



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
17 päivänä toukokuuta 2018¹

Asia C-585/16

**Serin Alheto
vastaan**

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite

(Ennakkoratkaisupyyntö – Administrativen sad Sofia-grad (Sofian hallintotuomioistuin, Bulgaria))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Rajat, turvapaikka ja maahanmuutto – Pakolaisaseman myöntämistä koskevat vaatimukset – Direktiivit 2004/83 ja 2011/95 – UNRWA:n suojelua ja apua saava henkilö – Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintamenettely – Direktiivit 2005/85 ja 2013/32 – Hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täytyminen – Ensimmäinen turvapaikkamaa – Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin

1. Tämän ratkaisuehdotuksen kohteena oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee direktiivin 2011/95² 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja direktiivin 2013/32³ 33 artiklan 2 kohdan b alakohdan, 34 artiklan, 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan ja 46 artiklan 3 kohdan tulkintaa. Administrativen sad Sofia-grad (Sofian hallintotuomioistuin, Bulgaria) on esittänyt ennakkoratkaisupyyntönsä oikeudenkäynnissä, jonka Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö Serin Auad Alheto on pannut vireille ja jossa hän vaatii kumoamaan hallintopäätöksen, jossa Bulgarian viranomaiset ovat hylänneet hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

1 Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus

2. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen, joka tehtiin Genevessä 28.7.1951 ja joka tuli voimaan 22.4.1954 (jäljempänä Geneven yleissopimus),⁴ 1 artiklan D kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tätä yleissopimusta ei sovelleta henkilöihin, jotka nykyisin saavat suojelua tai avustusta muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain pääkomissaarilta [United Nations High Commissioner for Refugees, jäljempänä UNHCR].

¹ Alkuperäinen kieli: italia.

² 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 (uudelleenlaadittu) (EUVL 2011, L 337, s. 9).

³ Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) (EUVL 2013, L 180, s. 60).

⁴ Geneven yleissopimusta on täydennetty pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tehtiin 31.1.1967 ja joka tuli voimaan 4.10.1967.

Kun sellainen suojele tai avustus on jostakin syystä lakannut ilman, että sellaisten henkilöiden asemaa on lopullisesti säännelty Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, on näillä henkilöillä ipso facto oikeus tämän yleissopimuksen tarjoamiin etuihin.”

2 Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelin

3. Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelin (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, jäljempänä UNRWA) perustettiin arabimaiden ja Israelin välillä vuonna 1948 olleen konfliktin jälkeen 8.12.1949 hyväksytyllä Yhdistyneiden kansakuntien päätöslauselmalla nro 302 (IV). Sen tehtävänä on toimittaa sen toimivaltaan kuuluville palestiinalaispakolaisille apua, terveydenhoitoa, sosiaalipalveluja ja mikrorahoitusta, koulutusta ja apua hätätilanteissa myös aseellisten konfliktien aikana sekä parantaa näitä pakolaisia vastaanottavien leirien olosuhteita.⁵ Tällä hetkellä UNRWA:han on rekisteröity noin viisi miljoonaa palestiinalaispakolaista. Kyseinen elin toimii Syyriassa, Gazan alueella, Libanonissa, Jordaniassa ja Länsirannalla (Itä-Jerusalem mukaan luettuna). Koska palestiinalaispakolaisten kysymystä ei ole ratkaistu, UNRWA:n toimikautta on jatkettu säännöllisesti ja viimeksi 30.6.2020 saakka.⁶

4. UNRWA on yksi niistä muista Yhdistyneiden kansakuntien elimistä kuin UNHCR, jotka mainitaan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa ja direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa.⁷

B Unionin oikeus

1 Direktiivi 2011/95

5. Direktiivin 2011/95 12 artiklan, jonka otsikko on ”Poissulkeminen”, 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että pakolaisasema jätetään myöntämättä kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, jos ”hän kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan ja saa suojele tai apua muilta Yhdistyneiden Kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin [UNHCR:ltä]”. Kyseisen 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä säädetään, että ”kun tällainen suojele tai apu on jostain syystä lakannut ilman, että tällaisen henkilön asemaa olisi lopullisesti ratkaistu Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien asiaa koskevien päätöslauselmien mukaisesti, tällainen henkilö on suoraan oikeutettu tämän direktiivin mukaisiin etuihin”.

2 Direktiivi 2013/32

6. Direktiivin 2013/32 33 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojele direktiivin 2011/95 mukaisesti, kun hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti. Direktiivin 33 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojele koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset erityisesti, jos ”jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan 35 artiklan mukaisesti hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi”. Viimeksi mainitun artiklan ensimmäisessä kohdassa

5 Ks. UNRWA:n internetsivusto osoitteessa <https://www.unrwa.org/who-we-are>. UNRWA ei kuitenkaan omista eikä hallinnoi pakolaisleirejä, vaan nämä ovat yksinomaan vastaanottavien viranomaisten vastuulla (<https://www.unrwa.org/palestine-refugees>).

6 Ks. <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. UNRWA:n roolista ks. viimeksi Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 7.12.2017 hyväksymä päätöslauselma 72/82.

7 Ks. tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 44 kohta).

täsmennetään, että ”tietty valtio voidaan katsoa tietyn hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi, jos: a) hänet on tunnustettu tässä valtiossa pakolaiseksi ja tämän suojelun perusteet ovat hänen osaltaan edelleen voimassa; tai b) hän kuuluu tässä valtiossa muuten riittävän suojelun piiriin, palauttamiskiellon periaate mukaan luettuna”.

7. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi – – päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mukaan lukien – – päätös hakemuksen katsomisesta perusteettomaksi pakolaisaseman ja/tai toissijaisen suojeluaseman suhteen”. Tämän artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”edellä olevan 1 kohdan noudattamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, ainakin muutoshakumenettelyssä ensimmäisessä oikeusasteessa”.

C Kansallinen oikeus

8. Bulgariassa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta säädetään turvapaikka- ja pakolaislaissa (Zakon za ubezhishteto i bezhantsite, jäljempänä ZUB). Direktiivit 2011/95 ja 2013/32 on saatettu osaksi Bulgarian oikeutta muutoksilla, joita ZUB:hen on tehty 16.10.2015 ja 28.12.2015 voimaan tulleilla kahdella lailla.⁸ ZUB:ssä säädetään kahdesta kansainvälisen suojelun muodosta, joista toinen liittyy pakolaisaseman myöntämiseen (ZUB:n 8 §) ja toinen johtuu humanitaarisen suojelun myöntämisestä (ZUB:n 9 §), joka vastaa direktiivissä 2011/95 säädettyä toissijaista suojelua.

9. ZUB:n 6 §:n tällä hetkellä voimassa olevan sanamuodon mukaan tässä laissa säädettyä toimivaltaa käyttää Darzhavna agentsia za bezhantsite (kansallinen pakolaisvirasto, jäljempänä DAB). Tämä selvittää kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnassa merkitykselliset tosiseikat ja olosuhteet.

10. ZUB:n 12 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on tällä hetkellä voimassa, säädetään seuraavaa:

”Pakolaisasemaa ei myönnetä ulkomaalaiselle

– –

4. joka saa suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimielimiltä kuin [UNHCR:ltä]; kun tällainen suojelu tai apu ei ole lakannut⁹ eikä asianomaisen henkilön tilannetta ole ratkaistu Yhdistyneiden kansakuntien asiaa koskevan päätöslauselman mukaisesti, tällä henkilöllä on ipso facto oikeus [Geneven] yleissopimuksen tarjomiin etuihin”.

11. Ennen direktiivin 2011/95 täytäntöön panemiseksi annettua lakia voimassa ollut ZUB:n 12 §:n 1 momentin sanamuoto, joka oli vuonna 2007 sisällytetty ZUB:hen direktiivin 2004/83¹⁰ täytäntöön panemiseksi annetussa laissa, oli seuraava:

”Pakolaisasemaa ei myönnetä ulkomaalaiselle

⁸ ZUB:n muuttamiseksi ja täydentämiseksi annetut täydentävät säännökset, jotka on julkaistu DV:ssä nro 80/2015, ja ZUB:n muuttamiseksi ja täydentämiseksi annetut täydentävät säännökset, jotka on julkaistu DV:ssä nro 101/2015.

⁹ ZUB:n 12 §:n 1 momentin tällä hetkellä voimassa oleva sanamuoto, jossa toistetaan melkein sanatarkasti direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuoto, poikkeaa viimeksi mainitusta siten, että siinä käytetään kielteistä ilmaisua ”ei ole lakannut” myönteisen ilmaisun ”on lakannut” sijasta.

¹⁰ Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevasta vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/83/EY (EUVL 2004, L 304, s. 12). Laki, jolla tämä direktiivi saatettiin osaksi Bulgarian oikeutta, julkaistiin DV:ssä nro 52/2007.

--

4. joka saa suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimielimiltä kuin [UNHCR:ltä], ja tällainen suojelu tai apu ei ole lakannut eikä asianomaisen henkilön tilannetta ole ratkaistu Yhdistyneiden kansakuntien asiaa koskevien päätöslauselmien mukaisesti.”

12. ZUB:n 13 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa, sellaisina kuin ne ovat tällä hetkellä voimassa, säädetään, että kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyä ei aloiteta tai se lopetetaan, jos ulkomaalaisella ”on kolmannen valtion myöntämä pakolaisasema tai hän saa muuta tehokasta suojelua, johon sisältyy palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen ja jonka piiriin hän edelleen kuuluu, edellyttäen, että hänet otetaan takaisin tähän valtioon”, tai jos ulkomaalainen ”tulee turvallisesta kolmannesta valtiosta, edellyttäen, että hänet otetaan takaisin tähän valtioon”.

13. ZUB:n 13 §:n 2 momentin 2 kohdassa, sellaisena kuin se oli voimassa ennen direktiivin 2013/32 täytäntöönpanoa, säädettiin seuraavaa:

”(2) Pakolaisaseman tai humanitaarisen suojelun myöntämismenettelyä ei aloiteta tai se keskeytetään, jos [hakijalla] on

--

2. turvallisen kolmannen maan myöntämä pakolaisasema, edellyttäen, että hänet otetaan takaisin tähän maahan.”

14. Ennen direktiivin 2013/32 täytäntöönpanoa voimassa olleessa ZUB:n 13 §:n 13 kohdan sanamuodossa säädettiin, että pakolaisaseman tai humanitaarisen suojelun myöntämistä koskeva hakemus hylättiin ilmeisen perusteettomana, jos ZUB:n 8 §:n 1 ja 9 momentissa tai 9 §:n 1, 6 ja 8 momentissa säädetty edellytykset eivät täyttyneet ja ulkomaalainen tuli ”turvallisesta alkuperämaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta, joka mainitaan Euroopan unionin neuvoston hyväksymässä yhteisessä vähimmäisluettelossa tai valtioneuvoston hyväksymissä kansallisissa luetteloissa”. ZUB:n 13 §:n 3 momentissa täsmennettiin, ettei pelkästään se, että hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta, ollut yksinään peruste todeta hänen hakemustaan ilmeisen perusteettomaksi.

