



Oikeustapauskokoelma

Yhdistetyt asiat C-123/23 ja C-202/23¹

N. A. K. ym.

vastaan

Saksan liittotasavalta

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Minden)

Unionin tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 19.12.2024

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Turvapaikkapolitiikka – Direktiivi 2013/32/EU – Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevat yhteiset menettelyt – Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus – Tutkimatta jättämisen perusteet – 2 artiklan q alakohta – Myöhemmän hakemuksen käsite – 33 artiklan 2 kohdan d alakohta – Jäsenvaltio jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta siitä syystä, että toisessa jäsenvaltiossa tehty aiempi hakemus on hylätty tai toinen jäsenvaltio on keskeyttänyt menettelyn aiemman hakemuksen osalta

- 1. Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Turvapaikkapolitiikka – Kansainvälisen suojelun myöntämistä ja peruuttamista koskevat menettelyt – Direktiivi 2013/32 – Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettely – Hakemus, jolta jäsenvaltiot voivat katsoa puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset – Syy – Myöhempi hakemus, jossa ei mainita uutta perustetta tai tosiseikkaa – Myöhemmän hakemuksen käsite – Kansallinen säännöstö, jonka nojalla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta siitä syystä, että aiempi hakemus on hylätty toisen jäsenvaltion tekemällä lainvoimaisella päätöksellä – Hyväksyttävyyys (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32 2 artiklan b ja q alakohta ja 33 artiklan 2 kohdan d alakohta)*

(ks. 44, 49, 50–57 ja 62 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

- 2. Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Turvapaikkapolitiikka – Kansainvälisen suojelun myöntämistä ja peruuttamista koskevat menettelyt – Direktiivi 2013/32 – Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettely – Hakemus, jolta jäsenvaltiot voivat katsoa puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset – Syy – Myöhempi hakemus, jossa ei mainita uutta perustetta tai tosiseikkaa – Myöhemmän hakemuksen käsite – Kansallista säännöstöä, jonka nojalla sellainen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, joka on tehty ennen*

¹ Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa asian minkään asianosaisen todellista nimeä.

*toisen jäsenvaltion päätöstä keskeyttää aiemman hakemuksen tutkinta siitä syystä, että hakemus on implisiittisesti peruutettu, ei voida hyväksyä
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32 2 artiklan b ja q alakohta, 28 artiklan 1 kohta ja 33 artiklan 2 kohdan d alakohta)*

(ks. 69, 73, 74, 77, 78 ja 80 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta)

3. *Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Turvapaikkapolitiikka – Kansainvälisen suojelun myöntämistä ja peruuttamista koskevat menettelyt – Direktiivi 2013/32 – Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen – Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen – Eroavaisuudet
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32 6 artiklan 1–4 kohta)*

(ks. 75 ja 76 kohta)

Tiivistelmä

Unionin tuomioistuin, joka käsittelee Verwaltungsgericht Mindenin (hallintotuomioistuin, Minden, Saksa) esittämää ennakkoratkaisupyyntöä, täsmentää edellytyksiä, joilla direktiivin 2013/32¹ 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettu kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jonka on tehnyt jäsenvaltiolle kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, joka on jo tehnyt toiselle jäsenvaltiolle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, voidaan jättää tutkimatta.

N.A.K. ja hänen alaikäiset lapsensa E.A.K. ja Y.A.K., jotka ovat kansalaisuudettomia palestiinalaisia (C-123/23), tulivat vuoden 2019 marraskuussa ja M.E.O., joka on Libanonin kansalainen (C-202/23), tuli vuoden 2020 maaliskuussa Saksaan, jossa he tekivät turvapaikkahakemuksia.

N.A.K. oli jättänyt aiemmin turvapaikkahakemuksia Espanjan kuningaskunnan ja Belgian kuningaskunnan toimivaltaisille viranomaisille. Espanjan toimivaltainen viranomainen on hylännyt Bundesamt für Migration und Flüchtlingen (liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto, Saksa; jäljempänä Bundesamt) sille esittämän takaisinottopyynnön. N.A.K:n Belgian viranomaisille jättämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus oli hylätty vuoden 2019 heinäkuussa. Bundesamt hylkäsi 25.5.2021 tekemällään päätöksellä N.A.K:n, E.A.K:n ja Y.A.K:n turvapaikkahakemukset sillä perusteella lähinnä, että Saksan lainsäädännössä² säädetty edellytykset, jotka voivat oikeuttaa aloittamaan uuden turvapaikkamenettelyn, eivät olleet täyttyneet. N.A.K., E.A.K. ja Y.A.K. nostivat kyseisestä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

¹ Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60).

