



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
YVES BOT  
24 päivänä tammikuuta 2019<sup>1</sup>

**Asia C-720/17**

**Mohammed Bilali**  
**vastaan**  
**Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Direktiivi 2011/95/EU – Vaatimukset kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi – Toissijainen suojelu – 19 artikla – Toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen – Perustelujen ulottuvuus – Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan toissijainen suojeluasema on peruutettava sillä perusteella, että hallinto on tehnyt tosiseikkoja koskevan virheen – Hyväksyttävyyys – Toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevan toimen kumoaminen – Jäsenvaltioiden menettelyllinen autonomia – Vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet

## I Johdanto

1. Voiko kansallinen viranomainen nojautua direktiivin 2011/95/EU<sup>2</sup> 19 artiklan säännöksiin peruuttaakseen kansalaisuudettomalle henkilölle myönnetyn toissijaisen suojeluaseman sillä perusteella, että kansainvälisen suojelun tarpeita on arvioitu virheellisesti ja kyseinen viranomainen on siitä yksin vastuussa?
2. Tämä on olennaisilta osin Verwaltungsgerichtshofin (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) esittämän ennakkoratkaisukysymyksen kohteena.
3. Tämä kysymys on tullut esiin riita-asiassa, jossa ovat vastakkain Mohammed Bilali, joka ilmoittaa olevansa kansalaisuudeton henkilö, ja Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (liittovaltion ulkomaalais- ja turvapaikkavirasto, Itävalta, jäljempänä virasto) ja joka koskee viimeksi mainitun tekemää päätöstä peruuttaa viran puolesta toissijainen suojeluasema, koska Bilalin alkuperämaa oli määritetty virheellisesti.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: ranska.

<sup>2</sup> Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

4. Tätä kysymystä ei ole aikaisemmin käsitelty, ja unionin tuomioistuimen antama vastaus antaa mahdollisuuden poistaa kansallisten käytäntöjen epäselvyyden, joka tulee erityisen hyvin esiin Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston<sup>3</sup> viimeisimmässä selonteossa.<sup>4</sup>

5. Esitetyn kysymyksen tutkiminen edellyttää aluksi direktiivin 2011/95 19 artiklan säännösten merkityksen ja ulottuvuuden tutkimista, sillä siinä luetellaan tyhjentävästi perusteet, joiden täytyessä jäsenvaltioilla on mahdollisuus tai velvollisuus peruuttaa toissijainen suojeluasema. Tämän tutkimuksen päätteeksi totean, että tämä artikla on esteenä tämän aseman peruuttamiselle pääasian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa asianomainen on saanut virheellisesti suojeluaseman toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tekemän virheen vuoksi.

6. Esitetyn kysymyksen tutkiminen edellyttää toiseksi sen päätöksen kohteen ja luonteen selventämistä, joka toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on tehtävä näissä olosuhteissa.

7. Tässä yhteydessä selitän, että nyt käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa, jossa päätös toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä on tehty oikeussääntöjen ja erityisesti asetettujen hyväksymisperusteiden vastaisesti ja jossa tämä lainvastaisuus oli ratkaiseva kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan lopputuloksen kannalta, toissijainen suojeluasema on kumottava. Tämä ratkaisu on näet kahdella tavalla edullinen, kun ei tarvitse tulkita laajasti Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen, sellaisena kuin se on täydennettynä 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla,<sup>5</sup> erittäin tiukkoja määräyksiä ja kun samalla varmistetaan mahdollisimman laajat menettelylliset takeet ja kohdellaan täysin oikeudenmukaisesti henkilöä, joka ei ole millään tavoin vastuussa hallinnon tekemästä virheestä. Tämä on välttämätöntä myös, jos halutaan taata Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän yhtenäisyys, sillä jokainen virheellinen tunnustaminen on korjattava, jotta varmistetaan, että kansainvälistä suojelua annetaan vain henkilöille, jotka sitä tosiasiallisesti tarvitsevat.

8. Koska unionin oikeudessa ei ole erityisiä menettelyä koskevia yleisiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä, joita sovellettaisiin toissijaisen suojeluaseman peruuttamiseen hallinnon tekemän virheen vuoksi, selitän jäljempänä, että nämä säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian periaatteen nojalla kansalliseen oikeusjärjestykseen, kuitenkin sillä varauksella, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita on noudatettava.

## II Asiaa koskeva lainsäädäntö

### A Unionin oikeus

#### 1. Direktiivi 2011/95

9. Direktiivin 2011/95 V lukuun, jonka otsikkona on ”Määrittelemisen henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua”, sekä VI lukuun, jonka otsikkona on ”Toissijainen suojeluasema”, sisältyvät säännökset, joilla taataan, että vain erityiset aineelliset edellytykset täyttävät henkilöt saavat kansainvälisen suojeluaseman ja siihen liittyvät oikeudet.

3 Ks. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta 19.5.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 439/2010 (EUVL 2010, L 132, s. 11).

4 Ks. oikeudellinen selonteko 2018, jonka otsikkona on ”Fin de la protection internationale: articles 11, 14, 16 et 19 de la Directive Qualification (2011/95/UE)” (erityisesti 4.1.3 luku, s. 35).

5 Jäljempänä Geneven yleissopimus.

10. Direktiivin 2011/95 V luku sisältää 15–17 artiklan. Kun tämän direktiivin 15 artiklassa määritellään ”vakava haitta”, 16 artiklassa säädetään ”lakkaami[s]en” perusteesta seuraavasti:

”1. Kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö lakkaa olemasta henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, jos toissijaisen suojelun myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.

2. Jäsenvaltioiden on 1 kohtaa soveltaessaan otettava huomioon, onko olosuhteiden muutos niin huomattava ja pysyvä, että henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, ei ole enää vaarassa joutua kärsimään vakavaa haittaa.

--”

11. Direktiivin 2011/95 17 artiklassa vahvistetaan puolestaan ”poissulkemi[s]en” peruste. Tämän artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä ei katsota henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän on:

- a) tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan, siten kuin nämä rikokset on määritelty asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa;
- b) tehnyt törkeän rikoksen;
- c) syylistynyt Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan johdanto-osassa sekä 1 ja 2 artiklassa esitetyn mukaisesti;
- d) vaaraksi sen jäsenvaltion yhteiskunnalle tai turvallisuudelle, jossa hän on.

2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovelletaan henkilöihin, jotka yllyttävät siinä mainittuihin rikoksiin tai tekoihin tai muulla tavoin osallistuvat niiden suorittamiseen.

3. Jäsenvaltio voi katsoa, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ei voi saada toissijaista suojelua, jos hän on ennen asianomaiseen jäsenvaltioon pääsyään tehnyt yhden tai useamman 1 kohdan soveltamisalaan kuulumattoman rikoksen, josta voitaisiin määrätä vankeusrangaistus, jos se olisi tehty kyseisessä jäsenvaltiossa, ja jos hän on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen näistä rikoksista johtuvia seuraamuksia.”

