



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
MELCHIOR WATHELET  
25 päivänä heinäkuuta 2018<sup>1</sup>

**Yhdistetyt asiat C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17**

**Bashar Ibrahim (C-297/17),  
Mahmud Ibrahim (C-318/17),  
Fadwa Ibrahim (C-318/17),  
Bushra Ibrahim (C-318/17),  
Mohammad Ibrahim, lakimääräisinä edustajinaan Fadwa ja Mahmud Ibrahim (C-318/17),  
Ahmad Ibrahim, lakimääräisinä edustajinaan Fadwa ja Mahmud Ibrahim (C-318/17),  
Nisreen Sharqawi (C-319/17),  
Yazan Fattayrji, lakimääräisenä edustajanaan Nisreen Sharqawi (C-319/17), ja  
Hosam Fattayrji, lakimääräisenä edustajanaan Nisreen Sharqawi (C-319/17)**  
vastaan  
**Saksan liittotasavalta  
ja  
Saksan liittotasavalta  
vastaan  
Taus Magamadov (C-438/17)**

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyynnö – Direktiivi 2013/32/EU – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevat yhteiset menettelyt – 52 artikla – Direktiivin ajallinen soveltamisala – 33 artiklan 2 kohdan a alakohta –

Turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättäminen sen perusteella, että toisessa jäsenvaltiossa on jo myönnetty toissijaista suojelua – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 ja 18 artikla – Kyseisen toisen jäsenvaltion turvapaikkamenettelyn systemiset puutteet – Direktiivi 2011/95/EU – 20 artikla ja sitä seuraavat artikkelit – Toissijaista suojelua saavien henkilöiden elinolosuhteet viimeksi mainitussa valtiossa – Todellinen ja todettu epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riski

1. Asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esitetyt ennakkoratkaisupyynnöt koskevat yhtäältä kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU<sup>2</sup> 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 52 artiklan 1 kohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 4 artiklan tulkintaa ja toisaalta vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelymiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU<sup>3</sup> 20 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen tulkintaa.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 EUVL 2013, L 180, s. 60.

3 EUVL 2011, L 337, s. 9.

2. Ennakkoratkaisupyynnöt on esitetty kolmessa asiassa, joissa vastapuolina ovat yhtäältä Bashar Ibrahim (asia C-297/17), Mahmud Ibrahim, Fadwa Ibrahim, Bushra Ibrahim ja alaikäiset lapset Mohammad ja Ahmad Ibrahim (asia C-318/17) sekä Nisreen Sharqawi ja hänen alaikäiset lapsensa Yazan ja Hosam Fattayrji (asia C-319/17), jotka ovat Syyriassa asuneita kansalaisuudettomia palestiinalaisia turvapaikanhakijoita, ja toisaalta Saksan liittotasavalta ja jotka koskevat Bundesamt für Migration und Flüchtlingen (liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto, Saksa; jäljempänä Bundesamt) päätöksiä, joissa näiltä henkilöiltä on evätty oikeus turvapaikkaan sen perusteella, että he ovat tulleet turvallisesta kolmannesta maasta.

3. Asiassa C-438/17 esitetty ennakkoratkaisupyynnö koskee direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 52 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

4. Tämä ennakkoratkaisupyynnö on esitetty asiassa, jossa vastapuolina ovat Saksan liittotasavalta ja Puolassa asunut turvapaikkaa hakeva Venäjän kansalainen Taus Magamadov, joka on oman ilmoituksensa mukaan tsetšeeni, ja joka koskee Bundesamtin päätöstä, jossa häneltä on evätty oikeus turvapaikkaan sen perusteella, että hän on tullut turvallisesta kolmannesta maasta.

## **I Asioita koskevat oikeussäännöt**

### ***A Kansainvälinen oikeus***

#### *1 Geneven yleissopimus*

5. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin 28.7.1951 Genevessä<sup>4</sup> ja joka tuli voimaan 22.4.1954, sellaisena kuin se on täydennettynä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tehtiin New Yorkissa 31.1.1967 ja joka tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus), 21 artiklassa, jonka otsikko on ”Asunnot”, määrätään seuraavaa:

”Mitä asuntoihin tulee, on sopimusvaltioiden, sikäli kuin asiassa on määräyksiä laeissa tai asetuksissa tai muuten on julkisten viranomaisten valvonnan alainen, myönnettävä alueillaan laillisesti oleskeleville pakolaisille niin edullinen kohtelu kuin mahdollista ja joka tapauksessa vähintään yhtä edullinen kohtelu kuin yleensä samojen olosuhteiden vallitessa myönnetään ulkomaalaisille.”

#### *2 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus*

6. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Kidutuksen kieltö”, määrätään seuraavaa:

”Ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.”

<sup>4</sup> Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 50, nro 2545 (1954).

## ***B Unionin oikeus***

### *1 Perusoikeuskirja*

7. Perusoikeuskirjan 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Ihmisarvo”, määrätään seuraavaa:

”Ihmisarvo on loukkaamaton. Sitä on kunnioitettava ja suojeltava.”

8. Perusoikeuskirjan 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltö”, määrätään seuraavaa:

”Ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.”

Perusoikeuskirjan 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus turvapaikkaan”, määrätään seuraavaa:

”Oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen – – mukaisesti.”

9. Perusoikeuskirjan 51 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja noudattaen.”

10. Perusoikeuskirjan 52 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuus ja tulkinta”, 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa] taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.”

### *2 Direktiivi 2013/32*

11. Direktiivin 2013/32 33 artiklassa, jonka otsikko on ”Hakemukset, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset”, säädetään seuraavaa:

”1. Niiden tapausten lisäksi, joissa hakemusta ei asetuksen (EU) N:o 604/2013 mukaisesti tutkita, jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, kun hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset tämän artiklan mukaisesti.

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

a) toinen jäsenvaltio on myöntänyt kansainvälistä suojelua;

– –”

12. Direktiivin 40 artiklassa, jonka otsikko on ”Myöhempi hakemus”, säädetään seuraavaa:

” – –

2. – – kansainvälistä suojelua koskeva myöhempi hakemus tutkitaan ensin alustavasti sen toteamiseksi, onko ilmennyt tai onko hakija esittänyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

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

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

– –”

13. Direktiivin 51 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava 1–30 artiklan, 31 artiklan 1, 2 ja 6–9 kohdan, 32–46, 49 ja 50 artiklan sekä liitteen I noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 20 päivänä heinäkuuta 2015. Niiden on viipymättä toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.”

14. Direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on sovellettava 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä 20 päivän heinäkuuta 2015 jälkeen tai aiemmin jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja mainitun päivän jälkeen tai aiemmin aloitettuihin kansainvälisen suojelun poistamista koskeviin menettelyihin. Ennen 20 päivää heinäkuuta 2015 jätettyihin hakemuksiin ja ennen mainittua päivää aloitettuihin pakolaisaseman poistamista koskeviin menettelyihin on sovellettava [pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston] direktiivin 2005/85/EY<sup>[5]</sup> nojalla annettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.”

### *C Saksan oikeus*

15. Turvapaikkalain (Asylgesetz), joka on annettu 2.9.2008, sellaisena kuin se on muutettuna 31.7.2016 annetulla kotouttamislalla (Integrationsgesetz; BGBl. I, s. 1939), 29 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Turvapaikkahakemusta ei oteta tutkittavaksi, jos

1. toinen valtio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä

<sup>5</sup> EUVL 2005, L 326, s. 13.

- a) [Dublin III -]asetuksen<sup>[6]</sup> nojalla tai
  - b) muiden Euroopan unionin tai kansainvälisen sopimuksen sääntöjen nojalla,
2. toinen Euroopan unionin jäsenvaltio on jo myöntänyt ulkomaalaiselle 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua kansainvälistä suojelua – –.”
16. Turvapaikkalain 77 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa tarkoitetuissa riita-asioissa tuomioistuin ottaa huomioon hakijan tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen sillä hetkellä, kun viimeisin suullinen käsittely pidettiin; jos päätöstä ei ole edeltänyt suullinen käsittely, ratkaisevana pidetään hakijan tilannetta sillä hetkellä, kun päätös tehdään. – –”

## II Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

### A Asiat C-297/17, C-318/17 ja C-319/17

17. Asian C-297/17<sup>7</sup> valittaja Bashar Ibrahim on Mahmud Ibrahimin ja Fadwa Ibrahimin poika ja niiden kolmen muun valittajan<sup>8</sup> veli, jotka ovat vanhempiensa tavoin valittajina asiassa C-318/17.

18. Pääasioiden valittajat ovat lähteneet Syyriasta vuonna 2012 ja saapuneet Bulgariaan, jossa heille myönnettiin toissijaista suojelua 26.2. ja 7.5.2013 tehdyillä päätöksillä. Marraskuussa 2013 he jatkoivat matkaansa Romanian, Unkarin ja Itävallan kautta Saksaan, jossa he tekivät 29.11.2013 uuden turvapaikkahakemuksen.

19. Bundesamt osoitti 22.1.2014 Bulgarian kansalliselle viranomaiselle kyseisiä henkilöitä koskevia takaisinottoopyyntöjä. Tämä viranomainen hylkäsi pyynnöt 28.1. ja 10.2.2014 päivätyillä kirjeillä sen perusteella, että asioiden C-297/17 ja C-318/17 pääasioiden valittajille Bulgariassa jo myönnetyn toissijaisen suojelun vuoksi tässä tapauksessa ei voida soveltaa Dublin III -asetuksen mukaista takaisinottojärjestelmää. Lisäksi toimivaltainen Bulgarian viranomainen on paikallinen rajavartiosto.

20. Bundesamt eväsi 27.2. ja 19.3.2014 antamallaan päätöksillä asioiden C-297/17 ja C-318/17 pääasioiden valittajilta oikeuden turvapaikkaan heidän hakemuksiaan sisällöllisesti tutkimatta sen perusteella, että he olivat tulleet turvallisesta kolmannesta maasta, ja määräsi heidät poistettaviksi Bulgariaan.

21. Verwaltungsgericht (hallintotuomioistuin, Saksa) hylkäsi näistä päätöksistä nostetut kanteet 20.5. ja 22.7.2014 antamallaan tuomioilla.

6 Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31). Ks. myös niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 (EUVL 2003, L 50, s. 1; jäljempänä Dublin II -asetus).

7 Asian C-319/17 tosiseikat vastaavat olennaisilta osin ennakkoratkaisupyynnön C-297/17 tosiseikkoja. Sen perustelut ja ennakkoratkaisukysymykset ovat lisäksi samat kuin ennakkoratkaisupyynnön C-297/17.

