteita, jotka olivat olemassa *jo* ennen tämän menettelyn lainvoimaista päättämistä mutta joihin hakija ei ole vedonnut tässä menettelyssä.

38. Aluksi on huomattava, että direktiivin 2013/32 40 artiklassa säädetään kaksivaiheisesta tutkintamenettelystä. Tämän direktiivin 40 artiklan 2 kohdan nojalla myöhempi hakemus tutkitaan ensin alustavasti sen selvittämiseksi, onko se otettava tutkittavaksi kyseisen direktiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla, luettuna yhdessä tämän saman direktiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa.

39. Tässä alustavassa tutkinnassa selvitetään, onko ilmennyt tai onko hakija esittänyt sellaisia uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että tätä hakijaa pidetään direktiivin 2011/95 nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Jos myöhempi hakemus on otettava tämän arvioinnin perusteella tutkittavaksi, sen sisältö tutkitaan tämän jälkeen direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohdan mukaisesti, jotta voidaan ratkaista, onko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tosiasiallisesti hyväksyttävä direktiivin 2011/95 nojalla.

40. Direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvä ilmaisu ”uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai – – hakija on esittänyt – – uusia seikkoja tai perusteita” liittyy siis tämän tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevan ensimmäisen tutkinnan asiayhteyteen. Jos nimittäin myöhempi hakemus ei sisällä yhtään uutta seikkaa tai perustetta, se on jätettävä tutkimatta oikeusvoiman periaatteen nojalla. Tämä seikka täsmennetään tämän direktiivin johdanto-osan 36 perustelukappaleessa, jossa todetaan, että jos hakija tekee myöhemmän hakemuksen esittämättä uusia todisteita tai perusteluja, olisi kohtuutonta velvoittaa jäsenvaltioita suorittamaan kokonaan uusi tutkinta ja että jäsenvaltioiden olisi näin ollen voitava oikeusvoiman periaatteen mukaisesti jättää hakemus tutkimatta tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuessa.[10]

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa siis ensimmäisellä kysymyksellään selvittää oikeusvoiman periaatteen kannalta, voidaanko direktiivin 2013/32 nojalla myöhempi hakemus ottaa tutkittavaksi ainoastaan, jos se perustuu ensimmäisen menettelyn päättämisen *jälkeen* ilmenneisiin perusteisiin tai seikkoihin. Jos nimittäin näin olisi, sen seurauksena direktiivi 2013/32 ei olisi esteenä kyseessä olevalle Itävallan oikeudelle eikä siten pääasiassa riidanalaiselle toteamukselle, jonka mukaan tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 33 kohdassa selitetään, kyseessä olevaan Itävallan oikeuteen ei sisälly minkäänlaista rajoitusta sellaisten myöhempien hakemusten tutkittavaksi ottamiselle, jotka perustuvat vasta ensimmäisen menettelyn päättämisen *jälkeen* ilmenneisiin perusteisiin tai

[10] Unionin tuomioistuin on tunnustanut oikeusvoiman periaatteen tärkeyden sekä unionin oikeusjärjestyksessä että kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Sekä oikeusrauhan ja oikeussuhteiden vakauden että hyvän lainkäytön varmistamiseksi on näet tärkeää, että käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen käytön tai näitä oikeussuojakeinoja varten säädettyjen määräaikojen päättymisen jälkeen lainvoimaisiksi tulleita tuomioistuinten ratkaisuja ei voida enää saattaa kyseenalaisiksi (ks. tuomio 24.10.2018, XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853, 52 kohta).

seikkoihin (”nova producta”). Mikäli XY:n myöhemmän hakemuksensa tueksi esittämä peruste – se, että hän on aina ollut homoseksuaali – oli olemassa jo hänen ensimmäistä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan koskevan menettelyn aikana ilman, että XY olisi vedonnut siihen tässä menettelyssä, direktiivi 2013/32 ei siten koskisi tätä tilannetta.

42. Käsitykseni mukaan – samoin kuin Unkarin hallitusta lukuun ottamatta kaikkien asian käsittelyyn osallistuneiden osapuolten käsityksen mukaan – on täysin selvää, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvä ilmaisu ”uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai – – hakija on esittänyt – – uusia seikkoja tai perusteita” kattaa sellaiset seikat ja perusteet, jotka olivat olemassa *jo* ennen aiemman turvapaikkamenettelyn lainvoimaista päättämistä mutta joihin hakija ei ole vedonnut tässä menettelyssä, minkä vuoksi XY:n hakemuksen kaltainen myöhempi hakemus, joka perustuu tällaisiin seikkoihin ja perusteisiin, voidaan ottaa tutkittavaksi.

43. Tähän viittaa yhtäältä direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohdan sanamuoto. Siinä ei tehdä eroa sen mukaan, minä ajankohtana sittemmin esille tuodut perusteet tai seikat ovat ”ilmenneet”. Sen sijaan näissä säännöksissä käytetään laajaa ilmaisua ”uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai – – hakija on esittänyt – – uusia seikkoja tai perusteita”, mikä voi tämän ilmaisun tavanomaisen merkityksen mukaan kattaa sekä aiempaa hakemusta koskevan lainvoimaisen päätöksen *jälkeen* ilmenneitä uusia seikkoja ja perusteita että sellaisia seikkoja tai perusteita, jotka olivat olemassa *jo* aiempaa hakemusta koskevan menettelyn aikana mutta joihin hakija ei ole vedonnut tässä menettelyssä.

44. Tämä tulkinta on toisaalta erityisen selkeä direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdan kannalta. Tämän säännöksen perusteella jäsenvaltiot voivat nimittäin sisällyttää kansalliseen oikeuteensa säännöksen, jonka mukaan myöhempi hakemus otetaan tutkittavaksi vain, jos hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut ensimmäisessä menettelyssä vedota tämän 40 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuihin uusiin seikkoihin ja perusteisiin. Hakijan syyksi ei voida lukea sitä, ettei hän ole vedonnut seikkoihin, joita ei ollut vielä olemassa ensimmäisen menettelyn aikaan. Uusien seikkojen tai perusteiden, joihin kyseisen 40 artiklan 4 kohdassa viitataan, on välttämättä sisällettävä seikat ja perusteet, jotka olivat olemassa jo ennen ensimmäisen menettelyn lainvoimaista päättämistä. Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä toisin sanoen oletetaan, että 40 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetut uudet seikat ja perusteet olivat olemassa jo ensimmäisen turvapaikkamenettelyn aikana.

45. Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetaan myös sellaisia seikkoja tai perusteita, jotka olivat olemassa jo aiempaa hakemusta koskevan menettelyn aikana mutta joihin hakija ei ole vedonnut tässä menettelyssä.

46. Tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohta huomioon ottaen tämän vastauksen perusteella ei voida ratkaista, onko direktiivi 2013/32 esteenä kyseessä olevalle Itävallan oikeudelle. Tämän vuoksi on syytä vastata toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, joka on esitetty tämän vastauksen varalta.

C Direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohdan ja 42 artiklan 2 kohdan tulkinta (toinen ennakkoratkaisukysymys)

47. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 38 ja 39 kohdassa on selitetty, direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään kaksivaiheisesta tutkintamenettelystä: alustavasta tutkinnasta sen selvittämiseksi, onko myöhempi hakemus otettava tutkittavaksi, ja tarvittaessa hakemuksen sisällön tutkinnasta, jotta voidaan ratkaista, onko tämä myöhempi hakemus

tosiasiallisesti hyväksyttävä direktiivin 2011/95 nojalla. Toinen ennakkoratkaisukysymys koskee erityisesti tätä jälkimmäistä tutkinnan vaihetta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy tällä kysymyksellään lähinnä sitä, onko direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohtaa [11] tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitettu myöhemmän hakemuksen sisällön tutkiminen voidaan toteuttaa kansainvälistä suojelua koskevaa aiempaa hakemusta koskevan menettelyn *uudelleen aloittamisen* yhteydessä, vai edellytetäänkö kyseisessä säännöksessä *uuden menettelyn* aloittamista tässä tarkoituksessa.

48. Toinen ennakkoratkaisukysymys on esitetty sen vuoksi, että – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohdassa on selitetty – Itävallan oikeudessa ainoastaan silloin, jos myöhempi hakemus perustuu ”nova productaan”, tämän hakemuksen sisältö tutkitaan *uudessa* hallinto*menettelyssä*. ”Nova repertaan” perustuvan myöhemmän hakemuksen tapauksessa hakemuksen sisältö tutkitaan siten ensimmäisen menettelyn *uudelleen aloittamisen* yhteydessä. Pääasiassa XY väittää, että tämä menettelyn uudelleen aloittaminen on ristiriidassa direktiivin 2013/32 kanssa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii siis kysymyksellään lähinnä selvittämään, onko AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn kaltaista aiemman menettelyn *uudelleen aloittamista* pidettävä direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohdan mukaisena.

49. Selvitettäessä tällaisen menettelyn uudelleen aloittamisen yhteensopivuutta direktiivin 2013/32 kanssa on syytä arvioida paitsi tämän uudelleen aloittamisen yhteensopivuutta tämän direktiivin 40 artiklan 3 kohdan kanssa (osa 1) myös – jotta kyseinen menettelyn uudelleen aloittaminen toteutuisi – tutkittavaksi ottamista arvioitaessa sovellettavien edellytysten yhteensopivuutta direktiiviin 2013/32 tältä osin perustuvien vaatimusten kanssa [12] (osa 2).

1. Sisällön tutkiminen

50. Siltä osin kuin kyse on myöhemmän hakemuksen sisällön tutkimisesta, on selvitettävä, edellytetäänkö direktiivissä 2013/32 *uuden menettelyn* aloittamista tässä tarkoituksessa vai riittääkö menettelyn *uudelleen aloittaminen*, sellaisena kuin siitä säädetään AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa.

51. Mielestäni direktiivissä 2013/32 ei lähtökohtaisesti edellytetä minkäänlaista erityistä menettelyä myöhemmän hakemuksen sisällön tutkimista varten.

52. Pitää toki paikkansa, kuten Alankomaiden hallitus toteaa, että tämän direktiivin 42 artiklan 2 kohdassa mainitaan nimenomaisesti ”uusi menettely” myöhemmän hakemuksen sisällön tutkimista varten. Yhdessäkään kyseisen direktiivin säännöksessä ei kuitenkaan määritellä, mitä ”uudella menettelyllä” tarkoitetaan. Mielestäni tämän ilmaisun merkitys voidaan sen sijaan päätellä direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohdasta, sillä tässä viimeksi mainitussa säännöksessä edellytetään, että myöhemmän hakemuksen sisällön tutkimista on jatkettava tämän direktiivin II luvun mukaisesti.

[11] Ennakkoratkaisukysymyksessä, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen muotoillut, ei viitata yhteenkään unionin oikeuden säännökseen. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee kuitenkin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

[12] Kuten selitän jäljempänä, tässä jälkimmäisessä tutkinnassa on kyse yhteensopivuuden arvioimisesta yhtäältä direktiivin 2013/32 40 artiklan 2–4 kohdan kanssa, luettuna yhdessä 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan kanssa, ja toisaalta tämän direktiivin 42 artiklan 2 kohdan kanssa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi antaakseen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen ottaa huomioon unionin oikeuden määräyksiä tai säännöksiä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole kysymyksiä esittäessään viitannut. Ks. mm. tuomio 27.3.1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, EU:C:1990:139, 10 kohta); tuomio 8.11.2007, ING. AUER (C-251/06, EU:C:2007:658, 38 kohta) ja tuomio 7.3.2017, X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 39 kohta).

53. Tässä II luvussa vahvistetaan perusperiaatteet ja takeet, joita jäsenvaltioiden on noudatettava kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia tutkittaessa. Direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohdasta ilmenee siis, että myöhemmän hakemuksen sisällön tutkimista koskevassa kansallisessa menettelyssä on varmistettava näiden takeiden ja periaatteiden huomioon ottaminen.

54. Tämän vaatimuksen lisäksi tässä direktiivissä ei velvoiteta jäsenvaltioita säätämään tässä tarkoituksessa erityisestä menettelystä. Jäsenvaltioilla on siis harkintavaltaa, ja ne voivat panna direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohdan täytäntöön kansallisen oikeutensa erityispiirteiden mukaisesti. [13]

55. Kuten komissio väittää perustellusti, direktiivi 2013/32 ei näin ollen ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että kansallinen lainsäätäjä säätää uudesta hallintomenettelystä myöhemmille hakemuksille, jotka perustuvat sellaisiin uusiin seikkoihin tai perusteisiin, jotka ovat ilmenneet vasta ensimmäisen menettelyn lainvoimaisen päättämisen *jälkeen*, eikä sille, että jos myöhemmissä hakemuksissa vedotaan sellaisiin seikkoihin tai perusteisiin, jotka olivat olemassa *jo* ensimmäisen menettelyn aikana mutta joita ei ole esitetty tässä menettelyssä, päätetty ensimmäinen menettely aloitetaan uudelleen.

