Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
18 päivänä maaliskuuta 2021 [1]

**Asia C-8/20**

**L.R.**
**vastaan**
**Saksan liittotasavalta**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Turvapaikkapolitiikka – Direktiivi 2013/32/EU – Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus – 33 artiklan 2 kohdan d alakohta – Tutkimatta jättäminen siinä tapauksessa, että aiemmasta hakemuksesta on tehty lainvoimainen päätös – Norjan tekemä lainvoimainen päätös – 2 artiklan q alakohta – Käsite ”myöhempi hakemus” – Asetus (EU) N:o 604/2013 – 19 artiklan 3 kohta – Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, joka on esitetty sen jälkeen, kun hakija on poistettu maasta alkuperämaahansa

1. Tämä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen liittyvä ennakkoratkaisupyyntö koskee direktiivin 2013/32/EU 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetyn tutkimatta jättämisen perusteen tulkintaa. [2] Tämä peruste koskee ”myöhempää hakemusta”, [3] johon liittyen ei ole ilmennyt tai johon liittyen hakija ei ole esittänyt uusia tosiseikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää tällaista suojelua saavana henkilönä.

2. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Iranin kansalainen L.R. ja Saksan liittotasavalta ja joka koskee sen Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Außenstelle Boostedtin (liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto, Boostedtin toimipaikka, Saksa) (jäljempänä virasto) tekemän päätöksen laillisuutta, jolla asianomaisen henkilön kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta. Tämä päätös perustui siihen tosiseikkaan, että L.R oli useita vuosia aikaisemmin esittänyt Norjan kuningaskunnalle ensimmäisen hakemuksen, johon oli annettu kielteinen lainvoimainen päätös.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60). Tämä direktiivi liittyy kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31; jäljempänä Dublin III -asetus).

[3] Käsite ”myöhempi hakemus” määritellään direktiivin 2013/32 2 artiklan q alakohdassa. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee kyseisen direktiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan tulkintaa, luettuna yhdessä kyseisen ensin mainitun säännöksen kanssa.

3. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämällä kysymyksellä, sellaisena kuin kyseinen tuomioistuin on sen muotoillut, pyritään saamaan selvennyksiä Norjan kuningaskunnan osallistumisesta yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään lähinnä sen selvittämiseksi, voidaanko kyseisen kolmannen valtion kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen johdosta tekemää kielteistä lainvoimaista päätöstä käsitellä ikään kuin sen olisi tehnyt ”jäsenvaltio” ja sallia viraston todeta saman hakijan ”myöhemmän hakemuksen” tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuvan direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

4. Katson kuitenkin, että ennen kuin tähän kysymykseen voidaan vastata, on selvitettävä, onko Dublin III -asetuksen soveltamisen yhteydessä se seikka, että hakija on palannut alkuperävaltioonsa ensimmäisen ja toisen hakemuksensa välillä, yksinään esteenä viimeksi mainitun luokittelulle ”myöhemmäksi hakemukseksi”.

5. Tarkasteluni lopuksi ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että koska Norjan kuningaskunta on poistanut L.R:n maasta tämän alkuperävaltioon tämän ensimmäisen hakemuksen tutkinnan päätteeksi, pääasiassa kyseessä olevaa hakemusta on käsiteltävä uutena hakemuksena. Toissijaisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei yhtyisi tähän ehdotukseen, ilmoitan syyt, joiden vuoksi katson, ettei se seikka, että päätöksen on tehnyt toinen jäsenvaltio tai kuten käsiteltävässä asiassa Norjan kuningaskunta estä jäsenvaltiota, jolle hakemus esitetään, jättämästä sitä tutkimatta ”myöhempänä hakemuksena”.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *A Euroopan unionin, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välinen sopimus*

6. Euroopan [unionin], Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välinen sopimus niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Islannissa tai Norjassa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio (EYVL 2001, L 93, s. 40; jäljempänä unionin, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välinen sopimus), hyväksyttiin Euroopan unionin puolesta päätöksellä 2001/258/EY. [4]

7. Tämän sopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Islanti ja Norja panevat täytäntöön Dublinin yleissopimuksen ne määräykset, jotka on lueteltu tämän sopimuksen liitteen 1 osassa, sekä Dublinin yleissopimuksen 18 artiklan nojalla asetetun komitean päätökset, jotka on lueteltu tämän mainitun liitteen 2 osassa, ja niitä sovelletaan näiden maiden keskinäisissä suhteissa sekä niiden suhteissa jäsenvaltioihin, jollei 4 kohdasta muuta johdu.

2. Jäsenvaltiot soveltavat 1 kohdassa tarkoitettuja määräyksiä suhteissaan Islantiin ja Norjaan, jollei 4 kohdasta muuta johdu.

– –

4. Edellä 1 ja 2 kohtaa sovellettaessa liitteessä mainituissa määräyksissä olevilla viittauksilla ’jäsenvaltioihin’ tarkoitetaan myös Islantia ja Norjaa.

[4] 15.3.2001 tehty neuvoston päätös (EYVL 2001, L 93, s. 38)

– –”

8. Mainitun sopimuksen liitteessä ei mainita direktiiviä 2011/95/EU[5] eikä direktiiviä 2013/32.

## *B Unionin oikeus*

### *1. Dublin III -asetus*

9. Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltio, joka on tämän asetuksen perusteella vastuussa hakemuksen käsittelystä, on velvollinen:

– –

d) ottamaan 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti takaisin kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön, jonka hakemus on hylätty ja joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai joka oleskelee ilman oleskelulupaa toisessa jäsenvaltiossa.”

10. Tämän asetuksen 19 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 18 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdassa yksilöidyt velvollisuudet lakkaavat olemasta voimassa, kun hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio voi silloin, kun sitä pyydetään ottamaan takaisin hakija tai muu 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitettu henkilö, osoittaa, että asianomainen henkilö on poistunut jäsenvaltioiden alueelta hakemuksen peruuttamisen tai hylkäämisen jälkeen tehdyn palauttamispäätöksen tai annetun maastapoistamismääräyksen nojalla.

Toimeenpannun maastapoistamisen jälkeen jätettyä hakemusta pidetään uutena hakemuksena, jonka osalta aloitetaan uusi menettely sen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.”

### *2. Direktiivi 2013/32*

11. Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 13 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevissa menettelyissä sovellettavien sääntöjen keskinäisen lähentämisen pitäisi osaltaan rajoittaa kansainvälistä suojelua hakevien edelleen liikkumista jäsenvaltioiden välillä, jos tällainen liikkuminen johtuu lainsäädännöllisistä eroavuuksista, ja luoda yhtäläiset edellytykset direktiivin [2011/95] soveltamiselle jäsenvaltioissa.”

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

12. Tämän direktiivin 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.”

13. Mainitun direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

q) ’myöhemmällä hakemuksella’ 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.”

14. Tämän saman direktiivin 33 artiklan, jonka otsikko on ”Hakemukset, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. 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] nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä;

– –”

15. Direktiivin 2013/32 40 artiklassa, jonka otsikko on ”Myöhempi hakemus”, 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.

– –

5. Jos myöhemmän hakemuksen tutkintaa ei jatketa tämän artiklan nojalla, kyseiseltä hakemukselta on katsottava puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti.

– –

7. Jos henkilö, josta tehty siirtopäätös on pantava täytäntöön [Dublin III -asetuksen] mukaisesti, antaa lisäselvityksiä tai tekee myöhemmän hakemuksen siirtävässä jäsenvaltiossa, mainitussa asetuksessa määritellyn vastuussa olevan jäsenvaltion on tutkittava kyseiset lisäselvitykset tai myöhemmät hakemukset tämän direktiivin mukaisesti.”