8 Bushra, Mohammad ja Ahmad Ibrahim.

22. Oberverwaltungsgericht (osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa) kumosi 18.2.2016 antamallaan tuomioilla määräykset valittajien poistamisesta maasta Bulgariaan mutta hylkäsi vaatimukset muilta osin. Tämän tuomioistuimen mukaan asioiden C-297/17 ja C-318/17 pääasioiden valittajilta oli perustellusti evätty oikeus turvapaikkaan Saksassa, koska he olivat tulleet Saksaan turvallisesta kolmannesta maasta. Määräykset henkilöiden poistamisesta maasta Bulgariaan olivat kuitenkin lainvastaisia, koska ei ollut näytetty toteen, että Bulgarian tasavalta oli edelleen valmis ottamaan asioiden C-297/17 ja C-318/17 pääasioiden valittajat vastaan.

23. Nämä valittajat tekivät päätöksistä, joissa heidän vaatimuksensa oli hylätty osittain, Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa). He väittävät erityisesti, että Dublin III -asetuksella käyttöön otettua järjestelmää sovelletaan edelleen toissijaisen suojelun myöntämisen jälkeen. Bundesamt katsoo sitä vastoin, että turvapaikkalain 29 §:n 1 momentin 2 kohdasta, jonka sisältö vastaa direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan sisältöä, seuraa, että turvapaikkahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat tällä hetkellä.

24. Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht päätti lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1) Onko direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan siirtymäsäännös sellaisen kansallisen säännösten soveltamisen esteenä, jossa säädetään saatettaessa direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annettu – sen edeltäjäsäännöksessä annettu verrattuna laajennettu – toimivalta osaksi kansallista lainsäädäntöä, että kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos toinen jäsenvaltio on myöntänyt hakijalle toissijaista suojelua, mikäli kansallista säännöstöä on kansallisen siirtymäsäännösten puuttuessa sovellettava myös ennen 20.7.2015 tehtyihin hakemuksiin?

Sallitaanko direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan siirtymäsäännöksessä jäsenvaltioiden erityisesti saattaa direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annettu laajennettu toimivalta osaksi kansallista lainsäädäntöä taannehtivasti sillä seurauksella, että tutkittavaksi ottamisen edellytysten katsotaan puuttuvan myös turvapaikkahakemuksilta, jotka on jätetty ennen tämän laajennetun toimivallan saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä mutta joista ei ollut vielä tehty lainvoimaista päätöstä, kun toimivalta saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä?

2) Annetaanko direktiivin 2013/32 33 artiklassa jäsenvaltioille oikeus valita, jätetäänkö turvapaikkahakemus tutkimatta sen perusteella, että kansainvälinen vastuu on jollain muulla (Dublin-asetus), vai direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, estääkö unionin oikeus sen, että saatettaessa direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annettu toimivalta osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltio jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta sen perusteella, että toinen jäsenvaltio on myöntänyt hakijalle toissijaista suojelua, jos

a) hakija hakee toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn toissijaisen suojelun vahventamista (pakolaisaseman myöntämistä) ja toisessa jäsenvaltiossa oli ja edelleen on turvapaikkamenettelyssä systeemiä puutteita,

b) kansainvälisen suojelun järjestelyt eli toissijaiseen suojeluun oikeutettujen elinolot toisessa jäsenvaltiossa, joka on jo myöntänyt hakijalle toissijaista suojelua,

– ovat perusoikeuskirjan 4 artiklan tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisia tai



- eivät ole direktiivin 2011/95/20 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen vaatimusten mukaisia, mutta niillä ei kuitenkaan rikota perusoikeuskirjan 4 artiklaa tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa?
- 4) Jos kolmannen kysymyksen b kohtaan vastataan myöntävästi, onko näin myös, jos toissijaista suojelua saaville ei myönnetä mitään toimeentuloetuuksia tai niitä myönnetään huomattavasti vähemmän kuin muissa jäsenvaltioissa, mutta heitä ei kuitenkaan kohdella tältä osin toisin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisia?
- 5) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:
  - a) Sovelletaanko Dublin III -asetusta kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevassa menettelyssä, jos turvapaikkahakemus on jätetty ennen 1.1.2014 mutta takaisinotto pyyntö on esitetty vasta 1.1.2014 jälkeen ja hakija on jo saanut (helmikuussa 2013) toissijaista suojelua pyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa?
  - b) Ilmeneekö Dublin-säännöksistä – kirjoittamaton – hakemuksen käsittelyvastuun siirto hakijan takaisinottoa pyytävälle jäsenvaltiolle, jos pyynnön vastaanottanut vastuussa oleva jäsenvaltio on hylännyt Dublin-säännösten mukaisesti määräajassa tehdyn takaisinotto pyynnön ja on viitannut niiden sijaan valtioiden väliseen takaisinottosopimukseen?”

## **B Asia C-438/17**

25. Taus Magamadov haki vuonna 2007 turvapaikkaa Puolasta, jossa hänelle myönnettiin 13.10.2008 annetulla päätöksellä toissijainen suojelu. Kesäkuussa 2012 hän tuli puolisonsa ja lapsensa kanssa Saksaan, jossa hän haki turvapaikkaa 19.6.2012.
26. Bundesamt osoitti 13.2.2013 takaisinotto pyynnön Puolan viranomaisille, jotka ilmoittivat 18.2.2013 olevansa valmiita ottamaan Magamadovin ja hänen perheensä takaisin.
27. Bundesamt katsoi 13.3.2013 antamassaan päätöksessä hakemusten sisältöä tutkimatta, että Magamadovin ja hänen perheenjäsentensä hakemuksilta puuttuivat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, koska Puolan tasavalta oli näiden hakemusten käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, ja määräsi heidät siirrettäviksi Puolaan. Koska siirto ei Magamadovin puolison terveysongelmien vuoksi tapahtunut asetetussa määräajassa, Bundesamt peruutti 13.3.2013 antamansa päätöksen 24.9.2013 antamallaan päätöksellä sen perusteella, että Saksan liittotasavallasta oli määräajan päättymisen vuoksi tullut hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.
28. Bundesamt epäsi 23.6.2014 antamallaan päätöksellä pääasian vastapuolelta kansainvälisen suojelun ja turvapaikkaoikeuden sillä perusteella, että hän oli tullut Puolasta, ja määräsi hänet poistettavaksi tähän jäsenvaltioon.
29. Verwaltungsgericht hylkäsi tästä päätöksestä nostetun kanteen 19.5.2015 antamallaan tuomiolla.
30. Oberverwaltungsgericht kumosi 21.4.2016 antamallaan tuomiolla Bundesamtin 23.6.2014 antaman päätöksen.
31. Oberverwaltungsgericht katsoi, että Saksan perustuslain (Grundgesetz) 16a §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettyä sääntöä, jonka mukaan turvapaikkaoikeutta ei ole myönnettävä turvallisesta maasta tulleelle ulkomaan kansalaiselle, ei voitu soveltaa pääasiaan sen poikkeuksen vuoksi, josta säädetään turvapaikkalain 26a §:n 1 momentin kolmannen virkkeen 2 kohdassa, jonka mukaan turvallisen kolmannen maan sääntöä ei sovelleta, kun – kuten tässä tapauksessa – Saksan liittotasavallasta on unionin oikeuden perusteella tullut hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva

jäsenvaltio. Koska pääasian kohteena oleva turvapaikkahakemus oli jätetty ennen 20.7.2015, asiaan sovelletaan direktiiviä 2005/85. Tämän direktiivin 25 artiklan 2 kohdassa kuitenkin sallitaan turvapaikkahakemuksen hylkääminen ilman sen sisällön tutkimista vain, jos toinen jäsenvaltio on tunnustanut kyseisen henkilön pakolaiseksi.

32. Saksan liittotasavalta teki tästä tuomiosta Revision-valituksen Bundesverwaltungsgerichtiin. Se väittää erityisesti, että turvapaikkalain 29 §:n 1 momentin 2 kohdasta, jonka sisältö vastaa direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan sisältöä, seuraa, että pääasian kohteena olevan turvapaikkahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, koska pääasian vastapuolelle on myönnetty kansainvälistä suojelua Puolassa.

33. Magamadov katsoo, ettei hänen 19.6.2012 jättämänsä turvapaikkahakemusta ole jätettävä tutkimatta, koska Puolan tasavalta ei ole myöntänyt hänelle pakolaisasemaa vaan vain toissijaista suojelua.

34. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Bundesamtin 23.6.2014 antama päätös on annettu ennen direktiivin 2013/32 voimaantuloa ja että pääasian kohteena oleviin tosiseikkoihin sovelletaan Dublin II -asetusta eikä Dublin III -asetusta.

35. Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan siirtymäsäännös sellaisen kansallisen säännösten soveltamisen esteenä, jossa säädetään saatettaessa direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annettu – sen edeltäjäsäännöksessä annettuun verrattuna laajennettu – toimivalta osaksi kansallista lainsäädäntöä, että kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos toinen jäsenvaltio on myöntänyt hakijalle toissijaista suojelua, mikäli kansallista säännöstöä on kansallisen siirtymäsäännösten puuttuessa sovellettava myös ennen 20.7.2015 tehtyihin hakemuksiin?

Onko näin joka tapauksessa silloin, kun turvapaikkahakemus kuuluu [Dublin III -asetuksen] 49 artiklan mukaan vielä täysin [Dublin II -asetuksen] soveltamisalaan?

2) Sallitaanko direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan siirtymäsäännöksessä jäsenvaltioiden erityisesti saattaa direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annettu laajennettu toimivalta osaksi kansallista lainsäädäntöä taannehtivasti sillä seurauksella, että tutkittavaksi ottamisen edellytysten katsotaan puuttuvan myös turvapaikkahakemuksilta, jotka on jätetty ennen direktiivin 2013/32 voimaantuloa ja ennen tämän laajennetun toimivallan saattamista osaksi kansallista oikeutta mutta joista ei ollut vielä tehty lainvoimaista päätöstä, kun toimivalta saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä?”

### **III Asioiden käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa**

36. Unionin tuomioistuimen presidentin 9.6.2017 antamalla päätöksellä asiat C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 yhdistettiin asian käsittelyn kirjallista ja suullista vaihetta sekä tuomion antamista varten; näiden kolmen asian ennakkoratkaisukysymykset ovat samanlaiset.

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt unionin tuomioistuinta käsittelemään asiat nopeutetussa menettelyssä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Unionin tuomioistuimen presidentti päätti 14.7.2017, ettei pyyntöön ollut aihetta suostua.



38. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on myös pyytänyt unionin tuomioistuinta käsittelemään asian C-438/17 nopeutetussa menettelyssä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Unionin tuomioistuimen presidentti päätti 19.9.2017, ettei pyyntöä ollut aihetta hyväksyä.

39. Unionin tuomioistuimen 30.1.2018 antamalla päätöksellä asiat C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17 yhdistettiin asian käsittelyn suullista vaihetta ja tuomion antamista varten.

40. Asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasioiden valittajat, Saksan, Ranskan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio.

41. Asiassa C-438/17 kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Saksan, Puolan ja Unkarin hallitukset sekä komissio.