56. Seuraavaksi on kuitenkin pohdittava, onko AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn kaltaista menettelyn uudelleen aloittamista pidettävä direktiivin 2013/32 II lukuun perustuvien vaatimusten mukaisena.

57. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan asiakirja-aineistoon ei sisälly riittävästi tietoa uudelleen aloittamista koskevan menettelyn yksityiskohdista tältä osin, eikä sen perusteella voi siten tehdä tällaista arviointia, joka kuuluu joka tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

58. Totean kuitenkin, että ennakkoratkaisupyynnöstä näyttää ilmenevän, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää epäselvänä AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn menettelyn uudelleen aloittamisen yhteensopivuutta direktiivin 2013/32 II luvussa tarkoitettujen periaatteiden ja takeiden kanssa. Se tuo erityisesti esille, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tehneen ulkomaalaisen oikeudellinen asema – vaikka kyse olisi myöhemmästä hakemuksesta – eroaa jo päätetyn menettelyn uudelleen aloittamista vaativan ulkomaalaisen oikeudellisesta asemasta esimerkiksi siinä, millaista väliaikaista suojelua he saavat maasta poistamista vastaan menettelyn aikana.

59. Se, miten tämä toteamus on ymmärrettävä, voi aiheuttaa epäselvyyttä. Mielestäni ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitseman erilaisen oikeudellisen aseman voidaan ymmärtää viittaavan Itävallan oikeuteen perustuvaan eroon sen mukaan, perustuuko myöhempi hakemus ”nova repertaan” vai ”nova productaan”, ja siten viittavan siihen, että tähän jälkimmäiseen kategoriaan kuuluvan myöhemmän hakemuksen tehneeseen hakijaan sovelletaan edullisempia sääntöjä kuin ensin mainittuun kategoriaan kuuluvan myöhemmän hakemuksen tehneeseen hakijaan.

60. Jos tämä tulkinta on oikea, totean, että direktiivin 2013/32 II luku ei välttämättä olisi esteenä tällaiselle oikeudellista asemaa koskevalle erolle. Tämän direktiivin 5 artiklan mukaan mikään ei nimittäin estä jäsenvaltioita ottamasta käyttöön direktiiviin 2013/32 perustuvia säännöksiä

[13] Ks. vastaavasti tuomio 28.7.2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, 29 kohta).

suotuisampia säännöksiä edellyttäen, että nämä säännökset ovat yhteensopivia tämän direktiivin kanssa. Siltä osin kuin kyse on hakijan suojelusta maasta poistamista vastaan myöhemmän hakemuksen tutkimisen aikana, direktiivin 2013/32 II luvun perusteella jäsenvaltiot voivat säätää tälle hakijalle alhaisemmasta suojelun tasosta kuin ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäneelle hakijalle. [14]

61. Jos siis Itävallan oikeudessa säädetään ”nova productaan” perustuville myöhemmille hakemuksille suotuisammista säännöksistä kuin direktiivin 2013/32 säännöksissä myöhemmille hakemuksille, tämä direktiivi ei näin ollen ole esteenä tällaiselle lainsäädännölle edellyttäen, että tämä lainsäädäntö on ”nova repertaan” perustuvien myöhempien hakemusten osalta (myös) direktiivin 2013/32 II lukuun perustuvien (vähimmäis)vaatimusten mukainen.

62. Tässä yhteydessä Itävallan hallitus täsmentää lisäksi vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että kun myöhemmän hakemuksen sisältö tutkitaan menettelyn uudelleen aloittamisen yhteydessä, menettelyn päättäneellä hallintopäätöksellä tai sitä vastaavalla tuomioistuimen ratkaisulla ei ole vaikutuksia, menettely aloitetaan uudelleen tämän hallintopäätöksen tai tuomioistuimen ratkaisun antamista edeltävässä vaiheessa ja se toteutetaan uudelleen, minkä vuoksi uusien argumenttien asiasisältö tutkitaan täysimääräisesti. Sen perusteella, onko uusiin seikkoihin tai perusteisiin vedottu jo ennen ensimmäisen menettelyn päättymistä vai vasta tähän ajankohdan jälkeen, ei siis tehdä mitään eroa. Direktiivin 2013/32 II luvussa säädettyjä takeita ja periaatteita noudatetaan täysimääräisesti sekä uudessa (toisessa) menettelyssä että uudelleen aloitetussa (ensimmäisessä) menettelyssä.

63. Erityisesti tämän vastauksen perusteella näyttää siis siltä, että AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetty menettelyn uudelleen aloittaminen on direktiivin 2013/32 II luvussa tarkoitettujen vaatimusten mukainen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava, onko asia näin.

2. Tutkittavaksi ottamisen edellytysten tutkiminen

64. Direktiivissä 2013/32 vahvistetaan tyhjentävästi tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jotka jäsenvaltiot voivat vahvistaa myöhemmälle hakemukselle. [15] Nämä edellytykset ovat ne, jotka olen maininnut tämän ratkaisuehdotuksen 38, 39 ja 44 kohdassa ja joista säädetään tämän direktiivin 40 artiklan 2–4 kohdassa, luettuna yhdessä 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan kanssa. Kyseisten edellytysten lisäksi on mainittava kyseisen direktiivin 42 artiklan 2 kohta, jossa säädetään menettelysäännöistä, joita jäsenvaltiot voivat vahvistaa myöhemmän hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten tutkimisen osalta.

65. Kuten olen selittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohdassa, Itävallan oikeudessa säädetyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset vahvistetaan AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 2 momentissa. Tämän pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että päätetty menettely on aloitettava uudelleen, jos on ilmennyt uusia tosiseikkoja tai todisteita, joihin ei asianosaisesta

[14] Direktiivin 2013/32 9 artiklan 1 kohdan mukaan hakijan, joka on tehnyt ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on lähtökohtaisesti annettava jäädä jäsenvaltioon, kunnes viranomainen on tehnyt päätöksensä hänen hakemuksestaan. Kuitenkin silloin, kun kyse on hakijasta, joka on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan myöhemmän hakemuksen, tämän direktiivin 41 artiklan 1 kohdan mukaan, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 2 kohdan kanssa, jäsenvaltiot voivat poiketa siinä säädetyin edellytyksin tästä direktiivin 2013/32 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta säännöstä.