### *C Saksan oikeus*

16. Asylgesetzin (turvapaikkalaki), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa kyseessä oleviin tosiseikkoihin (jäljempänä AsylG), 29 §:n, jonka otsikko on ”Hakemukset, jotka on jätettävä tutkimatta”, sanamuoto on seuraava:

”(1) Turvapaikkahakemus jätetään tutkimatta, jos

– –

5. uutta turvapaikkamenettelyä ei 71 §:ssä tarkoitetun myöhemmän hakemuksen tai 71 a §:ssä tarkoitetun toisen hakemuksen tapauksessa ole toteutettava. – –”

17. AsylG:n 71 a §:ssä, jonka otsikko on ”Toinen hakemus”, säädetään seuraavaa:

”(1) Jos ulkomaalainen tekee sen jälkeen, kun turvallisessa kolmannessa valtiossa (26 a §), johon sovelletaan turvapaikkamenettelyn toteuttamista koskevasta toimivallasta annettuja Euroopan [unionin] oikeussääntöjä tai jonka kanssa Saksan liittotasavalta on tehnyt tätä koskevan kansainvälisen sopimuksen, käyty ja hakemuksen hylkäämiseen johtanut turvapaikkamenettely on päättynyt, Saksassa turvapaikkahakemuksen (toinen hakemus), uusi turvapaikkamenettely on mahdollinen vain, jos Saksan liittotasavalta on vastuussa turvapaikkamenettelyn toteuttamisesta ja jos Verwaltungsverfahrensgesetzin [(hallintomenettelylaki)] 51 §:n 1–3 momentissa tarkoitetut edellytykset täyttyvät, minkä tutkiminen kuuluu [viraston] tehtäviin. – –”

18. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan toista turvapaikkahakemusta koskevassa tapauksessa hallintomenettelylain 51 §:n 1 momentissa edellytetään vakuuttavia seikkoja, jotka eivät ensi katsomalta ole kaikilta perustelluilta katsantokannoilta soveltumattomia vaaditun oikeuden myöntämisen perusteeksi.

## II Pääasia, ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

19. Iranin kansalainen L.R. esitti 22.12.2014 virastolle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

20. Hakemuksen tutkinnan aikana ilmeni, että L.R. oli aiemmin hakenut turvapaikkaa Norjassa. Saksan liittotasavalta pyysi näin ollen Norjan kuningaskuntaa ottamaan vastaan L.R:n Dublin III -asetuksesta johtuvien ja kyseisessä kolmannessa valtiossa sovellettavien velvoitteiden mukaisesti.

21. Norjan kuningaskunta kieltäytyi suostumasta tähän pyyntöön 26.2.2015 päivätyllä kirjeellä sillä perusteella, että sen vastuu oli lakannut kyseisen asetuksen 19 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Virastolle antamassaan vastauksessa Norjan kuningaskunta täsmensi, että L.R. oli esittänyt 1.10.2008 Norjan toimivaltaiselle viranomaiselle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka tämä oli hylännyt 15.6.2009, ja että L.R. oli siirretty 19.6.2013 Iranin viranomaisille.

22. Viraston suorittaman tutkintamenettelyn aikana L.R. ilmoitti lähteneensä Iranista 18 kuukautta ennen hakemuksensa jättämistä Saksassa ja eläneensä viimeistä kolmea kuukautta lukuun ottamatta Irakissa ennen saapumistaan Saksan alueelle.

23. Virasto jätti L.R:n kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta 13.3.2017 tekemällään päätöksellä AsylG:n 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti. Virasto katsoi, että kyseessä oli AsylG:n 71 a §:ssä tarkoitettu toinen hakemus ja että hallintomenettelylain 51 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset uuden turvapaikkamenettelyn oikeuttamiseksi eivät täyttyneet, koska L.R:n hakemuksensa tueksi esittämät tosiseikat eivät vaikuttaneet kokonaisuutena arvioiden uskottavilta.

24. L.R. nosti kyseisestä päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen. Hän vaatii pääasiallisesti pakolaisaseman myöntämistä ja toissijaisesti toissijaista suojelua.[6] Hän vaatii edelleen toissijaisesti Saksan oikeuden mukaisen maasta poistamista koskevan kiellon asettamista.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että ratkaisun antamiseksi sen käsiteltävänä olevassa asiassa sen on tiedettävä, voidaanko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus luokitella direktiivissä 2013/32 tarkoitetuksi ”myöhemmäksi hakemukseksi”, jos asianomaisen henkilön aiemman hakemuksen hylkäämiseen lainvoimaisella päätöksellä johtanutta menettelyä ei ole käyty toisessa unionin jäsenvaltiossa vaan Norjassa.

26. Tässä yhteydessä se toteaa ensiksi katsovansa, että kyseisen direktiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu tutkimatta jättämisen peruste voi yhtä lailla tulla sovellettavaksi, jos kyseinen menettely on käyty *samassa* jäsenvaltiossa kuin jos se on käyty *toisessa* jäsenvaltiossa. Se seikka, että hakija saatuaan kielteisen lainvoimaisen päätöksen aiempaan hakemukseensa ensimmäisessä jäsenvaltiossa vaatii uudestaan kansainvälistä suojelua muussa kuin viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa, ei ole esteenä sille, että hänen hakemuksensa voidaan jättää tutkimatta ”myöhempänä hakemuksena”.

27. Toiseksi tämä tuomioistuin myöntää, että kyseisen säännöksen sanamuodosta, luettuna yhdessä direktiivin 2013/32 2 artiklan b, e ja q alakohdan kanssa, ilmenee, että käsite ”myöhempi hakemus” edellyttää, että ”lainvoimainen päätös”, jolla saman hakijan aiempi hakemus on hylätty, on tehty jossakin *jäsenvaltiossa*, ei *kolmannessa valtiossa*. Se kallistuu kuitenkin siihen suuntaan, että kyseistä direktiiviä on tulkittava laajemmin Norjan kuningaskunnan osallistumista yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään koskevassa asiayhteydessä, sellaisena kuin se ilmenee unionin, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisestä sopimuksesta.

[6] Käsitteen ”henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua” määritelmän osalta ks. direktiivin 2011/95 2 artiklan f alakohta.

28. Tässä tilanteessa Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuin, Saksa) on 30.12.2019 tehdyllä päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 9.1.2020, päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2013/32] 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan ja 2 artiklan q alakohdan kanssa sopusoinnussa sellainen kansallinen säännöstö, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta myöhempänä hakemuksena, jos ensimmäistä, turvapaikkahakemuksen hylkäämiseen johtanutta turvapaikkamenettelyä ei ole käyty missään Euroopan unionin jäsenvaltiossa vaan Norjassa?”

29. Saksan liittotasavalta ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle. Istunto, johon komissio ja Saksan hallitus osallistuivat, pidettiin 3.12.2020.

## III Asian tarkastelu

30. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen johdannossa, pääasian erityispiirteenä on mielestäni se, että L.R. on maastapoistamistoimenpiteiden vuoksi poistunut Norjan alueelta häneen kohdistuneen ensimmäisen turvapaikkamenettelyn jälkeen ja että hän on palannut alkuperämaahansa ennen toisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämistä Saksassa.

31. Päinvastoin kuin Saksan hallitus on antanut ymmärtää vastauksena unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen, sillä seikalla, että L.R. on poistettu maasta ensimmäisen ja toisen hakemuksensa välillä, on merkittäviä seurauksia myöhemmän hakemuksen käsitteen tulkinnan kannalta. Selitän niitä tämän ratkaisuehdotuksen A jaksossa. Tulen toteamaan, että Dublin III -asetuksen nojalla sellaisten L.R:n kaltaisten kolmansien maiden kansalaisten esittämät hakemukset, jotka vaativat uudestaan kansainvälistä suojelua sen jälkeen, kun heidät on poistettu maasta alkuperämaahansa, eivät mielestäni kuulu kyseisen käsitteen soveltamisalaan. Niinpä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa asiassa asianomaisen henkilön hakemusta ei voida aivan yksinkertaisesti jättää tutkimatta direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla.

32. Toissijaisesti (B jakso) aion tarkastella sen premissin perusteltavuutta, josta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee ennakkoratkaisupyynnössään ja jonka mukaan kyseinen säännös ei ole esteenä sille, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen luokittelisi ”myöhemmäksi hakemukseksi” *muu* kuin aikaisemman kielteisen lainvoimaisen päätöksen tehnyt jäsenvaltio, jos sen kansallinen oikeus tämän mahdollistaa. Tulen esittämään, että mainitussa säännöksessä säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta voidaan soveltaa paitsi silloin, kun peräkkäisiä hakemuksia jätetään samassa jäsenvaltiossa, myös edelleen liikkumisen tapauksissa, kun jäsenvaltiosta, jossa hakija jättää toisen hakemuksen, tulee hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

33. Lopuksi esitän joitakin huomautuksia Norjan kuningaskunnan erityisestä tilanteesta kolmantena valtiona, johon ei sovelleta direktiiviä 2013/32 eikä direktiiviä 2011/95 mutta johon sovelletaan Dublin III -asetuksen säännöksiä (C jakso).