12. Tämän direktiivin VI luvussa olevassa 18 artiklassa määritetään ”toissijaisen suojeluaseman myöntämi[s]en” edellytykset. Siinä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on myönnettävä toissijainen suojeluasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka voi saada toissijaista suojelua II ja V luvun mukaisesti.”

13. Sitä vastoin direktiivin 2011/95 19 artiklassa, jonka tulkintaa pyydetään tässä tapauksessa, määritetään edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta tämä asema. Sen sanamuoto on seuraava:

”1. Kun kyseessä ovat direktiivin 2004/83/EY<sup>[6]</sup> voimaantulon jälkeen tehdyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle myöntämä toissijainen suojeluasema, jos hän on 16 artiklan mukaisesti lakannut olemasta henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua.

2. Jäsenvaltiot voivat peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle myöntämän toissijaisen suojeluaseman, jos toissijaisen suojeluaseman myöntämisen jälkeen todetaan, ettei asianomaista olisi 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti pitänyt katsoa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua.

3. Jäsenvaltioiden on peruutettava, lakkautettava tai jätettävä uusimatta kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle myönnetty toissijainen suojeluasema, jos:

- a) toissijaisen suojeluaseman myöntämisen jälkeen todetaan, että 17 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti asianomaista ei olisi pitänyt katsoa tai häntä ei ole katsottu henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua;
- b) hänen vääristelemänsä tai salaamansa seikat, mukaan lukien väärin asiakirjojen toimittaminen, olivat ratkaisevia toissijaisen suojeluaseman myöntämisen kannalta.

4. Toissijaisen suojeluaseman myöntäneen jäsenvaltion on yksilöllisesti osoitettava, että asianomainen henkilö on tämän artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukaisesti lakannut olemasta henkilö tai ei ole henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, sanotun kuitenkin rajoittamatta kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön velvollisuutta ilmoittaa 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja toimittaa hänen käytettävissään olevat asiaan vaikuttavat asiakirjat.”

## 2. Direktiivi 2013/32/EU

14. Direktiivissä 2013/32/EU<sup>7</sup> vahvistetaan sen 1 artiklan mukaan yhteisiä menettelyjä direktiivin 2011/95 mukaista kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten koskevat säännöt.

15. Direktiivin 2013/32 2 artiklan o alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

- o) ’kansainvälisen suojelun poistamisella’ toimivaltaisen viranomaisen päätöstä peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta tietyn henkilön pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema direktiivin [2011/95] mukaisesti.”

6 Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 304, s. 12).

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

16. Direktiivin 2013/32 IV luvun otsikkona on ”Menettelyt kansainvälisen suojelun poistamiseksi” ja siihen sisältyvän 44 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tutkinta kansainvälisen suojelun poistamiseksi tietyltä henkilöltä voidaan aloittaa, kun ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, joiden nojalla hänen kansainvälisen suojelunsa oikeellisuutta on syytä harkita uudelleen.”

17. Tämän direktiivin 45 artiklassa luetellaan takeet, joita asianomaisella henkilöllä on, kun toimivaltainen kansallinen viranomainen harkitsee hänelle myönnetyn kansainvälisen suojelun poistamista direktiivin 2011/95 14 ja 19 artiklan mukaisesti.

### ***B Itävallan lainsäädäntö***

18. Liittovaltion turvapaikkalaki (Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl)<sup>8</sup> on annettu 16.8.2005, ja sen 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Toissijainen suojeluasema on myönnettävä ulkomaalaiselle,

1. joka on jättänyt Itävallassa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jos hakemus hylätään turvapaikkaan oikeutetun henkilön aseman myöntämisen osalta, – –

– –

6) Jos turvapaikanhakijan alkuperämaata ei voida selvittää, kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylättävä toissijaisen suojeluaseman osalta. Tässä tapauksessa on tehtävä palauttamispäätös, ellei se ole kiellettyä [menettelystä virastossa 16.8.2012 annetun lain (Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden)<sup>9</sup>] 9 §:n 1 ja 2 momentin nojalla.

– –”

19. AsylG 2005:n 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Ulkomaalaisen toissijainen suojeluasema on peruutettava viran puolesta tehtävällä päätöksellä, jos

1. edellytykset toissijaisen suojeluaseman myöntämiselle (8 §:n 1 momentti) eivät täyty tai eivät enää täyty,

– –

2) Ellei toissijaista suojeluasemaa tarvitse peruuttaa 1 momentissa mainituista syistä, se on peruutettava myös siinä tapauksessa, että

1. kyseessä on jokin [Geneven yleissopimuksen] 1 artiklan F kohdassa mainituista perusteista;

2. ulkomaalainen on vaaraksi Itävallan tasavallan yhteiskunnalle tai turvallisuudelle tai

<sup>8</sup> BGBl. I, 100/2005; jäljempänä AsylG 2005.

<sup>9</sup> BGBl. I, 87/2012.

3. ulkomaalainen on tuomittu itävaltalaisessa tuomioistuimessa lainvoimaisesti rikoksesta – –  
– –”

### III Pääasian kohteena olevat tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

20. Bilali, joka on omien sanojensa mukaan kansalaisuudeton henkilö, esitti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen virastolle 27.10.2009.

21. Koska virasto katsoi, että hänen alkuperämaansa oli Algeria, se hylkäsi tämän hakemuksen 15.3.2010 tekemällään päätöksellä ja määräsi lisäksi hänet poistettavaksi maasta Algeriaan. Asylgerichtshof (turvapaikka-asioita käsittelevä tuomioistuin, Itävalta) kumosi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä tehdyn päätöksen 8.4.2010 antamallaan tuomiolla ja palautti asian virastolle uutta käsittelyä varten.

22. Virasto hylkäsi 27.10.2010 tekemällään päätöksellä valittajan hakemuksen pakolaisaseman myöntämisestä mutta myönsi hänelle toissijaisen suojeluaseman. Kyseisestä päätöksestä ilmenee, että valittajan henkilöllisyydestä ei ollut varmuutta ja että hän oli ”todennäköisesti Algerian kansalainen”.

23. Valittaja valitti pakolaisaseman myöntämistä koskevan hakemuksensa hylkäämisestä. Päätös, jolla hänelle myönnettiin toissijainen suojeluasema, on nyt lopullinen.

24. Asylgerichtshof kumosi 16.7.2012 antamallaan tuomiolla uudelleen päätöksen, jolla oli hylätty valittajan hakemus pakolaisaseman myöntämisestä, muun muassa sillä perusteella, että hänen alkuperämaastaan oli esitetty ainoastaan oletuksia. Se palautti asian uudelleen virastoon uutta käsittelyä varten.