15. ZUB:n 75 §:n 2 momentin tällä hetkellä voimassa olevan sanamuodon mukaan ”kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan aikana arvioidaan kaikki hakijan henkilökohtaista tilannetta koskevat asiassa merkitykselliset tosiseikat, lausumat tai asiakirjat –”.¹¹

16. Hallintomenettelylakia (administrativnoprotsesualen Kodeks, jäljempänä APK) sovelletaan sen 2 §:n 1 momentin mukaan kaikissa Bulgarian viranomaisissa käytäviin hallintomenettelyihin, jollei muualla toisin säädetä. APK:n 168 §:n 1 momentissa määritellään tuomioistuINVALVONNAN kohde, kun hallintotoimesta nostetaan kanne ensimmäisessä oikeusasteessa, seuraavasti: ”tuomioistuin ei saa tutkia vain kantajan esittämiä perusteita, vaan sen on asianosaisten esittämän näytön perusteella tutkittava riitautetun hallintotoimen laillisuus kaikkien [tämän lain] 146 §:ssä säädettyjen perusteiden kannalta”.

17. APK:n 172 §:n 2 momentin nojalla ”tuomioistuin voi todeta riitautetun hallintotoimen mitättömäksi, kumota sen kokonaan tai osittain tai muuttaa sitä taikka hylätä kanteen”. APK:n 173 §:n 1 momentissa täsmennetään, että ”jos asiaa ei riitautetun toimen mitättömäksi toteamisen tai kumoamisen jälkeen saateta hallintoviranomaisen arvioitavaksi, tuomioistuin ratkaisee sen

¹¹ ZUB:n 75 §:n 2 momentin, sellaisena kuin se oli ennen direktiivien 2011/95 ja 2013/32 täytäntöönpanoa, säännökset olivat aineellisesti samansisältöisiä kuin edellä esitetyt.

aineellisesti”. Tämän pykälän 2 momentissa säädetään, että ”muissa kuin edellä 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa silloin, kun toimi on mitätön toimivallan puuttumisen vuoksi tai se on luonteeltaan sellainen, ettei asiaa voida ratkaista aineellisesti, tuomioistuimien siirtää asian toimivaltaiselle hallintoviranomaiselle ja antaa sitovat ohjeet lain tulkinnasta ja soveltamisesta”.

II Tosiseikat, pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

18. Pääasian kantaja Serin Auad Alheto on Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö, joka on syntynyt 29.11.1972 Gazan kaupungissa Palestiinassa. Hänellä on Palestiinan viranomaisten 1.4.2014 myöntämä passi, joka on voimassa 31.3.2019 saakka.

19. Alheto saapui 10.8.2014 Bulgariaan viisumilla, jonka Ammanissa (Jordania) sijaitseva Bulgarian tasavallan konsulaatti oli 7.8.2014 myöntänyt järjestettyä turistimatkaa varten ja joka oli voimassa 1.9.2014 saakka. Bulgarian viranomaiset pidensivät 24.8.2014 viisumin voimassaoloaikaa 17.11.2014 saakka. Alheto teki 25.11.2014 DAB:lle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Henkilökohtaisessa puhuttelussa, joka pidettiin 2.12.2014, Alheto ilmoitti lähteneensä Gazan alueelta 15.7.2014 laittomasti maanalaisen tunnelin kautta ja saapuneensa ensin Egyptiin, jossa hän viipyi kaksi päivää, ja sen jälkeen Jordaniaan, jossa oli oleskellut 23 päivää, ennen kuin hän lähti lentoteitse Bulgariaan. Puhuttelussa Alheto ilmoitti olevansa kristitty. Alheto kutsuttiin kahteen muuhun henkilökohtaiseen puhutteluun, jotka pidettiin 24.2. ja 5.3.2015. Esitettyjen lausumien mukaan Alheton oli ollut pakko lähteä Gazan alueelta, koska tilanne tällä alueella oli huonontunut ja koska hänellä oli Gazan aluetta hallitsevan Hamas-järjestön kanssa ristiriitoja, jotka johtuivat siitä, että hän oli yhteiskunnallisesti aktiivinen tiedottamalla naisten oikeuksista. Ennakkoratkaisupyyntönsä esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että Alheto oli 5.3.2015 pidetyssä puhuttelussa ilmoittanut, että hänellä oli UNRWA:n antama asiakirja. Tämä asiakirja esitettiin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, ja se osoittaa, että Alheto oli rekisteröity UNRWA:han palestiinalaispakolaiseksi.¹²

20. Tutkittuaan Alheton hakemuksen sisällöllisesti DAB:n varajohtaja hylkäsi sen 12.5.2015 ja eväsi häneltä sekä ZUB:n 8 §:ssä tarkoitetun pakolaisaseman että saman lain 9 §:ssä tarkoitetun humanitaarisen suojelun (jäljempänä DAB:n päätös). DAB:n varajohtajan mukaan Alheton lausumien perusteella ei voitu todeta vainolle altistumisen vaaraa ja lausumat olivat epä johdonmukaisia erityisesti uskontokuntaan kuulumisen osalta sekä osittain epäuskottavia. Toisin kuin näistä lausumista ilmenee, Alheton ei ollut pakko lähteä Gazan alueelta, jonka tilanne on vakaa, vaan hän oli suunnitellut lähtöään ennen kesä- tai heinäkuuta 2014, koska hänen passinsa on myönnetty 1.4.2014.

21. Alheto on riitauttanut DAB:n päätöksen Administrativen sad Sofia-gradissa. Alheto väittää kanteessaan, että päätöksellä rikotaan ZUB:n 8 ja 9 §:ää ja direktiivin 2004/83 15 artiklan c alakohtaa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut sitä 17.2.2009 antamassaan tuomiossa Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94). Alheton mukaan DAB:n varajohtajan päätelmä, jonka mukaan tilanne Gazan alueella on vakaa, perustuu yksinomaan DAB:n Euroopan asioista, kansainvälisistä asioista ja Euroopan pakolaisrahastoa koskevista asioista vastaavan osaston 9.4.2015 esittämään kertomukseen, jonka perusteella ei ole mahdollista arvioida tämän alueen tilannetta oikein palauttamiskiellon periaatteen soveltamisen kannalta.

22. Administrativen sad Sofia-grad toteaa, että koska Alheto on UNRWA:han rekisteröity Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö, DAB:n olisi pitänyt katsoa, ettei hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan ollut tehty Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan perusteella vaan että se kuuluu tämän artiklan D kohdan soveltamisalaan, ja DAB:n olisi tämän vuoksi pitänyt tutkia hakemus ZUB:n 12 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti eikä tämän lain 8 ja 9 §:n perusteella. Administrativen sad Sofia-grad pohtii, sallitaanko unionin oikeudessa, ettei Alheton tilanteessa olevan

¹² Toisessa ennakkoratkaisupyyntönsä esittämistä koskevan päätöksen kohdassa todetaan, että Alheto väittää esittäneensä UNRWA:n asiakirjan DAB:n puhuttelussa, mutta tämä oli kieltäytynyt liittämästä sitä asiakirjavihkoon.

kansalaisuudettoman henkilön tekemää kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tutkita sen oikeussäännön mukaisesti, jolla direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohta saatetaan osaksi kansallista oikeutta, ja jos tähän vastataan kieltävästi, kuuluuko pääasian olosuhteissa tämän tuomioistuimen itse suorittaa tämän tutkinta vai onko sen rajoitettava kumoamaan DAB:n päätös ja palauttamaan asia tälle tämän tutkinnan suorittamista varten. Administrativen sad Sofia-grad pohtii lisäksi, kuinka laajaa tuomioistuinvalvontaa ensimmäisen asteen tuomioistuin kohdistaa kansainvälisen suojelun epävään päätökseen direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan mukaisesti, erityisesti siltä osin kuin on kysymys mahdollisuudesta, että tällainen tuomioistuin tutkii kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset direktiivin 2013/32 33 artiklan perusteella silloinkin, kun toimivaltainen viranomais ei ole tutkinut niitä, tai arvioi ensi kerran, voidaanko hakija palauttaa maahan, jossa hänellä ennen hakemuksen tekemistä oli pysyvä asuinpaikka.

23. Tässä tilanteessa Administrativen sad Sofia-grad on 8.11.2016 tekemällään päätöksellä lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Seuraako direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdasta, kun se luetaan yhdessä direktiivin 2013/32 10 artiklan 2 kohdan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa, että

A) siinä sallitaan, että [UNRWA:han] pakolaiseksi rekisteröidyn ja ennen hakemuksen tekemistä sen toiminta-alueella (Gazan alueella) asuneen Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan mukaisena hakemuksena eikä saman yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toisen virkkeen mukaisena kansainvälistä suojelua koskevana hakemuksena, edellyttäen, ettei toimivaltaa tutkia hakemus ole käytetty myötätunnosta tai humanitaarisista syistä ja että hakemuksen tutkinnasta säädetään direktiivissä 2011/95, ja että

B) siinä sallitaan, ettei tällaista hakemusta tutkita direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisten edellytysten täyttymisen osalta ja ettei – unionin tuomioistuimen kyseisestä säännöksestä esittämää tulkintaa näin ollen sovelleta?

2. Onko direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohta, kun se luetaan yhdessä tämän direktiivin 5 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan [ZUB:n] 12 §:n 1 momentin 4 kohdan kaltaisille kansallisille säännöksille, joiden ajallisesti sovellettavaan versioon ei sisälly nimenomaista lauseketta palestiinalaispakolaisten suojelusta ipso facto ja joissa ei säädetä edellytyksestä, jonka mukaan apu on jostain syystä lakannut, ja siten, että direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohta on riittävän täsmällinen ja ehdoton ja että sillä on näin ollen välitön oikeusvaikutus, joten sitä voidaan myös soveltaa ilman, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on nimenomaisesti vedonnut siihen, jos hakemus on tutkittava Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettuna hakemuksena?

3. Seuraako direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdasta, kun se luetaan yhdessä direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa, että tuomioistuimen muutoksenhakumenettelyssä, joka koskee direktiivin 2013/32 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti kansainvälisen suojelun epäämisestä tehtyä päätöstä, on – kun pääasian tosiseikat otetaan huomioon – sallittua, että ensimmäisen asteen tuomioistuin käsittelee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toisen virkkeen mukaisena hakemuksena ja suorittaa arvioinnin direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella, kun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen on tehnyt [UNRWA:han] pakolaiseksi rekisteröity ja ennen hakemuksen tekemistä sen toiminta-alueella (Gazan alueella) asunut Palestiinasta lähtöisin oleva kansalaisuudeton henkilö eikä kansainvälisen suojelun epäämisestä tehdyssä päätöksessä ole tutkittu kyseistä hakemusta mainittujen säännösten kannalta?