### *A Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan sovellettavuus tapauksessa, jossa hakija on poistettu maasta alkuperämaahansa ennen kansainvälisen suojelun vaatimista uudelleen*

34. Heti alkuun on mielestäni hyödyllistä täsmentää, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muodollisesti rajoittanut kysymyksensä koskemaan direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan tulkintaa, luettuna yhdessä direktiivin 2 artiklan q alakohdan kanssa, tämä ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänään olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kyseinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksissään.[7]

35. Tässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä esitetyt seikat osoittavat mielestäni nimenomaan, että kun otetaan huomioon pääasian kohde, on hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tulkittava myös muita unionin oikeuden säännöksiä eli Dublin III -asetuksen säännöksiä.

36. Tässä yhteydessä muistutan, että – kuten tämän asetuksen 3 artiklan 1 kohdan toisesta virkkeestä ilmenee – asetus perustuu logiikkaan, jonka mukaan on olemassa yksi ainoa jäsenvaltio, joka on vastuussa kunkin kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tekemän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Mainitun asetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio on velvollinen ottamaan takaisin hakijan, jos hän hakemuksensa hylkäämisen jälkeen jättää hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa.

37. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohdasta ilmenee, pääasia koskee hyvin erityistä tilannetta, jossa tällainen takaisin ottaminen ei ole mahdollista, sillä L.R:n aiemman hakemuksen arvioineen valtion (tässä tapauksessa Norjan kuningaskunta) vastuu on lakannut. Osapuolten kesken on kiistatonta, että viimeksi mainitun velvollisuudet L.R:n suhteen ovat lakanneet tämän saman asetuksen 19 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla. Tämä säännös koskee tapausta, jossa hakija on poistunut hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion alueelta hakemuksen peruuttamisen tai hylkäämisen jälkeen tehdyn palauttamispäätöksen tai annetun maastapoistamismääräyksen nojalla.

38. Tässä tapauksessa Dublin III -asetuksen 19 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa kuitenkin säädetään, että hakijan *toimeenpannun maastapoistamisensa jälkeen* jättämää hakemusta on pidettävä *uutena hakemuksena*, jonka osalta aloitetaan uusi menettely sen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.

39. Onko tästä pääteltävä, että kun otetaan huomioon L.R:ään kohdistunut maastapoistaminen, pääasiassa kyseessä olevaa hakemusta on – päinvastoin kuin Saksan hallitus on antanut ymmärtää vastauksena unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen – pidettävä ”uutena hakemuksena” ilman, että Saksan liittotasavallan olisi mahdollista luokitella se ”myöhemmäksi hakemukseksi” ja jättää se tutkimatta direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla?

40. Mielestäni on.

[7] Ks. tuomio 9.7.2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41. Tässä yhteydessä täsmennän, että hakemus, joka on esitetty sen jälkeen, kun hakija on poistettu maasta alkuperämaahansa, ei kuulu kyseisen asetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan eikä niiden siinä mainittujen säännösten soveltamisalaan, jotka liittyvät hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion suorittamaan ”takaisin ottamiseen”. Näin ollen mielestäni on oikeudellisella tasolla erotettava tällainen hakemus edelleen liikkumisen yhteydessä esitetyistä hakemuksista (toisin sanoen, kun hakija liikkuu jäsenvaltiosta toiseen poistumatta unionin alueelta), joita kyseiset säännökset koskevat ja jotka voidaan, kuten tulen selittämään tässä ratkaisuehdotuksessa, jättää tutkimatta ”myöhempinä hakemuksina” tietyin edellytyksin. [8]

42. Tämän asetuksen ja direktiivin 2013/32 tarkoitus ei mielestäni edellytä tämän direktiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan muunlaista tulkintaa kuin mitä ehdotan mainitun asetuksen 19 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan valossa.

43. Tässä yhteydessä korostan, että lainsäätäjä halusi antamalla Dublin III -asetuksen erityisesti nopeuttaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä takaamalla hakijoille heidän hakemustensa tutkinnan sisällöllisesti *yhdessä ainoassa* jäsenvaltiossa, joka on selkeästi määritetty, minkä avulla olisi mahdollista välttää forum shopping [9] ja järjestelmän tukkeutuminen sen vuoksi, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus käsitellä useita saman hakijan tekemiä hakemuksia. [10]

44. Tällaiset tavoitteet käyvät myös ilmi direktiivin 2013/32 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta.

45. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa, ja kuten olen jo todennut tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohdassa, kyse ei ole edelleen liikkumisesta yhdestä jäsenvaltiosta (tai kolmannesta valtiosta, joka osallistuu kyseiseen asetukseen) toiseen vaan kolmannen maan kansalaisesta, joka jättää toistamiseen alkuperämaansa.

46. Kyseinen kansalainen on myöskin tilanteessa, joka ei itse asiassa eroa ensimmäisen hakemuksen esittäneen hakijan tilanteesta. [11] Tarkemmin sanoen L.R:n kansainvälistä suojelua koskevan toisen hakemuksen jättämisajankohtana ei enää ollut hänen hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota. Se seikka, että Saksan liittotasavalta olisi velvollinen suorittamaan kyseisen toisen hakemuksen tutkinnan kaikilta osin, ei siis aiheuta millään tavalla haittaa mainitun asetuksen tavoitteen toteuttamiselle, joka on hakemusten keskittäminen sen estämiseksi, että asianomainen henkilö jättää useita hakemuksia muissa jäsenvaltioissa, vaikka hänen osaltaan on jo olemassa hakemuksen käsittelystä vastaava jäsenvaltio.

8 Kuten selitän tämän ratkaisuehdotuksen seuraavassa jaksossa, jäsenvaltioiden mahdollisuudella luokitella ”myöhemmiksi hakemuksiksi” hakemukset, jotka on esitetty edelleen liikkumisen yhteydessä, pyritään mielestäni nimenomaan antamaan niille silloin, kun niistä tulee toisen jäsenvaltion sijasta hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, koska ne niin päättävät tai koska takaisin ottaminen ei ole mahdollista, mahdollisuus välttää se, että hakemuksen tutkintaan sovellettaisiin hakijalle edullisempia edellytyksiä kuin silloin, kun sama jäsenvaltio tutkii peräkkäin molemmat hakemukset. Sellaisen hakemuksen yhteydessä, joka on esitetty hakijan maastapoistamisen jälkeen, tätä kysymystä ei aivan yksinkertaisesti ilmene, koska Dublin III -asetuksen 19 artiklan 3 kohdan toisesta alakohdasta seuraa, että tällaista hakemusta pidetään ”uutena hakemuksena” myös silloin, kun se jätetään samassa jäsenvaltiossa, joka on tutkinut aiemman hakemuksen.

9 Ilmaisu ”forum shopping” tarkoittaa lähinnä kansainvälisen suojelun hakijoiden edelleen liikkumista, joka johtuu lainsäädännöllisistä eroavuuksista jäsenvaltioiden välillä.

10 Ks. vastaavasti tuomio 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 Nimittäin Dublin III -asetuksen 19 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti hakijan maastapoistamisen jälkeen jätetyn hakemuksen osalta aloitetaan uusi menettely sen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.

47. Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, luettuna yhdessä sen 2 kohdan q alakohdan kanssa, on mielestäni tulkittava siten, että L.R:n pääasiassa kyseessä olevissa olosuhteissa jättämän kaltaista kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei voida jättää tutkimatta ”myöhempänä hakemuksena”. Tämä ratkaisu on välttämätön Dublin III -asetuksen 19 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla, josta seuraa, että sellaisten kansalaisten jättämät hakemukset, jotka ovat jo olleet turvapaikkamenettelyn kohteena, jonka päätteeksi on tehty kielteinen lainvoimainen päätös, ja jotka on sillä välin poistettu maasta alkuperämaihinsa, eivät voi kuulua kyseisen käsitteen alaan. [12]

48. Seuraavassa jaksossa, jonka esitän toissijaisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoisi päinvastoin kuin ehdotan, että kyseinen säännös ei ole merkityksellinen käsiteltävään asiaan annettavan ratkaisun kannalta tai että sitä on tulkittava niin, että sillä, että L.R. on poistettu maasta ennen hänen hakemuksensa jättämistä, ei ole vaikutusta sen luokitteluun ”myöhemmäksi hakemukseksi”, tulen tarkastelemaan sen premissin perusteltavuutta, josta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee ennakkoratkaisupyynnössään ja jonka mukaan jäsenvaltion on mahdollista, mikäli sen kansallinen oikeus tämän sallii, jättää tutkimatta ”myöhempinä hakemuksina” sille osoitetut kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset yhtä lailla sen jälkeen, kun toinen jäsenvaltio on tehnyt hakijan aiempaa hakemusta koskevan kielteisen lainvoimaisen päätöksen, kuin silloin, kun se on itse tehnyt tällaisen päätöksen.