[15] Tämä seikka perustuu lähinnä direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaan, jossa säädetään, että jäsenvaltiot voivat katsoa myöhemmältä hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset ainoastaan tässä säännöksessä tarkoitetussa tilanteessa, ja sitä on siis luettava yhdessä tämän direktiivin 40 artiklan 2–4 kohdassa säädettyjen tutkittavaksi ottamisen edellytysten kanssa. Ks. vastaavasti julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus LH (Uudet seikat tai perusteet) (C-921/19, EU:C:2021:117, 33 kohta).

itsestään riippumattomista syistä ole voitu vedota aiemmassa menettelyssä ja jotka erikseen tai yhdessä muiden tämän menettelyn tulosten kanssa arvioituina olisivat todennäköisesti johtaneet päätökseen, jonka päätösosa olisi ollut sisällöltään toisenlainen. Kyseisen artiklan 2 momentin mukaan menettelyn uudelleen aloittamista koskeva hakemus on tehtävä kahden viikon kuluessa siitä, kun hakija on saanut tietoonsa uudelleen aloittamisen perusteen, eikä uudelleen aloittamista koskevaa hakemusta voi enää tehdä sen jälkeen, kun lainvoimaisen hallintopäätöksen antamisesta on kulunut kolme vuotta.

66. Kyseessä oleva itävaltalainen säännös sisältää siis seuraavat kolme edellytystä: i) edellytyksen, jonka mukaan päätetyn ensimmäisen menettelyn tuloksen muuttuminen on todennäköistä, jos nämä uudet seikat tai perusteet otetaan huomioon, ii) hakijasta itsestään riippumattomat syyt ja iii) preklusiiviset määräajat.

67. Tällaisten edellytysten yhteensopivuudesta direktiivin 2013/32 kanssa on todettava, että kaksi ensimmäistä edellytystä näyttävät olevan täysin yhteensopivia tämän direktiivin 40 artiklassa säädettyjen tutkittavaksi ottamisen edellytysten kanssa.

68. Kansallisen säännöksen ensimmäinen edellytys näyttää vastaavan direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohdassa säädettyä edellytystä, jonka mukaan uudet seikat tai perusteet lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Kansallisen säännöksen toinen edellytys puolestaan näyttää vastaavan direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että hakemuksen sisällön tutkintaa jatketaan vain, jos asianomainen hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut aiemmassa menettelyssä vedota uusiin seikkoihin tai perusteisiin.[16]

69. AVG:n 69 §:n kolmanteen edellytykseen eli preklusiivisiin määräaikoihin kohdistuu kuitenkin epäilyjä, jotka liittyvät pikemminkin direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohtaan kuin tämän direktiivin 40 artiklaan.

70. Preklusiivisia määräaikoja voidaan lähtökohtaisesti pitää sekä tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä, jonka yhteensopivuus on arvioitava kyseisen 40 artiklan kannalta, että menettelysääntönä, jonka yhteensopivuus on arvioitava direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohdan kannalta, jossa säädetään menettelysäännöistä, joita jäsenvaltiot voivat vahvistaa tutkittavaksi ottamisen edellytysten tutkimisen osalta.

71. Mielestäni tämän edellytyksen arvioinnin lähtökohtana on pidettävä tämän direktiivin 40 artiklaa. Tämän säännöksen tulkinta on selvä, koska siinä säädetään tyhjentävistä tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä,[17] eikä se sisällä edellytystä preklusiivisten määräaikojen vahvistamisesta. Itävallan oikeudessa säädetty kolmas edellytys näyttää siis lähtökohtaisesti olevan direktiivin 2013/32 vastainen.

[16] Kuten selitän tämän ratkaisuehdotuksen 93–101 kohdassa, direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohta on valinnainen säännös, minkä vuoksi se on saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä, jotta siinä säädettyä hakijasta itsestään riippumattomia syitä koskevaa edellytystä voidaan soveltaa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin tällaisen säännöksen täytäntöönpano ei välttämättä edellytä uusien säännösten antamista, jos kansalliseen oikeuteen sisältyy jo tällaista säännöstä vastaava säännös (ks. vastaavasti tuomio 23.3.1995, komissio v. Kreikka, C-365/93, EU:C:1995:76, 9 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), kuten Itävallan hallituksen mukaan on tässä tapauksessa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 8).

[17] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 64 kohta ja alaviite 15.

72. Tämä kolmas edellytys on kuitenkin syytä tutkia myös direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohdan kannalta sen selvittämiseksi, annetaanko tässä säännöksessä jäsenvaltioille todellakin oikeus vahvistaa preklusiivisia määräaikoja, kuten Itävallan ja Saksan hallitukset väittävät.

73. Aluksi on myönnettävä, että direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohta voisi sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella antaa ymmärtää, että siinä sallitaan preklusiivisten määräaikojen vahvistaminen.

74. Tämän säännöksen ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat vahvistaa kansallisessa lainsäädännössään direktiivin 2013/32 40 artiklan mukaista alustavaa tutkintaa koskevia sääntöjä, ja annetaan kaksi esimerkkiä – jotka eivät muodosta tyhjentävää luetteloa – säännöistä, joita jäsenvaltiot voivat säätää tältä osin.[18] Lisäksi tämän direktiivin 42 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden säännöt eivät saa estää hakijan pääsyä uuteen menettelyyn eivätkä johtaa tällaisen pääsyn peruuntumiseen tai rajoittaa sitä vakavasti. Direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohdan sanamuodossa jätetään siis jäsenvaltioille harkintavaltaa menettelysääntöjen vahvistamisen osalta.[19]

75. Totean kuitenkin, että, kuten komissio tuo perustellusti esille, direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohdan syntyhistoria – ja asiayhteys, johon tämän säännös liittyy aiempaan direktiiviin verrattuna – osoittaa selvästi, että unionin lainsäätäjä ei ole halunnut antaa jäsenvaltioille mahdollisuutta asettaa myöhempien hakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi määräajan noudattamista.

76. Tällaisesta mahdollisuudesta nimittäin säädettiin direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohtaa edeltäneessä säännöksessä eli direktiivin 2005/85 34 artiklan 2 kohdan b alakohdassa. Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä jäsenvaltioille annettiin siten nimenomaisesti oikeus vahvistaa uusien seikkojen tai perusteiden esittämiselle tietty määräaika, joka laskettiin siitä, kun hakija oli itse saanut nämä tiedot. Kyseistä säännöstä ei kuitenkaan ole otettu direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohtaan, ja näin toimiessaan lainsäätäjä on tahtonut poistaa tämän mahdollisuuden. Tämä ilmenee selvästi direktiivin 2013/32 valmisteluasiakirjoista.