42. Asiassa C-163/17 ja yhdistetyissä asioissa C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17 8.5.2018 pidetyssä yhteisessä istunnossa suullisia huomautuksia esittivät pääasioiden valittajat ja vastapuoli, Bundesamt, Saksan, Belgian, Italian, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio.

#### IV Asioiden tarkastelu

##### *A Asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys ja asiassa C-438/17 esitetty kaksi ennakkoratkaisukysymystä*

43. Asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys ja asiassa C-438/17 esitetyt kaksi ennakkoratkaisukysymystä koskevat direktiivissä 2013/32 olevan siirtymäsäännöksen eli sen 52 artiklan ensimmäisen kohdan tulkintaa. Niillä pyritään selvittämään pääasiallisesti, kumpaa direktiiveistä 2013/32 ja 2005/85 sovelletaan asioiden C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 pääasioiden valittajien 29.11.2013 jättämään turvapaikkahakemukseen ja asian C-438/17 pääasian vastapuolen 19.6.2012 jättämään turvapaikkahakemukseen.<sup>9</sup>

44. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan turvapaikkalain 29 §:n 1 momentin 2 kohdasta, jolla direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdasta saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, seuraa, että turvapaikkahakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos toinen unionin jäsenvaltio on jo myöntänyt ulkomaan kansalaiselle kansainvälistä suojelua. Se toteaa lisäksi, että turvapaikkalain 77 §:n 1 momentissa ”itsessään vaaditaan soveltamaan turvapaikkalain 29 §:n 1 momentin 2 kohtaa ennen tämän voimaantuloa jätettyihin hakemuksiin, jollei näistä ole vielä tehty lainvoimaista päätöstä. Asianomaisten luottamus aikaisemman oikeustilan pysyvyyteen on jaoston käsityksen mukaan vähemmän tärkeä kuin uudelle säännöstölle asetettu tavoite estää direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti edelleen liikkuminen suojelun saamisen jälkeen” (ks. asian C-297/17 ennakkoratkaisupyyntö 20 kohta).

<sup>9</sup> Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että ”unionin lainsäätäjä on direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa nimittäin laajentanut jo aiemmin direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemus tutkimatta, jos toinen jäsenvaltio on myöntänyt pakolaisaseman, siten, että jäsenvaltiot saavat nyt katsoa turvapaikkahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuvan myös siinä tapauksessa, että toinen jäsenvaltio on myöntänyt toissijaista suojelua” (ks. asian C-297/17 ennakkoratkaisupyyntö 15 kohta). Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on 8.5.2018 pidetyssä yhteisessä istunnossa kiistänyt tulkinnan, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan a alakohdasta. Se on väittänyt erityisesti, että direktiivin 2005/85 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että mikäli jäsenvaltio käyttää yhteistä menettelyä turvapaikkahakemusten ja toissijaista suojelua koskevien hakemusten käsittelyyn, sen on sovellettava tätä direktiiviä koko menettelyn ajan. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on tässä tilanteessa väittänyt, että direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan a alakohdasta on tulkittava siten, että jäsenvaltio voi katsoa turvapaikkahakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos toinen jäsenvaltio on myöntänyt toissijaista suojelua. En yhdy tähän tulkintaan. Katson, että sen lisäksi, että direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan a alakohdassa viitataan nimenomaisesti pakolaisasemaan, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sekoittaa menettelyn, jossa myönnetään pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema jäsenvaltioissa, pakolaisasemaan tai toissijaiseen suojeluasemaan.

45. On todettava, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta eli pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos toinen jäsenvaltio on myöntänyt kansainvälistä suojelua.<sup>10</sup>

46. Sitä vastoin direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan<sup>11</sup> jäsenvaltiot saattoivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuvan, jos toinen jäsenvaltio oli myöntänyt *pakolaisaseman*. Tästä säännöksestä seurasi näin ollen, ettei pakolaisasemaa koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten voitu katsoa puuttuvan, jos toinen jäsenvaltio oli myöntänyt toissijaisen suojeluaseman.<sup>12</sup>

47. Tästä seuraa, että näiden kahden säännöksen ulottuvuuden välillä on selvä ja ilmeinen ero, koska jäsenvaltioilla on direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla laajemmat valtuudet jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkimatta kuin direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.<sup>13</sup> Siltä osin kuin on kysymys kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä, on näin ollen tärkeää tietää, kumpaa näistä direktiiveistä sovelletaan pääasioihin.

48. Direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään tältä osin, että jäsenvaltioiden on sovellettava kansallisia säännöksiä, joilla muun muassa direktiivin 33 artikla saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, 20 päivän heinäkuuta 2015 *jälkeen*<sup>14</sup> *"tai aiemmin"* jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja mainitun päivän jälkeen tai aiemmin aloitettuihin kansainvälisen suojelun poistamista koskeviin menettelyihin.

49. Direktiivin 2013/32 esitöistä ilmenee, että neuvosto on ensimmäisessä käsittelyssä<sup>15</sup> lisännyt direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisen virkkeen loppuun ilmaisun *"tai aiemmin"*, jota ei ollut komission ehdotuksen (KOM(2009) 554) sanamuodossa.

50. Tämä lisäys on johtanut nyt käsiteltäviin ennakkoratkaisupyyntöihin. On todettava, että tämä säännös on klassinen esimerkki huonosta säädösten laadinnasta tai päättämättömyydestä, joka on johtanut useisiin kanteisiin ja merkinnyt siten huomattavaa resurssien tuhlausta sekä kansallisella että Euroopan tasolla ja lisäksi aiheuttanut hankaluuksia – vaikka vain määräaikaisten osalta – kyseisille henkilöille, joilla on jo muitakin vaikeuksia.

10 Tuomion 17.3.2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188) 43 kohdan mukaan direktiivin 2013/32 33 artiklalla "pyritään keventämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuutta siten, että siinä määritellään tapaukset, joissa hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten katsotaan puuttuvan". Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittu tutkimatta jättämisen peruste mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten sisältöä tutkimatta jättää ne tutkimatta.

11 Direktiivi 2005/85 on kumottu 21.7.2015 alkaen direktiivin 2013/32 53 artiklalla.

12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että vaikka turvapaikkalain 29 §:n 1 momentin 2 kohta täyttää direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetty vaatimukset, se on tältä osin "yhteensoveltumaton" direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan "jäsenvaltiot voivat katsoa turvapaikkahakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset – –, jos – – toinen jäsenvaltio on myöntänyt pakolaisaseman".

13 Puolan hallitus väittää, että näiden kahden säännöksen eli direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan a alakohdan vertailusta ilmenee nimenomaisesti, että direktiivillä 2013/32 on laajennettu niiden valtuuksien alaa, joita jäsenvaltiolla on katsoakseen, että hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Se toteaa, että tällä hetkellä hakemus voidaan jättää tutkimatta paitsi silloin, kun hakijalle on myönnetty pakolaisasema toisessa jäsenvaltiossa, myös silloin, kun hän saa siellä toissijaista suojelua. Puolan hallituksen mukaan direktiivin 2005/85 nojalla hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten voitiin sitä vastoin katsoa puuttuvan vain, jos hakijalle oli myönnetty pakolaisasema toisessa jäsenvaltiossa.

14 On huomautettava, että direktiivin 2013/32 51 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin 33 artikla oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 20.7.2015. Lisäksi tämän direktiivin 53 artiklan mukaan direktiivi 2005/85 kumottiin 21 päivästä heinäkuuta 2015. Pääasioissa toissijainen suojelu oli myönnetty ja pakolaisasemaa koskevat hakemukset oli jätetty ennen 20 päivää heinäkuuta 2015.

15 Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu) neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä vahvistaman kannan (EU) N:o 7/2013 (EUVL 2013, C 179 E, s. 27) 52 artikla.

51. Direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäinen virke olisi nimittäin täysin selvä ilman tätä ilmaisuja, ja 20.7.2015 olisi ainoa merkityksellinen päivämäärä ratkaistaessa, kumpaa direktiiviä sovelletaan. On lisäksi kysyttävä, miksi tarvitsee säilyttää ilmaisu ”20 päivän heinäkuuta 2015 jälkeen”, jos tarkoitetaan myös ennen tätä päivämäärää jätettyjä hakemuksia.

52. Sen ratkaisemiseksi, onko päivämäärä 20.7.2015 edelleen merkityksellinen direktiivin 2013/32 ajallisen soveltamisalan määrittämiseksi, katson Puolan hallituksen ja komission huomautusten mukaisesti, että direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäinen kohta on luettava kokonaisuutena.

53. Direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen mukaan *ennen* 20 päivää heinäkuuta 2015 jätettyihin hakemuksiin ja *ennen* mainittua päivää aloitettuihin pakolaisaseman poistamista koskeviin menettelyihin on sovellettava direktiivin 2005/85 nojalla annettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

54. Tästä täysin selvästä ja pakottavasta säännöksestä seuraa, että pääasioiden valittajien ja vastapuolen turvapaikkahakemuksiin, jotka on kaikki jätetty ennen 20 päivää heinäkuuta 2015, on sovellettava direktiivin 2005/85 nojalla annettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.<sup>16</sup> Jos direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisen virkkeen lopussa olevaa ilmaisu ”tai aiemmin” olisi tulkittava niin, että sillä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa ennen 20 päivää heinäkuuta 2015 jätettyihin hakemuksiin kansallisia säännöksiä, joilla direktiivi 2013/32 on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, tällainen tulkinta olisi täysin vastoin direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan toista virkettä ja vääristäisi sen selvän merkityssisällön.

55. En ymmärrä, miksi pitäisi ”uhrata” direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen selvä merkityssisältö, jotta annettaisiin merkityssisältö ilmaisulle ”tai aiemmin”, joka on tehnyt saman kohdan ensimmäisestä virkkeestä epäselvän ja jopa ristiriitaisen. Koska direktiivi 2013/32 on käsiteltävänä olevan kohdan osalta rajoittavampi kuin direktiivi 2005/85, komission väitettä, jonka mukaan direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäinen virke mahdollistaa turvapaikanhakijalle edullisempien tämän direktiivin säännösten taannehtivan soveltamisen,<sup>17</sup> ei ole edes tutkittava.

56. Direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisen virkkeen ainoa looginen tulkinta on näin ollen se, että 20.7.2015 heinäkuuta *jälkeen* jätettyihin hakemuksiin ja tämän päivän *jälkeen* aloitettuihin pakolaisaseman poistamista koskeviin menettelyihin on sovellettava lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka on annettu direktiivin 2013/32 saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

<sup>16</sup> Direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen pakottavuuden vuoksi turvapaikkalain 77 §:n 1 momentin kaltaisilla kansallisilla säännöksillä ei voida määrittää direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja direktiivin 2005/85 25 artiklan 2 kohdan a alakohdan ajallista soveltamisalaa.