### *B Toissijaisesti direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan sovellettavuus siinä tapauksessa, että hakija vaatii kansainvälistä suojelua muussa kuin aiemman kielteisen lainvoimaisen päätöksen tehneessä jäsenvaltiossa*

49. Muistutan, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa luetellaan tyhjentävästi tilanteet, joissa jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset. [13] Kyseisessä säännöksessä olevan luettelon tyhjentävä luonne perustuu sekä kyseisen artiklan sanamuotoon [14] että sen tarkoitukseen, jona on nimenomaan – kuten unionin tuomioistuin on jo todennut – keventää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuutta siten, että siinä määritellään tapaukset, joissa hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten katsotaan puuttuvan. [15]

[12] Kaiken varalta totean, että ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (COM(2016) 270 final) (jäljempänä ”Dublin III -asetuksen uudistamista koskeva ehdotus”, joka on saatavilla seuraavassa internetosoitteessa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2016:0270:FIN), 3 artiklan 5 kohdassa komissio ehdottaa, että tämän asetuksen 19 artikla poistetaan kokonaisuudessaan ja lisätään säännös, jossa säädetään, että hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio pysyy vastuussa asianomaisen hakijan jokaisen hakemuksen, myös myöhempien hakemusten, käsittelystä *riippumatta siitä, onko hakija poistunut tai poistettu jäsenvaltioiden alueelta* (minkä seurauksena mielestäni olisi, että pääasiassa kyseessä olevan asian kaltaisessa asiassa Norjan kuningaskunta olisi velvollinen ottamaan takaisin L.R:n). Unionin lainsäätäjä ei ole kuitenkaan tähän päivään mennessä hyväksynyt näitä ehdotuksia.

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

[14] Ks. erityisesti ilmaisu ”ainoastaan”, joka edeltää mainitussa säännöksessä säädettyjen tutkimatta jättämisen perusteiden luetteloa.

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

50. Tässä yhteydessä huomautan, että mainitussa säännöksessä tehdään ero niiden tapausten, joissa aikaisempi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty lainvoimaisella päätöksellä (direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohta, luettuna yhdessä sen 2 artiklan q alakohdan kanssa), ja niiden tapausten, joissa kansainvälistä suojelua on jo myönnetty (kyseisen direktiivin 33 artiklan 2 kohdan a alakohta), välillä.

51. Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä viitataan nimenomaisesti tilanteeseen, jossa ”*toinen* jäsenvaltio” [16] vastaa *myöntävästi* asianomaisen henkilön ensimmäiseen hakemukseen. [17] Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa ja sen 2 artiklan q alakohdassa, joka koskee myöhemmän hakemuksen käsitteen määritelmää, ei sitä vastoin täsmennetä, onko siinä tapauksessa, että asianomaisen henkilön aiempaa hakemusta koskeva lainvoimainen päätös on *kielteinen*, sen systemaattisesti oltava sen *saman* jäsenvaltion tekemä, jolle myöhempi hakemus osoitetaan, vai voiko se päinvastoin olla *toisen* jäsenvaltion tekemä. [18]

52. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen 48 kohdassa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee premissistä, jonka mukaan myöhemmän hakemuksen käsitettä voidaan soveltaa yhtä lailla kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen, joka on esitetty jossain *toisessa* jäsenvaltiossa kuin siinä, joka on tehnyt aiemman kielteisen lainvoimaisen päätöksen, kuin *samalle* jäsenvaltiolle osoitettuun hakemukseen.

53. Saksan liittotasavalta ja Saksan hallitus yhtyvät tähän analyysiin. Komissio katsoo päinvastoin, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta voidaan soveltaa ainoastaan viimeksi mainitussa tapauksessa.

54. Esitän jäljempänä syyt, joiden vuoksi katson, että sen jälkeen, kun kielteinen lainvoimainen päätös aiemmasta hakemuksesta on tehty, saman hakijan *missä tahansa* jäsenvaltiossa esittämää hakemusta voidaan pitää ”myöhempänä hakemuksena”. [19] Aluksi on mielestäni hyödyllistä tehdä joitakin huomautuksia Dublin III -asetuksessa säädetystä ”takaisinottamista” koskevasta menettelystä sen asiayhteyden selventämiseksi, jossa jäsenvaltio, joka ei ole aiemman kielteisen lainvoimaisen päätöksen tehnyt jäsenvaltio, voi mahdollisesti joutua ottamaan kantaa tällaisen hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen.

[16] Kursivointi tässä.

[17] Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkinnan osalta ks. erityisesti tuomio 19.3.2019 Ibrahim ym. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219). Tässä tuomiossa käsitellään tapausta, jossa asianomaiset henkilöt ovat jättäneet alkuperämaansa ja heille on myönnetty toissijaista suojelua (vastaavasti Bulgariassa ja Puolassa) ennen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämistä Saksassa.

[18] Direktiivin 2013/32 40 artiklan 1 kohdan osalta, jonka käsiteltävän asian asianosaiset myös mainitsevat, on totta, että tämä säännös on selvempi kuin direktiivin 2 artiklan q alakohta ja 33 artiklan 2 kohdan d alakohta (koska se koskee tilanteita, joissa myöhempi hakemus esitetään tai lisäselvityksiä annetaan siinä *samassa jäsenvaltiossa*, jossa kyseinen kansalainen on ensin hakenut kansainvälistä suojelua). Tässä säännöksessä ei kuitenkaan mielestäni suljeta pois sitä, että myös muu kuin aiemman kielteisen lainvoimaisen päätöksen tehnyt jäsenvaltio voisi jättää tutkimatta saman asianomaisen henkilön hakemuksen myöhempänä hakemuksena. Tältä osin totean, ettei mainittu säännös sitä paitsi sisällä mitään viittausta mainitun direktiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaan, kun taas tämän saman direktiivin 40 artiklan 2–5 kohdassa siihen viitataan nimenomaisesti.

[19] Lisään vielä kaiken varalta, että ehdottamani tulkinta on sen selvennyksen mukainen, jota komissio on ehdottanut yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevissa ehdotuksissaan (ks. tältä osin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta, 42 artiklan 1 kohta (COM(2016) 467 final) (saatavilla seuraavassa internetosoitteessa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:52016PC0467)).

### *1. Huomautuksia Dublin III -asetuksen takaisinottomenettelystä*

55. Kuten olen jo todennut tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohdassa, takaisinottomenettelyllä pyritään Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan yhteydessä erityisesti välttämään se, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelisi jokin toinen jäsenvaltio kuin se, joka on tehnyt kyseisen kansalaisen aiempaa hakemusta koskevan kielteisen lainvoimaisen päätöksen. [20]

56. Tarkemmin sanoen silloin, kun henkilö kuuluu tämän säännöksen piiriin, jäsenvaltio, jolle hakemus on jätetty (josta käytän selvyyden vuoksi nimitystä ”jäsenvaltio B”), voi vaatia kielteisen lainvoimaisen päätöksen tehnyttä jäsenvaltiota (toisin sanoen ”hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio” tai ”jäsenvaltio A”) ottamaan asianomaisen henkilön takaisin. [21]

57. Sen jälkeen, kun jäsenvaltio A on suostunut pyyntöön, jäsenvaltio B ilmoittaa asianomaiselle henkilölle häntä koskevasta siirtopäätöksestä ja mahdollisesti päätöksestä olla käsittelemättä hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan. [22] Se tekee toisin sanoen siirtopäätöksen ja päätöksen olla käsittelemättä hakemusta.

58. Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään selvästi erottanut siirtopäätökset ja päätökset olla käsittelemättä hakemusta direktiivin 2013/32 mukaisesti tehdyistä tutkimatta jättämistä koskevista päätöksistä. Se on erityisesti todennut, että tämän direktiivin 33 artiklan 1 kohdan sanamuodosta, erityisesti sanojen ”niiden tapausten lisäksi, joissa hakemusta ei [Dublin III -asetuksen] mukaisesti tutkita”, sekä tällä säännöksellä tavoitellusta menettelyllisestä ekonomiasta seuraa, että tämän direktiivin 33 artiklan 2 kohdassa luetelluissa tilanteissa se mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta *ilman, että niiden täytyisi ensisijaisesti turvautua* tässä asetuksessa *säädettyihin vastaanotto- tai takaisinottomenettelyihin tai että ne voisivat näin tehdä*. [23]

59. Tästä seuraa, että kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen ei voi *samalla kertaa* kohdistua päätös siirtää henkilö ja olla käsittelemättä hakemusta sekä päätös hakemuksen tutkimatta jättämisestä.

