Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

20 päivänä toukokuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Turvapaikkapolitiikka – Direktiivi 2013/32/EU – Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevat yhteiset menettelyt – Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus – Tutkimatta jättämisen perusteet – 2 artiklan q alakohta – Käsite ”myöhempi hakemus” – 33 artiklan 2 kohdan d alakohta – Se, että jäsenvaltio jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta sellaisen aiemman hakemuksen hylkäyksen johdosta, jonka asianomainen on tehnyt kolmannessa valtiossa, joka on tehnyt Euroopan unionin kanssa sopimuksen niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan johonkin tämän sopimuksen sopimusvaltioista jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio – Norjan kuningaskunnan tekemä lainvoimainen päätös

Asiassa C-8/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 30.12.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 9.1.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

L.R.

vastaan

Saksan liittotasavalta,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras (esittelevä tuomari) sekä tuomarit N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin ja K. Jürimäe,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Krausenböck,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.12.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Saksan liittotasavalta, asiamiehenään A. Schumacher,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja R. Kanitz,

– Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi G. Wils, A. Azéma ja M. Condou-Durande, sittemmin G. Wils, A. Azéma ja L. Grønfeldt,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.3.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan, luettuna yhdessä sen 2 artiklan q alakohdan kanssa, tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain L.R. ja Saksan liittotasavalta ja joka koskee Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Außenstelle Boostedtin (liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto, Boostedtin toimipaikka, Saksa) (jäljempänä virasto) tekemän sellaisen päätöksen laillisuutta, jolla asianomaisen turvapaikkahakemus on jätetty tutkimatta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2011/95/EU

3 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9) 1 artiklan mukaan tämän direktiivin tavoitteena on vahvistaa vaatimukset 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.

4 Direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’kansainvälisellä suojelulla’ pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa, sellaisina kuin ne on määritelty e ja g alakohdassa;

b) ’kansainvälistä suojelua saavalla’ henkilöä, jolle on myönnetty pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, sellaisina kuin ne on määritelty e ja g alakohdassa;

c) ’Geneven yleissopimuksella’ Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehtyä pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta [Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)], sellaisena kuin se on muutettuna [pakolaisten oikeusasemaa koskevalla] 31 päivänä tammikuuta 1967 [New Yorkissa tehdyllä] pöytäkirjalla;

d) ’pakolaisella’ kolmannen maan kansalaista, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, ja kansalaisuudetonta henkilöä, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne ja jota 12 artikla ei koske;

e) ’pakolaisasemalla’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa;

f) ’henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua’, kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kansalaisuudettoman henkilön ollessa kyseessä entiseen pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä 15 artiklassa määriteltyä vakavaa haittaa, ja jota 17 artiklan 1 ja 2 kohta ei koske ja joka on kykenemätön tai sellaisen vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan;

g) ’toissijaisella suojeluasemalla’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista jäsenvaltiossa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua;

h) ’kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen;

– –”

Direktiivi 2013/32

5 Direktiivin 2013/32 2 artiklan b, e ja q alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

b) ’kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella’ tai ’hakemuksella’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa hakevan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä direktiivin [2011/95] soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen;

– –

e) ’lainvoimaisella päätöksellä’ 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;

– –

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.”

6 Direktiivin 33 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

a) toinen jäsenvaltio on myöntänyt kansainvälistä suojelua;

b) jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan 35 artiklan mukaisesti hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi;

c) jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan 38 artiklan mukaisesti hakijan kannalta turvalliseksi kolmanneksi maaksi;

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; tai

e) hakijasta riippuvainen henkilö jättää hakemuksen sen jälkeen, kun hän on 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti hyväksynyt sen, että hänen tapauksensa käsitellään osana hänen puolestaan jätettyä hakemusta, eikä hakijasta riippuvaisen henkilön tilanteeseen liity mitään seikkoja, jotka muodostaisivat perusteen erilliselle hakemukselle.”

Dublin III -asetus

7 Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31; jäljempänä Dublin III -asetus) 48 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan tällä asetuksella on kumottu niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 (EUVL 2003, L 50, s. 1), jolla oli

sen 24 artiklan mukaisesti korvattu Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehty Dublinissa 15.6.1990 allekirjoitettu yleissopimus (EYVL 1997, C 254, s. 1; jäljempänä Dublinin yleissopimus).