4. Seuraako direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdasta, joka koskee oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja jossa edellytetään, että nämä oikeussuojakeinot 'sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin', kun tätä säännöstä tulkitaan yhdessä saman direktiivin 33 ja 34 artiklan ja 35 artiklan toisen kohdan ja direktiivin 2011/95 21 artiklan 1 kohdan kanssa, kun nämä luetaan yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18, 19 ja 47 artiklan kanssa, että siinä sallitaan tuomioistuimen muutoksenhakumenettelyssä, joka koskee direktiivin 2013/32 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti kansainvälisen suojelun epäämisestä tehtyä päätöstä,
- A) että ensimmäisen asteen tuomioistuin ratkaisee ensi kerran, voidaanko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ottaa tutkittavaksi ja palautetaanko kansalaisuudeton henkilö maahan, jossa hän asui ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä, velvoitettuaan turvapaikkaviranomaisen esittämään tarvittavat todisteet ja annettuaan asianomaiselle henkilölle tilaisuuden esittää huomautuksia hakemuksen tutkittavaksi ottamisesta, tai
 - B) että ensimmäisen asteen tuomioistuin kumoaa päätöksen olennaisen menettelymääräyksen rikkomisen vuoksi ja velvoittaa turvapaikkaviranomaisen käsittelemään uudelleen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen noudattaen lainsäädännön tulkintaa ja soveltamista koskevia ohjeita niin, että se muun muassa suorittaa direktiivin 2013/32 34 artiklassa säädetyn tutkittavaksi ottamista koskevan puhuttelun ja päättää, onko kansalaisuudeton henkilö mahdollista palauttaa maahan, jossa hän asui ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä,
 - C) että ensimmäisen asteen tuomioistuin arvioi sen maan turvallisuutta, jossa henkilö asui, suullisen käsittelyn ajankohtana tai, jos tilanteessa on tapahtunut olennaisia muutoksia, jotka on päätöksessä otettava huomioon henkilön eduksi, tuomion antamisajankohtana?
5. Onko [UNRWA:n] antama apu direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettua avustusjärjestön toiminta-alueeseen kuuluvassa valtiossa annettavaa muuten riittävää suojelua, jos kyseinen valtio soveltaa avustusjärjestön tukemiin henkilöihin Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua palauttamiskiellon periaatetta?
6. Seuraako direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdasta, kun se luetaan yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, että oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin, joita koskevan säännöksen mukaan tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät 'tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkimi[sen] direktiivin 2011/95/EU mukaisesti', velvoittaa ensimmäisen asteen tuomioistuimen antamaan muutoksenhakumenettelyssä, joka koskee päätöstä, jossa tutkittiin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sisällöllisesti ja evättiin kansainvälinen suojele, tuomion,
- A) joka on oikeusvoimainen paitsi suojelun epäämisen laillisuutta koskevan kysymyksen osalta myös sen osalta, onko hakijalla direktiivin 2011/95 mukainen kansainvälisen suojelun tarve, myös siinä tapauksessa, että kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan kansainvälinen suojele voidaan myöntää ainoastaan hallintoviranomaisen päätöksellä, ja
 - B) jossa lausutaan kansainvälisen suojelun myöntämisen tarpeellisuudesta niin, että sitä koskeva hakemus tutkitaan asianmukaisesti riippumatta menettelymääräysten rikkomisesta, johon turvapaikkaviranomainen on syyllistynyt hakemusta tutkiessaan?"

III Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

24. Direktiivin 2011/95 johdanto-osan 4, 23 ja 24 perustelukappaleesta ilmenee, että Geneven yleissopimus on pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakivi ja että direktiivin säännökset, jotka koskevat pakolaisaseman myöntämisen edellytyksiä ja sen sisältöä, on annettu, jotta jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia autettaisiin soveltamaan kyseistä yleissopimusta yhteisten käsitteiden ja perusteiden mukaisesti.¹³ Direktiivin 2011/95 johdanto-osan kolmannelta perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että unionin lainsäätäjät on Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiin nojautuen pyrkinyt siihen, että eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, jonka määrittämiseen tämä direktiivi myötävaikuttaa, perustuu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisuvaltaiseen soveltamiseen.¹⁴

25. Direktiivin 2011/95 säännöksiä on näin ollen tulkittava Geneven yleissopimuksen systematiikan ja tarkoituksen valossa sekä niin, että tätä yleissopimusta ja muita SEUT 78 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja asiaa koskevia sopimuksia noudatetaan. Kuten direktiivin 2011/95 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee, tässä tulkinnassa on myös kunnioitettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia.¹⁵ Tämän ratkaisuehdotuksen kohteena olevassa ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjä kysymyksiä on siis tutkittava näiden tulkintaperusteiden valossa.

26. Kysymyksiä käsitellään seuraavassa järjestyksessä. Tarkastelen ensin ensimmäistä, toista ja kolmatta ennakkoratkaisukysymystä, joista ensimmäinen ja toinen koskevat direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkintaa ja kolmas kansallisen tuomioistuimen toimivaltaa tutkia ensi kerran tuomioistuimen menettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tämän säännöksen perusteella. Sen jälkeen käsitelen viidettä ennakkoratkaisukysymystä, joka koskee direktiivin 2013/32 33 ja 35 artiklan tulkintaa. Lopuksi tutkin yhdessä neljättä ja kuudetta ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, voiko jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen tutkia UNRWA:han rekisteröidyn Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön tekemän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sen sääntelykehyksen ulkopuolella, joka on rajattu direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, jossa säädetään poissulkemislausekkeesta, jonka mukaan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan kuuluvilla kolmannen maan kansalaisilla tai kansalaisuudettomilla henkilöillä ei myönnetä pakolaisasemaa.

28. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohtaa sovelletaan erityiseen sellaisten henkilöiden ryhmään, joilla kylläkin on ominaisuudet, joiden perusteella heidät voitaisiin tunnustaa yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa tarkoitetuiksi pakolaisiksi, mutta jotka on 1 artiklan D kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla suljettu yleissopimuksen mukaisten etujen ulkopuolelle, koska he saavat suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin UNHCR:ltä.

13 Ks. tuomio 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 28 kohta). Ks. direktiivistä 2004/83 myös tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 42 kohta).

14 Ks. tuomio 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 30 kohta).

15 Ks. tuomio 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 29 kohta). Ks. direktiivistä 2004/83 myös tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 43 kohta).

29. Palestiinalaiset, joiden katsotaan paenneen arabimaiden ja Israelin välillä vuosina 1948 ja 1967 olleiden konfliktien johdosta ja jotka saavat suojelua ja apua UNRWA:lta ja jotka eivät täytä Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C, E ja F kohdan mukaisia tunnusmerkistöjä, kuuluvat yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan¹⁶ ja näin ollen direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan.¹⁷ Tämä on tällä hetkellä ainoa tämän määräyksen ja säännöksen soveltamisalaan kuuluva pakolaisryhmä.

30. Kun Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään yleissopimuksen edut *pois sulkevasta lausekkeesta*, tämän kohdan toisessa alakohdassa on *sisällyttämislauseke*, jota sovelletaan pakolaisiin, joiden osalta ensimmäisessä alakohdassa mainitun Yhdistyneiden kansakuntien toimiston tai elimen antama suojelu tai apu on jostain syystä lakannut ja joiden tilannetta ei ole lopullisesti ratkaistu Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien päätöslauselmien mukaisesti.¹⁸ Näillä henkilöillä on ipso facto oikeus tämän yleissopimuksen tarjoamiin etuihin.

31. Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä on vastaavasti sisällyttämislauseke, jonka sanamuoto on lähes sama kuin Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan. Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt ovat tämän säännöksen toisessa virkkeessä olevassa sisällyttämislausekkeessa säädettyjen edellytysten täytyessä ”suoraan oikeutettu[ja] tämän direktiivin mukaisiin etuihin”.¹⁹

32. Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus lausua niiden poissulkemis- ja sisällyttämislausekkeiden ulottuvuudesta ja soveltamisedellytyksistä, joista säädetään direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja joiden sanamuoto on sama kuin direktiivin 2011/95 vastaavassa säännöksessä olevien lausekkeiden.

33. Ensin mainitun lausekkeen osalta unionin tuomioistuin on täsmentänyt yhtäältä, että vain henkilö, joka ”tosiasiassa turvautu[u]” Yhdistyneiden kansakuntien muiden toimistojen tai elinten kuin UNHCR:n suojeluun tai apuun, suljetaan pakolaisaseman ulkopuolelle, siten kuin direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetaan²⁰ (tuomio 17.6.2010,

16 Ks. *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, toukokuu 2013, saatavilla internetosoitteessa <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>. Tässä asiakirjassa (s. 2 ja 3) täsmennetään, että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamisalaan kuuluvat seuraavat kaksi palestiinalaispakolaisten ja heidän jälkeläistensä ryhmää: 1) palestiinalaiset, jotka on tunnustettu Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 11.12.1948 hyväksymässä päätöslauselmassa 194 (III) ja yleiskokouksen myöhemmissä päätöslauselmissa tarkoitetuiksi palestiinalaispakolaisiksi ja jotka arabien ja Israelin välillä vuonna 1948 olleen konfliktin johdosta siirrettiin Palestiinan brittiläisen mandaatin alueelta, josta tuli Israelin valtio, ja jotka eivät voi palata sinne, ja 2) palestiinalaiset, jotka eivät kuulu edellä mainittuun ryhmään mutta jotka ovat Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 4.7.1967 hyväksymässä päätöslauselmassa 2252 (ES-V) ja sitä myöhemmissä asiaa koskevissa päätöslauselmissa tarkoitettuja siirrettyjä henkilöitä ja jotka on arabimaiden ja Israelin välillä vuonna 1967 olleen konfliktin johdosta siirretty Israelin vuonna 1967 valloittamilta palestiinalaisalueilta ja jotka eivät voi palata sinne. Ks. myös UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, joulukuun 2017, saatavilla internetosoitteessa <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,5a1836804,0.html>, 8 kohta.

17 Ks. vastaavasti tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 47 ja 48 kohta).

18 Kyse on Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 11.12.1948 hyväksymästä päätöslauselmasta 194 (III) ja sitä myöhemmistä päätöslauselmista. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous varmistuu ajoittain palestiinalaispakolaisia koskevien toimenpiteiden täytäntöönpanon tilasta ja tarvittaessa mukauttaa ne siihen, miten asianomaisten alueiden tilanne on kehittynyt. Uusin päätöslauselma on palestiinalaispakolaisten avustamista koskeva 7.12.2017 hyväksytty päätöslauselma 72/80, jonka 1 kohdassa Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous ”toteaa, ettei yleiskokouksen päätöslauselmassa 194 (III) olevassa 11 kohdassa tarkoitettua pakolaisten kotiuttamista ja heidän menetystensä korvaamista ole valitettavasti vielä tapahtunut ja että tämän vuoksi palestiinalaispakolaisten tilannetta on pidettävä erittäin huolestuttavana”.

19 On syytä todeta, että vaikka direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen lopussa viitataan yleisesti tämän direktiivin mukaisiin ”etuihin”, sisällyttämislauseke koskee samalla tavoin kuin tämän säännöksen ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvä poissulkemislauseke vain ”pakolaisasemaa”, ks. vastaavasti tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 67 kohta).

20 UNHCR ei yhdy tähän tulkintaan vaan katsoo sen perustuvan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan liian muodolliseen ja suppeaan tulkintaan. Tämä elin katsoo, että kyseisen artiklan soveltamisalaan ei kuulu ainoastaan henkilö, joka on tosiasiassa hyödyntänyt UNRWA:n suojelua tai apua, vaan jokainen, jolla on oikeus tällaiseen suojeluun tai apuun, koska hän kuuluu UNRWA:n toimivaltaan, vaikkei hän olisi milloinkaan turvautunut tähän suojeluun tai apuun; ks. vastaavasti UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, 12 ja 13 kohta ja s. 27 alaviite.

Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, 51 kohta), ja toisaalta, että pakolaisaseman hakijan pelkkä poissaolo tai vapaaehtoinen lähteminen tällaisen toimiston tai elimen toimialueelta ei lopeta pakolaisaseman poissulkemista (tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym., C-364/11, EU:C:2012:826, 49–52 kohta).