[18] Direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat velvoittaa hakijan osoittamaan tosiseikat ja esittämään todisteet, jotka muodostavat perusteen uudelle menettelylle. Tämän säännöksen b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat sallia alustavan tutkinnan suorittamisen pelkästään kirjallisen aineiston perusteella ilman henkilökohtaista puhuttelua direktiivin 2013/32 40 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta.

[19] Toisin kuin Saksan hallitus väittää, mielestäni direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohta ei kuitenkaan ole ilmaus jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian periaatteesta siten, että tästä säännöksestä seuraisi, että jäsenvaltiot voivat menettelyllisen autonomiansa perusteella vahvistaa preklusiivisia määräaikoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen noudattamista. Vaikka on totta, että tämän direktiivin 42 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan muotoilu voi muistuttaa jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian periaatteen muotoilua, tämä säännös liittyy kuitenkin eri asiayhteyteen: tätä periaatetta sovelletaan menettelysääntöihin sellaisia *oikeussuojakeinoja* varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet (ks. esim. tuomio 18.3.2010, Alassini ym., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 47 kohta), kun taas kyseisen direktiivin 42 artiklan 2 kohta koskee *paljon aikaisempaa vaihetta* eli vaihetta, jossa toimivaltainen hallintoviranomainen tutkii (alustavasti) myöhemmän hakemuksen.

77. Direktiivin 2013/32 alkuperäiseen ehdotukseen liitetystä asiakirjasta, jossa komissio esittää perustelunsa kyseiselle muutokselle, ilmenee, että aiempi säännös, jossa jäsenvaltioille annetaan oikeus vahvistaa preklusiivinen määräaika, eli direktiivin 2005/85 34 artiklan 2 kohdan b alakohta on poistettu, jotta vältettäisiin mahdollinen jännite palauttamiskiellon periaatteeseen nähden.[20]

78. Unionin lainsäätäjä näyttää – direktiiviä 2013/32 koskevissa lainsäädäntöneuvotteluissa – nimenomaisesti hylänneen tällaisen mahdollisuuden sisällyttämisen tähän direktiiviin. Saksan, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan valtuuskunnat Euroopan unionin neuvostossa ehdottivat tällaisen mahdollisuuden sisällyttämistä sillä perusteella, että sillä voitaisiin torjua paremmin väärinkäyttöön perustuvia myöhempiä hakemuksia.[21] Tämän ehdotuksen seurauksena ei kuitenkaan muutettu tätä säännöstä, sellaisena kuin komissio oli sitä esittänyt.

79. Mielestäni tätä direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohdan syntyhistoriaan perustuvaa tulkintaa tukee myös asiayhteys, johon tämä säännös liittyy. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohdassa on selitetty, tämän direktiivin 40 artikla, luettuna yhdessä 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan kanssa, vastaa jo kyseistä tulkintaa, ja sama pätee kyseisen direktiivin 41 artiklan 1 kohtaan.

80. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 14 on selitetty, direktiivin 2013/32 41 artiklan 1 kohta koskee tilanteita, joissa jäsenvaltiot voivat poiketa hakijan oikeudesta jäädä kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle myöhemmän hakemuksensa tutkimisen ajaksi. Tämän direktiivin 41 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä sen 9 artiklan 2 kohdan kanssa, ilmenee tältä osin, että vaikka on olemassa vaara, että myöhempi hakemus jätetään väärinkäyttöä merkitsevistä syistä, jäsenvaltiot voivat poiketa hakijan oikeudesta jäädä alueelleen *vain, jos tämä ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen*. Nähdäkseni tästä voidaan kohtuudella päätellä, että kyseisen direktiivin 42 artiklan 2 kohdan nojalla pelkästään se, että myöhempää hakemusta ei ole jätetty tietyssä määräajassa, ei sitä suuremmalla syyllä voi oikeuttaa tämän hakemuksen tutkimatta jättämistä, kun otetaan huomioon vaara tämän saman palauttamiskiellon periaatteen loukkaamisesta.

81. Vaikka siis olisi toivottavaa, että kielto vahvistaa preklusiivisia määräaikoja kävisi selvemmin ilmi direktiivistä 2013/32, ei voida väittää, että jäsenvaltiot voivat ottaa tällaisia määräaikoja käyttöön. Unionin lainsäätäjä on tehnyt tarkoituksellisen valinnan katsoessaan, että tällaisiin määräaikoihin turvautuminen voi vaarantaa palauttamiskiellon periaatteen, joka on tämän direktiivin perusperiaate,[22] ja että tämän perusperiaatteen olisi saatava etusija tämän vaaran vuoksi.

[20] Ks. neuvoston perustelut, neuvoston 23.1.2009 vahvistama yhteinen kanta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, 14959/09 ADD 1, ASILE 82, CODEC 1231, toimielinten välinen asiakirja 2009/0164 (COD). Direktiivin 2013/32 alkuperäisessä ehdotuksessa direktiivin 2013/32 42 artiklan sisältö oli määrä sisällyttää 36 artiklaan. Tästä viimeksi mainitusta säännöksestä edellä mainitussa liitteessä todetaan seuraavaa: ”Two changes are proposed with regard to the procedural rules applicable in a preliminary examination procedure. Firstly, the optional provision allowing Member States to require submission of the new information within a time limit is deleted to avoid possible tension with the principle of non-refoulement – –”. Ymmärrän tämän kohdan siten, että koska edellytykset sille, että hakijaa voidaan pitää direktiivin 2011/95 nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, perustuvat palauttamiskiellon periaatteeseen (ks. tämän direktiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale ja 21 artikla), komissio halusi välttää tilanteen, jossa myöhempi hakemus jätettäisiin tutkimatta pelkästään sillä perusteella, ettei sitä ole jätetty tietyssä määräajassa, vaikka se voi täyttää edellytykset sille, että hakijaa voidaan pitää direktiivin 2011/95 nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

[21] Saksan, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskuntien valtuuskuntien 27.6.2011 esittämä yhteinen kannanotto, joka koskee ehdotuksia direktiiveiksi turvapaikanhakijoiden vastaanottamista koskevista vaatimuksista ja turvapaikkamenettelystä, 12168/11, ASILE 54. Tämän kannanoton II.2 kohdassa nämä valtuuskunnat ilmoittavat olevansa huolestuneita väärinkäyttöä merkitseviä myöhempiä hakemuksia koskevasta ongelmasta. Tässä tarkoituksessa ne väittävät, että direktiiviin 2013/32 täytyy sisältyä säännöksiä, joilla annetaan ”jäsenvaltioille keinot vastata paremmin ja nopeammin väärinkäyttöä merkitseviin uudelleentarkasteluhakemuksiin liittyviin menettelyn väärinkäyttöihin, esimerkiksi antamalla oikeus vahvistaa turvapaikanhakijoille tietty määräaika uusien seikkojen esittämiselle”.