60. Tämän päätelmän vahvistaa direktiivin 2013/32 40 artiklan 7 kohta, jossa säädetään, että henkilön, josta tehty siirtopäätös on pantava täytäntöön, myöhemmät hakemukset on hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion (toisin sanoen jäsenvaltio A) tutkittava, joten ei tule kysymykseen, että muu kuin tämä jäsenvaltio (toisin sanoen jäsenvaltio B) lausuisi niiden mahdollisesta tutkimatta jättämisestä. [24]

[20] Sellaisten hakemusten osalta, jotka on esitetty sen jälkeen, kun toinen jäsenvaltio on hyväksynyt tai hyväksynyt osittain asianomaisen henkilön aiemman hakemuksen (toisin sanoen direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan kattamat hakemukset), unionin lainsäätäjä on päinvastoin katsonut, että se, että hakemus hylätään, on järjestettävä päätöksellä tutkimatta jättämisestä pikemminkin kuin soveltamalla Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2020, Minister for Justice and Equality (Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus Irlannissa), C-616/19, EU:C:2020:1010, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[21] Dublin III -asetuksen 23 artiklan mukaisesti.

[22] Ks. Dublin III -asetuksen 26 artikla.

[23] Ks. tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, 77 ja 80 kohta).

[24] Totean vielä, että tämän säännöksen sanamuoto vahvistaa mielestäni myöhemmän hakemuksen käsitteen tulkinnan, joka on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen premissin mukainen. Mainitussa säännöksessä käytetään nimittäin ilmaisua ”myöhempi hakemus” tarkoittamaan hakemuksia, jotka on esitetty *muussa* kuin hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa.

61. Tässä yhteydessä komissio väittää, että kaikkiin hakemuksiin, jotka esitetään *muulle* kuin sille jäsenvaltiolle, joka on tehnyt hakijan aiempaa hakemusta koskevan kielteisen lainvoimaisen päätöksen, on Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti sovellettava ensisijaisesti takaisinottomenettelyä. Sen mukaan ainoastaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltion A vastuu on lakannut, kun takaisin ottaminen ei ole enää mahdollista Dublin III -asetuksen 19 artiklan 3 kohdan nojalla, kysymys direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan sovellettavuudesta tällaiseen hakemukseen voisi mahdollisesti tulla esiin asiayhteydessä, jossa on mukana useita jäsenvaltioita.

62. Ensinnäkin – kuten olen esittänyt tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä jaksossa – silloin, kun takaisin ottaminen ei ole mahdollista tämän asetuksen 19 artiklan 3 kohdan nojalla, jokaista hakemusta, jonka hakija esittää sen jälkeen, kun hänet on poistettu maasta alkuperämaahansa, on mielestäni pidettävä ”uutena hakemuksena”.

63. Toiseksi on mielestäni selvää, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan sovellettavuutta koskeva kysymys kuuluu itse asiassa komission tarkastelemaan laajempaan asiayhteyteen, koska unionin lainsäätäjä on selvästi rajannut takaisinottomenettelyn täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

64. Tältä osin sen Dublin III -asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa käyttämästä ilmaisusta ”voi pyytää” ilmenee yhtäältä, että tämän säännöksen perusteella aloitettu takaisinottomenettely pannaan täytäntöön jäsenvaltioiden harkinnan mukaan.[25] Niinpä siirtopäätöksen tai päätöksen olla käsittelemättä hakemusta sijasta jäsenvaltio B voi aivan hyvin katsoa olevansa sellaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jonka suhteen jäsenvaltio A on jo tehnyt kielteisen lainvoimaisen päätöksen.[26]

65. Toisaalta se on joka tapauksessa vastuussa hakemuksen käsittelystä, jos se ei esitä takaisinottopyyntöä jäsenvaltiolle A kahden kuukauden määräajassa siitä, kun se sai positiivisen hakutuloksen Eurodac-tietokannasta.[27] Samoin on asianlaita, jos siirtoa ei toimeenpanna kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun jäsenvaltio A on suostunut takaisinottopyyntöön.[28]

66. Tästä seuraa, että vaikka takaisinottomenettely muodostaa ratkaisun, jota Dublin III -asetuksessa suositaan, silloin kun myöhempi hakemus esitetään jäsenvaltiossa B sen jälkeen, kun hakijan aiempaa hakemusta koskeva kielteinen lainvoimainen päätös on tehty jäsenvaltiossa A, jäsenvaltion B ei ole pakollista eikä edes aina mahdollista turvautua siihen.[29] Nämä seuraukset

[25] Ks. myös tuomio 5.7.2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, 33 kohta), jossa unionin tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltion, jossa uusi hakemus on jätetty, viranomaisilla on tämän asetuksen 23 artiklan 1 kohdan nojalla *mahdollisuus* tehdä kyseessä olevaa henkilöä koskeva takaisinottopyyntö.

[26] Ks. Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohta, jossa säädetään, että ”kukin jäsenvaltio voi päättää käsitellä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön siellä jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen – –. Jäsenvaltiosta, joka päättää käsitellä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tämän kohdan nojalla, tulee hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, ja sen on otettava vastatakseen kaikista tähän vastuuseen liittyvistä velvollisuuksista”.

[27] Kyseinen velvollisuus seuraa Dublin III -asetuksen 23 artiklan 2 ja 3 kohdasta. Ks. myös tuomio 5.7.2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, 34 ja 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[28] Ks. Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohta. Tätä määräaikaa voidaan jatkaa enintään yhteen vuoteen hakijan vangitsemisen vuoksi tai enintään 18 kuukauteen, jos hakija on paennut viranomaisia.

[29] Saksan hallitus on mielestäni tuonut hyvin esiin yhden Dublin III -asetukseen liittyvistä ongelmista, kun se on ilmoittanut istunnossa, että teoriassa on olemassa takaisinottovelvollisuus tämän asetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan sanamuodon mukaan mutta että käytännössä siirto harvoin toimeenpannaan. Täsmennän kaiken varalta, että kyseisen hallituksen mukaan Saksan liittotasavalta on vuonna 2019 esittänyt noin 50 000 takaisinottopyyntöä (joista 9 000 koski myöhempiä hakemuksia). Ainoastaan noin 17 prosenttia näistä pyynnöistä oli johtanut asianomaisen henkilön siirtoon. Lisään vielä, että Dublin III -asetuksen uudistamista koskevassa ehdotuksessaan (s. 11) komissio on korostanut, että vuonna 2014 unionissa vain noin neljännes niiden vastaanotto- tai takaisinottopyyntöjen kokonaismäärästä, joihin vastuussa oleva jäsenvaltio oli suostunut, oli todella johtanut siirtoon (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 12, jossa on täydellinen viittaus tähän asiakirjaan).

johtuvat unionin lainsäätäjän tekemistä valinnoista siltä osin kuin tämä on säätänyt vastuun siirrosta jäsenvaltion A ja jäsenvaltion B välillä tietyissä tämän asetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan kattamissa tilanteissa.

67. Nimenomaan tässä asiayhteydessä, joka ylittää komission tarkasteleman asiayhteyden, on vastattava kysymykseen siitä, voiko – kuten Saksan liittotasavalta ja Saksan hallitus ehdottavat – siinä tapauksessa, että hakija esittää jäsenvaltion A tekemän kielteisen lainvoimaisen päätöksen jälkeen toisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jäsenvaltiossa B, tämä nojautua direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädettyyn tutkimatta jättämisen perusteeseen ja säätää kansallisessa oikeudessaan, että tällainen hakemus on jätettävä tutkimatta ”myöhempänä hakemuksena”.

68. Syistä, jotka esitän seuraavassa alajaksossa, katson, että sikäli kuin jäsenvaltiosta B tulee jäsenvaltion A sijasta hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio Dublin III -asetuksessa vahvistettujen yhtenäisten perusteiden mukaisesti (toisin sanoen koska se päättää niin tai koska takaisinotto- tai siirtopyynnön esittämiselle asetettuja määräaikoja ei ole noudatettu [30]), tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

### *2. Jäsenvaltion B mahdollisuus jättää hakemus tutkimatta ”myöhempänä hakemuksena”*

69. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään useaan otteeseen todennut, että jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaatteella, johon yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä perustuu, on unionin oikeudessa perustavanlaatuinen merkitys, koska sen avulla voidaan luoda ja pitää yllä alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja. [31] Erityisesti se on nimenomaisesti tunnustanut, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohta on tämän periaatteen ilmaus. [32]

70. Komissio väittää, että jos lainsäätäjä ei ole nimenomaisesti näin tahtonut, pelkästään tästä säännöksestä ei voida päätellä, että myös kyseisen direktiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaa voitaisiin soveltaa rajat ylittävässä asiayhteydessä unionin sisällä. Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohta on komission mukaan poikkeus siitä, että unionin oikeudessa ei tällä hetkellä säädetä turvapaikkapäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta jäsenvaltioiden välillä.