25. Virasto totesi tämän uuden käsittelyn yhteydessä ja Staatendokumentationin (valtiotietokanta, Itävalta) antamien vastausten perusteella, että valittaja ei voinut vedota Algerian kansalaisuuteen vaan sukulaisuussuhteidensa perusteella Marokon ja Mauritanian kansalaisuuteen.

26. Näin ollen virasto hylkäsi 24.10.2012 tekemällään päätöksellä<sup>10</sup> valittajan hakemuksen pakolaisaseman myöntämisestä. Todettuaan, että ”edellytykset toissijaisen suojelun myöntämiselle eivät ole missään vaiheessa täyttyneet” ja että ne olivat perustuneet ”virheelliseen olettamaan”, jonka mukaan Algeria oli valittajan alkuperämaa, virasto kumosi lisäksi viran puolesta toissijaisen suojeluaseman, joka hänelle oli myönnetty 27.10.2010, ja peruutti määräaikaisen oleskeluluvan, joka hänelle oli myönnetty tämän aseman perusteella. Lopuksi virasto hylkäsi hakemuksen, jonka valittaja oli esittänyt saadakseen toissijaisen suojeluaseman alkuperämaa Marokon osalta, ja määräsi valittajan poistettavaksi maasta Marokkoon.

27. Valittaja valitti Bundesverwaltungsgerichtiin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Itävalta), joka kumosi vain karkotuspäätöksen.

28. Valittaja teki tästä tuomiosta ylimääräisen Revision-valituksen Verwaltungsgerichtshofiin.

29. Tämä on epävarma direktiivin 2011/95 19 artiklan tulkinnasta siltä osin kuin siinä säädetään tapauksista, joissa toissijainen suojeluasema voidaan peruuttaa.

<sup>10</sup> Jäljempänä riidanalainen päätös.

30. Verwaltungsgerichtshof on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko unionin oikeussäännöt, erityisesti – – direktiivin [2011/95] 19 artiklan 3 kohta, esteenä mahdollisuutta peruuttaa toissijainen suojeluasema koskevalle jäsenvaltion kansalliselle säännökselle, jonka mukaan toissijainen suojeluasema voidaan peruuttaa sellaisessa tapauksessa, jossa aseman myöntämisen kannalta merkitykselliset tosiseikat sinänsä eivät ole muuttuneet vaan ainoastaan viranomaisten niitä koskeva tietämys on muuttunut ja jossa kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön vääristelemät tai salaamat seikat eivät olleet ratkaisevia toissijaisen suojeluaseman myöntämisen kannalta?”

31. Valittaja sekä Itävallan, Unkarin, Alankomaiden, Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset samoin kuin Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

#### **IV Alustavia huomautuksia**

32. Ennen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle osoittaman kysymyksen tutkimista on olennaisen tärkeää selventää sen sanamuotoa ja erityisesti täsmentää asiaan liittyviä oikeussääntöjä ja riidanalaisen päätöksen perusteluja. Näillä perusteluilla on tosiasiallisia seurauksia tämän päätöksen luonteen ja direktiivin 2011/95 sovellettavuuden kannalta.

33. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensinnäkin nyt käsiteltävässä asiassa tulkittavien oikeussääntöjen osalta unionin tuomioistuimelta edellytyksiä, joiden täytyessä jäsenvaltio voi peruuttaa toissijaisen suojeluaseman ”unionin oikeussääntöjen” ja erityisesti direktiivin 2011/95 19 artiklan 3 kohdan nojalla. Ennakkoratkaisupyynnön sanamuodon perusteella tulkitseen, että Verwaltungsgerichtshof viittaa aivan erityisesti tämän direktiivin 19 artiklan 3 kohdan b alakohdan säännöksiin, joissa säädetään toissijaisen suojeluaseman peruuttamisesta asianomaisen vilpillisen käytöksen vuoksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin arvioi tässä yhteydessä, että tämän säännöksen mukainen tapaus ei kata ensi arviolta tapausta, jossa toissijaisen suojeluaseman peruuttamisesta määrätään uusien tutkimustulosten perusteella mutta jossa asianomainen ei ole syyllistynyt vilppiin.

34. Lisäksi totean ennakkoratkaisupyynnön perusteella, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää myös ja ennen kaikkea direktiivin 2011/95 19 artiklan 1 kohdan tulkintaa, kun siinä säädetään tällaisen aseman peruuttamisesta tämän direktiivin 16 artiklassa säädetyn lakkaamisperusteen täytäntöönpanon vuoksi. Se näet pohtii, eikö kyseisen direktiivin 19 artiklan 1 kohdan mukainen tilanne voi kattaa tapausta, jossa asianomainen lakkaa olemasta henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, koska ”viranomaisten tosiseikkoja koskeva tietämys on muuttunut”.

35. Toiseksi on todettava riidanalaisen päätöksen perusteluista, että vaikka esitetyn kysymyksen sanamuodosta ilmenee, että valittajalle myönnetty asema on peruutettu sellaisen muutoksen vuoksi, joka on vaikuttanut viraston ”tosiseikkoja koskevaan tietämykseen”, ennakkoratkaisupyynnöstä samoin kuin unionin tuomioistuimen käytettävissä olevan kansallisen asiakirja-aineiston asiakirjoista ilmenee todellisuudessa hyvin selvästi, että tämä muutos ei johdu uusista tiedoista tai tosiseikoista vaan perusteellisemmista tutkimuksista, joihin virasto ryhtyi paikatakseen ensimmäisen tutkimuksensa puutteita ja korjatakseen ”virheen” ja ”virheellisen olettamuksen”, jonka se oli esittänyt valittajan alkuperämaasta.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Ks. erityisesti ennakkoratkaisupyynnön 7, 20 ja 22 kohta.

36. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee näin ollen, että virasto ei ole onnistunut vahvistamaan valittajan kansalaisuutta oikein tekemiensä riittämättömien tai epäasianmukaisten tutkimusten vuoksi, joten tosiseikat on saatu tietoon vasta päätöksenteon jälkeen. Kuten ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin korostaa, ”edellytykset toissijaisen suojelun myöntämiselle eivät ole *missään vaiheessa* täyttyneet”.<sup>12</sup> Nyt käsiteltävässä asiassa on siis kiistatonta, että viraston ei olisi pitänyt menettelyssä alun alkaenkaan myöntää valittajalle tätä asemaa, koska, kun otetaan huomioon hänen alkuperämaansa, hän ei voinut hyväksyttävästi saada tätä kansainvälistä suojelua.

37. Katson näin ollen näiden seikkojen perusteella, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämä kysymys koskee lähinnä sen määrittämistä, onko unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin 2011/95 19 artiklan 1 kohtaa ja 3 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltio voi peruuttaa myönnetyn toissijaisen suojeluaseman, jos toimivaltainen kansallinen viranomais on tehnyt virheen, josta se on yksin vastuussa ja joka liittyy tämän suojelun myöntämisen perusteena olleisiin olosuhteisiin.