34. Sisällyttämislausekkeen soveltamisedellytysten osalta unionin tuomioistuin on selventänyt, ettei pelkästään suojelua tai apua antavan elimen tai toimiston lakkauttaminen sinänsä merkitse kyseisen Yhdistyneiden kansakuntien muun toimiston tai elimen kuin UNHCR:n antaman suojelun tai avun lakkaamista ”jostain syystä” direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitettulla tavalla vaan myös se, että kyseisen elimen tai toimiston on mahdotonta suorittaa tehtävänsä.²¹ Unionin tuomioistuimen mukaan tällaisen suojelun tai avun lakkaaminen koskee myös sellaisen henkilön tilannetta, joka turvauduttuaan ensin tosiasiallisesti kyseiseen suojeluun tai apuun lakkaa saamasta sitä syystä, joka ei ole hänen määräysvallassaan eikä riipu hänen omasta tahdostaan.²²

35. Siltä osin kuin on lopuksi kysymys sisällyttämislausekkeen vaikutuksista, unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että kun turvapaikkahakemuksen tutkinnasta vastuussa olevan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat todenneet, että direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetun Yhdistyneiden kansakuntien toimiston tai elimen suojelun tai avun lakkaamista koskeva edellytys on täyttynyt hakijan osalta, se, että asianomainen henkilö on direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä säädetyn mukaisesti suoraan ”oikeutettu tämän direktiivin mukaisiin etuihin”, merkitsee sitä, että kyseinen jäsenvaltio tunnustaa hakijan direktiivin 2004/83 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi pakolaiseksi ja myöntää hänelle suoraan pakolaisaseman, kunhan hakija ei kuulu kyseisen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohdan tai 2 ja 3 kohdan soveltamisalaan.²³

36. Unionin tuomioistuin on 19.12.2012 antamassaan tuomiossa Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826) todennut yleisemmin, että direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohta koskee erityistä sellaisten henkilöiden ryhmää, jotka heille ominaisen erityistilanteen vuoksi saavat osakseen erityiskohtelua, josta Geneven yleissopimuksen allekirjoittajavaltiot päättivät vuonna 1951 nimenomaisesti.²⁴ Kansainvälinen yhteisö on *jo tunnustanut* tähän ryhmään kuuluvat henkilöt *pakolaisiksi*, ja tällaisina heitä koskee erillinen suojeluohjelma, jonka toteuttaminen on annettu Yhdistyneiden kansakuntien elinten tehtäväksi.

37. Unionin tuomioistuin on tähdentänyt myös, että sen lisäksi, että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdassa vahvistetaan näille henkilöille tunnustettu erityisasema, sillä pyritään varmistamaan, että heitä *suojellaan edelleen* siinä tapauksessa, että heidän Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä saamansa suojelu lakkaa.²⁵ Tällä artiklalla pyritään samaan aikaan estämään näiden elinten ja UNHCR:n toimivallan päällekkäisyys.²⁶

38. On kuitenkin selvää, että jos halutaan taata niiden tavoitteiden saavuttaminen, joihin Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdalla pyritään, ja kunnioittaa kansainvälisen yhteisön tässä artiklassa tarkoitettulle henkilöryhmälle tunnustamaa asemaa niin, että näille henkilöille myönnetään heille yleissopimuksessa varattu erityinen kohtelu, direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamista tähän ryhmään kuuluvaan turvapaikanhakijaan ei voida jättää hänen hakemustaan tutkivien kansallisten viranomaisten harkintavaltaan.

21 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 56 kohta).

22 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 65 kohta ja tuomiolauselman 1 kohta).

23 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 81 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta).

24 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 80 kohta).

25 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 62 kohta).

26 Ks. UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, 6 ja 7 kohta.

39. UNRWA:n apua saaneiden palestiinalaisten, jotka tekevät turvapaikkahakemuksen jäsenvaltiossa, tilanne ei ole rinnastettavissa sellaisen jonkun muun turvapaikanhakijan tilanteeseen, jonka on näytettävä toteen, että hänellä on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi, jotta häntä voitaisiin pitää direktiivin 2011/95 2 artiklan d alakohdassa tarkoitettuna ”pakolaisena”.²⁷ Tällaista hakemusta ei näin ollen voida ainakaan aluksi tutkia tämän säännöksen, jossa toistetaan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A kohdan 2 alakohta, mukaisesti, vaan se on tutkittava direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määriteltyjen arviointiperusteiden perusteella.

40. Tässä artiklassa ilmaistut poissulkemis- ja sisällyttämislausekkeet on lisäksi luettava yhdessä ja niiden sovellettavuutta turvapaikanhakijaan on arvioitava peräkkäisinä vaiheina suoritettavassa yhdessä tutkinnassa.²⁸ Kun on todettu, että kyseinen henkilö kuuluu niiden palestiinalaispakolaisten ryhmään, joihin Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ei sovelleta tämän yleissopimuksen järjestelmää eikä näin ollen direktiiviä 2011/95, on asianomaisen henkilön lausuntojen perusteella selvitettävä, kuuluuko hän tästä huolimatta tämän järjestelmän alaisuuteen yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan toisen alakohdan nojalla ja tämän johdosta direktiivin 2011/95 järjestelmän alaisuuteen direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen perusteella sen vuoksi, että UNRWA:n suojelu tai apu on tällä välin lakannut hänen osaltaan.

41. Kuten unionin tuomioistuin on täsmentänyt 17.6.2010 antamassaan tuomiossa Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), käytännössä kansallisen viranomaisen, joka on toimivaltainen tutkimaan palestiinalaispakolaisen tekemän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on ensin selvitettävä, onko hakija turvautunut UNRWA:n suojeluun tai apuun. Jos ei voida todeta, että näin on tapahtunut, ei voida katsoa, että hakija jää direktiivin 2011/95 soveltamisalan ulkopuolelle sen 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen virkkeen perusteella, joten hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on tutkittava tämän direktiivin 2 artiklan c alakohdan valossa²⁹ ja mahdollisesti sen 2 artiklan f alakohdan valossa.³⁰

42. Kun sitä vastoin ilmenee, että hakija on turvautunut UNRWA:n suojeluun tai apuun, toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on suoritettava kaikkien merkityksellisten seikkojen tapauskohtainen tutkinta selvittääkseen, onko asianomaisen henkilön lähtö UNRWA:n toiminta-alueelta ollut perusteltua syistä, jotka eivät ole hänen määräysvallassaan ja ovat hänen omasta tahdostaan riippumattomia ja jotka pakottavat hänet lähtemään kyseiseltä alueelta ja estävät häntä saamasta UNRWA:n antamaa suojelua tai apua.³¹ Näin on silloin, kun asianomainen tuntee oman turvallisuutensa olevan vakavasti uhattuna ja kun UNRWA:n on mahdotonta varmistaa hänelle toiminta-alueellaan sellaiset elinolot, jotka ovat yhdenmukaiset sille annetun tehtävän kanssa.³²

43. Vaikka tämä tutkinta on joiltakin osin samanlainen kuin se, joka on suoritettava, kun kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta arvioidaan direktiivin 2011/95 2 artiklan d alakohdan valossa, koska se perustuu ainakin osittain samojen tosiseikkojen ja olosuhteiden tarkasteluun (erityisesti hakijan asema ja henkilökohtaiset olosuhteet, tilanne hänen alkuperämaassaan tai alueella, jolla hän asui pysyvästi, hakijan lausumat ja esitetyt asiaan vaikuttavat asiakirjat),³³ sillä on kuitenkin eri tarkoitus.

27 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 79 kohta).

28 Ks. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan osalta UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, 11 kohta.

29 Ks. vastaavasti tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 54 kohta).

30 Direktiivin 2013/32 10 artiklan 2 kohdassa säädetyn mukaisesti.

31 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 61 ja 64 kohta).

32 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 63 kohta, ks. myös 65 kohta ja tuomiolauselman 1 kohta).

33 Ks. tuomio 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826, 64 kohta), jossa unionin tuomioistuin on todennut, että direktiivin 2004/83 4 artiklan 3 kohtaa (nykyinen direktiivin 2011/95 4 artiklan 3 kohta) voidaan soveltaa analogisesti tapauskohtaiseen arviointiin, joka on suoritettava tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen perusteella.

44. Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä edellytetyssä tutkinnassa on tarkoitus todeta, onko UNRWA:n turvapaikanhakijalle antama apu tai suojelu todella lakannut, mikä voi edellä todetuin tavoin tapahtua silloin, kun UNRWA ei objektiivisista tai hakijan asemaan liittyvistä syistä enää pysty varmistamaan hänelle elinoloja, jotka ovat yhdenmukaiset sille annettun tehtävän kanssa, tai silloin, kun käytännöllisten, oikeudellisten tai UNRWA:n kyseisen toiminta-alueen turvallisuustilanteeseen liittyvien syiden vuoksi hakija ei pysty palaamaan tälle alueelle.³⁴

45. Tällaisessa tilanteessa turvapaikanhakijan ei pakolaisaseman saadakseen tarvitse näyttää toteen direktiivin 2011/95 2 artiklan d alakohdassa tarkoitettua vainotuksi joutumisen pelkoa – vaikka tällaisen pelon toteen näyttäminen sisällyttäisi hänet suoraan tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä olevan sisällyttämislausekkeen soveltamisalaan – vaan riittää esimerkiksi, että hän näyttää toteen UNRWA:n tarjoaman suojelun tai avun keskeytymisen taikka aseellisen konfliktitilanteen tai yleisemmin sellaisten väkivaltaa tai turvattomuutta sisältävien tilanteiden olemassaolon, joiden johdosta tämä suojelu tai apu on tehotonta tai olematonta, vaikka nämä tilanteet ovat silloin, kun niihin vetoava hakija ei kuulu direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, omiaan tekemään perustelluksi pikemminkin toissijaisen suojeluaseman kuin pakolaisaseman myöntämisen.

46. Tähän mennessä todetusta seuraa, että pääasian kaltaisissa olosuhteissa DAB:n oli tutkittava Palestiinasta lähtöisin olevan turvapaikanhakijan Alheton tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten perusteella. Koska palestiinalaispakolaisen rekisteröinti UNRWA:n rekisteröintijärjestelmään on ratkaiseva todiste siitä, että pakolainen saa tai on saanut UNRWA:n suojelua tai apua,³⁵ Alheto, joka on esittänyt näytön rekisteröinnistä, kuuluu Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ja siten direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan. Tämän vuoksi DAB:n olisi pitänyt arvioida tapauskohtaisen tutkinnan perusteella ja ottamalla huomioon kaikki asiassa merkitykselliset tosiseikat ja olosuhteet, kuuluiko Alheto direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä säädetyn sisällyttämislausekkeen piiriin. DAB:n olisi tässä tarkoituksessa pitänyt varmistaa, oliko Alheton lähtö Gazan alueelta ollut perusteltua syistä, jotka olivat hänen omasta tahdostaan riippumattomia ja jotka pakottivat hänet lähtemään kyseiseltä alueelta ja estävät häntä saamasta edelleen UNRWA:n antamaa suojelua tai apua.³⁶ Jos tähän vastataan myöntävästi, DAB:n olisi pitänyt myöntää Alhetolle pakolaisasema varmistuttuaan ensin, ettei muita poissulkemisperusteita ole.

47. Ennen päätelmien esittämistä on tärkeää tähdentää, että kansallisen viranomaisen, joka on toimivaltainen tutkimaan palestiinalaisen hakijan hakemuksen, on varmistuessaan siitä, onko UNRWA:n suojelu tai apu lakannut direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitetun tavoin, otettava huomioon vain sen UNRWA:n toiminta-alueeseen sisältyvän alueen tilanne, jolla hakija asui pysyvästi ennen turvapaikkahakemuksen tekemistä, eli Alheton tapauksessa Gazan alueen tilanne, silloinkin kun hakija on ennen jäsenvaltion alueelle saapumistaan kulkenut muiden tähän toiminta-alueeseen sisältyvien alueiden kautta.³⁷

34 Ks. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan osalta UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, 22 kohta.