8 Dublin III -asetuksen II luvussa, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet ja takeet”, olevan tämän asetuksen 3 artiklan, jonka otsikko on ”Pääsy kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelymenettelyyn”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella tai rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka III luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä.”

9 Asetuksen V luvussa olevan asetuksen 18 artiklan, jonka otsikko on ”Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuudet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

c) ottamaan 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti takaisin kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön, joka on käsittelyn kuluessa peruuttanut hakemuksensa ja jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai joka oleskelee toisessa jäsenvaltiossa ilman oleskelulupaa;

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 Dublin III -asetuksen 19 artiklan, jonka otsikko on ”Vastuun lakkaaminen”, 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.”

Unionin, Islannin ja Norjan välinen sopimus

11 Euroopan yhteisön sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välinen sopimus niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Islannissa tai Norjassa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio – Julistukset (EYVL 2001, L 93, s. 40; jäljempänä unionin, Islannin ja Norjan välinen sopimus) hyväksyttiin yhteisön puolesta 15.3.2001 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2001/258/EY (EYVL 2001, L 93, s. 38).

12 Tämän sopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Islan[nin tasavalta] ja Norja[n kuningaskunta] 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 Islan[nin tasavaltaan] ja Norja[n kuningaskuntaan], jollei 4 kohdasta muuta johdu.

– –

4. Edellä 1 ja 2 kohtaa sovellettaessa liitteessä mainituissa määräyksissä olevilla viittauksilla ’jäsenvaltioihin’ tarkoitetaan myös Islan[nin tasavaltaa] ja Norja[n kuningaskuntaa].

– –”

Saksan oikeus

AsylG

13 Asylgesetzin (turvapaikkalaki), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (jäljempänä AsylG), 26a §:ssä, jonka otsikko on ”Turvalliset kolmannet valtiot”, säädetään seuraavaa:

”(1) Ulkomaalainen, joka on saapunut maahan [Saksan liittotasavallan] perustuslain [(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)] 16a §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetusta kolmannesta valtiosta (turvallinen kolmas valtio), ei voi vedota perustuslain 16a §:n 1 momenttiin. – –

(2) Euroopan unionin jäsenvaltioiden lisäksi turvallisia kolmansia valtioita ovat liitteessä I luetellut valtiot. – –”

14 AsylG:n 29 §:ssä, jonka otsikko on ”Hakemukset, jotka on jätettävä tutkimatta”, säädetään seuraavaa:

”(1) Turvapaikkahakemus jätetään tutkimatta, jos

– –

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

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

”(1) Jos ulkomaalainen tekee sen jälkeen, kun turvallisessa kolmannessa valtiossa (26a §), 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 [(VwVfG), (hallintomenettelylaki)] 51 §:n 1–3 momentissa tarkoitetut edellytykset täyttyvät, minkä tutkiminen kuuluu [viraston] tehtäviin. – –”

16 AsylG:n 26a §:n liitteessä I mainitaan seuraavat valtiot:

”Norja

Sveitsi”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

17 L.R., joka on Iranin kansalainen, jätti 22.12.2014 virastolle turvapaikkahakemuksen.

18 Hakemuksen tutkinnassa ilmeni, että L.R. oli jo hakenut turvapaikkaa Norjassa.

19 Norjan kuningaskunta, jota oli pyydetty ottamaan L.R. vastaan, ilmoitti 26.2.2015 päivätyllä kirjeellä virastolle, että asianomainen oli 1.10.2008 tehnyt Norjan viranomaisille turvapaikkahakemuksen, joka oli hylätty 15.6.2009, ja että hänet oli 19.6.2013 siirretty Iranin viranomaisille. Norjan kuningaskunta kieltäytyi L.R:n vastaanotosta sillä perusteella, että sen vastuu oli lakannut Dublin III -asetuksen 19 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

20 Niinpä virasto tutki L.R:n turvapaikkahakemuksen ja jätti sen 13.3.2017 tekemällään päätöksellä tutkimatta AsylG:n 29 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti. Virasto katsoi, että kyseessä oli AsylG:n 71a §:ssä tarkoitettu ”toinen hakemus” ja että hallintomenettelylain 51 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset uuden turvapaikkamenettelyn aloittamiseksi eivät täyttyneet, koska L.R:n hakemuksensa tueksi esittämät tosiseikat eivät vaikuttaneet kokonaisuutena arvioiden uskottavilta.