[22] Ks. vastaavasti direktiivin 2013/32 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

82. Tästä seuraa, että direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä tämän direktiivin 40 artiklan 2–4 kohdan ja 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että siinä kielletään sellaisenaan preklusiivisten määräaikojen vahvistaminen. Nämä määräajat on siten jätettävä soveltamatta. Pääasiassa XY:n myöhempää hakemusta ei kuitenkaan ole jätetty tutkimatta kyseisten määräaikojen vuoksi vaan pelkästään oikeusvoiman perusteella.

83. Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, ettei siinä edellytetä erityistä menettelyä myöhempien hakemusten sisällön tutkimista varten, kunhan kansallinen menettely, mukaan lukien kansainvälistä suojelua koskevaa aiempaa hakemusta koskevan menettelyn uudelleen aloittaminen, on tämän direktiivin II luvussa säädettyjen vaatimusten mukainen, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava pääasiassa. Lisäksi kyseisen direktiivin 42 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä tämän saman direktiivin 40 artiklan 2–4 kohdan ja 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä preklusiivisten määräaikojen vahvistamiselle.

D Direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdan tulkinta (kolmas ennakkoratkaisukysymys)

84. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamani vastauksen vuoksi mielestäni kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen vastata.

85. Tämä viimeksi mainittu kysymys on nimittäin esitetty sen tilanteen varalta, että toiseen kysymykseen annettavasta vastauksesta seuraisi, että Itävallan oikeudessa säädetty menettelyn *uudelleen aloittaminen* ei täytä direktiiviin 2013/32 perustuvia vaatimuksia, minkä vuoksi kaikki Itävallassa tehdyt myöhemmät hakemukset pitäisi tutkia *uudessa* hallinto*menettelyssä*. Kuten olen todennut, menettelyn *uudelleen aloittaminen* on – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu – mahdollinen, ja siksi toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ei mielestä ole vastattava tällä tavoin.[23]

86. Vastaan siis kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen ainoastaan siltä varalta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei vahvistaisi käsitystäni Itävallan oikeudesta tässä suhteessa, tai siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei yhtyisi tulkintaani direktiivistä 2013/32.

87. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy tällä kysymyksellään, onko viranomaisella silloin, jos turvapaikanhakija on omasta syystään jättänyt esittämättä jo aiemmassa turvapaikkamenettelyssä ne seikat, joihin hän nyt vetoaa, oikeus kieltäytyä myöhemmän hakemuksen sisällön tutkimisesta sellaisen kansallisen säännöksen perusteella, jossa vahvistetaan hallintomenettelyssä yleisesti noudatettava periaate, vaikka jäsenvaltio ei erityissäännösten antamatta jättämisen vuoksi ole saattanut asianmukaisesti direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksiä osaksi kansallista oikeusjärjestystä eikä tämän vuoksi ole myöskään nimenomaisesti käyttänyt tämän direktiivin 40 artiklan 4 kohdassa annettua mahdollisuutta säätää poikkeusta myöhemmän hakemuksen sisällöllisestä tutkimisesta.

88. Tämä kysymys liittyy seuraavaan asiayhteyteen, sellaisena kuin sen ymmärrän: kuten olen tässä ratkaisuehdotuksessa selittänyt, direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdassa annetaan jäsenvaltioille oikeus sisällyttää kansalliseen oikeusjärjestykseensä säännös, jonka mukaan

[23] Katson kylläkin, että direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä 40 artiklan 2–4 kohdan ja 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan kanssa, on esteenä Itävallan oikeudessa säädetyille preklusiivisille määräajoille. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 82 kohdassa on todettu, Itävallan oikeus voidaan kuitenkin saattaa yhteensopivaksi direktiivin 2013/32 kanssa jättämällä nämä määräajat soveltamatta.

myöhempi hakemus voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut aiemmassa menettelyssä vedota tämän säännöksen 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuihin uusiin seikkoihin ja perusteisiin.

89. Itävallan oikeudessa tällaisesta henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskevasta edellytyksestä säädetään AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi uuteen hallintomenettelyyn, sillä sitä sovelletaan vain jo lainvoimaisesti päätettyjen menettelyjen uudelleen aloittamiseen.

90. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, että jos lähdetään tämän ratkaisuehdotuksen 85 kohdassa selostetusta olettamasta, jonka mukaan ”nova repertaan” perustuva myöhempi hakemus on tutkittava uudessa hallintomenettelyssä, tällaisessa uudessa menettelyssä on mahdotonta arvioida tuottamuksellisuutta. Tällaisen mahdottomuuden seurauksena olisi se, että myös pääasiassa kyseessä olevan kaltainen myöhempi hakemus olisi otettava tutkittavaksi ja sen sisältö tutkittava, kun hakija on toiminut tuottamuksellisesti jättäessään aiemmassa menettelyssä vetoamatta sittemmin esitettyihin seikkoihin tai perusteisiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää katsovan pääasiassa, että XY on toiminut tuottamuksellisesti jättäessään vetoamatta sukupuoliseen suuntautumiseensa ensimmäistä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan koskevassa menettelyssä.

91. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tässä yhteydessä tietää, olisiko uuden hallintomenettelyn yhteydessä ”nova repertaan” perustuvien myöhempien hakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tutkittaessa mahdollista ottaa huomioon myös tuottamuksellisuuden arviointi.

92. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu.

93. Katson *ensinnäkin*, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdan on tulkittava olevan *valinnainen* säännös, minkä vuoksi se on saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä, jotta siinä säädettyä henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskevaa edellytystä voidaan soveltaa.