35 Ks. tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 52 kohta). Ks. myös UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, 42 kohta ja UNRWA, *Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI)*, 1.1.2009, III.A.1 jakso, s. 3, saatavilla internetosoitteessa <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html>. Rekisteröinti UNRWA:n rekisteriin ei kuitenkaan ole välttämätön edellytys siihen, että kyseisen henkilön katsottaisiin kuuluvan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan ja direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, ks. vastaavasti tuomio 17.6.2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, 46 ja 52 kohta).

36 Tässä yhteydessä muistutan vain, että Alheto oli lähtenyt Gazan alueelta 15.7.2014 eli joitakin päiviä sen jälkeen, kun Israel oli aloittanut Suojaava reuna (Protective Edge) -operaation (8.7.2014), jota seurasi 51 päivää kestänyt sota, joka Yhdistyneiden kansakuntien tietojen mukaan aiheutti tuhansien siviilien kuoleman, ks. YK:n ihmisoikeusneuvoston konfliktin aikana 23.7.2014 hyväksymä päätöslauselma.

37 Ks. vastaavasti vastakohtaispäätelmänä tuomion 19.12.2012, Abed El Karem El Kott ym. (C-364/11, EU:C:2012:826) 77 kohta. Ks. UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, 22 kohdan k alakohta. Viittaan tässä yhteydessä myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 87 kohdassa esittämiini toteamuksiin.

48. Katson edellä esitetyn perusteella, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2011/95 on tulkittava siten, että Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön, joka on rekisteröity UNRWA:han ja jonka pysyvä asuinpaikka ennen unioniin saapumista oli tämän elimen toiminta-alueella, tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tutkittava tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella.

C Toinen ennakkoratkaisukysymys

49. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, onko direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdalla välitön oikeusvaikutus ja voidaanko sitä soveltaa oikeudenkäynnissä siitä huolimatta, ettei Alheto ole vedonnut siihen.

50. Administrativen sad Sofia-grad toteaa, että ZUB:n 12 §:n 1 momentin 4 kohtaa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 2011/95 täytäntöön panemiseksi annetulla lailla,³⁸ ei voida ajallisesti soveltaa Alheton tilanteeseen,³⁹ kun taas tätä muutosta edeltäneellä versiolla pannaan direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan täytäntöön puutteellisesti, koska siinä ei ole otettu huomioon direktiivin tämän säännöksen toisessa virkkeessä säädettyä sisällyttämislauseketta.⁴⁰

51. Koska lakia, jolla direktiivi 2011/95 on saatettu osaksi Bulgarian oikeutta, ei voida ajallisesti soveltaa pääasiaan, en tarkastele muutoksia, joita tässä laissa on tehty ZUB:n 12 §:n 1 momentin 4 kohtaan, enkä lausu siitä, onko tämä pykälä nyt voimassa olevassa muodossaan direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen, vaikka eräissä ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen kohdissa ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisessä osassa pyydetään unionin tuomioistuin ottamaan kantaa tähän kysymykseen.

52. ZUB:n 12 §:n 1 momentin 4 kohdasta, sellaisena kuin se oli ennen direktiivin 2011/95 täytäntöön panemiseksi annetun lain voimaan tuloa, on todettava, että vaikka pitää paikkansa, ettei unionin tuomioistuimen kuulu kyseenalaistaa sitä, miten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulkitsee omaa kansallista oikeuttaan, en peittele, että olen jossain määrin hämmentynyt siitä, että Administrativen sad Sofia-gradin mukaan tätä säännöstä on mahdotonta tulkita direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti. On nimittäin todettava, että vaikka direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä olevaa sisällyttämislauseketta ei ole toistettu nimenomaisesti, tässä säännöksessä kaikesta huolimatta todettiin selvästi, että pakolaisaseman pois sulkeva lauseke vaikuttaa vain niin kauan kuin Yhdistyneiden kansakuntien elimen tai toimiston antama suojelu tai apu ei ole lakannut. Sen toteaminen, että suojelu tai apu on lakannut, on siis väistämättä johtanut poissulkemislausekkeen soveltamatta jättämiseen vaikutuksin, joita unionin tuomioistuin on selventänyt 19.12.2012 antamassaan tuomiossa *Abed El Karem El Kott ym.* (C-364/11, EU:C:2012:826). Muistutan tässä yhteydessä, että unionin oikeuden mukaisen tulkinnan periaate edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet tekevät toimivaltansa rajoissa kaiken mahdollisen ottamalla huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksytyjä tulkintatapoja taatakseen unionin oikeuden täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka on unionin oikeudessa tavoitellun päämäärän mukainen.⁴¹

38 Direktiivin 2011/95 12 artikla ei tosiasiallisesti edellyttänyt täytäntöönpanotoimenpiteitä, koska se on aineellisesti sama kuin direktiivin 2004/83 12 artikla (eikä se itse asiassa sisälly direktiivin 2011/95 39 artiklan 1 kohdassa luetteluihin artikloihin, joiden osalta jäsenvaltioiden on toteutettava täytäntöönpanotoimi), mutta Bulgarian lainsäätäjä on ilmeisesti aikonut hyödyntää direktiivin 2011/95 täytäntöönpanoa korjatakse ZUB:n 12 §:n 1 momentin 4 kohdan sanamuotoa, jossa direktiivin 2004/83 12 artikla oli pantu täytäntöön virheellisesti.

39 DAB:n päätös, jossa on hylätty Alheton kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, tehtiin 12.5.2015, kun taas direktiivin 2011/95 täytäntöön panemiseksi annettu laki tuli voimaan 16.10.2015, eikä tätä voida Bulgarian oikeuden mukaan soveltaa taannehtivasti.

40 Direktiivin 2004/83 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen sanamuoto oli sama kuin direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisen virkkeen.

41 Ks. tuomio 11.11.2015, *Klausner Holz Niedersachsen* (C-505/14, EU:C:2015:742, 34 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio 24.1.2012, *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen vastaamiseksi on tämän jälkeen todettava, ettei käsitykseni mukaan ole epäilyjä siitä, että koska direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä vahvistetaan yksiselitteisesti, että kyseisen a alakohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisalaan kuuluvilla palestiinalaispakolaisilla, jotka eivät voi enää saada UNRWA:n suojelua ja apua, on oikeus direktiivin mukaisiin etuihin, se on sisällöltään ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta asianomaiset henkilöt voivat vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa.⁴²

54. Siitä, voiko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin soveltaa direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista virkettä siitä huolimatta, ettei kantaja ole vedonnut siihen pääasian oikeudenkäynnissä, muistutan, että unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää, että ”asianosaiselle tunnustettu oikeus tietyn edellytyksin vedota kansallisessa tuomioistuimessa direktiiviin, jonka täytäntöönpanon määräaika on päättynyt, ei sulje pois kansallisen tuomioistuimen mahdollisuutta ottaa kyseinen direktiivi huomioon, vaikka asianosainen ei ole vedonnut siihen”, ja soveltaa suoraan direktiivin täsmällisiä ja ehdottomia säännöksiä ja olla soveltamatta sen kanssa ristiriidassa olevaa kansallista oikeutta.

55. Katson edellä todetun perusteella, että Administrativen sad Sofia-gradin toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toinen virke sisältää riittävän täsmällisen ja ehdottoman säännöksen, jotta asianomaiset henkilöt voivat vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa. Se, ettei asianosainen ole oikeudenkäynnissä vedonnut unionin oikeuden säännökseen, jolla on välitön oikeusvaikutus, ei estä kansallista tuomioistuinta soveltamasta sitä suoraan, jos se pitää tätä tarpeellisena.

D Kolmas ennakkoratkaisukysymys

56. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kolmannella kysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, seuraako direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdasta, että ensimmäisen asteen tuomioistuin voi käsitellessään kannetta, joka on nostettu hallintopäätöksestä, jossa on hylätty UNRWA:han rekisteröidyn Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, tutkia hakemuksen direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdassa säädettyjen periaatteiden perusteella silloinkin, kun toimivaltainen hallintoviranomainen ei ole sitä ennen suorittanut tällaista tutkintaa.

57. Aluksi on pohdittava, voidaanko direktiiviä 2013/32 soveltaa ajallisesti pääasiaan.

58. Direktiivin 2013/32 51 artiklan 1 kohdan mukaan määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden oli saatettava voimaan tässä säännöksessä lueteltujen kyseisen direktiivin artiklojen – muun muassa 46 artiklan – täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet, päättyi 20.7.2015. Direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ”jäsenvaltioiden on sovellettava [tämän direktiivin] 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä 20 päivän heinäkuuta 2015 jälkeen tai aiemmin jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin –”. Direktiivin 52 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen mukaan ”ennen 20 päivää heinäkuuta 2015 jätettyihin hakemuksiin – on sovellettava direktiivin [2005/85] nojalla annettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä”.

42 Ks. mm. tuomio 7.9.2017, H (C-174/16, EU:C:2017:637, 69 kohta).

59. Vaikkei ole ilmeistä, että direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäinen ja toinen virke on sovitettu yhteen,⁴³ näyttää siltä, että ensimmäisessä virkkeessä olevaa ilmaisua ”tai aiemmin”, jonka neuvosto halusi sisällyttää direktiivin sanamuotoon,⁴⁴ on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla oli direktiiviä täytäntöön pannessaan toimivalta säätää, että direktiivin 51 artiklan 1 kohdassa lueteltujen direktiivin artiklojen noudattamiseksi annettuja kansallisia säännöksiä sovelletaan myös ennen viimeksi mainitussa artiklassa asetettua määräpäivää tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin. Siltä varalta, ettei tätä toimivaltaa ollut käytetty, direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädettiin, että direktiivin 2005/85 täytäntöönpanosäännöksiä sovellettiin edelleen.

60. Unionin lainsäätävä on siten säätänyt erityisestä siirtymäjärjestelystä, jolla on tarkoitus sovittaa yhteen uuden direktiivin (direktiivi 2013/32) ja kumotun direktiivin (direktiivi 2005/85) säännösten ajallinen soveltaminen. Tämän järjestelyn mukaan ennen 20.7.2015 jätetyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tutkitaan direktiivin 2005/85 täytäntöönpanosäännösten perusteella, jollei kansallinen lainsäätävä ole toisin säätänyt.

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 101 artiklan mukaiseen selvennyspyyntöön vastatessaan täsmentänyt, että direktiivin 2013/32 täytäntöön panemiseksi annetun lain, joka tuli voimaan 28.12.2015, 37 §:ssä säädetään, että ennen tätä päivämäärää aloitetut menettelyt käydään loppuun aiemmin voimassa olleiden säännösten perusteella. Tästä seuraa, että Bulgarian lainsäätävä on – kylläkin implisiittisesti – päättänyt olla käyttämättä direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisessä virkkeessä annettua toimivaltaa säätää, että tämän direktiivin kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä sovelletaan myös ennen 20.7.2015 jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.