<sup>17</sup> Komissio katsoo, että direktiivin 2013/32 säännöksiä ja kansallisia toimenpiteitä, joilla se on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, voidaan soveltaa ennen 20 päivää heinäkuuta 2015 jätettyihin hakemuksiin vain, jos ne ovat turvapaikanhakijalle edullisempia kuin direktiivin 2005/85 säännökset ja jos ne siis olivat tämän vuoksi direktiivin 2005/85 5 artiklassa säädetyn suotuisamman kohtelun periaatteen mukaisia. Komission mukaan ilmaisulla ”tai aiemmin” voi siis olla käytännön merkitystä vain näissä tapauksissa. Magamadovin (C-438/17) asianajaja on 8.5.2018 pidetyssä istunnossa todennut, että ilmaisulla ”tai aiemmin” tarkoitettiin direktiivin 2013/32 ennenaikaista saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä.

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy asiassa C-438/17 esittämällään ensimmäisellä kysymyksellä myös, onko sillä, että tämän asian pääasian vastapuolen kesäkuussa 2012 jättämä turvapaikkahakemus kuuluu vielä täysin Dublin II -asetuksen soveltamisalaan,<sup>18</sup> merkitystä direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäistä virkettä tulkittaessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo nimittäin, että Dublin II -asetuksen sovellettavuus tähän asiaan voi olla esteenä sen kansallisen säännöksen<sup>19</sup> taannehtivalle soveltamiselle, joka on annettu pantaessa täytäntöön tämän direktiivin 33 artiklan 2 momentin a alakohdassa annettua laajempaa toimivaltaa.<sup>20</sup>

58. Koska tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohdassa olevasta vastauksestani ilmenee, ettei direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohtaa sovelleta ennen 20.7.2015, jolloin Dublin III -asetus oli jo voimassa, kysymys siitä, onko Dublin II -asetus esteenä sen kansallisen säännön taannehtivalle soveltamiselle, joka on annettu direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annettua laajempaa toimivaltaa täytäntöön pantaessa, ei aktualisoidu.

59. Asiassa C-438/17 esittämällään toisella kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, sallitaanko direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisessä kohdassa, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annettu laajennettu toimivalta pannaan täytäntöön taannehtivasti sellaisten turvapaikkahakemusten osalta, joista ei ollut vielä tehty päätöstä tämän täytäntöönpanon ajankohtana ja jotka oli jo jätetty ennen direktiivin 2013/32 voimaantuloa.<sup>21</sup>

60. Koska tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohdassa olevasta vastauksestani ilmenee, ettei direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohtaa sovelleta ennen 20.7.2015, kysymys siitä, sallitaanko direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisessä virkkeessä, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa annettu laajennettu toimivalta pannaan täytäntöön taannehtivasti sellaisten turvapaikkahakemusten osalta, joista ei ollut vielä tehty päätöstä tämän täytäntöönpanon ajankohtana ja jotka oli jo jätetty ennen direktiivin voimaantuloa, ei myöskään aktualisoidu.

61. Katson edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäinen kohta estää soveltamasta ennen 20.7.2015 jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin kansallista säännöstä, jolla direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohta saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja joka saa aikaan tutkimatta jättämisen perusteen, jos toinen jäsenvaltio on myöntänyt hakijalle toissijaista suojelua. Sillä, että turvapaikkahakemus kuuluu Dublin III -asetuksen 49 artiklan mukaan vielä täysin Dublin II -asetuksen soveltamisalaan, tai sillä, että turvapaikkahakemus on jätetty ennen direktiivin 2013/32 voimaantuloa ja ennen tämän saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, ei ole merkitystä.

62. On todettava, että vastaukseni asioiden C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ja asian C-438/17 kahteen ennakkoratkaisukysymykseen merkitsee, ettei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esittämillä muilla ennakkoratkaisukysymyksillä ole enää kohdetta. Näin ollen tarkastelen näitä kysymyksiä vain siltä varalta, ettei unionin tuomioistuin noudata ensimmäiseen kysymykseen ehdottamaani vastausta.

18 Dublin III -asetus tuli voimaan 1.1.2014.

19 Turvapaikkalain 29 §:n 1 momentin 2 kohta.

20 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ”tällöin Saksan liittotasavalta voisi nimittäin Dublin-säännösten mukaan olla (tai siitä voi tulla) valtio, joka on kansainvälisesti vastuussa pakolaisen (vahvennetun) suojelun saamiseksi tehdyn (uuden) sellaisen turvapaikkahakemuksen sisällöllisestä tutkimisesta ja ratkaisemisesta, jota sen ei toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn pelkän toissijaisen suojan vuoksi olisi tarvinnut tutkia sisällöllisesti eikä ratkaista sen säännöksen mukaan, jolla direktiivin 2013/32/EU 33 artiklan 2 kohdan a alakohta saatetaan taannehtivasti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin 2013/32/EU 33 artiklan 1 kohdan sanamuoto, jossa mainitaan vain Dublin III -asetus, voisi sikäli puoltaa sitä, ettei kyseistä säännöstä voida soveltaa ainakaan tapauksissa, jotka kuuluvat vielä täysin Dublin II -asetuksen soveltamisalaan” (asian C-438/17 ennakkoratkaisupyyntö 16 kohta).

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää tämän kysymyksen sen johdosta, että asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 kyseessä olevista 29.11.2013 jätetyistä turvapaikkahakemuksista poiketen Magamadovin 19.6.2012 jättämä turvapaikkahakemus oli tehty ennen direktiivin 2013/32 voimaantuloa. Direktiivin 2013/32 54 artiklan mukaan tämä direktiivi ”tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä”. Direktiivi 2013/32 julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 29.6.2013.

### ***B Asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys***

63. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy tällä nimenomaan direktiivin 2013/32 33 artiklan tulkintaa koskevalla ennakkoratkaisukysymyksellä, onko jäsenvaltioilla oikeus valita, että ne joko eivät tutki turvapaikkahakemusta Dublin II -asetuksen ja Dublin III -asetuksen perusteella sen vuoksi, että näiden asetusten mukaan toinen jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä,<sup>22</sup> tai että ne jättävät hakemuksen tutkimatta direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.<sup>23</sup>

64. Käsitykseni mukaan direktiivin 2013/32 33 artiklan 1 kohdan sanamuodosta itsestään ja erityisesti ilmaisusta ”niiden tapausten lisäksi, joissa hakemusta ei [Dublin III -asetuksen] mukaisesti tutkita,” ilmenee selvästi, että jäsenvaltiolla on oikeus valita, että se joko ei tutki turvapaikkahakemusta, koska toinen jäsenvaltio on vastuussa sen käsittelystä, tai että se jättää hakemuksen tutkimatta direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.

65. Tässä yhteydessä katson komission huomautusten mukaisesti,<sup>24</sup> ettei direktiivin 2013/32 33 artiklan 1 kohdassa säädetä mistään hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevien sääntöjen ja direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa säädettyjen tutkimatta jättämisen perusteiden etusijajärjestyksestä tai hierarkiasta. Tästä seuraa, ettei jäsenvaltio ole velvollinen tutkimaan ensisijaisesti, onko se vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, ja se voi hylätä hakemuksen jollakin niistä tutkimatta jättämisen perusteista, joista säädetään direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa. Koska kyseisten sääntöjen välillä ei ole mitään etusijajärjestystä tai hierarkiaa, tämä valinnanvapaus on tarpeen myös menettelyekonomisista syistä.

### ***C Asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esitetyt kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys***

66. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esittämällään kolmannella kysymyksellä, onko direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohta esteenä sille, että jäsenvaltio jättää hakijan, jolle toinen jäsenvaltio on jo myöntänyt toissijaista suojelua, sille tekemän turvapaikkahakemuksen tutkimatta yhtäältä silloin, kun tässä toisessa jäsenvaltiossa oli ja edelleen on turvapaikkamenettelyssä systeemisii puutteita, ja toisaalta silloin, kun toissijaista suojelua saavien elinolot tässä toisessa jäsenvaltiossa ovat perusoikeuskirjan 4 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisia tai eivät ole direktiivin 2011/95 20 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen vaatimusten mukaisia, mutta niillä ei kuitenkaan rikota perusoikeuskirjan 4 artiklaa.

22 Viittaan 5.4.2017 annetun määräyksen Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273) 42 kohtaan, jossa unionin tuomioistuin on katsonut, että ”[Dublin III -asetuksen] säännöksiä ja periaatteita, joilla säännellään suoraan tai välillisesti takaisinottopyynnön esittämistä koskevia määräaikoja, ei sovelleta – – tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalainen on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yhdessä jäsenvaltiossa sen jälkeen, kun toinen jäsenvaltio on myöntänyt hänelle toissijaisen suojeluaseman”. Unionin tuomioistuin ei ole tässä määräyksessä kuitenkaan ratkaissut, onko jäsenvaltioilla oikeus valita, että ne joko eivät tutki turvapaikkahakemusta Dublin III -asetuksen perusteella tai että ne jättivät hakemuksen tutkimatta direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.

23 Komission mukaan kysymys ”selittyy sillä, että Saksan oikeudessa säädetään turvapaikkalain 29 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdassa tutkimatta jättämisen perusteesta, jos toinen jäsenvaltio on [Dublin III -]asetuksen säännösten nojalla vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä” (komission huomautusten 22 kohta; kursivointi tässä).

24 Asioiden C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 pääasioiden valittajat katsovat, ettei Dublin-asetusta voida enää soveltaa, kun – kuten tässä tapauksessa – Dublin II -asetuksen nojalla hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio on kieltäytynyt ottamasta asianomaista vastaan. Saksan hallituksen käsityksen mukaan Dublin III -asetusta ei voida enää soveltaa, jos pakolaisille on jo myönnetty kansainvälistä suojelua. Se katsoo, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa erotetaan kaksi tapausta, joissa turvapaikkahakemusta ei tutkita sisällöllisesti, eli yhtäältä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuminen Dublin III -asetuksen säännösten perusteella ja toisaalta tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuminen, joka perustuu direktiivin 33 artiklan 2 kohdassa mainittuihin perusteisiin. Saksan hallituksen mukaan nämä kaksi säädöstä eivät kilpaile keskenään eikä niiden välillä voida valita.



67. Asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esittämällään neljännellä kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko unionin oikeus esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen, jos tällaista kansainvälistä suojelua saaville ei myönnetä mitään toimeentuloetuuksia tai myönnettävät toimeentuloetuudet ovat huomattavasti pienempiä kuin ne, joista säädetään muissa jäsenvaltioissa, mutta heitä ei kuitenkaan kohdella tältä osin toisin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisia eikä tällä rikota perusoikeuskirjan 4 artiklaa.

68. On huomautettava, ettei ennakkoratkaisupyynnössä ole *mitään* tietoja sen enempää Bulgariassa kansainvälisen suojelun myöntämiseen käytettävästä menettelystä kuin kansainvälistä suojelua saavien elinoloista tässä jäsenvaltiossa.