## V Oikeudellinen arviointi

38. Esitettyyn kysymykseen annettavan vastauksen on mielestäni oltava kaksiosainen. Ensinnäkin on tärkeää esittää syyt, joiden vuoksi direktiivin 2011/95 19 artikla on esteenä, kun otetaan huomioon sen merkitys ja ulottuvuus, toissijaisen suojeluaseman peruuttamiselle sillä perusteella, että toimivaltainen kansallinen viranomais on tehnyt arviointivirheen tällaisen suojelun myöntämisen perusteena olleiden olosuhteiden osalta. Toiseksi on tutkittava kyseisen kaltaisessa tilanteessa tehtävän päätöksen luonnetta sekä siihen sovellettavaa oikeudellista sääntelyä.

### *A Direktiivin 2011/95 19 artiklassa säädetyn peruuttamismenettelyn ulottuvuus*

39. Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä perustuu kattavaan sääntökokonaisuuteen, joka on yhdenmukaistettu unionin tasolla. SEUT 78 artiklan 1 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaisesti tämä järjestelmä perustuu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, sillä tämä yleissopimus on pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän ”kulmakivi”.<sup>13</sup>

40. Direktiivin 2011/95 tavoitteena on siten auttaa toimivaltaisia kansallisia viranomaisia soveltamaan tätä yleissopimusta ottamalla käyttöön yhteiset käsitteet ja perusteet, joiden mukaisesti kansainvälinen suojelu myönnetään ja poistetaan.<sup>14</sup>

41. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2011/95 säännöksiä on siis tulkittava paitsi tämän direktiivin yleisen rakenteen ja tarkoituksen valossa myös Geneven yleissopimuksen mukaisesti,<sup>15</sup> ja Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun<sup>16</sup> antamat ohjeet ovat tässä yhteydessä hyödyllinen tietojen lähde.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Kursivointi tässä.

<sup>13</sup> Ks. direktiivin 2011/95 johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale.

<sup>14</sup> Ks. direktiivin 2011/95 johdanto-osan 23 ja 24 perustelukappale.

<sup>15</sup> Ks. vastaavasti tuomio 31.1.2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, 41 ja 42 kohta oikeustapausviittaauksineen).

<sup>16</sup> Jäljempänä UNCHR.

<sup>17</sup> Ks. direktiivin 2011/95 johdanto-osan 22 perustelukappale.



42. Säännöt, jotka liittyvät Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän yhteydessä kansainvälisen suojelun peruuttamiseen, perustuvat siis aivan ensisijaisesti kansainvälisen suojelun lakkaamista ja poissulkemista koskeviin Geneven yleissopimuksen periaatteisiin. Koska Geneven yleissopimuksessa ei vahvisteta menettelyllisiä mekanismeja tämän suojelun poistamiseksi, nämä säännöt perustuvat toiseksi menettelyihin, joiden luonnetta täsmennetään direktiivin 2011/95 14 ja 19 artiklassa ja joita koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan direktiivin 2013/32 44 ja 45 artiklassa.

### *1. Kansainvälisen suojelun poistamisperusteet*

43. Direktiivin 2011/95 19 artiklassa vahvistetaan menettelylliset mekanismit, joilla voidaan taata Geneven yleissopimuksen mukaisesti toissijaisen suojeluaseman poistaminen.<sup>18</sup> Tässä artiklassa luetellaan siis tyhjentävästi perustelut, joiden vuoksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus tai velvollisuus peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta tämä asema.

44. Nämä perustelut perustuvat yhtäältä Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C kohdassa vahvistettuihin lakkaamisperusteisiin ja toisaalta tämän yleissopimuksen 1 artiklan D–F kohdassa vahvistettuihin poissulkemisperusteisiin.

45. UNCHR:n ohjeiden mukaisesti nämä perusteet on lueteltu tyhjentävästi ja niitä on tulkittava suppeasti, koska kansainvälisen suojelun saajan aseman lakkaaminen ja poissulkeminen lopettavat tämän suojelun ja siihen liittyvät oikeudet. Lukuun ottamatta Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C–F kohdassa nimenomaisesti mainittuja perusteita mihinkään perusteeseen ei siis voida vedota sen perustelemiseksi, että kansainvälinen suojele ei ole enää tarpeen.<sup>19</sup>

46. Unionin lainsäätäjä on pannut kyseiset säännöt täytäntöön unionin oikeudessa direktiivin 2011/95 11 ja 12 artiklalla, joista ensin mainitussa säädetään pakolaisaseman lakkaamisperusteista ja jälkimmäisessä sen poissulkemisperusteista.

47. Koska unionin oikeudessa säädetään kansainvälisen suojelun toissijaisesta muodosta, unionin lainsäätäjä on myös vahvistanut direktiivin 2011/95 16 ja 17 artiklassa toissijaisen suojeluaseman lakkaamis- ja poissulkemisperusteet, jotka perustuvat tämän direktiivin 11 artiklan 1 kohdan e ja f alakohdassa ja 2 kohdassa sekä 12 artiklan 2 ja 3 kohdassa mainittuihin syihin.

48. Koska unionin lainsäätäjä pyrkii varmistamaan näiden kahden kansainvälisen suojelun muodon johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden,<sup>20</sup> myös toissijaisen suojeluaseman poistamisen taustalla olevia perusteluja on tulkittava Geneven yleissopimuksen valossa. Näin ollen perusteluja, joiden täyttyessä jäsenvaltio voi poistaa toissijaisen suojeluaseman tai sen on poistettava se, on tulkittava suppeasti ja tämän yleissopimuksen mukaisesti.

49. Kuten jäljempänä havaitaan, mikään unionin lainsäätäjän direktiivin 2011/95 19 artiklassa mainitsemista perusteista ei anna jäsenvaltiolle toimivaltaa poistaa kansainvälisen suojelun perusteella annettua asemaa mistään muusta syystä kuin syistä, jotka tämä lainsäätäjä on nimenomaisesti ja tyhjentävästi maininnut tässä säännöksessä, eikä varsinkaan sellaisen virheen vuoksi, josta sen hallinto on yksin vastuussa.

18 Käytän käsitettä ”kansainvälisen suojelun poistaminen”, jotta noudattaisin määritelmää, jota unionin lainsäätäjä on käyttänyt direktiivin 2013/32 2 artiklan o alakohdassa, jolloin tämä käsite viittaa erilaisiin direktiivin 2011/95 19 artiklassa tarkoitettuihin menettelyihin eli toissijaisen suojeluaseman ”peruuttamiseen”, ”lakkauttamiseen” tai ”uusimatta jättämiseen”.

19 Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés -niminen UNCHR:n opas (116 ja 117 kohta). Ks. lakkauttamissäännön osalta Principes directeurs sur la protection internationale: Cessation du Statut de réfugié dans le contexte de l'article 1C(5) et (6) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés -nimiset UNCHR:n ohjeet (perusteet, jotka liittyvät siihen, että ”olosuhteet ovat lakaneet olemasta”).