62. Koska Alheto on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa 25.11.2014, tämä hakemus, joka oli tehty sekä ennen sen lain voimaantulopäivää, jolla direktiivi 2013/32 saatettiin osaksi Bulgarian oikeutta, että ennen tämän direktiivin 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädettyä päivämäärää, oli sekä kansallisen oikeuden nojalla (direktiivin 2013/32 täytäntöön panemiseksi annetun lain 37 §) että unionin oikeuden nojalla (direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan toinen virke) tutkittava niiden säännösten perusteella, joilla direktiivi 2005/85 oli saatettu osaksi Bulgarian oikeutta.⁴⁵

63. Direktiiviä 2013/32 ei näin ollen voida ajallisesti soveltaa pääasian tosiseikkoihin. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut ja jonka mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten on direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa pidättäydyttävä niin pitkälti kuin mahdollista tulkitsemasta kansallista oikeutta tavalla, joka uhkaa täytäntöönpanolle varatun määräajan jälkeen vakavasti vaarantaa tässä direktiivissä säädetyt tavoitteet saavuttamisen,⁴⁶ ei käsitykseni mukaan voida soveltaa tähän ennakkoratkaisuasiaan. Vaikka – kuten Administrativen sad Sofia-grad huomauttaa – Bulgarian lainsäätävä ei ole antanut erityisiä säännöksiä pannakseen direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan täytäntöön, minkä vuoksi tämän direktiivin täytäntöönpanoa edeltävien säännösten on katsottava ”kuulu[van] [direktiivin 2013/32]

43 Nämä kaksi säännöstä näyttävät nimittäin olevan ristiriidassa, koska ensimmäisessä sallitaan direktiivin 2013/32 kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltaminen ennen 20.7.2015 jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin, kun taas jälkimmäisessä säädetään, että tällaiset hakemukset tutkitaan direktiivin 2005/85 kansallisten täytäntöönpanosäännösten perusteella.

44 Ks. neuvoston 6.6.2013 hyväksymä kanta (EU) N:o 7/2013 (EUVL 2013, C 179 E, s. 27).

45 Myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtyy tähän käsitykseen Bulgarian oikeuden osalta, sillä se on tähdentänyt, että direktiivin 2013/32 täytäntöön panemiseksi annetun lain taannehtiva soveltaminen Alhetoon on vastoin Bulgarian perustuslakia.

46 Ks. mm. tuomio 4.7.2006, Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 122 ja 123 kohta) ja tuomio 23.4.2009, VTB-VAB ja Galatea (C-261/07 ja C-299/07, EU:C:2009:244, 37 kohta). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa myös julkisasiamies Mazákin kannanottoon Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, 32–35 kohta).

soveltamisalaan”,⁴⁷ tässä direktiivissä, vaikka se on tullut voimaan ennen kuin Alheto teki turvapaikkahakemuksensa, säädetään nimittäin nimenomaisesti, että ellei kansallisessa oikeudessa toisin säädetä, tämä hakemus on tutkittava direktiivin 2005/85 täytäntöönpanosäännösten perusteella, koska se on tehty ennen 20.7.2015.

64. Edellä esitetyistä syistä on mielestäni katsottava, ettei kolmatta ennakkoratkaisukysymystä voida ottaa tutkittavaksi.⁴⁸ Jäljempänä olevat näkökohdat on näin ollen esitetty vain toissijaisesti.

65. Totean aluksi, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohta ja siinä säädetty turvapaikka-asioita koskeviin hallintopäätöksiin kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan ulottuvuuden määritelmä on tietystä määrin kiinnostanut kansallisia tuomioistuimia, mistä todistaa, että kysymyksiä tämän säännöksen tulkinnasta on esitetty viidessä muussa tällä hetkellä unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa ennakkoratkaisupyynnössä.⁴⁹ Verrattuna direktiivin 2005/85 39 artiklaan, jossa pelkästään asetettiin velvollisuus taata oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon mutta jätettiin jäsenvaltioiden tehtäväksi määritellä tämän oikeuden ulottuvuus,⁵⁰ direktiivin 2013/32 46 artikla nimittäin on osoitus näkökulman muuttumisesta, joka heijastaa lisäksi näillä kahdella säädöksellä toteutettavan yhdenmukaistamisen tason erilaisuutta.

66. Tässä artiklassa käytetystä terminologiasta ilmenee selvästi, että kun unionin lainsäätäjä on vahvistanut standardin, jota jäsenvaltioiden on sen 3 kohdan mukaan noudatettava, jotta ne täyttäisivät 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden antaa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön käyttöön tehokkaat oikeussuojakeinot, se on käyttänyt mittapuuna Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa on sovellettu yhdessä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 13 ja 3 artiklaa.⁵¹

67. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan mukaan oikeussuojakeinot ovat tehokkaita, jos ne sisältävät ”sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin” ja ”tarvittaessa” ”kansainvälisen suojelun tarpeen tutkimi[sen] direktiivin 2011/95/EU mukaisesti”.

68. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on jo kauan sitten asettanut vaatimuksen, joka koskee sellaista ”tutkimis[ta] kaikilta osin”, joka ei rajoitu vain sovellettavien oikeussääntöjen noudattamisen tutkimiseen vaan kattaa tosiseikkojen toteamisen ja arvioimisen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tärkeyden ja sen rikkomisesta mahdollisesti aiheutuvan vahingon peruuttamattomuuden vuoksi se, että oikeussuojakeinoja voidaan pitää tehokkaina, edellyttää tässä artiklassa kiellettyjen kohtelujen riskiin liittyvien perusteiden ”huolellista valvontaa”⁵² sekä ”riippumatonta”, ”tarkkaa”⁵³ ja ”kattavaa tutkintaa”.⁵⁴ Tällaisen tutkinnan ”perusteella

47 Ks. tuomio 23.4.2009, VTB-VAB ja Galatea (C-261/07 ja C-299/07, EU:C:2009:244, 37 kohta).

48 Ks. kuitenkin tuomio 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), jossa unionin tuomioistuin on vastannut Tribunale di Milanon ennakkoratkaisukysymykseen tutkimatta ensin, voitiinko direktiiviä 2013/32 soveltaa ajallisesti Sackon tekemän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyyn (hakemus oli tehty ennen 20.7.2015, mutta se oli hylätty tämän ajankohdan jälkeen).

49 Kyse on kahdesta muusta Administrativen sad Sofia-gradin ennakkoratkaisupyynnöstä (C-652/16 ja C-56/17), ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Slovakian tasavallan ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on esittänyt asiayhteydessä, jolle on tunnusomaista, että on tehty useita kansainvälisen suojelun epäviä peräkkäisiä päätöksiä, jotka on joka kerta kumottu hakijan kanteen johdosta ja joiden osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voidaanko katsoa, että oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan on noudatettu (C-113/17), Unkarista peräisin olevasta ennakkoratkaisupyynnöstä (C-556/17) ja Alankomaiden Raad van Staten (ylin hallintotuomioistuin) ennakkoratkaisupyynnöstä (uudet turvapaikkaperusteet) (C-586/17).

50 Direktiivin 2005/85 johdanto-osan 27 perustelukappaleen toisessa virkkeessä todetaan, että ”oikeussuojakeinon tehokkuuteen, myös olennaisten tosiseikkojen tutkimisen osalta, vaikuttaa kunkin jäsenvaltion hallinto- ja oikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan”.

51 Kuten tunnettua, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa kielletään kidutus sekä kohteleminen tai rankaiseminen epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla, kun taas 13 artiklassa vahvistetaan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu.

52 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.4.2005, Shamayev ym. v. Georgia ja Venäjä (CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, 448 kohta).

53 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.7.2000, Jabari v. Turkki (CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, 50 kohta) ja tuomio 21.1.2011, M.S.S v. Belgia (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 293 ja 388 kohta).

54 Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.10.2012, Singh ym. v. Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, 103 kohta). Ks. myös tuomio 28.7.2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, 56 kohta) ja tuomio 31.1.2013, HIDI ja BA (C-175/11, EU:C:2013:45, 75 kohta).

on voitava hälventää kaikki – perustellutkin – epäilyt suojeluhakemuksen perusteettomuudesta siitä riippumatta, kuinka laaja toimivalta valvonnasta vastaavalla viranomaisella on”.⁵⁵ Kattavaa tutkintaa koskeva vaatimus merkitsee, että tuomioistuimen suorittama valvonta menee pelkkää tosiseikkojen tai todisteiden vääristyneeseen huomioon ottamiseen tai ilmeiseen arviointivirheeseen kohdistuvaa valvontaa pidemmälle.

69. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa säädetään lisäksi, että muutoksenhaun perusteiden tutkiminen kaikilta osin sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta on toteutettava ”ex nunc” eli ei niiden olosuhteiden perusteella, jotka riitautetun päätöksen tehnyt viranomainen tiesi tai jotka sen olisi pitänyt tietää päätöksen tekoajankohtana, vaan niiden olosuhteiden perusteella, jotka ovat olemassa tuomioistuimen antaessa ratkaisunsa.⁵⁶ Tämä tarkoittaa yhtäältä, että hakijalla on mahdollisuus tuoda esiin uusia seikkoja, joihin ei ollut vedottu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkineessa viranomaisessa,⁵⁷ ja toisaalta, että muutoksenhaun tutkivalla tuomioistuimella on toimivalta ottaa omasta aloitteesta selvää seikoista, joilla on merkitystä arvioitaessa hakijan tilannetta.

70. ”Kansainvälisen suojelun tarpeen” tutkiminen, joka sisältyy direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa vahvistettuun standardiin, merkitsee, että kun tuomioistuin katsoo, että sillä on kaikki tähän tarvittavat tiedot (”tarvittaessa”), sillä on mahdollisuus lausua kysymyksestä, joka on jokaisen direktiivin 2013/32 46 artiklan 1 kohdassa luetellun päätöksen taustalla, eli siitä, onko hakijalla oikeus siihen, että hänelle myönnetään pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema.

71. Tässä yhteydessä on tärkeää muistuttaa, että pakolaisaseman myöntäminen on ”toteava toimenpide”⁵⁸ eikä konstitutiivinen toimenpide ja että – kuten unionin tuomioistuin on täsmentänyt 24.6.2015 antamassaan tuomiossa H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 63 kohta)⁵⁹ – tämä merkitsee, että jäsenvaltiot ja siis turvapaikkahakemusten tutkimiseen toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat velvollisia myöntämään tämän aseman henkilölle, joka täyttää unionin oikeudessa vahvistetut vähimmäisvaatimukset, ja että niillä ”ei ole tässä yhteydessä lainkaan harkintavaltaa”. Kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tutkiessaan nämä viranomaiset siis suorittavat tosiseikkojen oikeudellisen luokittelun, joka ei edellytä minkään hallinnollisen harkintavallan käyttöä. Kun tuomioistuin katsoo, että tämä luokittelu on virheellinen, sen on – jos sen tiedossa oleva seikat mahdollistavat sen – voitava itse tutkia direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan mukaisesti hakijan tarve saada kansainvälistä suojelua, ilman että sen olisi palautettava asia hallintoviranomaisen käsiteltäväksi. Jos tuomioistuin tämän tutkinnan perusteella päättää, että hakija täyttää edellytykset siihen, että häntä voidaan pitää pakolaisena tai että hän voi saada toissijaista suojelua, mutta tuomioistuimella ei ole kansallisen oikeuden nojalla toimivaltaa tehdä päätöstä, jossa myönnetään kansainvälinen suojelu, eikä se siis voi muuttaa riitautettua päätöstä, sillä on kuitenkin oltava toimivalta esittää hakijan kansainvälisen suojelun tarvetta koskevia sitovia toteamuksia, joita päätöksen tekemiseen toimivaltaisen viranomaisen on noudatettava.

55 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.10.2012, Singh ym. Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, 103 kohta). Unionin tuomioistuin on 28.7.2011 antamassaan tuomiossa Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, 56 kohta) todennut samansuuntaisesti, että ”kansalli[sen] tuomioistui[men on] voi[tava] -- tutkia perusteellisesti -- perusteet, joiden nojalla toimivaltainen viranomainen on hylännyt turvapaikkahakemuksen perusteettomana”.

56 Ks. vastaavasti jo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tuomio 2.10.2012, Singh ym. v. Belgia (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011,91 kohta).

57 Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.1.2011, M.S.S v. Belgia (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 389 kohta).