² Turvapaikkalain (Asylgesetz) (BGBl. 2008 I, s. 1798), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, 71a §:n, jonka otsikko on ”Toinen hakemus”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos ulkomaalainen tekee sen jälkeen, kun turvallisessa kolmannessa valtiossa (26a §), johon sovelletaan turvapaikkamenettelyn toteuttamista koskevasta toimivallasta annettuja [unionin] oikeussääntöjä tai jonka kanssa Saksan liittotasavalta on tehnyt tätä koskevan kansainvälisen sopimuksen, käyty ja hakemuksen hylkäämiseen johtanut turvapaikkamenettely on päättynyt, Saksassa turvapaikkahakemuksen (toinen hakemus), on uusi turvapaikkamenettely toteutettava vain, jos Saksan liittotasavalta on vastuussa turvapaikkamenettelyn toteuttamisesta ja jos hallintomenettelylain [(Verwaltungsverfahrensgesetz) (BGBl. 2013 I, s. 102)] 51 §:n 1–3 momentissa tarkoitettut edellytykset täyttyvät – – ”.

M.E.O. oli ennen Saksaan tuloaan tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Puolassa. Koska Puolan viranomaiset suostuivat ottamaan M.E.O:n takaisin, Bundesamt jätti 25.6.2020 tekemällään päätöksellä hänen turvapaikkahakemuksensa tutkimatta ja määräsi hänet poistettavaksi maasta Puolaan. Maastapoistamispäätöstä ei kuitenkaan ole voitu panna täytäntöön, vaikkei voida katsoa, että M.E.O. olisi paennut, ja määräaika M.E.O:n siirtämiselle Puolaan päättyi. Bundesamt kumosi siis 2.2.2021 päätöksensä jättää M.E.O:n turvapaikkahakemus tutkimatta.

Lisäksi M.E.O:n Puolassa jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen johdosta aloitettu menettely oli keskeytetty 20.4.2020 siitä syystä, että M.E.O. oleskeli Saksassa, ja se olisi voitu aloittaa uudelleen M.E.O:n pyynnöstä viimeistään 20.1.2021. Bundesamt jätti siis 14.7.2021 tekemällään päätöksellä M.E.O:n turvapaikkahakemuksen tutkimatta ja uhkasi poistaa hänet maasta Libanoniin. M.E.O. nosti 27.7.2021 tästä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

Koska ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on epäilyjä mahdollisuudesta jättää kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tutkimatta nyt käsiteltävässä tapauksessa, se päätti esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Unionin tuomioistuin muistuttaa aluksi, että säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon sen sanamuoto ja asiayhteys sekä sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.

Se korostaa tältä osin ensinnäkin, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan, jossa luetellaan tyhjentävästi tilanteet, joissa jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset, sanamuodossa ei vahvisteta edellytystä, jonka mukaan on niin, että jotta uusi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan luonnehtia ”myöhemmäksi hakemukseksi” ja jättää tutkimatta, jos uusia tosiseikkoja tai perusteita ei ole esitetty, se on pitänyt tehdä sen saman jäsenvaltion viranomaisille, joka on tehnyt lainvoimaisen päätöksen saman hakijan aiemmasta hakemuksesta.

Se huomauttaa toiseksi säännöstön asiayhteyden osalta, että direktiivin 2013/32 40 artiklan 7 kohdasta, luettuna yhdessä Dublin III -asetuksen³ 17 artiklan 1 kohdan kanssa, ilmenee, että ”myöhempi hakemus” on uusi hakemus, joka tehdään siinä jäsenvaltiossa, joka on pyytänyt siirtämistä, sen jälkeen, kun jäsenvaltiossa, johon asianomainen henkilö on tarkoitus siirtää, on tehty päätös saman hakijan aiemmasta hakemuksesta.