20 Unionin lainsäätäjä ottaa direktiivillä 2011/95 käyttöön yhden ainoan menettelyn, jolla tutkitaan kansainvälisen suojelun tarpeet ja pyritään poistamaan olemassa olevat erot pakolaisille ja toissijaisen suojelun saajille myönnettyjen oikeuksien tasossa.

50. Ensinnäkin direktiivin 2011/95 19 artiklan 1 kohdan mukaan toissijainen suojeluasema voidaan peruuttaa, jos asianomainen on tämän direktiivin 16 artiklan mukaisesti lakannut olemasta henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua.

51. Muistutettakoon, että kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö lakkaa olemasta henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, jos toissijaisen suojelun myöntämiseen johtaneet olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita.”

52. Tällä säännöksellä otetaan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C kohdan viides ja kuudes lakkaamisperuste osaksi unionin oikeutta.

53. Direktiivin 2011/95 16 artiklan 2 kohdassa täsmennetään lisäksi, että ”jäsenvaltioiden on 1 kohtaa soveltaessaan otettava huomioon, onko olosuhteiden muutos niin huomattava ja pysyvä, että henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, ei ole enää vaarassa joutua kärsimään vakavaa haittaa”.

54. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulkitsee nyt käsiteltävässä asiassa laajasti käsitettä ”olosuhteet”, koska se arvioi, että tämän direktiivin 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tilanne voisi kattaa tapauksen, jossa henkilö lakkaa olemasta henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua, sen vuoksi, että ”viranomaisten tosiseikkoja koskeva tietämys on muuttunut”.

55. Tämä tulkinta on hylättävä heti, koska se on ristiriidassa Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C kohdassa lueteltujen, hyvin suppeasti tulkittavien lakkaamisperusteiden kanssa.

56. Kuten UNCHR on nimenomaisesti korostanut ohjeissaan,<sup>21</sup> ”lakkaamisperusteissa vahvistetaan kielteiset edellytykset, ja siinä niistä esitetty luettelo on tyhjentävä. Näitä sääntöjä on siten tulkittava suppeasti, eikä mihinkään muuhun perusteeseen voida vedota analogisesti pakolaisaseman poistamisen perustelemiseksi”.<sup>22</sup> UNCHR lisää näin ollen, että mikäli myöhemmin ilmenee, että henkilöä ei olisi pitänyt missään vaiheessa tunnustaa pakolaiseksi, koska jälkikäteen selviää, että pakolaisasema on myönnetty tosiseikkojen virheellisen tulkinnan perusteella tai asianomainen on jonkin toisen maan kansalainen, ei pidä tehdä päätöstä pakolaisaseman lakkaamisesta vaan sen kumoamisesta.<sup>23</sup>

57. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämässä tulkinnassa jätetään huomiotta lakkaamisperusteen yhteydessä käytetyn käsitteen ”olosuhteet” erittäin täsmällinen merkitys sekä sen säädöksen rakenne ja tarkoitus, johon se kuuluu.

58. Nämä ”olosuhteet” ovat olosuhteita, jotka ovat direktiivin 2011/95 2 artiklan f alakohdan mukaisesti johtaneet siihen, että toimivaltainen kansallinen viranomais on tunnustanut toissijaisen suojeluaseman.<sup>24</sup> Kyseessä ovat objektiiviset olosuhteet, jotka ovat olemassa asianomaisen alkuperämaassa ja joiden perusteella arvioidaan, joutuisiko hän todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, jos hänet palautetaan tähän maahan.

21 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 19.

22 Näiden ohjeiden 116 kohta.

23 Ks. myös UNCHR:n kansainvälistä suojelua koskevat periaatteet, jotka on mainittu tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 19 (4 kohta).

24 Ks. vastaavasti tuomio 2.3.2010, Salahadin Abdulla ym. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105), joka koskee direktiivin 2004/83 11 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetyn pakolaisaseman lakkaamisperusteen tulkintaa.

59. Nämä olosuhteet ovat näin ollen ratkaisevia toissijaisen suojelun myöntämisen kannalta, koska ne osoittavat hakijan alkuperämaan kyvyttömyyden varmistaa suojelu näitä tekoja vastaan ja ovat hänen pelkojensa taustalla.<sup>25</sup> Vastaavasti näiden olosuhteiden kehitys on ratkaiseva tekijä arvioitaessa pakolaisaseman lakkaamista.<sup>26</sup>

60. Geneven yleissopimuksen 1 artiklan C kohdan 5 ja 6 alakohdan mukaisesti ja kansainvälisen suojelun järjestelmän yhtenäisyyden säilyttämiseksi direktiivin 2011/95 16 artiklassa säädetään siis toissijaisen suojelun lakkaamisesta, jos suojelun myöntämiseen johtaneet olosuhteet ”ovat lakanneet olemasta” tai muuttuneet siinä määrin, ettei suojelua enää tarvita. Unionin lainsäätävä edellyttää siis, että muutos on ”niin huomattava ja pysyvä”, että vältetään se, että myönnetty asema kyseenalaistettaisiin jatkuvasti suojelun kohteena olevien henkilöiden alkuperämaan tilapäisten muutosten vuoksi, ja taataan heidän tilanteensa vakaus.

61. Näiden seikkojen perusteella on ilmeistä, että toissijainen suojelu voi lakata vain henkilöiltä, joille tämä asema on laillisesti myönnetty heidän alkuperämaidensa olosuhteiden vuoksi mutta jotka eivät niiden kehitykseen liittyvistä objektiivisista syistä enää tarvitse kansainvälistä suojelua. Toissijaisen suojelun lakkaamisella ei siis ole tarkoitus korjata hallinnon virheitä, eikä se voi selvästikään riippua niin subjektiivisesta ja muuttuvasta perusteesta kuin toimivaltaisen kansallisen viranomaisen näitä olosuhteita koskevasta tietämyksestä.

62. Näiden seikkojen perusteella katson, että direktiivin 2011/95 19 artiklan 1 kohdassa vahvistettu peruuttamisperuste ei anna toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle valtuuksia peruuttaa myönnettyä toissijaista suojeluasemaa pääasian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa tämä viranomainen on tehnyt virheen määrittäessään valittajan alkuperämaan ja on tästä virheestä yksin vastuussa.

63. Toiseksi direktiivin 2011/95 19 artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan a alakohdan mukaisesti toissijainen suojeluasema voidaan peruuttaa, jos asianomainen täyttää edellytykset, joiden nojalla hänelle voitaisiin myöntää tällainen suojelu, mutta se on kuitenkin mahdotonta, koska hän on vaaraksi jäsenvaltion yhteiskunnalle tai turvallisuudelle tai koska hän on tehnyt erityisen törkeän rikoksen tai osallistunut tällaiseen rikokseen tämän direktiivin 17 artiklassa (poissulkemisperuste) tarkoitettulla tavalla.