71. Tämä komission näkemys johtuu erityisesti siitä, että direktiivin 2013/32 johdanto-osan 36 perustelukappaleessa kytketään tämän direktiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohta res judicata -periaatteeseen. [33] Se katsoo, että koska jäsenvaltioissa ainoastaan kansalliset päätökset voivat saada oikeusvoiman, kyseinen säännös voi koskea vain tilanteita, joissa hakijan aiempaa hakemusta koskeva kielteinen lainvoimainen päätös on peräisin samasta jäsenvaltiosta, jossa myöhempi hakemus on jätetty.

30 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 64 ja 65 kohta.

31 Ks. tuomio 10.12.2020, Minister for Justice and Equality (Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus Irlannissa) (C-616/19, EU:C:2020:1010, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, 85 kohta) (ks. tähän tuomioon johtaneiden asioiden yksityiskohdista tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 17).

33 Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohdasta ilmenee, kyseisessä perustelukappaleessa todetaan, että ”jos hakija tekee myöhemmän hakemuksen esittämättä uusia todisteita tai perusteluja, – – jäsenvaltioiden olisi voitava – – *res judicata -periaatteen* mukaisesti hylätä hakemus tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuessa” (kursivointi tässä).

72. Yhdyn vaikeuksitta komission arviointiin, jonka mukaan siinä tapauksessa, että hakija esittää peräkkäisiä hakemuksia samassa jäsenvaltiossa, mainittu säännös mahdollistaa oikeusvoiman periaatteen nojalla [34] sellaisen ”myöhemmän hakemuksen” tutkimatta jättämisen, josta ei ilmene tai jossa ei esitetä uusia seikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, täyttyvätkö kansainvälisen suojelun saamiseksi vaaditut edellytykset.

73. En sitä vastoin yhdy komission näkemykseen, jonka mukaan aiemmasta hakemuksesta tehdyn kielteisen päätöksen lopullisuus voitaisiin tunnustaa ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, jonka hallintoviranomainen on sen tehnyt, eikä myös muissa jäsenvaltioissa. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, Dublin III -asetuksen yleisestä rakenteesta ja tarkoituksesta ja direktiivistä 2013/32 ei nimittäin seuraa, että asian pitäisi olla näin.

74. Tässä yhteydessä korostan aivan aluksi, että unionin tuomioistuin on tuomiossaan Ibrahim [35] todennut, että kyseisen direktiivin 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan tarkoituksena oli mahdollistaa uuden hakemuksen tutkimatta jättäminen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuessa myös tilanteissa, joissa hakijalle oli myönnetty vain toissijaista suojelua toisessa jäsenvaltiossa, eikä yksinomaan silloin, kun hänelle oli myönnetty pakolaisasema. Koska toissijaisen suojelun myöntämisen seurauksena on väistämättä hakemuksen hylkääminen siltä osin kuin sillä pyritään saamaan pakolaisasema, nähdäkseni on katsottava Saksan hallituksen tapaan, että unionin tuomioistuin on jo asiallisesti laajentanut keskinäisen luottamuksen periaatteen jäsenvaltioiden tekemiin osittain kielteisiin päätöksiin. [36]

75. Lisäksi direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan tulkitseminen siten, että jäsenvaltio B voi sen perusteella mainitun periaatteen nojalla ja edellyttäen, että sen kansallisessa oikeudessa näin säädetään, jättää tutkimatta kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksen ”myöhempänä hakemuksena”, kun siitä tulee hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, soveltuu mielestäni yhteen tämän direktiivin 2 artiklan q alakohdassa annetun myöhemmän hakemuksen määritelmän kanssa, joka on riittävän laaja salliakseen tämän tulkinnan.

76. On vielä todettava, että tällainen ratkaisu on kyseisen direktiivin ja Dublin III -asetuksen tavoitteiden mukainen.

*77. Ensinnäkin* sen avulla voidaan vastata tarpeeseen estää tehokkaasti edelleen liikkuminen jäsenvaltioiden välillä, jota tällä asetuksella ja mainitulla direktiivillä pyritään nimenomaan torjumaan. [37]

[34] Tässä yhteydessä täsmennän, että vaikka oikeusvoiman periaate koskee tuomioistuinratkaisuja, unionin tuomioistuin on lisäksi selventänyt, että turvapaikkapolitiikan alalla unionin oikeudessa ei edellytetä, että hallintoviranomaisella olisi lähtökohtaisesti velvollisuus muuttaa hallintopäätöstä, josta on tullut lopullinen, kun muutoksenhakua varten säädetyt kohtuulliset määräajat ovat päättyneet tai kun kaikki muutoksenhakukeinot on käytetty (ks. tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 186 kohta).

[35] Tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, 58 kohta).

[36] Korostan lisäksi, että ratkaisuehdotuksessaan asiassa X (C-213/17, EU:C:2018:434, 107 kohta) julkisasiamies Bot on todennut, että jäsenvaltiot tunnustavat jo toistensa antamat turvapaikkapäätökset, jos ne ovat kielteisiä.

[37] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 43 ja 44 kohta.

78. Tältä osin muistutan, että jos myöhempää hakemusta ei jätetä tutkimatta direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla,[38] hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio voi päättää soveltaa siihen nopeutettua tutkintamenettelyä.[39] Se voi tarvittaessa tämän menettelyn päätteeksi katsoa hakemuksen ”ilmeisen perusteettomaksi”.[40] Sillä on myös mahdollisuus poiketa tietyin edellytyksin hakijan oikeudesta jäädä sen alueelle.[41]

79. Mitä siis tapahtuisi, jos silloin, kun hakija jättää myöhemmän hakemuksen, ainoastaan aiemman kielteisen lainvoimaisen päätöksen tehnyt jäsenvaltio (toisin sanoen jäsenvaltio A) voisi soveltaa edellä mainittuja säännöksiä, kun taas kaikkien muiden jäsenvaltioiden kuin viimeksi mainitun olisi pakko tutkia hakemus kokonaan uudelleen ilman, että ne voisivat käsitellä sitä ”myöhempänä hakemuksena”? Lopputulos olisi varmasti se, kuten Saksan hallitus on esittänyt, että saatuaan kielteisen lainvoimaisen päätöksen jäsenvaltiossa A kyseisillä kansalaisilla olisi houkutus tehdä jatkuvasti samankaltaisia hakemuksia toisissa jäsenvaltioissa saadakseen tilanteensa tutkittua uudelleen kaikilta osin, mikä aiheuttaisi edelleen liikkumista niiden tavoitteiden vastaisesti, joihin sekä Dublin III -asetuksella että direktiivillä 2013/32 pyritään.

80. Tässä yhteydessä täsmennän, että unionin tuomioistuin on äskettäin nojautunut näihin samoihin Dublin III -asetuksen tavoitteisiin tuomiossa Minister for Justice and Equality (Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus Irlannissa)[42] salliakseen jäsenvaltion, johon sovelletaan tätä asetusta mutta jota direktiivi 2013/32 ei sido, katsoa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuvan silloin, kun hakijalla on toissijaista suojelua saavan henkilön asema toisessa jäsenvaltiossa.

81. *Toiseksi* velvollisuus suorittaa sellaisten myöhempien hakemusten kokonaan uusi tutkinta, jotka on jätetty muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, joka on tutkinut hakijan aiemman hakemuksen, vaikuttaisi merkittävällä tavalla menettelyjen kestoon, vaikka direktiivissä 2013/32 hyväksytään olennaiseksi periaatteeksi se, että on sekä jäsenvaltioiden että kansainvälistä suojelua hakevien edun mukaista, että hakemukset ratkaistaan *mahdollisimman nopeasti*, tämän kuitenkaan rajoittamatta *asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan* suorittamista.[43]

82. Näihin tavoitteisiin liittyy se, että jotta voidaan tehdä päätös myöhempien hakemusten tutkittavaksi ottamisesta direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla, ne tutkitaan ensin alustavasti tämän direktiivin 40 artiklan 2 kohdan mukaisesti sen toteamiseksi, onko ilmennyt tai onko hakija esittänyt uusia seikkoja tai perusteita.