69. Tarkastelen asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esitetyn kolmannen kysymyksen toista osaa yhdessä neljännen kysymyksen kanssa ja sen jälkeen kolmannen kysymyksen ensimmäistä osaa.

#### *1 Kolmannen kysymyksen toinen osa ja neljäs kysymys*

70. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy tällä ennakkoratkaisukysymyksellä, ”edellytetäänkö unionin oikeudessa, että myöhempi hakemus, jonka tekijä on toisessa jäsenvaltiossa tunnustettu toissijaiseen suojeluun oikeutetuksi, on tutkittava direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan täytäntöön panemiseksi annetusta kansallisesta säännöstä huolimatta, jos toissijaista suojelua saavien elinolot toisessa jäsenvaltiossa ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 – – artiklan [ja perusoikeuskirjan 4 artiklan] vastaisia tai eivät ole direktiivin 2011/95 20 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen vaatimusten mukaisia, koska ne jäävät tämän alarajan alapuolelle”.

#### *a) Perusoikeuskirjan 4 artiklaa koskevat alustavat huomautukset*

71. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin johdetun oikeuden sääntöjä on tulkittava ja sovellettava perusoikeuskirjassa taattuina perusoikeuksina kunnioittaen. Epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kiellolla, josta määrätään perusoikeuskirjan 4 artiklassa, on tältä osin perustavanlaatuinen merkitys, koska sillä on ehdoton luonne, koska se liittyy läheisesti perusoikeuskirjan 1 artiklassa tarkoitettuun ihmisarvon kunnioittamiseen.<sup>25</sup>

72. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä luotiin tilanteessa, jossa voitiin olettaa kaikkien siihen osallistuvien valtioiden – olivatpa ne sitten jäsenvaltioita tai kolmansia valtiota – noudattavan perusoikeuksia, myös niitä, jotka perustuvat Geneven yleissopimukseen ja vuoden 1967 pöytäkirjaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sekä jäsenvaltioiden voivan saavuttaa keskinäisen luottamuksen tältä osin. Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että oli oletettava, että turvapaikanhakijoiden kohtelu kussakin jäsenvaltiossa vastasi perusoikeuskirjan, Geneven yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Ks. tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuimen mukaan perusoikeuskirjan 4 artiklan mukainen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltö vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa ilmaistua kieltoa ja tältä osin sen merkitys ja ulottuvuus ovat perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan samat kuin mainitussa yleissopimuksessa (tuomio 16.2.2017, C. K. ym., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 67 kohta). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 2 kappaleesta ilmenee lisäksi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta ei voida tehdä mitään poikkeuksia, ja unionin tuomioistuin on vahvistanut, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö oli otettava huomioon perusoikeuskirjan 4 artiklan tulkinnassa (tuomio 16.2.2017, C. K. ym., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 68 kohta).

<sup>26</sup> Ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 78–80 kohta).



73. Tästä vastaavuusolettamasta huolimatta unionin tuomioistuin totesi myös, ettei ole mahdotonta, että eurooppalaisella turvapaikkajärjestelmällä on käytännössä suuria toimintavaikeuksia jossakin jäsenvaltiossa siten, että on olemassa vakava vaara siitä, että turvapaikanhakijoita, jotka siirretään tähän jäsenvaltioon, kohdellaan heidän perusoikeuksiensa vastaisesti.<sup>27</sup>

74. Unionin tuomioistuin on 21.12.2011 antamansa tuomion N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) 99 kohdassa täsmentänyt selvästi, että "[Dublin III -asetuksen] soveltaminen sen kumoamattoman olettan perusteella, että turvapaikanhakijan perusoikeuksia noudatetaan jäsenvaltiossa, joka on tavallisesti toimivaltainen käsittelemään hänen hakemuksensa, ei ole yhteensopiva sen jäsenvaltioiden veloitteen kanssa, että [Dublin III -asetusta] on tulkittava ja sovellettava noudattaen perusoikeuksia". Kyse on näin ollen kumottavissa olevasta vastaavuusolettamasta.

75. Unionin tuomioistuin on 21.12.2011 antamansa tuomion N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) 86–94 ja 106 kohdassa todennut myös, että turvapaikanhakijoiden siirto Dublin-järjestelmässä voi tietyissä olosuhteissa olla yhteensoveltumaton perusoikeuskirjan 4 artiklaan sisältyvän kiellon kanssa. Se katsoi siis, että turvapaikanhakijalla on todellinen riski altistua tässä artiklassa tarkoitettulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle, jos hänet siirretään jäsenvaltioon, jossa on mahdollista pelätä vakavasti, että *turvapaikkamenettelyssä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa on systeemisiä puutteita*. Tämän vuoksi mainitussa artiklassa määrätyn kiellon mukaisesti jäsenvaltioiden on Dublin-järjestelmässä tällöin pidättäydyttävä siirroista jäsenvaltioon, kun ne eivät voi olla tietämättömiä siellä vallitsevista tällaisista puutteista.<sup>28</sup>

76. Kyseinen 21.12.2011 annettu tuomio N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) on annettu tilanteessa, joka vastaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 21.1.2011 antaman tuomion M.S.S. v. Belgia ja Kreikka<sup>29</sup> kohteena ollutta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan liittyvää tilannetta, jossa Belgian viranomaiset siirsivät turvapaikanhakijan Kreikkaan, joka oli hänen hakemuksensa käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.<sup>30</sup> Unionin tuomioistuin on 21.12.2011 antamansa tuomion N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) 88 kohdassa todennut, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli katsonut muun muassa, että Belgian kuningaskunta oli rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa yhtäältä siksi, että se oli altistanut valittajan turvapaikkamenettelyn puutteista Kreikassa aiheutuville riskeille, vaikka Belgian viranomaiset tiesivät tai niiden olisi pitänyt tietää, ettei valittajalla ollut mitään takeita siitä, että Kreikan viranomaiset tutkisivat hänen turvapaikkahakemuksensa asianmukaisesti, ja toisaalta siksi, että se oli asiasta täysin tietoisena altistanut valittajan sellaisille säilössäolon olosuhteille ja oloille, jotka merkitsivät halventavaa kohtelua.<sup>31</sup>

27 Ks. tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 81 kohta).

28 Ks. vastaavasti myös tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

30 On huomautettava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tutkiessaan kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto-olosuhteita Kreikassa ottanut huomioon velvollisuudet, joita Kreikan viranomaisille aiheutuu turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annetusta neuvoston direktiivistä 2003/9/EY (EUVL L 2003, L 31, s. 18), jossa vahvistetaan kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoa koskevat vaatimukset (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.1.2011, M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 263 kohta).

31 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossaan katsonut, että *vakavan aineellisen puutteen* tilanne saattoi synnyttää ongelman Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kannalta. Se totesi seuraavaksi, että kyseisen valittajan tilanne oli ollut erityisen vakava. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että "[valittaja oli tuonut esiin, että hän] oli elänyt kuukausia täydellisessä puutteessa eikä ollut pystynyt täyttämään mitään kaikkein perustuvanlaatuisimpia tarpeitaan, jotka koskivat ravintoa, puhtautta ja asumista. Tämän lisäksi hänellä oli alituinen uhka joutua väkivallan tai varkauden uhriksi, eikä näkyvissä ollut mitään mahdollisuutta tilanteen paranemiseen" (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.1.2011, M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 252–254 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut tämän tuomion 263 kohdassa, että Kreikan viranomaiset "eivät olleet ottaneet asianmukaisesti huomioon valittajan haavoittuvaa asemaa turvapaikanhakijana, ja niiden oli katsottava olevan passiivisuutensa vuoksi vastuussa olosuhteista, joissa valittaja oli ollut kuukausien ajan, kun hän asui kadulla ilman varoja, pääsemättä saniteettitiloihin ja ilman mitään keinoa täyttää perustarpeitaan. Tuomioistuin katsoo, että valittaja on ollut sellaisen nöyryyttävän kohtelun kohteena, joka osoittaa kunnioituksen puutetta hänen arvokkuuttaan kohtaan, ja että tämä tilanne on ilman mitään epäilyjä herättänyt hänessä pelon, hädän ja ahdistuksen tunteita, jotka ovat omiaan saattamaan ihmisen epätoivoon. Tuomioistuin katsoo, että tällaiset elinolot yhdistyneenä pitkittyneeseen epävarmuuteen, jossa valittaja oli, ja siihen, ettei näkyvissä ollut mitään mahdollisuutta tilanteen paranemiseen, ylittivät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa edellytetyn vakavuusasteen".

77. Vaikka 21.12.2011 annetusta tuomiosta N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) ilmenevä oikeuskäytäntö, joka koskee sitä, että jäsenvaltiossa, jolle pyyntö on esitetty, on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemiä puutteita, on kodifioitu vuonna 2013 Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa, unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut, ettei tästä voitu päätellä, että mikä tahansa perusoikeuden loukkaus turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion taholta vaikuttaisi muiden jäsenvaltioiden velvollisuuteen noudattaa Dublin III -asetuksen säännöksiä.<sup>32</sup> Ei nimittäin olisi Dublin III -asetuksen tavoitteiden ja järjestelmän mukaista, että vähäisinkin yhteistä turvapaikkajärjestelmää sääntelevien sääntöjen rikkominen riittäisi estämään turvapaikanhakijan siirtämisen tavallisesti toimivaltaiseen jäsenvaltioon.<sup>33</sup>

78. Siltä osin kuin on kyse kansainvälistä suojelua hakevan *varsinaiseen siirtoon* liittyvistä riskeistä, unionin tuomioistuin on katsonut 16.2.2017 antamansa tuomion C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127) 65 kohdassa, että siirto voitiin toteuttaa vain olosuhteissa, joissa ei ollut todellista riskiä siitä, että asianomainen altistuu perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä ottanut huomioon asianomaisen erittäin vakavan terveydentilan,<sup>34</sup> joka saattoi johtaa siihen, ettei häntä voitu siirtää toiseen jäsenvaltioon, silloinkin kun hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa ei ollut turvapaikkamenettelyssä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemiä puutteita.