64. Tällä säännöksellä otetaan Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohta osaksi unionin oikeutta.

65. On ilmeistä, että jos valittaja ei ole syyllistynyt rikokseen tai hän ei ole millään tavoin vaaraksi Itävallalle, tämän säännöksen tutkiminen ei ole tarpeen.

66. Kolmanneksi ja lopuksi toissijainen suojeluasema voidaan peruuttaa sen saajan vilpillisen menettelyn vuoksi.

67. Direktiivin 2011/95 19 artiklan 3 kohdan b alakohdassa, johon ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin nimenomaisesti viittaa, säädetään näet, että jäsenvaltiot ovat velvollisia peruuttamaan toissijaisen suojeluaseman, jos asianomaisen vääristelemät tai salaamat seikat saivat toimivaltaisen kansallisen viranomaisen myöntämään tämän aseman virheellisesti.

68. Koska peruste, johon kyseisen säännöksen mukainen peruuttaminen perustuu, ei ole perusteltu nyt käsiteltävässä asiassa, kun Bilali ei ole vääristellyt eikä salannut häntä koskevia seikkoja, on ilmeistä, että tämän säännöksen sanamuodon perusteella ei ole mahdollista peruuttaa hänen asemaansa.

25 Unionin lainsäätävä täsmentää direktiivin 2011/95 15 artiklassa lisäksi aluksi, mitä tarkoitetaan ”vakavalla haitalla”, jonka perusteella tällainen suojelu voidaan myöntää.

26 Ks. tuomio 2.3.2010, Salahadin Abdulla ym. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, EU:C:2010:105, 68 kohta).

69. On siis todettava, että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan D–F kohdassa esitettyjen perusteiden nojalla mikään direktiivin 2011/95 19 artiklassa nimenomaisesti ja tyhjentävästi säädetyistä peruuttamisperusteista ei anna toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle valtuuksia poistaa toissijaista suojeluasemaa, joka valittajalle on myönnetty valittajan alkuperämaan määrittämiseen liittyneen sellaisen virheen vuoksi, josta se on yksin vastuussa.

## *2. Kansainvälisen suojelun poistamista koskevat menettelylliset mekanismit*

70. Kuten edellä totesin, direktiivin 2011/95 19 artiklalla otetaan käyttöön menettelyllisiä mekanismeja, joiden avulla voidaan poistaa toissijainen suojeluasema Geneven yleissopimuksen sääntöjen mukaisesti. Tässä artiklassa luetellaan siten tyhjentävästi perusteet, joiden täytyessä jäsenvaltioilla on mahdollisuus tai velvollisuus tämän aseman peruuttamiseen, lakkauttamiseen tai uusimatta jättämiseen, ja sovellettavia menettelysääntöjä täsmennetään direktiivin 2013/32 44 ja 45 artiklassa.

71. Direktiivin 2011/95 19 artiklan sanamuodosta samoin kuin niiden päätösten luonteesta, joihin unionin lainsäätäjä viittaa, ilmenee hyvin selvästi, että ne koskevat niiden henkilöiden kohtelua, joille on lainmukaisesti myönnetty toissijainen suojeluasema mutta jotka alkuperämaassaan tapahtuneen kehityksen (lakkaamisperuste) tai oman käytöksensä (poissulkemisperuste) vuoksi eivät enää voi vaatia tätä suojelua. Päätökset, joihin unionin lainsäätäjä viittaa direktiivin 2011/95 19 artiklassa, eivät siis voi koskea sellaisten henkilöiden tilannetta, joiden ei olisi pitänyt saada kansainvälistä suojelua esimerkiksi sen vuoksi, että heidän kansainvälisen suojelun tarpeensa on määritetty virheellisesti. Nyt käsiteltävän kaltainen tilanne ei siis lähtökohtaisesti voi kuulua direktiivin 19 artiklan säännösten soveltamisalaan.

72. Direktiivin 2013/32 IV luvun menettelysäännöissä, jotka koskevat ”kansainvälisen suojelun poistamista”, ei myöskään sallita tätä.

73. On muistettava, että tämän direktiivin 44 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on ”varmistettava, että tutkinta kansainvälisen suojelun poistamiseksi tietyltä henkilöltä voidaan aloittaa, kun ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, joiden nojalla hänen kansainvälisen suojelunsa oikeellisuutta on syytä harkita uudelleen”.

74. Vaikka unionin lainsäätäjä käyttää tässä yhteydessä oikeudellista käsitettä (”poistamisen” käsite), joka poikkeaa direktiivin 2011/95 14 ja 19 artiklan käsitteistä, ja viittaa erityisen laajasti ”uusi[en] seikkoj[en] tai peruste[iden ilmenemiseen]”, on todettava, että ”kansainvälisen suojelun poistamisella” määritellään direktiivin 2013/32 2 artiklan o alakohdassa tarkoitettavan ”toimivaltaisen viranomaisen päätöstä peruuttaa, lakkauttaa tai jättää uusimatta tietyn henkilön pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema direktiivin 2011/95/EU mukaisesti”.

75. Tämä vahvistetaan nimenomaisesti direktiivin 2013/32 45 artiklan 1 kohdassa ja 46 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tehtävällä viittauksella.

76. Näiden seikkojen perusteella voidaan päätellä, että ainoat tilanteet, joissa unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut sallia se, että jäsenvaltiot peruuttavat tai poistavat myönnetyn toissijaisen suojeluaseman, ovat direktiivin 2011/95 19 artiklassa tarkoitettut tilanteet.

77. Tämä säännös on siis esteenä pääasian kohteena olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan toimivaltaisen kansallisen viranomaisen peruuttavan tämän aseman jostain muusta kuin unionin lainsäätäjän kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti ja tyhjentävästi mainitsemasta syystä.

78. Edellä esitetyn perusteella ehdotan siis, että unionin tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2011/95 19 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla jäsenvaltio voi peruuttaa toissijaisen suojeluaseman, jos toimivaltainen kansallinen viranomais on tehnyt virheen, josta se on yksin vastuussa ja joka koskee tämän suojelun myöntämisen perusteena olleita olosuhteita.

### ***B Sovellettavat oikeussäännöt***

79. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annettaisiin kaikki tiedot, joista sille on hyötyä, jotta se kykenee ratkaisemaan käsiteltävänä olevan asian, esitetyn kysymyksen tutkiminen edellyttää mielestäni sen päätöksen kohteen ja luonteen selventämistä, joka toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on tehtävä, jos asianomainen on tästä viranomaisesta johtuvan arviointivirheen vuoksi saanut virheellisesti toissijaisen suojeluaseman. Tähän päätökseen sovellettava oikeudellinen järjestelmä riippuu näet sen oikeudellisesta luonnehinnasta.