94. En siten yhdy Alankomaiden hallituksen tältä osin esittämään tulkintaan. Kyseinen hallitus väittää, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdassa säädetty henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskeva tekijä on tämän direktiivin 40 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuun ilmaisuun ”uusia seikkoja tai perusteita” erottamattomasti liittyvä edellytys, minkä vuoksi jäsenvaltiot voisivat päättää jatkaa hakemuksen tutkimista *vain*, jos asianomainen hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut vedota näihin seikkoihin tai perusteisiin aiemmassa menettelyssä. Kyseisen hallituksen mukaan tämän direktiivin 40 artiklan 4 kohta on tältä osin vain selvennys, eikä tätä kohtaa olisi siten välttämätöntä panna täytäntöön henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskevan edellytyksen soveltamiseksi. Kantansa tueksi Alankomaiden hallitus on esittänyt useita perusteluja, jotka liittyvät kyseisen 40 artiklan 4 kohtaan ja hakijan velvollisuuteen tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

95. Mielestäni näitä perusteluja ei voida hyväksyä.

96. Aluksi on todettava direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdasta, että vaikka tämän säännöksen eri kieliversioiden välillä onkin eroja, suuri enemmistö näistä versioista viittaa kuitenkin valinnaiseen säännökseen.

97. Suuressa enemmistössä kieliversioita eli 20 kieliversiossa, ranskankielinen versio mukaan lukien,[24] säädetään selvästi ja yksiselitteisesti valinnaisesta säännöksestä. Ranskankielisessä versiossa todetaan, että jäsenvaltiot ”voivat säätää” (”peuvent prévoir”) hakijasta itsestään riippumattomia syitä koskevasta edellytyksestä, mikä osoittaa selvästi, että kyse on *mahdollisuudesta*.

98. Ainoastaan direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdan tšekinkielisen version merkitys on päinvastainen, sillä tässä versiossa tässä artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat päättää jatkaa hakemuksen tutkintaa *vain*, jos asianomainen hakija ei ole toiminut tuottamuksellisesti.[25] Kaksi kieliversioista taas on moniselitteisiä, sillä ne voidaan ymmärtää joko ranskankielisen tai tšekinkielisen version mukaisesti.[26]

99. Vaikka oletettaisiinkin, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdan tšekinkielinen versio ei olisi pelkkä käännösvirhe, jolloin tämän säännöksen (kaikkiin) muihin kieliversioihin perustuva puhtaasti sanamuodon mukainen tulkinta ei yksinään voisi olla ratkaiseva, muihin tulkintaperusteisiin perustuva tulkinta[27] ei nähdäkseni missään tapauksessa tue Alankomaiden hallituksen esittämää tulkintaa.

100. On nimittäin todettava, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdan valmisteluasiakirjat näyttävät osoittavan, että unionin lainsäätäjä on todella halunnut tehdä tästä säännöksestä valinnaisen.[28]

[24] Kyse on kaikista kieliversioista bulgarian-, tšekin- ja italiankielisiä versioita lukuun ottamatta.

[25] Tässä säännöksessä säädetään tšekin kielellä seuraavaa: ”Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku – –”.

[26] Kyse on bulgariankielisestä versiosta (”Държавите-членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура – –”) ja italiankielisestä versiosta (”Gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, in particolare esercitando – –”).

[27] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jossakin kieliversiossa käytettyä unionin säännöksen sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena, eikä sille voida antaa tältä osin etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Tällainen lähestymistapa ei vastaisi unionin oikeuden yhtenäisen tulkinnan vaatimusta (ks. tuomio 26.4.2012, DR ja TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin oikeuden säädöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen säännöstön asiayhteyden ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (ks. tuomio 26.4.2012, DR ja TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[28] Direktiivin 2013/32 alkuperäisessä ehdotuksessa 35 artiklan 6 kohta, joka vastaa hyväksytyn version 40 artiklan 4 kohtaa, oli muotoiltu Alankomaiden hallituksen esittämällä tavalla (21.10.2009 annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (KOM(2009) 554 lopullinen)). Direktiiviä 2013/32 koskevissa neuvotteluissa parlamentti kuitenkin esitti tämän säännöksen poistamista kokonaisuudessaan sillä perusteella, että ”jäsenvaltioiden ei pitäisi systemaattisesti kieltäytyä tutkimasta myöhempää hakemusta sillä perusteella, että hakija olisi voinut vedota uusiin seikkoihin tai perusteisiin aiemmassa menettelyssä tai valituksessaan. Tämä automatiikka voisi nimittäin johtaa palauttamiskiellon periaatteen loukkaamiseen” (ks. muutoksen 88 perustelut 24.3.2011 annetussa parlamentin mietinnössä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (A7-0085/2011)). Tämän jälkeen neuvosto muutti yhteisessä kannassaan 40 artiklan 4 kohdan alkuperäistä sanamuotoa lopulta hyväksytyn version mukaiseksi (6.6.2013 hyväksytty neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä vahvistama kanta (EU) N:o 7/2013 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (EUVL 2013, C 179 E, s. 27). Tietojeni mukaan valmisteluasiakirjoista ei ilmene mitään erityistä selitystä tälle muutokselle. Kun otetaan kuitenkin huomioon parlamentin palauttamiskiellon periaatteesta esittämät huolenaiheet, on kohtuullista päätellä, että juuri se on ollut perusteena 40 artiklan 4 kohdan sanamuodon muutokselle, jonka komissio ja parlamentti hyväksyivät.

101. Se, että direktiivissä 2013/32 on asetettu yleinen nopeustavoite [29] ja että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä 40 artiklan 2–4 kohdan kanssa, säädetyllä tutkittavaksi ottamisen edellytysten tutkimisella pyritään keventämään jäsenvaltion velvollisuutta tutkia myöhemmän hakemuksen sisältö, [30] ei voi johtaa päinvastaiseen lopputulokseen.

102. Myös perustelut, jotka koskevat velvollisuutta tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa, on hylättävä. Nämä perustelut perustuvat tarkemmin ottaen siihen, että hakijalla on direktiivin 2013/32 13 artiklan 2 kohdan nojalla velvollisuus tehdä toimivaltaisten viranomaisten kanssa yhteistyötä direktiivin 2011/95 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen seikkojen toteamiseksi, mukaan lukien kansainvälisen suojelun hakemisen syyt.