58 Ks. direktiivin 2011/95 johdanto-osan 21 perustelukappale. Loogisesti myös toissijaisen suojeluaseman myöntämisen on oltava samanluonteinen.

59 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä tukeutunut direktiivin 2004/83 johdanto-osan 14 perustelukappaleeseen, jossa todettiin samanlaista terminologiaa käyttäen, että ”pakolaisaseman tunnustaminen on toteava toimenpide”.

72. Katson edellä esitetyn perusteella, että jos direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohtaa voidaan soveltaa pääasian tosiseikkoihin, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on mahdollisimman suuressa määrin tulkittava APK:n säännöksiä siten, että sillä on Alheton kaltaisessa tilanteessa toimivalta ratkaista hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa direktiivin

2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella, ja jos tällainen tulkinta ei ole mahdollinen, sen on oltava soveltamatta niitä APK:n säännöksiä, jotka estävät sitä suorittamasta tätä tutkintaa.

73. Edellä 65 kohdassa esitettyjen syiden vuoksi en sitä vastoin katso, että samaan tulokseen voitaisiin päästä direktiivin 2005/85 39 artiklan perusteella.

E Viides ennakkoratkaisukysymys

74. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy viidennellä ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, voidaanko UNRWA:n toiminta-alueellaan antamaa apua pitää direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettuna ”riittävänä suojeluna”. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että tämä kysymys on esitetty sen arvioimiseksi, voidaanko Jordaniaa pitää pääasian olosuhteissa Alheton ”ensimmäisenä turvapaikkamaana”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että jos tähän voidaan vastata myöntävästi, voidaan direktiivin 2013/32 33 artiklan perusteella katsoa, että Alheton kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat.

75. Ennen tähän kysymykseen vastaamista muistutan, että direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa toistetaan tätä direktiiviä edeltäneen direktiivin 2005/85 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan sanamuoto. Koska tämän ratkaisuehdotuksen 58–63 kohdassa todetun mukaan Alheton tekemään kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen voidaan soveltaa vain direktiivin 2005/85 perusteella säädettyjä Bulgarian oikeuden säännöksiä, viidennen kysymyksen on uudelleen muotoiltuna katsottava koskevan viimeksi mainitun direktiivin 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan tulkintaa.

76. Direktiivin 2005/85 25 artiklan 1 kohdassa säädettiin samalla tavalla kuin nykyisessä direktiivin 2013/32 33 artiklan 1 kohdassa, että jäsenvaltiot eivät olleet velvollisia tutkimaan turvapaikkahakemusta sisällöllisesti, kun hakemukselta katsottiin puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset jonkin kyseisen artiklan 2 kohdassa luetellun syyn vuoksi. Tämän 2 kohdan b alakohdassa mainittiin yhtenä tällaisena syynä se, että kolmas maa katsottiin direktiivin 2005/85 26 artiklan mukaisesti hakijan kannalta ”ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi”. Kyseisen 26 artiklan ensimmäisen kohdan a ja b alakohdassa mainittiin kaksi eri tilannetta, joissa kolmas maa voitiin katsoa hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi. Ensimmäinen oli se, että hänet oli ”tunnustettu tässä valtiossa pakolaiseksi” ja tämän suojelun perusteet olivat hänen osaltaan edelleen voimassa. Toinen tilanne oli se, että hakija kuului ”tässä valtiossa muuten riittävän suojelun piiriin, palauttamiskiellon periaate mukaan luettuna”.

77. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä⁶⁰ ilmenee kuitenkin, että Alheton hakemukseen sovellettavassa ZUB:n 13 §:n 2 momentin 2 kohdan versiossa ei ollut otettu huomioon direktiivin 2005/85 26 artiklan ensimmäinen kohdan b alakohdassa säädettyä toista tilannetta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamuksen mukaan Bulgarian lainsäätäjä oli direktiiviä 2005/85 täytäntöön pannessaan päättänyt, että mahdollisuus katsoa tämän direktiivin 25 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua tavoin, että turvapaikkahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, rajataan koskemaan vain tapausta, jossa hakijalla on pakolaisasema turvallisessa kolmannessa maassa. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä on päätelty, että Bulgarian lainsäätäjä on vasta direktiiviä 2013/32 täytäntöön pannessaan sisällyttänyt

⁶⁰ Päätöksen 49 kohta.

ZUB:n 13 §:n 2 momentin 2 kohtaan syyksi hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumiselle myös tapauksen, jossa hakija saa kolmannessa maassa ”tehokasta suojelua, johon sisältyy palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen”. ZUB:n 13 §:n 2 momentin 2 kohdan tätä versiota ei kuitenkaan voida soveltaa pääasian tosiseikkoihin.

78. Direktiivin 2005/85 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ”ottaa käyttöön tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä, joita sovellet[tiin] pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevilla menettelyissä, edellyttäen että säännökset [olivat] tämän direktiivin mukaisia”. Direktiivin 2005/85 25 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltioilla oli *mahdollisuus* mutta ei velvollisuutta säätää turvapaikkahakemusten tutkimista koskevien kansallisten menettelyjensä osalta tämän artiklan 2 kohtaan sisältyvistä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen syistä, kun taas tämän direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappaleesta voidaan päätellä, että direktiivin 25 artikla oli *poikkeus* säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on tutkittava kaikki turvapaikkahakemukset sisällöllisesti.⁶¹

79. Tästä seuraa, että Bulgarian lainsäätäjät sai direktiiviä 2005/85 täytäntöön pannaan lainmukaisesti päättää, kuten se on tehnytkin, ettei se saata osaksi kansallista oikeutta kaikkia niitä turvapaikkahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen syitä, joista säädetään direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdassa, ja erityisesti syytä, joka ilmenee direktiivin 25 artiklan 2 kohdan b alakohdasta ja 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdasta, kun ne luetaan yhdessä.⁶²

80. Tässä tilanteessa on todettava, että koska Alheton tekemän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan sovellettavan Bulgarian oikeuden mukaan ei missään tapauksessa voitu katsoa, että hakemuksen tutkittavaksi ottamien edellytykset puuttuivat sellaisen syyn vuoksi, josta säädetään direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa, kun ne luetaan yhdessä, viides ennakkoratkaisukysymys, joka uudelleen muotoiltuna koskee näiden säännösten tulkintaa, on hypoteettinen, joten se on jätettävä tutkimatta.⁶³

81. Näin ollen tarkastelen viidettä ennakkoratkaisukysymystä seuraavaksi lyhyesti vain toissijaisesti.

82. Direktiivin 2005/85 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohtaa luettaessa on otettava huomioon edellä jo mainittu direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappale, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat välttyä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sisällölliseltä tutkimiselta siinä tapauksessa, että ”voidaan kohtuullisesti olettaa, että toinen valtio – – antaa riittävän suojelun”, erityisesti ”silloin, kun ensimmäinen turvapaikkamaa on myöntänyt hakijalle pakolaisaseman tai muutoin riittävän suojelun ja hakija otetaan takaisin tähän maahan”.

83. Tästä perustelukappaleesta ilmenee kuitenkin selvästi, että vain *maan, joka aiotaan luokitella* hakijan *ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi, myöntämällä* suojelulla voi olla merkitystä sovellettaessa tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen syytä, josta säädetään direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa, kun ne

61 Samaa voidaan tällä hetkellä sanoa direktiivin 33 artiklan 1 kohdasta (ks. tämän direktiivin johdanto-osan 43 perustelukappale, jonka sanamuoto on sama kuin direktiivin 2005/85 johdanto-osan 22 perustelukappaleen). Totean sitä vastoin, että kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta annettavaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä koskevan ehdotuksen (COM/2016/0467 final) 36 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään jäsenvaltioille velvollisuus tutkia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset tämän ehdotuksen 44 artiklassa määriteltyyn ”ensimmäisen turvapaikkamaan” käsitteeseen perustuvan syyn perusteella.

62 UNHCR:n toteuttamasta vertailevasta tutkimuksesta ilmenee myös, että sen lisäksi, ettei Bulgaria ole saattanut direktiivin 2005/85 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohtaa osaksi kansallista oikeutta, se ei ainakaan vuoden 2010 lopussa käytännössä soveltanut ensimmäisen turvapaikkamaan käsitettä, ja että kolmannessa maassa saatua pakolaisasemaa pidettiin pikemminkin perusteena hylätä turvapaikkahakemus aineellisesti kuin synä todeta, että sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, ks. UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, maaliskuu 2010, s. 285, saatavilla internetosoitteessa <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

63 Ks. mm. määräys 22.6.2017, Fondul Proprietatea (C-556/15 ja C-22/16, ei julkaistu, EU:C:2017:494, 20 ja 21 kohta).

luetaan yhdessä. Asia ei voisi olla toisin, koska suoja palauttamista vastaan, joka on osa sen suojelun sisältöä, johon viitataan direktiivin 2005/85 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa, on väistämättä taattava maassa, johon hakija palaa, jos hänet otetaan takaisin sinne, kun katsotaan, että hänen hakemuksensa tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn syyn vuoksi. Vaikka UNRWA:n kaltainen elin voi antaa apua ja tarjota keskeiset palvelut, jotka ovat osittain rinnastettavissa niihin, joita valtion elin tarjoaa kansainvälistä tai humanitaarista suojelua koskevan järjestelmän yhteydessä, se ei kuitenkaan voi taata sen toimialaan kuuluville henkilöille, että jos he omasta tahdostaan riippumattomista syistä lähtevät alueelta, jossa heillä on pysyvä asuinpaikka, kyseisen elimen toiminta-alueelle sijaitsevaan toiseen maahan, heitä ei palauteta tästä maasta alueelle, josta he lähtivät.

84. Direktiivin 2005/85 26 artiklan ensimmäisen kohdan a ja b alakohdan välisen yhteyden perusteella on lisäksi katsottava, että vain suojelu, joka ilmenee siten, että ensimmäisenä turvapaikkamaana pidettävä maa myöntää hakijalle erityisen aseman, jolla ei kylläkään ole pakolaisaseman sisältöä, sellaisena kuin tämä määrittää asiaa koskevissa kansainvälisissä asiakirjoissa, mutta joka suojaa hakijaa tehokkaasti⁶⁴ erityisesti palauttamista vastaan,⁶⁵ voi olla kyseisen direktiivin 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettua ”riittävää suojelua”. On toisin sanoen todettava, että aivan kuten pelkkä hakijan mahdollisuus pyytää pakolaisaseman myöntämistä ja saada se ei riitä siihen, että kyseinen maa voitaisiin luokitella tämän säännöksen a alakohdassa tarkoitetuksi ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi, pelkästään se, että säädetään suojelujärjestelmästä, jonka piiriin hakija voi päästä, jos hänet otetaan takaisin tähän maahan, ei riitä johtamaan tämän säännöksen b alakohdan soveltamiseen ja sallimaan sitä, että direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella katsotaan, että hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat.

85. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ei kuitenkaan ilmene, että Alheto, joka oli ennen Bulgariaan lähtöä kulkenut Jordanian kautta ja oleskellut siellä 23 päivää, saisi tässä massa erityisen aseman, jonka perusteella hän erityisesti saa suojaa mahdolliselta palauttamiselta Gazan alueelle.⁶⁶ Pelkästään se, että Alheto kuuluu henkilöryhmään (UNRWA:han rekisteröidyt palestiinalaispakolaiset), jolla on erityinen kansainvälinen asema, jonka Jordania tunnustaa,⁶⁷ ei riitä perusteeksi direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamiselle, koska niiden ehtojen täytyminen, jotka tässä säännöksessä asetetaan jäsenvaltioiden mahdollisuudelle katsoa, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, on varmistettava hakijan *yksilöllisen tilanteen* perusteella.