21 L.R. on nostanut kyseisestä viraston päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jolla hän vaatii pääasiallisesti pakolaisaseman myöntämistä, toissijaisesti ”toissijaista suojelua” ja edelleen toissijaisesti Saksan oikeuden mukaisen maasta poistamista koskevan kiellon asettamista. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hyväksyi 19.6.2017 antamallaan määräyksellä L.R:n hakemuksen väliaikaisesta oikeussuojasta ja myönsi kanteelle lykkäävän vaikutuksen.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että käsiteltävänään olevan asian ratkaistakseen se tarvitsee selvennyksiä siihen, voidaanko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus luokitella direktiivin 2013/32 2 artiklan q alakohdassa tarkoitetuksi ”myöhemmäksi hakemukseksi”, jos tällaisen hakemuksen hylkäämiseen johtanutta ensimmäistä menettelyä ei ole käyty toisessa unionin jäsenvaltiossa vaan kolmannessa valtiossa, nimittäin Norjassa.

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tältä osin, että vaikka vastaus tähän kysymykseen jätettiin avoimeksi Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) 14.12.2016 antamassa tuomiossa, se katsoo, että kyseessä voi olla direktiivin 2013/32 2 artiklan q alakohdassa tarkoitettu ”myöhempi hakemus”, jos asianomaisen ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämiseen johtanut ensimmäinen menettely on käyty toisessa jäsenvaltiossa.

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntää, että niin direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan sanamuodosta, luettuna yhdessä tämän direktiivin 2 artiklan b, e ja q alakohdan kanssa, kuin tämän direktiivin yleisestä rakenteestakin ilmenee, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan luokitella ”myöhemmäksi hakemukseksi” vain, jos ”lainvoimainen päätös”, jolla saman hakijan ”aiempi hakemus” on hylätty, on jäsenvaltion tekemä. Sen mielestä nimittäin direktiivin 2013/32 2 artiklan b ja e alakohdasta ilmenee, että tällaisen ”aiemman hakemuksen” ja siitä tehdyn lainvoimaisen päätöksen on koskettava direktiivissä 2011/95 myönnettyä suojaa, ja tämä direktiivi on osoitettu ainoastaan jäsenvaltioille.

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kallistuu kuitenkin sille kannalle, että direktiiviä 2013/32 on tulkittava laajemmin Norjan kuningaskunnan osallistumista yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään koskevassa asiayhteydessä, sellaisena kuin se kyseisen tuomioistuimen mielestä ilmenee unionin, Islannin ja Norjan välisestä sopimuksesta. Direktiivit 2013/32 ja 2011/95 eivät tosin sido Norjan kuningaskuntaa, mutta Norjan turvapaikkajärjestelmä vastaa sekä aineelliselta että menettelylliseltä kannalta unionin oikeudessa säädettyä järjestelmää. Olisi näin ollen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tavoitteen ja tarkoituksen sekä Norjan kuningaskunnan siihen osallistumisen vastaista velvoittaa jäsenvaltiot suorittamaan kokonaan uusi ensimmäinen turvapaikkamenettely pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.

26 Tässä tilanteessa Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuin, Saksa) on 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?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan q alakohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa säädetään mahdollisuudesta jättää tutkimatta mainitun direktiivin 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettu

kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jonka on tälle jäsenvaltiolle tehnyt sellainen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, jonka kolmannelle valtiolle – joka panee Dublin III -asetuksen täytäntöön unionin, Islannin ja Norjan välisen sopimuksen mukaisesti – tekemän aiemman hakemuksen pakolaisaseman myöntämisestä tämä kolmas valtio oli hylännyt.

28 Aluksi on huomattava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lähtenyt ennakkoratkaisupyynnössä olettamasta, jonka mukaan direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan q alakohdan kanssa, sovelletaan uuteen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen, joka on tehty jäsenvaltiolle sen jälkeen, kun saman hakijan toiselle jäsenvaltiolle tekemä aiempi hakemus on kyseisen direktiivin 2 artiklan e alakohdassa tarkoitetussa ”lainvoimaisessa päätöksessä” hylätty. Unionin tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa Saksan hallitus yhtyy tähän näkemykseen.