[38] Koska kyseessä on hakemus, josta ei ilmene tai jossa hakija ei ole esittänyt yhtään uutta seikkaa tai perustetta, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää direktiivin 2011/95 nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

[39] Ks. direktiivin 2013/32 31 artiklan 8 kohdan f alakohta.

[40] Ks. direktiivin 2013/32 32 artiklan 2 kohta.

[41] Ks. direktiivin 2013/32 41 artiklan 1 kohta. Täsmennän, että siltä osin kuin maastapoistamispäätökset tunnustetaan vastavuoroisesti jäsenvaltioiden välillä (ks. kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta 28.5.2001 annettu neuvoston direktiivi 2001/40/EY (EYVL 2001, L 149, s. 34)), minusta vaikuttaa siltä, että tätä säännöstä voidaan soveltaa paitsi kunkin jäsenvaltion sisäisissä tilanteissa myös rajat ylittävissä tilanteissa unionin sisällä. Nähdäkseni mainittu säännös tukee siis näkemystä, jonka mukaan myöhemmän hakemuksen käsitettä pitäisi tulkita laajasti ja sitä ei saisi rajoittaa pelkästään hakemuksiin, jotka on esitetty siinä samassa jäsenvaltiossa, joka on jo tehnyt kielteisen lainvoimaisen päätöksen.

[42] Ks. tuomio 10.12.2020 (C-616/19, EU:C:2020:1010, 51 ja 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Viittaan myös kyseisessä asiassa antamaani ratkaisuehdotukseen (C-616/19, EU:C:2020:648, 62 kohta), jossa olen todennut, että Dublin III -asetuksen antamisen yhteydessä yhtenä lainsäätäjän olennaisena ja vakiintuneena tavoitteena on ollut rajoittaa kolmansien maiden kansalaisten edelleen liikkumista.

[43] Ks. tämän direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappale. Lisään vielä, että mainitun direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleesta ilmenee, että jokaisella turvapaikanhakijalla on oltava tosiasiallinen pääsy menettelyihin sekä mahdollisuus toimia yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja olla näihin yhteydessä asianmukaisella tavalla, niin että hän voi esittää tapaukseensa liittyvät tosiseikat, sekä riittävät menettelyä koskevat takeet asiansa hoitamiseksi menettelyn kaikissa vaiheissa.

83. Tässä yhteydessä korostan, että se seikka, että jäsenvaltio B, joka ei ole tehnyt saman hakijan aiempaa hakemusta koskevaa kielteistä lainvoimaista päätöstä, suorittaa tämän alustavan tutkinnan, ei itsessään tuo esiin mitään erityistä vaikeutta siltä osin kuin kyse on hakijan tosiasiallisesta mahdollisuudesta saada tilanteensa asianmukaisesti tutkituksi.

84. Kuten Saksan hallitus on korostanut, Dublin III -asetuksen yhteydessä ja erityisesti tämän asetuksen 34 artiklassa käyttöön otettu tietojenvaihto tekee nimittäin tästä menettelystä kaikille jäsenvaltioille täysin toteutettavissa olevan. Kyseinen säännös mahdollistaa kaikkien kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn kannalta asianmukaisten, olennaisten ja ainoastaan tarpeellisten tietojen saamisen (erityisesti koskien mahdollisen aikaisemman kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämispäivää ja -paikkaa, käsittelyvaihetta ja tehdyn päätöksen sisältöä ja ajankohtaa). [44]

85. Näiden seikkojen perusteella katson, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohta, luettuna yhdessä sen 2 artiklan q alakohdan kanssa, ei ole esteenä kansalliselle säännölle, jossa sallitaan jäsenvaltion B jättää tutkimatta kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ”myöhempänä hakemuksena”, jos toinen jäsenvaltio on tehnyt saman hakijan aiempaa hakemusta koskevan kielteisen lainvoimaisen päätöksen. Tällaisesta säännöstä on kuitenkin käytävä selvästi ilmi, että jäsenvaltio B voi jättää tällaisen hakemuksen tutkimatta ainoastaan sillä edellytyksellä, että – kuten olen jo todennut tämän ratkaisuehdotuksen 68 kohdassa – siitä on tullut hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio Dublin III -asetuksessa vahvistettujen yhtenäisten perusteiden mukaisesti. [45]

86. Suosittelemani lähestymistavan käytännön seurauksena on yksinkertaisesti se, että kyseisen jäsenvaltion sallitaan silloin, kun siitä tulee hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, nojautua toisen jäsenvaltion aiempaan kielteiseen lainvoimaiseen päätökseen ja soveltaa samoja sääntöjä, joita tämä toinen jäsenvaltio voisi soveltaa, jos hakemus olisi jätetty sille. [46]

### *3. Välipäätelmä*

87. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kun Dublin III -asetusta sovelletaan yhdessä direktiivin 2013/32 kanssa, jäsenvaltion on mahdollista keskinäisen luottamuksen periaatteen nojalla antaa kansallisessa oikeudessaan sääntö, jonka perusteella on mahdollista jättää tutkimatta kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tämän direktiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan q alakohdan kanssa, tarkoitettuna ”myöhempänä hakemuksena” silloin, kun se ei ole itse tehnyt saman hakijan aiempaa hakemusta koskevaa lainvoimaista hylkäyspäätöstä vaan kun siitä on tullut hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

[44] Samoista syistä katson, että se seikka, että jäsenvaltio B:llä on siis mahdollisuus, kuten direktiivin 2013/32 42 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, suorittaa alustava tutkinta pelkästään kirjallisen aineiston perusteella ilman hakijan henkilökohtaista puhuttelua (toisin sanoen myöntämättä hakijalle henkilökohtaista puhuttelua), aivan kuten jäsenvaltio A voisi tehdä, jos se olisi vastuussa tästä tutkinnasta, ei aiheuta itsessään ongelmaa. Totean vielä tältä osin, että siitä riippumatta, suorittaako alustavan tutkinnan jäsenvaltio A vai jäsenvaltio B, alustavassa tutkinnassa on joka tapauksessa noudatettava tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädettyjä takeita.

[45] Selvyyden vuoksi korostan, että – kuten tämän ratkaisuehdotuksen edellisestä alajaksosta ilmenee – direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohta on erilaisen logiikan mukainen kuin takaisinottomenettelyn taustalla oleva logiikka, joka edellyttää päinvastoin, että jäsenvaltio A on edelleen hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

[46] Täsmennän kaiken varalta, että jos jäsenvaltio niin tahtoo, se voi tietenkin vapaasti suorittaa hakemuksen tutkinnan kaikilta osin sikäli kuin sen kansallisessa oikeudessa näin säädetään. Tässä yhteydessä muistutan, että direktiivin 2013/32 5 artiklasta ilmenee, että jäsenvaltioilla on yleinen toimivalta ottaa käyttöön ja pitää voimassa suotuisampia säännöksiä ja että myöhempien hakemusten osalta jäsenvaltiot voivat tämän direktiivin 40 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaisesti säätää muita perusteita, joiden nojalla tällaisen hakemuksen tutkintaa on jatkettava.

88. Sitä vastoin, kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä jaksossa, mainitulla jäsenvaltiolla ei ole tätä mahdollisuutta, jos hakija on aiemman lainvoimaisen hylkäyspäätöksen tekemisen ja uuden hakemuksensa jättämisen välillä poistettu maasta.

### *C Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan sovellettavuus siinä tapauksessa, että ensimmäinen turvapaikkamenettely on käyty Norjassa*

89. Muistutan, että Norjan kuningaskunta on liittynyt unionin turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan erityisesti Schengenin sopimuksen perusteella.[47] Tämä valtio on liittynyt myös Dublin-järjestelmään ja Eurodaciin[48] ja Dublin III -asetus on saatettu osaksi Norjan oikeutta[49] unionin ja Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisen sopimuksen mukaisesti.

90. Norjan kuningaskunnan liittyminen kyseiseen asetukseen on täydellistä ilman erityisjärjestelmiä tai poikkeuksia.

91. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa, että mainittu asetus luotiin tilanteessa, jossa voitiin olettaa kaikkien siihen osallistuvien valtioiden – *olivatpa ne sitten jäsenvaltioita tai kolmansia valtioita* – noudattavan perusoikeuksia, myös niitä, jotka perustuvat Geneven yleissopimukseen tai vuoden 1967 pöytäkirjaan[50] – eli palauttamiskieltoa – sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen,[51] sekä näin ollen näiden valtioiden voivan saavuttaa keskinäisen luottamuksen näiden perusoikeuksien kunnioittamisen osalta; kaikki nämä valtiot lisäksi ovat sekä Geneven yleissopimuksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolia.[52]

92. Tästä seuraa, että Norjan kuningaskunnan osallistuminen Dublin-järjestelmään perustuu, kuten Saksan hallitus on korostanut, olettamaan, jonka mukaan kansainvälisen suojelun hakijoiden kohtelu tässä kolmannessa valtiossa on kaikkien niiden vaatimusten mukaista, joita sovelletaan jäsenvaltioihin kyseisten instrumenttien nojalla.