Lisäksi jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi pitänyt tehdä sen saman jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, joka on tehnyt päätöksen saman hakijan aiemmasta hakemuksesta, jotta se voidaan luonnehtia kyseisen direktiivin 2 artiklan q alakohdassa tarkoitetuksi ”myöhemmäksi hakemukseksi”, direktiivin 40 artiklan 1 kohdassa oleva viittaus ”samassa jäsenvaltiossa” tehtyyn myöhempään hakemukseen olisi tarpeeton.

³ 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).

Kolmanneksi on huomautettava, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan tulkitseminen siten, että jäsenvaltio voi luonnehtia sellaisen hakijan, jonka aiempi hakemus on hylätty toisen jäsenvaltion tekemällä lainvoimaisella päätöksellä, tekemän uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ”myöhemmäksi hakemukseksi” ja jättää sen tutkimatta, jos hakemusta ei ole tuettu uusilla tosiseikoilla tai perusteilla, on myös yhdenmukainen sen tavoitteen kanssa, jona on rajoittaa kansainvälistä suojelua hakevien edelleen liikkumista jäsenvaltioiden välillä ja johon kyseisellä direktiivillä pyritään, kuten sen johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee.

Tämän johdosta on korostettava, että tulkitseminen siten, että hakemus hylätään samassa jäsenvaltiossa tehdyllä lainvoimaisella päätöksellä, voisi kannustaa hakijoita, joiden kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jonkin jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat lopullisesti hylänneet, liikkumaan toiseen tai jopa kolmanteen jäsenvaltioon tehdäkseen siellä uuden vastaavan hakemuksen.

Lisäksi mahdollisuus jättää tutkimatta sellainen uusi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, joka ei perustu uusiin tosiseikkoihin tai perusteisiin, siinä tapauksessa, että saman hakijan aiempi hakemus on hylätty jossakin muussa jäsenvaltiossa tehdyllä päätöksellä, on sen jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaatteen mukainen, jolle yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä perustuu.

Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 2 artiklan q alakohdan kanssa, on siis tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään mahdollisuudesta jättää tutkimatta kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jonka on tehnyt kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, jonka jossakin muussa jäsenvaltiossa, johon sovelletaan direktiiviä 2011/95, tekemä kansainvälistä suojelua koskeva aiempi hakemus on hylätty tämän viimeksi mainitun jäsenvaltion tekemällä lainvoimaisella päätöksellä.

Unionin tuomioistuin toteaa tämän jälkeen, että vaikka direktiivin 2013/32 2 artiklan q alakohta ei koske nimenomaisesti tilannetta, jossa jäsenvaltio, jolle hakija on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, on tehnyt päätöksen kyseisen hakemuksen tutkinnan keskeyttämisestä sen implisiittisen peruuttamisen johdosta, myös tällaisen päätöksen tekemisen jälkeen tehty uusi hakemus voidaan luonnehtia ”myöhemmäksi hakemukseksi”. Saman hakijan uutta hakemusta ei kuitenkaan ole mahdollista luonnehtia ”myöhemmäksi hakemukseksi”, kun tämä uusi hakemus on tehty ennen kuin hakijan aiemmasta hakemuksesta on tehty lainvoimainen päätös.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen luonnehtimiseksi ”myöhemmäksi hakemukseksi” merkitystä ei ole hakemuksen jättämisen ajankohdalla vaan merkitystä on pelkästään sen tekemisen, joka ei edellytä mitään hallinnollista muodollisuutta, ajankohdalla. Määrittävän viranomaisen tekemää päätöstä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan keskeyttämisestä siitä syystä, että hakija on implisiittisesti peruuttanut hakemuksensa, ei myöskään voida pitää lainvoimaisena päätöksenä niin kauan kuin hakijalla on mahdollisuus pyytää, että hänen tapauksensa tutkinta aloitetaan uudelleen tai että hän voi tehdä uuden hakemuksen, johon ei sovelleta direktiivin 2013/32 40 ja 41 artiklassa tarkoitettua menettelyä.

Tämän perusteella direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 2 artiklan q alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa säädetään mahdollisuudesta jättää tutkimatta kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jonka on tehnyt kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, joka on jo

tehnyt toiselle jäsenvaltiolle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jos uusi hakemus on tehty ennen kuin toisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on tehnyt päätöksen aiemman hakemuksen tutkinnan keskeyttämisestä sen vuoksi, että hakemus on implisiittisesti peruutettu.