29 Euroopan komissio sitä vastoin väittää unionin tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa, että uusi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan luokitella direktiivin 2013/32 2 artiklan q alakohdassa ja 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetuksi ”myöhemmäksi hakemukseksi” vain, jos se tehdään jäsenvaltiolle, jonka toimivaltaiset elimet ovat lainvoimaisella päätöksellä hylänneet saman hakijan tekemän aiemman hakemuksen.

30 On kuitenkin niin, että koska esitetty kysymys koskee kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, joka on tehty jäsenvaltiolle sellaisen aiemman hakemuksen hylkäämisen jälkeen, jonka sama hakija on tehnyt unionin, Islannin ja Norjan välisen sopimuksen sopimuspuolena olevalle kolmannelle valtiolle, hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on tarpeen selvittää ainoastaan se, onko tällainen hakemus direktiivin 2013/32 2 artiklan q alakohdassa ja 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu ”myöhempi hakemus”.

31 Tällä varauksella on palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa luetellaan tyhjentävästi tilanteet, joissa jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset (tuomio 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltainen hakemus voitaisiin jättää tutkimatta vain direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan perusteella.

33 Tämän säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta, jos se 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.

34 Käsite ”myöhempi hakemus” määritellään direktiivin 2013/32 2 artiklan q alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa uutta hakemusta, joka tehdään sen jälkeen, kun aiemmasta hakemuksesta on tehty lainvoimainen päätös.

35 Tässä määritelmässä toistetaan siten käsitteet ”kansainvälistä suojelua koskeva hakemus” ja ”lainvoimainen päätös”, jotka myös määritellään kyseisen direktiivin 2 artiklassa, nimittäin ensin mainittu tämän artiklan b alakohdassa ja jälkimmäinen sen e alakohdassa.

36 Siltä osin kuin on ensinnäkin kyse käsitteestä ”kansainvälistä suojelua koskeva hakemus” tai ”hakemus”, se määritellään direktiivin 2013/32 2 artiklan b alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön ”esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta”, kun hakijan voidaan katsoa hakevan direktiivissä 2011/95 tarkoitettua pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa.

37 Tämän säännöksen selkeästä sanamuodosta ilmenee siis, että kolmannelle valtiolle osoitettua hakemusta ei voida pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna ”kansainvälistä suojelua koskevana hakemuksena” tai ”hakemuksena”.

38 Siltä osin kuin on toiseksi kyse käsitteestä ”lainvoimainen päätös”, se määritellään direktiivin 2013/32 2 artiklan e alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan päätöstä siitä, myönnetäänkö kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle direktiivin 2011/95 mukainen pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, kun tähän päätökseen ei enää sovelleta direktiivin 2013/32 V luvussa säädettyjä oikeussuojakeinoja.

39 Kolmannen valtion tekemä päätös ei voi kuulua tämän määritelmän piiriin. Direktiivissä 2011/95, joka on osoitettu jäsenvaltioille eikä koske kolmansia valtioita, ei nimittäin säädetä ainoastaan pakolaisasemasta, sellaisena kuin se on vahvistettu kansainvälisessä oikeudessa eli Geneven yleissopimuksessa, vaan siinä vahvistetaan myös toissijainen suojeluasema, joka täydentää pakolaisasemaa koskevia sääntöjä, kuten tämän direktiivin johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee.

40 Edellä esitetyn perusteella ja tämän vaikuttamatta siihen erilliseen kysymykseen, sovelletaanko käsitettä ”myöhempi hakemus” uuteen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen, joka jäsenvaltiolle on tehty toisen jäsenvaltion hylättyä aiemman hakemuksen lainvoimaisella päätöksellä, direktiivin 2013/32 2 artiklan b, e ja q alakohdan yhteisestä tarkastelusta ilmenee, että jäsenvaltiolle tehtyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei voida luokitella ”myöhemmäksi hakemukseksi”, jos se tehdään sen jälkeen, kun kolmas valtio on evännyt hakijalta pakolaisaseman.