79. Unionin tuomioistuin nimittäin on 16.2.2017 antamansa tuomion C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127) 91 kohdassa hylännyt nimenomaisesti komission väitteen, jonka mukaan Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisesta alakohdasta seuraa, että yksin systeemisten puutteiden olemassaolo hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa voi vaikuttaa velvollisuuteen siirtää turvapaikanhakija vastuussa olevaan jäsenvaltioon.<sup>35</sup>

32 Ks. tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 82 kohta).

33 Tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 84 kohta).

34 Unionin tuomioistuin katsoi tässä asiassa, ettei ollut perusteltuja syitä katsoa, että hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa oli turvapaikkamenettelyssä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemiä puutteita. Unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin, ettei voida pitää poissuljettuna, että turvapaikanhakijan, jonka terveydentila oli erityisen vakava, varsinainen siirto sinällään voisi aiheuttaa hänelle todellisen riskin altistua perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle, ja näin on riippumatta siitä, minkä laatuista vastaanotto ja saatavilla oleva hoito ovat hänen hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa. Unionin tuomioistuimen mukaan olosuhteissa, joissa turvapaikanhakijan, jolla on erityisen vakava psyykinen tai fyysinen sairaus, siirto aiheuttaa todellisen ja todetun riskin siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee merkittävästi ja korjaantumattomasti, tämä siirto merkitsee kyseisessä artiklassa tarkoitettua epäinhimillistä ja halventavaa kohtelua. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että jäsenvaltion, jonka on suoritettava siirto, viranomaisten ja tarvittaessa tuomioistuinten oli hälvennettävä kaikki perustellut epäilyt siirron vaikutuksesta asianomaisen terveydentilaan toteuttamalla tarvittavat varotoimet, jotta tämän henkilön siirto sujuu olosuhteissa, joissa hänen terveydentilaansa suojataan asianmukaisesti ja riittävästi. Siinä tapauksessa, että mainitut varotoimet eivät asianomaisen turvapaikanhakijan sairauden erityisen vakavuuden vuoksi riitä varmistamaan, että hänen siirtonsa ei aiheuta todellista riskiä siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee merkittävästi ja korjaamattomasti, asianomaisen jäsenvaltion viranomaisten on lykättävä tämän henkilön siirron täytäntöönpanoa niin pitkäksi aikaa, kun hänen terveydentilansa ei mahdollista siirtoa (tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 71, 73 ja 96 kohta).

35 Totean, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 4.11.2014 antamassaan tuomiossa Tarahkel v. Sveitsi (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712) katsonut, että sen selvittämiseksi, oliko kansainvälistä suojelua hakevan siirto Dublin-järjestelmän mukaisesti epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua, oli tutkittava, että kun otetaan huomioon turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän yleinen tilanne hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa ja *valittajien henkilökohtainen tilanne*, oliko olemassa merkittäviä perusteita uskoa, että jos valittajat palautetaan Italiaan, on vaarana, että he altistuvat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaiselle kohtelulle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kyseessä olevana ajanjaksona Italian tilannetta ei voitu mitenkään verrata Kreikan tilanteeseen ajanjaksona, jolloin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi 21.1.2011 tuomion M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), ja että käsiteltävässä asiassa ei voida noudattaa samaa lähestymistapaa kuin asiassa, jonka johdosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi 21.1.2011 tuomion M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi kuitenkin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa rikotaan, jos valittajat (aviopari ja kuusi alaikäistä lasta, joista viimeksi mainituilla on oikeus erityiseen suojeluun erityisten tarpeiden ja erittäin suuren haavoittuvuutensa vuoksi) oli palautettava Italiaan ilman, että Sveitsin viranomaiset olivat sitä ennen saaneet Italian viranomaisilta yksilölliset takeet yhtäältä lasten ikään mukautetusta vastaanotosta ja toisaalta perheyhteyden säilyttämisestä.

80. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä korostanut perusoikeuskirjan 4 artiklan, jossa kielletään kaikki epäinhimillisen tai halventavan kohtelun muodot, yleistä luonnetta ja sitä, että tämän kiellon ehdottomuuden kanssa olisi aivan ilmeisessä ristiriidassa, että jäsenvaltiot voisivat jättää huomiotta todellisen ja todetun riskin turvapaikanhakijan epäinhimillisestä ja halventavasta kohtelusta sillä verukkeella, ettei se johdu systeemisestä puutteesta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa.<sup>36</sup>

81. Kyseisen 16.2.2017 annetun tuomion C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127) 95 kohdassa täsmennetään, että se, että siirto on mahdoton toteuttaa tämän asia olosuhteissa, ”*kunnioittaa täysin keskinäisen luottamuksen periaatetta*, koska sen sijaan, että se vaikuttaisi perusoikeuksien kunnioittamista kussakin jäsenvaltiossa koskevan oletettaman olemassaoloon, se takaa, että jäsenvaltiot ottavat asianmukaisesti huomioon tässä tuomiossa tarkastellut poikkeukselliset tilanteet. *Lisäksi on niin, että jos jäsenvaltio ryhtyisi turvapaikanhakijan siirtoon tällaisissa tilanteissa, tästä seuraavasta epäinhimillisestä ja halventavasta kohtelusta ei katsottaisi olevan suoraan tai epäsuorasti vastuussa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion viranomaisien vaan yksin ensimmäisen jäsenvaltion*”.<sup>37</sup>

82. Tämä varovainen lähestymistapa, jossa korostetaan perusperiaatteiden ja ihmisoikeuksien suojaa, heijastaa myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nimittäin muistuttanut 4.11.2014 antamansa tuomion Tarakhel v. Sveitsi (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712) 126 kohdassa, että ”kansallisen elimen on ehdottomasti tutkittava huolellisesti henkilön väite, jonka mukaan hänen palauttamisensa kolmanteen valtioon altistaa hänet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa kielletylle kohtelulle”.

83. Toisin kuin 21.12.2011 annettuun tuomioon N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) ja 16.2.2017 annettuun tuomioon C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127) johtaneet asiat, joista ensin mainitut koskivat turvapaikkamenettelyn ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteiden systeemisiä puutteita ja jälkimmäinen kansainvälistä suojelua hakevan siirtoa sellaisenaan, asiat C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 koskevat sellaisen tilanteen huomioon ottamista, joka voi toteutua sen *jälkeen*, kun hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa on myönnetty kansainvälinen suojele.

84. Nyt käsiteltävät ennakkoratkaisukysymykset eivät myöskään koske Dublin III -asetusta vaan direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta.

85. Unionin tuomioistuin ei ole vielä käsitellyt näitä täysin uudenlaisia seikkoja.

#### *b) Perusoikeuskirjan 4 artiklan soveltaminen*

86. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun nämä soveltavat unionin oikeutta.

87. Käsitelmäni mukaan epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa koskeva perusoikeuskirjan 4 artikla, joka on ehdoton, sitoo jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Ks. tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 93 kohta).

<sup>37</sup> Kursivointi tässä.

<sup>38</sup> Ks. analogisesti tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 64–69 kohta).

88. Keskinäisen luottamuksen periaatteen mukaan on oletettava, että kansainvälistä suojelua saavien kohtelu kussakin jäsenvaltiossa vastaa perusoikeuskirjan, Geneven yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia.<sup>39</sup> Tämä vastaavuusolettama vahvistuu, jos jäsenvaltio saattaa direktiivin 2011/95 VII luvun, jonka otsikko on Kansainvälisen suojelun sisältö ja jossa säädetään kansainvälistä suojelua saavan henkilön sosiaalihuollon tasosta, joka on sama tai jopa korkeampi kuin Geneven yleissopimuksessa määrätty, säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä paitsi *oikeudellisesti*<sup>40</sup> *myös tosiasiallisesti*.

89. Kuten olen jo todennut tämän ratkaisuehdotuksen 73 kohdassa, tämä oletttama, että kohtelu vastaa erityisesti perusoikeuskirjan 4 artiklaa, ei ole kuitenkaan kumoamaton.

90. Katson, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 21.1.2011 antaman tuomion M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609) 253 ja 254 kohdasta ja 21.12.2011 annetun tuomion N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) 80 kohdasta ilmenee analogisesti, että jäsenvaltio rikkoo perusoikeuskirjan 4 artiklaa, jos viranomaiset suhtautuvat julkisesta avusta täysin riippuvaisiin kansainvälisen suojelun saajiin välinpitämättömästi siten, että nämä joutuvat puutteeseen tai pulaan, joka on niin vakava, että se ihmisarvon vastainen.

91. On toisin sanoen todettava, että jotta voitaisiin katsoa, että on olemassa merkittäviä perusteita uskoa, että kansainvälistä suojelua saavilla on todellinen vaara altistua perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle niiden elinolojen vuoksi, jotka heillä on Dublin III -asetuksen mukaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, heidän on oltava *erityisen vakavassa tilanteessa*,<sup>41</sup> joka johtuu heihin kohdistuvista systemisistä puutteista tässä jäsenvaltiossa.

92. Tällaisessa täysin poikkeuksellisessa tilanteessa jäsenvaltio ei voi soveltaa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta, ja sen on tutkittava sille tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

93. Edellä esitetyn perusteella ja erityisesti perusoikeuskirjan 4 artiklassa määrätyn epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon ehdottomuuden perusteella katson, että unionin oikeus on esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta, jos toisen jäsenvaltion myöntämää toissijaista suojelua saavien elinolot ovat perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisia.

#### *c) Direktiivin 2011/95 20 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen soveltaminen*

94. Direktiivin 2011/95 kansainvälisen suojelun sisältöä koskevassa VII luvussa on erityisesti säännöksiä, jotka koskevat kansainvälistä suojelua saavien mahdollisuutta työntekoon,<sup>42</sup> koulutukseen,<sup>43</sup> sosiaalihuoltoon<sup>44</sup> ja terveydenhuoltoon<sup>45</sup> ja joissa edellytetään, että heitä kohdellaan samalla tavalla kuin jäsenvaltion kansalaisia.

95. Lisäksi direktiivin 2011/95 32 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua saavien on saatava majoitus samoin edellytyksin kuin muiden niiden alueella laillisesti asuvien kolmansien maiden kansalaisten.<sup>46</sup>

39 Tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 78–80 kohta).

40 SEUT 288 artiklan mukaan direktiivi nimittäin sitoo jäsenvaltiota saavutettavaan tulokseen nähden.

41 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.1.2011, M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, 254 kohta).

42 Ks. direktiivin 2011/95 26 artikla. Ks. myös Geneven yleissopimuksen 17–19 artikla.

43 Ks. direktiivin 2011/95 27 artikla ja Geneven yleissopimuksen 22 artikla.

44 Ks. direktiivin 2011/95 29 artikla. Direktiivin 2011/95 29 artiklan 2 kohdan mukaan ”edellä 1 kohdassa säädetystä yleisestä säännöstä poiketen jäsenvaltiot voivat rajoittaa toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden sosiaalihuollon perusetuuksiin, jotka on sitten myönnettävä samansuuruisina ja samoin edellytyksin kuin omille kansalaisille”. Ks. myös Geneven yleissopimuksen 23 ja 24 artikla.

45 Ks. direktiivin 2011/95 30 artikla. Ks. myös Geneven yleissopimuksen 24 artikla.

46 Ks. myös Geneven yleissopimuksen 21 artikla.



96. Tästä seuraa, että direktiivin 2011/95 VII luvun säännöksissä ei säädetä niille sosiaalisille etuuksille, jotka on myönnettävä kansainvälistä suojelua saaville, muuta vähimmäistasoa tai alarajaa kuin kansallinen kohtelu tai poikkeuksellisesti kohtelu, joka vastaa jäsenvaltion alueella laillisesti asuvien muiden kolmansien maiden kansalaisten kohtelua.<sup>47</sup>

97. Koska unionissa ei ole sen omasta budjetista rahoitettua todellista kansainvälisen suojelun politiikkaa, joka takaisi tällaista suojelua saaville henkilöille vähimmäistasoiset ja yhdenmukaiset elinolot, direktiivin 2011/95 VII luvun säännökset heijastavat SEU 5 artiklan 3 kohdassa vahvistettua toissijaisuusperiaatetta, koska niissä otetaan selvästi huomioon, että jäsenvaltioiden sosiaalisten etujen tasot poikkeavat toisistaan.