80. Virasto on nyt käsiteltävässä asiassa peruuttanut tämän aseman viran puolesta AsylG 2005:n 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti.

81. On kiistatonta, että viraston ei olisi pitänyt menettelyssä alun alkaenkaan myöntää asianomaiselle toissijaista suojeluasemaa. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee siis, että virasto ei ole kyennyt toteamaan oikein valittajan alkuperämaata, koska se ei ole suorittanut asianmukaisia tutkimuksia ja on tehnyt ”virheellisen oletuksen”, joten ”edellytykset toissijaisen suojelun myöntämiseksi eivät ole missään vaiheessa täyttyneet”.<sup>27</sup>

82. Nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaisissa olosuhteissa, joissa toissijainen suojeluasema on myönnetty oikeussääntöjen sekä erityisesti direktiivin 2011/95 II ja V luvussa säädettyjen hyväksymisperusteiden vastaisesti ja joissa tämä sääntöjenvastaisuus oli ratkaiseva kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimuksen lopputuloksen kannalta, toissijainen suojeluasema on mielestäni kumottava.

83. Tähän ratkaisuun liittyy se etu, että Geneven yleissopimuksen hyvin tiukkoja säännöksiä ei tarvitse tulkita laajentavasti eikä siten vääristää direktiivin 2011/95 19 artiklan sanamuotoa ja tarkoitusta, samalla kun varmistetaan täysimääräisesti menettelylliset takeet ja sellaiselle henkilölle kuuluva oikeudenmukainen kohtelu, joka ei ole millään tavoin vastuussa hallinnon tekemästä virheestä.

84. Tämä ratkaisu on välttämätön myös sen vuoksi, että taataan Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän yhtenäisyys, joten kaikki virheelliset myöntämistapaukset on korjattava, jotta varmistetaan, että kansainvälinen suojelu myönnetään vain henkilöille, jotka sitä tosiasiallisesti tarvitsevat. Tässä yhteydessä tilanteessa, jossa asema on myönnetty virheellisesti asian tutkineen viranomaisen tekemän oikeudellisen tai tosiseikkoja koskevan virheen vuoksi, UNCHR suosittelee tämän aseman tunnustamista koskevan toimen kumoamista tai mitätöimistä menettelyssä, jossa noudatetaan yleisiä oikeusperiaatteita. Vaikka kumoamisesta tai mitätöimisestä ei määrätä nimenomaisesti Geneven yleissopimuksessa, UNCHR katsoo, että tämä on kuitenkin täysin tämän yleissopimuksen tarkoituksen ja päämäärän mukaista ja välttämätöntä, jotta säilytetään pakolaisen määritelmän yhtenäisyys.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Ks. ennakkoratkaisupyynnön 7 kohta.

<sup>28</sup> Ks. UNCHR:n 22.11.2004 laatima muistio pakolaisaseman kumoamisesta; Kapferer, S., ”Cancellation of refugee Status”, UNUNCHR Legal and Protection Policy Research Series, maaliskuu 2003; sekä UNCHR:n 4.9.2003 laatima tiedonanto poissulkemisperusteiden soveltamisesta: pakolaisasemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen 1 F artikla (I luvun F alakohta).

85. Tämä kumoamismenettely on erityisen välttämätön nyt käsiteltävässä asiassa, jossa olettamukset, joihin kansallinen toimivaltainen viranomais on nojautunut, ovat vaikuttaneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen koko tutkintamenettelyyn eli ei ainoastaan pakolaisaseman poissulkemista koskevan päätöksen laillisuuteen vaan myös toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä tehdyn päätöksen laillisuuteen. On näet muistettava, että direktiivin 2013/32 10 artiklan 2 kohdalla otetaan käyttöön yksi ainoa menettely, jonka yhteydessä toimivaltainen kansallinen viranomais tutkii hakemuksen kansainvälisen suojelun kahden eri muodon valossa eli ensinnäkin pakolaisaseman myöntämiseksi vahvistettujen perusteiden ja sen jälkeen toissijaisen suojeluaseman myöntämiseksi vahvistettujen perusteiden kannalta, ja hakijan alkuperämaan määrittäminen on lisäksi yhteinen viitekohta molemmille kansainvälisen suojelun muodoille.<sup>29</sup>

86. Asylgerichtshof on lisäksi käsiteltävänään olleen valituksen yhteydessä kumonnut päätöksen, jolla virasto on poissulkenut valittajalta pakolaisaseman juuri niiden olettamusten perusteella, joiden nojalla se oli suorittanut tutkimuksensa.

87. Tällaisissa olosuhteissa, joissa kansainvälistä suojelua koskeneen hakemuksen tutkimismenettely oli kokonaisuudessaan virheellinen ja joissa suojelun saaja ei ollut viime kädessä täyttänyt toissijaisen suojelun edellytyksiä, olisi ollut mielestäni oikeudenmukaisempaa kumota tämän aseman myöntämisestä tehty päätös.

88. Unionin oikeudessa ei ole erityisiä menettelyä koskevia yleisiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä, joita sovellettaisiin toissijaisen suojeluaseman kumoamiseen hallinnon tekemän virheen vuoksi.

89. Näin ollen nimenomaisten unionin oikeussääntöjen puuttuessa nämä säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian periaatteen nojalla kansallisen oikeusjärjestyksen ja erityisesti sen hallinto-oikeudellisten sääntöjen piiriin. Nyt käsiteltävän kaltainen asia on siis perinteinen riita-asia, joka koskee oikeuksia luovan toimen kumoamista hallinnon virheen vuoksi.

90. Tämä toimi on kuitenkin erityinen, koska sillä myönnetään unionin oikeuden nojalla kansainvälistä suojelua, johon liittyvät muun muassa oleskeluoikeus ja perheenyhdistämistä koskeva oikeus, jotka kuuluvat myös unionin oikeuden soveltamisalaan.

91. Tätä viittausta jäsenvaltioiden menettelylliseen autonomiaan on siis mukautettava siten, että otetaan huomioon velvollisuus noudattaa yhtäältä perusoikeuksia ja toisaalta vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.<sup>30</sup>

92. Vastaavuusperiaate edellyttää, että henkilöitä, jotka vetoavat unionin oikeusjärjestyksessä myönnettyihin oikeuksiin, ei aseteta heikompaan asemaan kuin henkilöitä, jotka vetoavat täysin kansallisiin oikeuksiin.

93. Nyt käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa tämän periaatteen noudattaminen edellyttää siis, että menettelyä koskevat yleiset ja yksityiskohtaiset säännöt, joita sovelletaan toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevan toimen kumoamiseen, eivät ole epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat vastaavan aseman myöntämistä kansallisen lainsäädännön nojalla koskevan toimen kumoamista.