41 Niinpä se, että kolmannen valtion aiemmalla päätöksellä on hylätty hakemus pakolaisaseman, sellaisena kuin siitä määrätään Geneven yleissopimuksessa, myöntämisestä, ei mahdollista direktiivissä 2011/95 tarkoitetun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka asianomainen on tehnyt jäsenvaltiolle kyseisen aiemman päätöksen tekemisen jälkeen, luokittelemista direktiivin 2013/32 2 artiklan q alakohdassa ja 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetuksi ”myöhemmäksi hakemukseksi”.

42 Unionin, Islannin ja Norjan välisestä sopimuksesta ei voida tehdä mitään muuta päätelmää.

43 Tämän sopimuksen 1 artiklassa kyllä määrätään, että paitsi jäsenvaltiot myös Islannin tasavalta ja Norjan kuningaskunta panevat Dublin III -asetuksen täytäntöön. Niinpä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa asianomainen on hakenut pakolaisaseman myöntämistä jommaltakummalta näistä kolmansista valtioista, jäsenvaltio, jolle kyseinen henkilö on tehnyt uuden hakemuksen kansainvälisestä suojelusta, voi, jos kyseisen asetuksen 18 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tai d alakohdassa mainitut edellytykset täyttyvät, pyytää Islannin tasavaltaa tai Norjan kuningaskuntaa ottamaan kyseinen henkilö takaisin.

44 Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että jos tällainen takaisinotto ei ole mahdollista tai sitä ei tapahdu, asianomaisella jäsenvaltiolla olisi oikeus katsoa, että saman henkilön sen omille elimille tekemä uusi hakemus kansainvälisestä suojelusta on direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu ”myöhempi hakemus”.

45 On nimittäin niin, että vaikka unionin, Islannin ja Norjan välisessä sopimuksessa määrätään pääasiallisesti siitä, että Islannin tasavalta ja Norjan kuningaskunta panevat tietyt Dublin III -asetuksen säännökset täytäntöön, ja vaikka tämän sopimuksen 1 artiklan 4 kohdassa todetaan, että tätä varten kyseisen sopimuksen liitteessä mainituissa määräyksissä olevilla viittauksilla ”jäsenvaltioihin” tarkoitetaan myös kyseistä kahta kolmatta valtiota, kyseisessä liitteessä ei mainita yhtäkään direktiivin 2011/95 tai direktiivin 2013/32 säännöstä.

46 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, on niin, että vaikka Norjan turvapaikkajärjestelmässä säädettäisiinkin sellaisesta turvapaikanhakijoiden suojelun tasosta, joka vastaa direktiivissä 2011/95 säädettyä tasoa, tämä seikka ei voi johtaa erilaiseen päätelmään.

47 Sen lisäksi, että direktiivin 2013/32 asian kannalta merkityksellisten säännösten yksiselitteisestä sanamuodosta ilmenee, että unionin oikeuden nykytilassa kolmatta valtiota ei voida rinnastaa jäsenvaltioon direktiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaa sovellettaessa, tällainen rinnastaminen ei voi riippua sen arvioinnista, millainen on konkreettisesti turvapaikanhakijoiden suojelun taso asianomaisessa kolmannessa valtiossa, koska se saattaisi vaikuttaa oikeusvarmuuteen.

48 Esitettyyn kysymykseen on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan q alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa säädetään mahdollisuudesta jättää tutkimatta mainitun direktiivin 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettu kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jonka on tälle jäsenvaltiolle tehnyt sellainen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, jonka kolmannelle valtiolle – joka panee Dublin III -asetuksen täytäntöön unionin, Islannin ja Norjan välisen sopimuksen mukaisesti – tekemän aiemman hakemuksen pakolaisaseman myöntämisestä tämä kolmas valtio oli hylännyt.

Oikeudenkäyntikulut

49 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian 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 sen 2 artiklan q alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa säädetään mahdollisuudesta jättää tutkimatta mainitun direktiivin 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettu kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jonka on tälle jäsenvaltiolle tehnyt sellainen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, jonka kolmannelle valtiolle – joka panee kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön

johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 täytäntöön niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Islannissa tai Norjassa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, tehdyn Euroopan yhteisön sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisen sopimuksen – Julistukset, mukaisesti – tekemän aiemman hakemuksen pakolaisaseman myöntämisestä tämä kolmas valtio oli hylännyt.

Allekirjoitukset