98. Siltä osin kuin on kyse tilanteista, joissa on väitetysti rikottu direktiivin 2011/95 20 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja mutta ei kuitenkaan perusoikeuskirjan 4 artiklaa, katson Ranskan hallituksen tavoin, että se, että turvapaikka-asioissa toimivaltaiset viranomaiset veloitetaan arvioimaan kansainvälisen suojelun tasoa ja sen saamisen edellytyksiä, on vastoin keskinäisen luottamuksen periaatetta, joka on yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän – mukaan lukien direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan säännösten – taustalla.<sup>48</sup>

99. On lisäksi todettava, ettei unionin oikeus ole esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen, jos kansainvälistä suojelua saaville ei myönnetä mitään toimeentuloetuuksia tai niitä myönnetään huomattavasti vähemmän kuin muissa jäsenvaltioissa, mutta heitä ei kohdella tältä osin toisin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisia, kunhan tällä ei kuitenkaan rikota perusoikeuskirjan 4 artiklaa. Direktiivin 2011/95 41 perustelukappaleessa todetaan, että ”jotta kansainvälistä suojelua saavat voivat paremmin käyttää tässä direktiivissä säädettyjä oikeuksia ja etuuksia, on tarpeen ottaa huomioon heidän erityistarpeensa ja heidän kohtaamansa kotoutumiseen liittyvät erityishaasteet. *Edellä mainittujen seikkojen huomioon ottaminen ei yleensä saisi johtaa siihen, että kansainvälistä suojelua saavia kohdellaan suotuisammin kuin jäsenvaltioiden omia kansalaisia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden mahdollisuutta säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä*”.<sup>49</sup>

100. Muussa tapauksessa jäsenvaltioita, jotka tosiasiallisesti täyttävät direktiivistä 2011/95 ilmenevät velvollisuutensa kansainvälisen suojelun sisällön osalta tai jotka myöntävät melko anteliaita sosiaalietuuksia, kohdeltaisiin epäedullisesti.

101. Katson edellä esitetyn perusteella, ettei unionin oikeus ole esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta, jos hakijalle toissijaista suojelua jo myöntänyt jäsenvaltio ei täytä direktiivin 2011/95 20 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa säädettyjä edellytyksiä<sup>50</sup> mutta ei kuitenkaan riko perusoikeuskirjan 4 artiklaa tai jos kansainvälistä suojelua saaville ei myönnetä mitään toimeentuloetuuksia tai myönnettävät toimeentuloetudet ovat huomattavasti pienempiä kuin ne, joista säädetään muissa jäsenvaltioissa, mutta heitä ei kuitenkaan kohdella tältä osin toisin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisia.

47 Majoituksen saannin osalta.

48 On huomautettava, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien esitä *mitään tietoja* siitä, että kansainvälistä suojelua saavia syrjitään Bulgariassa suhteessa maan kansalaisiin erityisesti sosiaalihuollon etuuksien osalta.

49 Kursivointi tässä.

50 On tähdennettävä, että direktiivin 2011/95 20 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin kohdistuvat rikkomiset voivat johtaa siihen, että kyseistä jäsenvaltiota vastaan nostetaan SEUT 258 artiklan nojalla jäsenyysoikeuksien noudattamista koskevia kanteita. Lisäksi asianomaiset voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa oikeuksiin, joita heillä on direktiivin 2011/95 20 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen perusteella.

## 2 Kolmannen kysymyksen ensimmäinen osa

102. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, ”voivatko – ja millä edellytyksillä – perusoikeuskirjan 18 artikla ja SEUT 78 artikla yhdessä luettuina edellyttää, että jäsenvaltio direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan täytäntöön panemiseksi annetusta kansallisesta säännöstä huolimatta tutkii kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jos hakijalle on toisessa jäsenvaltiossa jo myönnetty toissijainen suojeluasema muttei pakolaisasemaa”, sen vuoksi, että viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä puutteita.

103. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisupyyntönsään puutteisiin, joita on turvapaikkamenettelyssä Bulgariassa, joka myöntää ”toissijaista suojelua mutta (ennakoitavasti) evää – korkeamman tasoisen – pakolaisaseman – tai ei tutki enempää myöhempiä hakemuksia, vaikka ne ovat sisältäneet uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa pidetään pakolaisena [direktiivin 2013/32 40 artiklan 3 kohdan mukaisesti]” (asian C-297/17 ennakkoratkaisupyyntönsä 32 kohta).

### a) Asianosaisten ja muiden osapuolten huomautukset

104. Saksan hallitus katsoo, että jos ”olisi olemassa velvollisuus tutkia toisen jäsenvaltion turvapaikkamenettelyn systeemiset puutteet, siihen pitäisi vähintäänkin viitata direktiivissä 2013/32. [Se toteaa, että] näin ei kuitenkaan ole [ja että päinvastoin] kansainvälisen suojelun myöntävällä jäsenvaltion päätöksellä on tiettyä arvovaltaa” (Saksan hallituksen huomautusten 62 kohta). Tämän hallituksen mukaan vain unionin lainsäätävä voi asettaa tällaisen velvollisuuden positiivisessa oikeudessa ja tällaisen unionin oikeudessa asetetun velvollisuuden laiminlyönti voidaan todeta vain tätä valtiota vastaan käytävässä jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

105. Ranskan hallitus katsoo, että vain jos ilmenee, että toisen jäsenvaltion jo myöntämä kansainvälinen suojelu ei ole tehokasta, eli jos on vaarana, että asianomainen altistuu hänelle suojelun myöntäneessä jäsenvaltiossa direktiivissä 2011/95 tarkoitettulle vainolle tai vakavalle haitalle,<sup>51</sup> jäsenvaltion, jolle uusi hakemus on tehty, on selvítettävä, eikö hakija täytä pakolaisaseman saamisen edellytyksiä, ennen kuin se tutkii, voiko hän saada toissijaista suojelua.

106. Puolan hallituksen mukaan direktiivin 2013/32 33 artiklassa säädetään, että hakija, joka saa kansainvälistä suojelua toisessa jäsenvaltiossa, saa siellä asianmukaista suojaa, joten toiset jäsenvaltiot voivat katsoa, että hänen hakemukseltaan puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, ja jättää sen tutkimatta ilman sen sisällön tutkimista. Puolan hallitus katsoo, että jos toimivaltainen kansallinen viranomainen toteaa, että hakija saa kansainvälistä suojelua toisessa jäsenvaltiossa, sen on tämän johdosta lähtökohtaisesti voitava olla tutkimatta hakemusta sisällöllisesti. Se toteaa lisäksi, että toimivaltainen kansallinen viranomainen on vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa velvollinen aloittamaan menettelyn hakemuksen sisällön tutkimiseksi. Tämän hallituksen mukaan on toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tai kansallisen tuomioistuimen tehtävänä ratkaista, merkitseekö konkreettinen tapaus, jossa tietyssä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyissä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita, perusoikeuskirjan 4 artiklan rikkomista, joka tekee kansainvälisen suojelun vahventamista koskevan hakemuksen sisällöllistä tutkimista koskevan velvollisuuden perustelluksi.

107. Komission käsityksen mukaan toisen jäsenvaltion turvapaikkamenettelyissä olevat puutteet voidaan jättää huomiotta ensimmäisen jäsenvaltion (eli tässä tapauksessa Saksan liittotasavallan) suorittamassa analyysissä. Komissio katsoo, että sen jälkeen, kun valtio B on myöntänyt toissijaista suojelua ja valtio A on jättänyt suojan vahventamista koskevan pyynnön tutkimatta,

<sup>51</sup> Ks. direktiivin 2011/95 15 artikla.



turvapaikkamenettely on käyty loppuun. Komission mukaan asianomaista on näin ollen käsiteltävä jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja direktiivin 2008/115/EY<sup>52</sup> 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Komissio katsoo, että asianomainen oleskelee laittomasti jäsenvaltiossa A mutta hänellä on lupa oleskella jäsenvaltiossa B toissijaista suojelua saavana.

#### b) Asioiden tarkastelu

108. Tämä ennakkoratkaisukysymys koskee sellaisen hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, jossa pyydetään ”vahventamaan” jäsenvaltion myöntämää toissijaista suojelua siten, että toisessa jäsenvaltiossa myönnetään pakolaisasema. On muistutettava, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat<sup>53</sup> katsoa pakolaisasemaa koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos toinen jäsenvaltio on myöntänyt toissijaisen suojeluaseman.

109. Tässä yhteydessä on todettava, että sen lisäksi että pakolaiseksi määrittelemisen edellytykset (direktiivin 2011/95 III luku) eroavat selvästi henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua, määrittelemisen edellytyksistä (direktiivin 2011/95 V luku), toissijainen suojeluasema on lähtökohtaisesti<sup>54</sup> heikompi kuin pakolaisasema erityisesti oleskeluoikeuden<sup>55</sup> ja sosiaalihuollon<sup>56</sup> osalta. Tämä näiden kahden kansainvälisen suojeluaseman ero vahvistetaan SEUT 78 artiklan sanamuodossa.<sup>57</sup>

110. Totean, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa säädetään tämä kahden aseman ero huomioon ottaen, että kansainvälistä suojelua hakevalla on hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa sellainen oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tämän jäsenvaltion tuomioistuimessa, jonka perusteella hän voi riitauttaa päätöksen pakolaisasemaa ja/tai toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksen katsomisesta perusteettomaksi.<sup>58</sup>

111. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa nimittäin säädetään, että ”jos jäsenvaltion myöntämä toissijainen suojeluasema *tarjoaa samat oikeudet ja edut* kuin pakolaisasema unionin ja kansallisen lainsäädännön nojalla, kyseinen jäsenvaltio voi katsoa, että päätökseen, jonka mukaan hakemus on perusteeton pakolaisaseman osalta, *ei voi hakea muutosta*, koska hakijan edun kannalta ei ole tarpeellista jatkaa menettelyä”.<sup>59</sup>

52 EUVL 2008, L 348, s. 98.

53 Kyse on mahdollisuudesta.

54 Direktiivin 2011/95 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Suotuisimmat säännökset”, nimittäin säädetään, että ”jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittämiseksi, kuka määrittellään pakolaiseksi tai henkilöksi, jolle voidaan antaa toissijaista suojelua, sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittelemiseksi, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat tämän direktiivin kanssa”.