103. Tässä yhteydessä ei voida väittää, että tämä velvollisuus menettäisi merkityksensä tilanteessa, jossa mikä tahansa seikka, johon ei ole vedottu ensimmäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa hakemuksessa – johtui se sitten hakijan omasta syystä tai ei – johtaisi myöhemmän hakemuksen tutkimisen jatkamiseen. Tällainen tulkinta olisi ristiriidassa direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdassa jäsenvaltioille annetun mahdollisuuden kanssa, minkä lisäksi ei missään tapauksessa pidä paikkaansa, että yhteistyövelvollisuus menettäisi merkityksensä, jollei henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskevaa edellytystä sovelleta. Direktiivissä 2011/95 ja direktiivissä 2013/32 säädetään nimenomaisesti useista seuraamuksista, joita jäsenvaltiot voivat määrätä tämän velvollisuuden noudattamatta jättämisestä, [31] eikä niistä kuitenkaan ilmene jäsenvaltioille asetettua velvollisuutta todeta myöhemmän hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuvan.

104. Kaiken edellä esitetyn perusteella direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdan on tulkittava olevan *valinnainen* säännös, minkä vuoksi se on saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä, jotta siinä säädettyä henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskevaa edellytystä voidaan soveltaa.

105. *Toiseksi* vaikuttaa siltä, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdassa säädettyä henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskevaa edellytystä ei ole uusien hallintomenettelyjen osalta saatettu osaksi Itävallan oikeusjärjestystä tavalla, joka täyttäisi unionin oikeuden mukaiset vaatimukset.

106. Oikeuskäytännössä on nimittäin vakiintuneesti katsottu, että jos direktiivin täytäntöönpano ei välttämättä edellytäkään uusien kansallisten säännösten antamista, on kuitenkin välttämätöntä, että kyseessä olevassa kansallisessa oikeudessa taataan se, että tätä direktiiviä sovelletaan tehokkaasti, että tästä kansallisesta oikeudesta johtuva oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selvä ja että oikeudensaajat ovat tietoisia kaikista oikeuksistaan. [32] Direktiivin säännökset on siis pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti ja riittävän konkreettisesti, täsmällisesti ja selvästi oikeusvarmuutta koskevan vaatimuksen noudattamiseksi. [33]

[29] Ks. tältä osin tuomio 4.10.2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, 100 kohta).

[30] Ks. vastaavasti tuomio 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[31] On huomattava, että direktiivin 2013/32 28 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat olettaa, että hakija on implisiittisesti peruuttanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tai luopunut siitä silloin, kun voidaan todeta, että hakija ei ole vastannut pyyntöihin toimittaa direktiivin 2011/95 4 artiklassa tarkoitettuja tapauksensa kannalta olennaisia tietoja. Tämän viimeksi mainitun direktiivin 4 artiklan 3 kohdan nojalla se, että tiettyihin seikkoihin ei ole vedottu aiemmin, voidaan mielestäni ottaa huomioon arvioitaessa kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tapauskohtaisesti.

[32] Ks. tuomio 23.3.1995, komissio v. Kreikka (C-365/93, EU:C:1995:76, 9 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[33] Ks. tuomio 11.9.2014, komissio v. Portugali (C-277/13, EU:C:2014:2208, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

107. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, katson tältä osin, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohtaa ei ole uusien hallintomenettelyjen osalta saatettu osaksi Itävallan oikeusjärjestystä näiden vaatimusten mukaisesti. AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdasta ei ilmene, että siihen sisältyvää henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskevaa edellytystä sovelletaan myös tutkittaessa myöhempien hakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä muissa erityisissä menettelyissä kuin lainvoimaisesti päätetyn ensimmäisen menettelyn uudelleen aloittamista koskevassa menettelyssä.

108. *Kolmanneksi* on ennen kaikkea huomattava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan säännöstä, jota ei ole saatettu täysimääräisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei voi soveltaa yksityisen vahingoksi.[34] Katson ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tavoin, että juuri tämä olisi seurauksena tulkinnasta, jonka mukaan direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohdassa säädettyä henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskevaa edellytystä sovellettaisiin uudessa hallintomenettelyssä, vaikka kansallisessa oikeudessa ei säädetä siitä.

109. Toisin kuin Saksan hallitus väittää, se, että AVG:n 69 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyllä tuottamuksellisuutta koskevalla tekijällä vahvistetaan Itävallan hallintomenettelyssä yleisesti noudatettava periaate, kun siinä ilmaistaan oikeusvoiman periaatteeseen liittyvä piirre, ei voi johtaa päinvastaiseen lopputulokseen. On todettava, että direktiivin
2013/32 40 artiklan 4 kohdassa säädetään tästä periaatteesta myöhempien hakemusten yhteydessä, sillä tästä säännöksestä, luettuna yhdessä tämän 40 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa, ilmenee, että kun kyse on uusista seikoista tai perusteista, jotka olivat olemassa jo ensimmäisen menettelyn aikana ja joihin ei hakijasta johtuvasta syystä ole vedottu tässä menettelyssä, oikeusvoiman periaate kattaa tällaisia uusia seikkoja tai perusteita vain, jos kansallisessa oikeudessa niin säädetään.

110. Edellä esitetyn nojalla direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että siinä säädettyä henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskevaa edellytystä ei voida soveltaa hallintomenettelyssä, jollei tästä edellytyksestä säädetä kansallisessa oikeudessa nimenomaisesti ja oikeusvarmuuden vaatimuksia noudattaen, eikä näin näytä olevan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava.

V Ratkaisuehdotus

111. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32 40 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyvää ilmaisua ”uusia seikkoja tai perusteita on ilmennyt tai – – hakija on esittänyt – – uusia seikkoja tai perusteita” on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan myös sellaisia seikkoja tai perusteita, jotka olivat olemassa jo ennen kansainvälistä suojelua koskevaa aiempaa hakemusta koskevan menettelyn lainvoimaista päättämistä mutta joihin hakija ei ole vedonnut tässä menettelyssä.

[34] Ks. mm. tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2) Direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että myöhemmän hakemuksen sisällön tutkiminen ei edellytä erityistä menettelyä, kunhan kansallinen menettely on tämän direktiivin II luvussa säädettyjen vaatimusten mukainen. Kyseisen direktiivin 42 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä tämän saman direktiivin 40 artiklan 2–4 kohdan ja 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että siinä kielletään sellaisenaan preklusiivisten määräaikojen vahvistaminen.

3) Direktiivin 2013/32 40 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että siinä säädettyä henkilöstä itsestään riippumattomia syitä koskevaa edellytystä ei voida soveltaa hallintomenettelyssä, jollei tästä edellytyksestä säädetä kansallisessa oikeudessa nimenomaisesti ja oikeusvarmuuden vaatimuksia noudattaen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, onko näin tässä tapauksessa.