64 UNHCR suosittelee, että jäsenvaltioiden, jotka soveltavat ensimmäisen turvapaikkamaan käsitettä, on tulkittava direktiivin 2005/85 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa ja tällä hetkellä direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettua riittävän suojelun käsitettä niin, että sillä tarkoitetaan ”tehokasta ja käytännössä saatavissa olevaa” suojelua, ks. UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, maaliskuu 2010, s. 282 ja 291, saatavilla osoitteessa <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>. Ks. myös UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers Directive, (Lisbon Expert Roundtable, 9 and 10 december 2002)*, helmikuu 2003, saatavilla osoitteessa <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f323d7/lisbon-expert-roundtable-summary-conclusions-concept-effective-protection.html>.

65 Muistutan, että turvapaikanhakijan siirtäminen valtioon, jossa häntä uhkaa palauttaminen hänen alkuperämaahansa, täyttää Geneven yleissopimuksen 33 artiklan vastaisen välillisen palauttamisen tunnusmerkistön. Ensimmäisen turvapaikkamaan on siten tarjottava todelliset takeet tämän periaatteen tehokkaasta noudattamisesta hakijaa kohtaan. Totean tässä yhteydessä, että vaikka Jordania on ottanut vastaan suuren määrän palestiinalaispakolaisia, se ei kuulu Geneven yleissopimuksen allekirjoittajamaihin.

66 Totean tässä yhteydessä, että Human Rights Watch on rekisteröinyt Jordaniassa useita tapauksia, joissa – erityisesti Syyriasta tulleita – palestiinalaispakolaisia on palautettu, tästä ks. Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Jordan*, maaliskuu 2015, saatavilla internetosoitteessa <http://www.refworld.org/docid/556738404.html>, s. 11. Palauttamiskielion periaatteen noudattamisesta Jordaniassa ks. myös Human Rights Watch, *World Report*, 2018, s. 307.

67 Jordania on myöntänyt Gazan alueelta vuonna 1967 poistuneille palestiinalaisille väliaikaisen passin, joka on eräänlainen kulkulupa, joka todistaa henkilön asuvan Jordanian alueella. Väliaikaisen passin toiminnasta ks. A. Tiltnein ja H. Zhangin tutkimus *Progress, challenges, diversity – Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, saatavilla internetosoitteessa https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights_into_the_socio-economic_conditions_of_palestinian_refugees_in_jordan.pdf, s. 32. Tämä tutkimus osoittaa, että Gazan alueelta lähtöisin olevat palestiinalaiset, joilla ei ole Jordanian kansalaisuutta, vaikka heillä on edellä mainittu passi, ovat erittäin köyhiä ja että heidän pääsyään sosiaali-, koulutus- ja terveyspalvelujen piiriin on rajoitettu, ks. erityisesti s. 258 ja sitä seuraavat sivut. UNRWA:han rekisteröinnillä ei näytä olevan merkittävää vaikutusta siihen, ovatko tietyt keskeiset palvelut näiden henkilöiden saatavissa, ks. sairausvakuutuksesta erityisesti s. 99 ja sitä seuraavat sivut.

86. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä ei ole myöskään seikkoja, joiden perusteella voitaisiin todeta, että Alheto voisi Jordaniaan palattuun saada siellä UNRWA:n suojelua ja apua.

87. Muistutan tässä yhteydessä, että UNHCR on joulukuussa 2017 antamissaan suuntaviivoissa, jotka koskevat Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D kohdan soveltamista palestiinalaispakolaisiin,⁶⁸ täsmentänyt, että ”yksikään valtio ei voi varmuudella olettaa, että palestiinalaispakolainen pystyy pääsemään UNRWA:n suojelun tai avun piiriin [tämän elimen] toiminta-alueella, jolla hän ei ole koskaan asunut tai joka on muu kuin se, jolla hän on aikaisemmin asunut”.⁶⁹ UNHCR:n mukaan tällaisen oletaman käyttämisellä ”asetettaisiin hakijalle kohtuuttomia ja ylitsepääsemättömiä esteitä” ja jätettäisiin huomiotta kansainvälisten suhteiden todellisuus, joka perustuu valtioiden suvereniteetin periaatteeseen. Se, että UNRWA:han rekisteröity turvapaikanhakija on saanut tältä toimistolta suojelua ja apua alueella, jossa hänellä oli pysyvä asuinpaikka ennen unioniin tuloa, ei toisin sanoen anna mitään taetta siitä, että hän voi edelleen saada tätä suojelua tai apua UNRWA:n toiminta-alueella olevassa toisessa maassa, johon hänellä ei ole mitään aikaisempia siteitä. Alheton tapauksessa ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä ei mainita mitään sen enempää perhesidettä kuin muuntuyppistä sidettä, joka hänellä olisi Jordaniaan.

88. Katson edellä esitetyn perusteella, että pääasian olosuhteissa ei ole riittäviä takeita siitä, että Alheto saa Jordaniassa UNRWA:n apua, jos hänet otetaan takaisin tähän valtioon, eikä siitä, että hän saa tässä valtiossa direktiivin 2005/85 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettua riittävää suojelua.

89. Tähdennän lopuksi, että vaikka Geneven yleissopimuksessa ei määrätä turvautumisesta toimenpiteisiin, joilla pyritään myöntämään ”suoja muualla” (soveltamalla ensimmäisen turvapaikkamaan tai turvallisen kolmannen maan kaltaisia käsitteitä), eikä myöskään suljeta tätä nimenomaisesti pois, tällaisia toimenpiteitä ei voida pitää yleissopimuksen kanssa yhteensoveltuvina muutoin kuin ehkä siinä määrin, kuin niillä taataan yleissopimuksessa vahvistettujen oikeuksien soveltaminen sen 1 artiklassa esitetyn pakolaisen määritelmän alaisuuteen kuuluviin henkilöihin. Jos kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen toimivaltaisen jäsenvaltion viranomaiset aikovat turvautua ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteeseen, jota tarkoitetaan direktiivin 2005/85 26 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa ja tällä hetkellä direktiivin 2013/32 35 kohdan ensimmäisen kohdan b alakohdassa, niiden on näin ollen varmistuttava tämän maan hakijalle antaman suojan tehokkuudesta erityisesti silloin, kun kyseinen maa on Jordanian tavoin jo vastaanottanut suuren määrän pakolaisia.⁷⁰

F Neljäs ja kuudes ennakkoratkaisukysymys

90. Administrativen sad Sofia-grad kysyy neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan mukaan sallittua, että tuomioistuin, joka käsittelee kannetta päätöksestä, jossa on aineellisesti hylätty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, lausuu ensi kerran i) hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a–c alakohdassa säädettyjen syiden perusteella, vaikka tämän direktiivin 34 artiklan 1 kohdassa säädettyä puhuttelua ei ole suoritettu, ja ii) hakijan palauttamisesta alkuperämaahan tai maahan, jossa hänellä on pysyvä asuinpaikka.

⁶⁸ Mainittu edellä alaviitteessä 16.

⁶⁹ Ks. suuntaviivojen 22 kohdan IV alakohdan k alakohta.

⁷⁰ Jordania on vastaanottanut noin kaksi miljoonaa Palestiinasta paennutta ja sieltä siirrettyä ihmistä. Näiden tilanteesta ks. em. A. Tiltnein ja H. Zhangin tutkimus *Progress, challenges, diversity – Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*.

91. Käsitelmäni mukaan tämä ennakkoratkaisukysymys on edellä 57–63 kohdassa mainituista syistä jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta. Ennakkoratkaisukysymyksen i alakohda on jätettävä tutkimatta myös edellä 76–80 kohdassa esitetyistä syistä.⁷¹

92. Ennakkoratkaisukysymyksen ii alakohdasta totean toissijaisesti vain, että kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tutkittaessa on otettava huomioon riskit, joille hakija altistuu, jos hänet palautetaan alkuperämaahan tai maahan, jossa hänellä oli pysyvä asuinpaikka ennen hakemuksen tekemistä, jotta varmistuttaisiin siitä, täyttyvätkö pakolaisaseman tai kansainvälisen suojeluaseman myöntämisen edellytykset ja noudatetaanko palauttamiskiellon periaatetta. Tästä seuraa, että jos ilmenee, että toimivaltainen viranomais on arvioinut nämä riskit oikein tutkinnassa, jossa on noudatettu direktiivin 2013/32 II luvussa säädettyjä peruseriaatteita ja takeita, pelkästään se, ettei viranomais ole kansainvälisen suojelun epäävissä päätöksessä ottanut kantaa siihen, voidaanko hakija välittömästi poistaa asianomaisen jäsenvaltion alueelta palautettavaksi alkuperämaahan tai pysyvän asuinpaikan maahan, ei ole sellainen laiminlyönti, joka voisi johtaa päätöksen kumoamiseen. Päätöksestä nostettua kannetta käsittelevä tuomioistuim voi sille direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan mukaisesti annetun toimivallan alalla lausua tästä seikasta ensi kerran, jos se pitää sitä tarpeellisena. On selvää, että palauttamiskiellon periaatteen noudattamisen takaamiseksi toimivaltaisen hallintoviranomaisen on joka tapauksessa otettava huomioon hakijan tilanne, kun päätetään hänen poistamisestaan ja ennen kuin poistaminen pannaan täytäntöön.

93. Kuudennella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuim kysyy unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, mikä toimivalta kansainvälisen suojelun epäävstä päätöksestä nostettua kannetta käsittelevällä tuomioistuimella on direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan nojalla, ja erityisesti, onko tällaisen tuomioistuimen rajoitettava valvomaan vain riitautetun päätöksen laillisuutta vai voiko se lausua hakijan tarpeesta saada kansainvälistä suojelua, vaikka kansallisen oikeuden mukaan tällaista suojelua voidaan myöntää vain hallintoviranomaisen päätöksellä.

94. Myös tämä ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta edellä 57–63 kohdassa esiin tuoduista syistä. Aineellisen kysymyksen osalta viitataan siihen, mitä tämän ratkaisuehdotuksen 74 ja 75 kohdassa on todettu toissijaisesti.

IV Ratkaisuehdotus

95. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuim jättää Administrativen sad Sofia-gradin kolmannen, neljännen, viidennen ja kuudennen ennakkoratkaisukysymyksen tutkimatta ja vastaa ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

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 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/95/EU on tulkittava siten, että UNRWA:han rekisteröidyn Palestiinasta lähtöisin olevan kansalaisuudettoman henkilön, jonka pysyvä asuinpaikka ennen unioniin saapumista oli tämän elimen toimialueella, tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tutkittava tämän direktiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännösten perusteella.

⁷¹ Huolimatta siitä, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan pyynnön tekstiosassa on viitattu direktiivin 2013/32 38 artiklassa tarkoitettuun turvallisen kolmannen maan käsitteeseen, neljännen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodosta ei ilmene, että Administrativen sad Sofia-grad olisi aikonut kysyä unionin tuomioistuimelta myös direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetystä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen syystä.

Direktiivin 2011/95 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan toinen virke sisältää riittävän täsmällisen ja ehdottoman säännöksen, jotta asianomaiset henkilöt voivat vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa. Se, ettei asianosainen ole oikeudenkäynnissä vedonnut unionin oikeuden säännökseen, jolla on välitön oikeusvaikutus, ei estä kansallista tuomioistuinta soveltamasta sitä suoraan, jos se pitää tätä tarpeellisena.