55 Ks. direktiivin 2011/95 24 artikla.

56 Ks. direktiivin 2011/95 29 artikla.

57 SEUT 78 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”unioni kehittää *turvapaikka-asioita* sekä *toissijaista* ja tilapäistä *suojelua* koskevan yhteisen politiikan, jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Tämän politiikan on oltava pakolaisten oikeusasemasta 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan sekä muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista” (kursivointi tässä). On lisäksi huomautettava, että SEUT 78 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, johon sisältyvät: a) koko unionissa voimassa oleva *yhdenmukainen turvapaikka-asema* kolmansien maiden kansalaisille; b) *yhdenmukainen toissijaisen suojelun asema kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät saa turvapaikkaa unionissa mutta jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua*” (kursivointi tässä).

58 Unionin tuomioistuin on todennut 17.12.2015 antamansa tuomion Tall (C-239/14, EU:C:2015:824) 51 kohdassa, että ”direktiivin [2013/32 46] artiklassa tarkoitettujen oikeussuojakeinon piirteet on määritettävä siten, että ne vastaavat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate ja jonka mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava mainitussa artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”.

59 Kursivointi tässä.

112. Tästä seuraa, että pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema ovat vain poikkeuksellisesti keskenään korvattavissa.

113. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä luotiin tilanteessa, jossa voitiin olettaa kaikkien siihen osallistuvien valtioiden – olivatpa ne sitten jäsenvaltioita tai kolmansia valtiota – noudattavan perusoikeuksia, myös perusoikeuskirjan 18 artiklassa vahvistettua oikeutta turvapaikkaan, sekä jäsenvaltioiden voivan saavuttaa keskinäisen luottamuksen tältä osin.<sup>60</sup>

114. Käsitkseni mukaan se, että unionin lainsäätäjä on antanut direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan kaltaisia säännöksiä, on perustunut tähän keskinäisen luottamuksen periaatteeseen. Tällä säännöksellä pyritään välttämään voimavarojen tuhlaaminen ja ”järjestelmä[n] tukkeutu[minen] siitä syystä, että jäsenvaltion viranomaiset ovat velvollisia käsittelemään saman hakijan tekemiä useita hakemuksia, – – ja [välttämään] forum shopping – –; tämän kaiken pääasiallinen tarkoitus on nopeuttaa hakemusten käsittelyä sekä turvapaikanhakijoiden että osallisina olevien jäsenvaltioiden intressissä”.<sup>61</sup>

115. Näiden asioiden nimenomaisissa olosuhteissa keskinäinen luottamus merkitsee, että jäsenvaltioilla on oikeus olettaa, että toiset jäsenvaltiot käsittelevät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset unionin oikeuden ja Geneven yleissopimuksen sääntöjen mukaisesti ja myöntävät joko pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman, jos näiden asemien erityiset edellytykset edellyttävät sitä, kun huomioon otetaan direktiivissä 2011/95 säädetyt yhteiset perusteet. Jäsenvaltioilla on näin ollen oikeus olettaa, että toiset jäsenvaltiot myöntävät olosuhteiden sitä puoltaessa (korkeamman) pakolaisaseman eivätkä (alempaa) toissijaista suojeluasemaa ja päinvastoin.

116. Olen kuitenkin jo todennut, että olettama oli kumottavissa. On nimittäin korostettava, että turvapaikkaoikeus on perustavanlaatuinen oikeus, joka *taataan* perusoikeuskirjan 18 artiklassa ”pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen – – mukaisesti”. Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta koskevasta velvollisuudesta huolimatta asianomaisella on oltava mahdollisuus osoittaa, että turvapaikkamenettelyssä on systeemisiä puutteita, jotka muodostuvat erityisesti yleisestä käytännöstä myöntää perusteettomasti pikemminkin toissijainen suojeluasema kuin pakolaisasema. Turvapaikkamenettelyn systeemisten puutteiden olemassaoloa ei nimittäin voida rajata vain siihen, että asianomainen on vaarassa altistua vainolle tai vakavalle haitalle, kuten Ranskan hallitus väittää.<sup>62</sup>

117. Sen selvittäminen, onko hakemuksen käsittelystä vastaavassa jäsenvaltiossa turvapaikkamenettelyssä systeemisiä puutteita, perustuu yksinomaan tosiseikkojen ja olosuhteiden konkreettiseen arviointiin. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tässä yhteydessä otettava huomioon kaikki asianomaisen esittämät todisteet *kaikista merkityksellisistä tosiseikoista*, jotka koskevat väitettyjä turvapaikkamenettelyn systeemisiä puutteita.

118. Yksittäiset rikkomiset eivät missään tapauksessa riitä kyseenalaistamaan yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää,<sup>63</sup> erityisesti direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, ja siten velvoittamaan jäsenvaltioita katsomaan, että pakolaisasemaa koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät, vaikka toinen jäsenvaltio on myöntänyt toissijaisen suojeluaseman.

60 Ks. analogisesti tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 78 kohta).

61 Ks. tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 79 kohta).

62 On lisäksi tähdennettävä, ettei turvapaikkaoikeus rajoitu palauttamiskiellon periaatteen noudattamiseen, kuten direktiivin 2011/95 20 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa myönnetty oikeudet osoittavat.

63 Ks. analogisesti tuomio 21.12.2011, N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 82 ja 84 kohta).

119. On lisäksi todettava, että koska direktiivin 2013/32 46 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdan mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla on hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa sellainen oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tämän jäsenvaltion tuomioistuimessa, joka mahdollistaa muutoksen hakemisen muun muassa päätökseen hakemuksen katsomisesta perusteettomaksi pakolaisaseman suhteen, hänen on myös näytettävä toteen, että oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ei ole tai että siinä on systemisiä puutteita.

120. Katson edellä esitetyn perusteella, että unionin oikeus ja erityisesti perusoikeuskirjan 18 artikla ovat esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta, jos hakija hakemuksellaan, joka koskee pakolaisaseman tunnustamista jäsenvaltiossa, hakee hänelle toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn toissijaisen suojelun vahventamista ja viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa oli ja edelleen on turvapaikkamenettelyssä systemisiä puutteita.

#### ***D Asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esitetty viides ennakkoratkaisukysymys***

121. Asioissa C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 esitetty viides kysymys on esitetty vain siltä varalta, että toiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi.<sup>64</sup> Tällä kysymyksellä, jossa on kaksi alakysymystä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy yhtäältä, kuuluvatko pääasioiden olosuhteet ajallisesti Dublin II -asetuksen vai Dublin III -asetuksen soveltamisalaan, ja toisaalta, sovelletaanko Dublin II -asetusta ja/tai Dublin III -asetusta, kun toinen jäsenvaltio on jo myöntänyt hakijalle toissijaista suojelua.

122. Koska toiseen kysymykseen esittämäni vastauksen perusteella jäsenvaltio ei ole velvollinen tutkimaan ensisijaisesti, onko se vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, ja se voi jättää hakemuksen tutkimatta jollakin direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa säädettyllä tutkimatta jättämisen perusteella, viides kysymys on jäänyt vaille kohdetta.

#### **V Ratkaisuehdotus**

123. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 52 artiklan ensimmäinen kohta estää soveltamasta ennen 20.7.2015 jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin kansallista säännöstä, jolla direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohta saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja joka saa aikaan tutkimatta jättämisen perusteen, jos toinen jäsenvaltio on myöntänyt hakijalle toissijaista suojelua. Sillä, että turvapaikkahakemus kuuluu Dublin III -asetuksen 49 artiklan mukaan vielä täysin Dublin II -asetuksen soveltamisalaan, tai sillä, että turvapaikkahakemus on jätetty ennen direktiivin 2013/32 voimaantuloa ja ennen tämän saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, ei ole merkitystä.

<sup>64</sup> Asioiden C-297/17, C-318/17 ja C-319/17 pääasioiden valittajat katsovat, että ”Dublin III -asetuksen 49 artiklan toisesta kohdasta ilmenee, että asetusta sovelletaan vain 1.1.2014 jälkeen jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin. Varauma, jonka mukaan Dublin III -asetusta sovelletaan kaikkiin takaisinottoopyyntöihin, jotka on osoitettu 1.1.2014 jälkeen, siitä riippumatta, milloin hakemus on jätetty, ei tarkoita – – sitä, että Dublin III -asetus sitoo silloin kokonaisuudessaan, mikä olisi vastoin 49 artiklan toisen kohdan selvää säännöstä, vaan sitä, että vaikka Dublin II -asetus sitoo vielä muutoin, takaisinottoopyynnön esittämisen määräaikoja on noudatettava. Dublin II -asetuksessa ei säädetä tältä osin mitään määräaika”. Saksan hallitus katsoo, että kun otetaan huomioon sen vastaukset ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen muihin ennakkoratkaisukysymyksiin, viidenteen kysymykseen ei ole syytä vastata. Komissio katsoo, että ”koska viides ennakkoratkaisukysymys jää [komission] ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen [esittämien vastausten] vuoksi kahdella perusteella ilman kohdetta, komission mukaan on erittäin epätodennäköistä, että unionin tuomioistuimen on tutkittava se”. Ranskan ja Puolan hallitukset eivät ole esittäneet huomautuksia tästä ennakkoratkaisukysymyksestä.

- 2) Direktiivin 2013/32 33 artiklan 1 kohdassa ei säädetä mistään hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevien sääntöjen ja direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa säädettyjen tutkimatta jättämisen perusteiden etusijajärjestyksestä tai hierarkiasta. Tästä seuraa, ettei jäsenvaltio ole velvollinen tutkimaan ensisijaisesti, onko se vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, ja se voi hylätä hakemuksen jollakin niistä tutkimatta jättämisen perusteista, joista säädetään direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa. Koska kyseisten sääntöjen välillä ei ole mitään etusijajärjestyksiä tai hierarkiaa, tämä valinnanvapaus on tarpeen myös menettelyekonomisista syistä.
- 3) Unionin oikeus on esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta, jos toisen jäsenvaltion myöntämää toissijaista suojelua saavien elinolot ovat Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisia.
- 4) Unionin oikeus ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta, jos hakijalle toissijaista suojelua jo myöntänyt jäsenvaltio ei täytä vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 20 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa säädettyjä edellytyksiä mutta ei kuitenkaan riko perusoikeuskirjan 4 artiklaa tai jos kansainvälistä suojelua saaville ei myönnetä mitään toimeentuloetuuksia tai myönnettävät toimeentuloetuudet ovat huomattavasti pienempiä kuin ne, joista säädetään muissa jäsenvaltioissa, mutta heitä ei kuitenkaan kohdella tältä osin toisin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisia.
- 5) Unionin oikeus ja erityisesti perusoikeuskirjan 18 artikla ovat esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä tutkimatta jättämisen perustetta, jos hakija hakemuksellaan, joka koskee pakolaisaseman tunnustamista jäsenvaltiossa, hakee hänelle toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn toissijaisen suojelun vahventamista ja viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa oli ja edelleen on turvapaikkamenettelyssä systeemisiä puutteita.