93. On kuitenkin myös todettava, että Norjan kuningaskuntaan ei sovelleta direktiiviä 2013/32 eikä direktiiviä 2011/95, jolla säännellään kansainvälisen suojelun käsitteen yhteydessä kahta erillistä suojajärjestelmää eli yhtäältä pakolaisasemaa ja toisaalta toissijaista suojeluasemaa.

47 Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan, joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella, 6 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti on tehty 18.5.1999 Euroopan unionin neuvoston sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välinen sopimus viimeksi mainittujen osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen (EYVL 1999, L 176, s. 36). Ks. myös Schengenin säännöstön soveltamisesta Tanskassa, Suomessa ja Ruotsissa sekä Islannissa ja Norjassa 1.12.2000 tehty neuvoston päätös 2000/777/EY (EYVL 2000, L 309, s. 24).

48 Mitä tulee Norjan kuningaskunnan liittymiseen Eurodaciin, viittaan unionin, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisen sopimuksen, jonka merkitykselliset määräykset olen maininnut tämän ratkaisuehdotuksen jaksossa IA, 1 artiklan 5 kohtaan.

49 Lov av 17. desember 2013 nr. 132. om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen) (17.12.2013 annettu laki ulkomaalaislain muuttamisesta (Dublin III -asetuksen täytäntöönpano), joka on tullut voimaan 1.1.2014).

50 Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettu pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954), joka tuli voimaan 22.4.1954). Sitä on täydennetty New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka on tullut voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus).

51 Allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950.

52 Ks. vastaavasti tuomio 23.1.2019, M.A. ym. (C-661/17, EU:C:2019:53, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös Dublin III -asetuksen johdanto-osan 32 ja 39 perustelukappale.

94. Tässä yhteydessä on korostettava, että kuten direktiivin 2011/95 johdanto-osan 6 ja 33 perustelukappaleesta käy ilmi, toissijaisen suojelun tavoitteena on täydentää suojelua, joka pakolaiselle turvataan Geneven yleissopimuksella,[53] jonka täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen yhteisellä eurooppalaisella turvapaikkajärjestelmällä pyritään.[54]

95. Totean vielä, että direktiivin 2013/32 10 artiklan 2 kohdassa säädetään, että määrittävän viranomaisen on kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia tutkiessaan määritettävä *ensin*, voidaanko hakijoita pitää *pakolaisina*, ja *jos näin ei ole*, määritettävä sen jälkeen, voidaanko hakijoita pitää henkilöinä, jotka voivat saada *toissijaista suojelua*.

96. Niinpä silloin, kun jäsenvaltio hylkää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, tämä edellyttää, että se ei ole tutkinut pelkästään, voiko asianomainen henkilö saada pakolaisaseman, vaan myös, voiko tämä saada toissijaisen suojeluaseman.

97. Tällainen menettely ei tosin velvoita Norjan kuningaskunnan toimivaltaisia viranomaisia mainitun direktiivin nojalla. Norjan oikeudessa[55] säädetään kuitenkin, että ”pakolaisaseman” voivat saada paitsi Geneven yleissopimuksessa määritellyt henkilöt myös ne, joita ”uhkaa kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun todellinen vaara heidän palatessaan alkuperämaahansa”, toisin sanoen henkilöt, jotka voivat saada toissijaista suojelua unionissa.

98. Lisäksi ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lopullista hylkäämistä Norjan toimivaltainen viranomainen[56] tutkii – sen perusteella, miten ymmärrän Norjan kuningaskunnassa säädettyä menettelyä – paitsi sen, kuuluuko asianomainen henkilö Geneven yleissopimuksen soveltamisalaan, myös sen, onko tämä jossakin kyseisistä todellisista vaaratilanteista.[57]

99. Tässä yhteydessä ja olettaen, että tutkinta, jota sovelletaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tässä kolmannessa valtiossa, takaa asianomaiselle henkilölle vähintään yhtä korkean suojelun tason kuin tutkinta, joka jäsenvaltioiden on suoritettava direktiivillä 2011/95 säädetyn kaksoisjärjestelmän nojalla, minkä selvittäminen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, katson, että se seikka, että hakijan aiempaa hakemusta koskeva kielteinen lainvoimainen päätös on tehty mainitussa kolmannessa valtiossa, ei voi yksinään estää Saksan liittotasavallan kaltaista jäsenvaltiota jättämästä tutkimatta saman hakijan ”myöhempää hakemusta” direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla.

53 Ks. tuomio 13.9.2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 SEUT 78 artiklan 1 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaisesti.

55 Ks. tarkemmin Lov av 15. Mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (ulkomaalaisten pääsystä Norjan kuningaskuntaan ja oleskelusta siellä 15.5.2008 annettu laki), 28 §:n 1 momentin a ja b alakohta.

56 Norja kuningaskunnan toimivaltainen viranomainen on Utlendingsdirektoratet (Ulkomaalaisvirasto).

57 Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 97 kohdasta ilmenee, Norjan oikeudessa säädetään, että pakolaisasema myönnetään sekä Geneven yleissopimuksessa tarkoitetuille henkilöille että niille, joita ”uhkaa kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun todellinen vaara heidän palatessaan alkuperämaahansa”. Tämä edellyttää mielestäni, että toimivaltainen viranomainen tutkii jokaisen Norjassa jätetyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen osalta, kuuluuko asianomainen henkilö jompaankumpaan näistä kategorioista (ks. myös tältä osin ulkomaalaisviraston käytännön oppaan 3.2 ja 3.3 kohta, joka on saatavilla seuraavassa osoitteessa: https://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-guidelines/udi-2010-071/udi-2010-071v1/). Lisään, että lakiehdotuksen Prop 90 L ”Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)” (lakiehdotus, jonka otsikko on ”Muutokset ulkomaalaislakiin”) (tiukennukset II) (2015–2016) 6.1 §:ssä on ehdotettu Norjan oikeuden mukauttamiseksi unionin oikeuteen uuden säännöksen käyttöön ottamista, jolla myönnetään toissijaista suojelua pikemmin kuin pakolaisasema henkilöille, jotka ovat ”todellisessa vaarassa”. Tästä ehdotuksesta, jota Norjan lainsäätäjä ei ole antanut, käy ilmi, että Norjassa myönnetyn suojelun taso on tällä hetkellä korkeampi kuin direktiivissä 2011/95 säädetyn kaksoisjärjestelmän nojalla myönnetyn suojelun taso.

100. Tätä päätelmää ei voi saattaa kyseenalaiseksi komission argumentti, jonka mukaan tämän direktiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan tällainen tulkinta on mahdoton, kun otetaan huomioon se, että tämän säännöksen sanamuoto viittaa nimenomaan direktiiviin 2011/95, mistä seuraa, että ainoastaan tämän direktiivin perusteella tehdyt lainvoimaiset päätökset, toisin sanoen jäsenvaltioiden tekemät päätökset, ovat merkityksellisiä mainittua säännöstä sovellettaessa.

101. Direktiiviin 2011/95 viitataan nimittäin myös Dublin III -asetuksen 2 artiklan d alakohdassa, joka koskee käsitteen ”kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely” määritelmää, ilman, että tämä on mitenkään esteenä sille, että Norjan kuningaskunta rinnastetaan ”jäsenvaltioon” kyseistä asetusta sovellettaessa.

102. Korostan lopuksi, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämä kysymys koskee yksinomaan sen selvittämistä, voiko jäsenvaltio direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla jättää hakemuksen tutkimatta tällaisissa olosuhteissa, ratkaisematta kysymystä siitä, voitaisiinko päinvastaisessa tilanteessa sen jälkeen, kun jokin jäsenvaltio on tehnyt kielteisen lainvoimaisen päätöksen, Norjassa jätettyjä myöhempiä hakemuksia käsitellä samalla tavoin.

## Ratkaisuehdotus

103. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, luettuna yhdessä tämän direktiivin 2 artiklan q alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei voida jättää tutkimatta ”myöhempänä hakemuksena”, kun hakija on poistettu maasta alkuperämaahansa ennen hakemuksen esittämistä.