<sup>29</sup> Direktiivin 2013/32 10 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”määrittävän viranomaisen on kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia tutkiessaan määritettävä ensin, voidaanko hakijoita pitää pakolaisina, ja jos näin ei ole, määritettävä sen jälkeen, voidaanko hakijoita pitää henkilöinä, jotka voivat saada toissijaista suojelua”. On myös muistettava, että direktiivin 2011/95 2 artiklan f alakohdan mukaan ”henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua”, tarkoitetaan henkilöä, jolle ei muun muassa voida myöntää pakolaisasemaa.

<sup>30</sup> Ks. vastaavasti tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 85 kohta oikeustapausviittauksineen); tuomio 10.9.2013, G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 35 kohta oikeustapausviittauksineen); tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 41 kohta oikeustapausviittauksineen); tuomio 26.9.2018, Belastingsdienst/Toeslagen (muutoksenhaun lykkäävä vaikutus) (C-175/17, EU:C:2018:776, 39 kohta oikeustapausviittauksineen), sekä tuomio 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, 123 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeustapausviittauksineen).

94. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida näiden asemien vertailukelpoisuutta, missä yhteydessä sen on otettava huomioon muun muassa niiden kohde sekä näihin asemiin liittyvät oikeudet ja edut, erityisesti taloudelliset ja sosiaaliset edut, kuten oleskelulupien myöntäminen sekä pääsy sosiaaliturvan, terveydenhoidon ja työmarkkinoiden piiriin. Koska direktiivillä 2011/95 yhdenmukaistetaan tyhjentävästi kansainvälisen suojelun ala, on välttämätöntä ottaa huomioon asema, jonka jäsenvaltiot myöntävät harkintavaltansa perusteella myötätunnosta tai inhimillisistä syistä.<sup>31</sup>

95. Lisäksi tiedetään sovellettavista menettelyä koskevista yleisistä ja yksityiskohtaisista säännöistä, että suurimmassa osassa jäsenvaltioita asetetaan tiukkoja edellytyksiä sille, että oikeuksia luova toimi voidaan kumota sellaisen virheen perusteella, josta hallintoviranomainen on yksin vastuussa. Jos hakija on esittänyt hakemuksensa vilpittömässä mielessä ja tehnyt yhteistyötä tutkintamenettelyssä ja hänellä oli oikeus luottaa päätöksen oikeudenmukaisuuteen ja pätevyyteen, oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet ovat normaalisti ensisijaisia siihen intressiin nähden, joka valtiolla saattaa olla sen päätöksentekovelvoitteen tekemien virheiden korjaamiseen.

96. Näin ollen on kansallisen tuomioistuimen tehtävänä varmistua erityisesti siitä, että kansainvälistä suojeluasemaa kumottaessa noudatetaan tarkasti menettelyn oikeudenmukaisuuden takeita ja suhteellisuusperiaatetta. Jotta vältettäisiin se, että kumoamisesta aiheutuu suhteettomia ja asianomaiselle henkilölle vakavaa haittaa aiheutuvia seurauksia, on mielestäni otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät olosuhteet ja erityisesti oikeudet sekä edut, joita hän on saanut aseman myöntämisestä lähtien, ja erityisesti perheen yhdistämistä koskeva oikeus, jota hän on saattanut käyttää, hänen oleskelunsa kesto ja hänen taloudellinen ja sosiaalinen integroitumisensa jäsenvaltioon sekä vaikeudet, joita hänelle saattaisi aiheutua, jos hänen saamansa asema kumottaisiin.

97. Tehokkuusperiaate edellyttää, että toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä tehdyn päätöksen kumoamiseen sovellettavilla yleisillä ja yksityiskohtaisilla menettelysäännöillä ei tehdä unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käytöstä käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.<sup>32</sup>

98. Tehokkuusperiaate liittyy läheisesti tehokasta oikeussuojaa koskevaan oikeuteen ja edellyttää, että jos yksityisille annetaan oikeus unionin oikeuden nojalla, jäsenvaltiot ovat velvollisia varmistamaan sen tehokkaan suojan, mikä merkitsee lähtökohtaisesti oikeussuojakeinon olemassaoloa.

99. Vaikka on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä selvittää, onko tätä periaatetta noudatettu, korostan, että valittaja on voinut pääasian käsittelyn yhteydessä hakea muutosta Bundesverwaltungsgerichtiltä ja tehdä tämän jälkeen ylimääräisen Revision-valituksen Verwaltungsgerichtshofiin menettelystä, jossa peruutettiin toissijainen suojeluasema, joka hänelle oli myönnetty sillä perusteella, että Algeria oli hänen alkuperämaansa.

100. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, joissa päätös toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä on tehty oikeussääntöjen sekä erityisesti direktiivin 2011/95 II ja V luvussa säädettyjen hyväksymisperusteiden vastaisesti ja joissa tämä sääntöjenvastaisuus oli ratkaiseva kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan lopputuloksen kannalta, jäsenvaltio on velvollinen kumoamaan toissijaisen suojeluaseman.

31 Ks. tässä yhteydessä direktiivin 2011/95 johdanto-osan 15 perustelukappale.

32 Ks. esim. tuomio 27.6.2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, 59 kohta oikeustapausviittauksineen).

101. Koska unionin oikeudessa ei ole asiasta nimenomaisia säännöksiä, on lisäksi täsmennettävä, että menettelyä koskevista yleisistä ja yksityiskohtaisista säännöistä, joita sovelletaan toissijaisen suojeleusasetuksen kumoamiseen hallinnon tekemän virheen vuoksi, säädetään jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian periaatteen nojalla kansallisessa oikeusjärjestyksessä, missä yhteydessä on kuitenkin noudatettava vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.

## VI Ratkaisuehdotus

102. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshofin (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

- 1) Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi 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 19 artikla on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla jäsenvaltio voi peruuttaa toissijaisen suojeleusasetuksen, jos toimivaltainen kansallinen viranomais on tehnyt virheen, josta se on yksin vastuussa ja joka koskee tämän suojelun myöntämisen perusteena olleita olosuhteita.
- 2) Pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, joissa päätös toissijaisen suojeleusasetuksen myöntämisestä on tehty oikeussääntöjen sekä erityisesti direktiivin 2011/95 II ja V luvussa säädettyjen hyväksymisperusteiden vastaisesti ja joissa tämä sääntöjenvastaisuus oli ratkaiseva kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimuksen lopputuloksen kannalta, jäsenvaltio on velvollinen kumoamaan toissijaisen suojeleusasetuksen.

Koska unionin oikeudessa ei ole asiasta nimenomaisia säännöksiä, menettelyä koskevista yleisistä ja yksityiskohtaisista säännöistä, joita sovelletaan toissijaisen suojeleusasetuksen kumoamiseen hallinnon tekemän virheen vuoksi, säädetään jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian periaatteen nojalla kansallisessa oikeusjärjestyksessä, missä yhteydessä on kuitenkin noudatettava vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.