



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOZZI

20 päivänä joulukuuta 2017¹

Asia C-647/16

Adil Hassan

vastaan

Préfet du Pas-de-Calais

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal administratif de Lille (Lillen hallintotuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Rajat, turvapaikka ja maahanmuutto – Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus – Asetuksen (EU) N:o 604/2013 26 artiklan tulkinta – Vastaanottopyynnön esittäneiden kansallisten viranomaisten velvollisuus olla tekemättä siirtopäätöstä ennen kuin vastaanottopyynnön saanut valtio on hyväksynyt pyynnön

1. Voivatko jonkin jäsenvaltion viranomaiset tehdä kansainvälisen suojelun hakijan osalta ennakkoon siirtämistä koskevan päätöksen eli päätöksen, jossa määrätään hänen siirtämisestään jäsenvaltioon, jonka kyseiset viranomaiset ovat katsoneet olevan vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä asetuksen (EU) N:o 604/2013 (jäljempänä Dublin III -asetus)² perusteella, ja ilmoittaa hänelle päätöksestä ennen kuin kyseinen jäsenvaltio, jolle nämä viranomaiset ovat esittäneet pyynnön asianmukaisesti, on suostunut ottamaan asianomaisen henkilön vastaan tai takaisin?

2. Se on tribunal administratif de Lillen (Lillen hallintotuomioistuin, Ranska) unionin tuomioistuimelle esittämän, nyt käsiteltävänä olevassa asiassa käsiteltävän ennakkoratkaisukysymyksen sisältö. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on Irakin kansalainen Adil Hassan ja vastaajana Pas-de-Calais'n prefekti (Ranska) ja joka koskee sen päätöksen pätevyyttä, jolla tämä määräsi Hassanin siirrettäväksi Saksaan.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² 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 (EUVL 2013, L 180, s. 31). Asetus on uudelleenlaadittu toisinto niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 343/2003 (EUVL 2003, L 50, s. 1; jäljempänä Dublin II -asetus), joka puolestaan korvasi 15.6.1990 tehdyn Dublinin yleissopimuksen (EYVL 1997, C 254, s. 1). Komissio esitti 4.5.2016 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta. Ehdotuksen tarkoituksena on muuttaa Dublin III -asetusta (jäljempänä ehdotus asetukseksi Dublin III -asetuksen muuttamisesta; (COM(2016) 270 final).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3. Dublin III -asetuksen tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan vahvistaa ne perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritellään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (jäljempänä hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio). Perusteet vahvistetaan kyseisen asetuksen III luvussa, sen 8–15 artiklassa, ja saman asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti niitä on sovellettava siinä järjestyksessä kuin ne on esitetty. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jollei hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida määrittää kyseisessä asetuksessa lueteltujen perusteiden mukaisesti, käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty.

4. Dublin III -asetuksen V luvussa esitetään hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuudet. Mainitussa luvussa olevan 18 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että kyseinen jäsenvaltio on velvollinen ”ottamaan [kyseisen asetuksen] 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti takaisin hakijan,^[3] jonka hakemusta käsitellään ja joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai joka oleskelee ilman oleskelulupaa toisessa jäsenvaltiossa”. Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion on saman asetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti myös käsiteltävä hakijan jättämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tai saatettava sen käsittely päätökseen.

5. Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa: ”Jotta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskeva menettely voidaan saattaa päätökseen, on jäsenvaltion, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ensin jätetty, otettava 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädettyin edellytyksin takaisin hakija, joka oleskelee toisessa jäsenvaltiossa ilman oleskelulupaa tai joka on siellä tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sen jälkeen, kun hän on ensin peruuttanut toisessa jäsenvaltiossa tekemänsä ensimmäisen hakemuksen sen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevan menettelyn kuluessa.”

6. Saman asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos jäsenvaltio, jonka alueella 18 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdassa tarkoitettu henkilö oleskelee ilman oleskelulupaa ja jossa ei ole jätetty kansainvälistä suojelua koskevaa uutta hakemusta (jäljempänä pyynnön esittänyt jäsenvaltio), katsoo, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä 20 artiklan 5 kohdan ja 18 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdan mukaisesti, se voi pyytää tätä toista jäsenvaltiota ottamaan kyseisen henkilön takaisin.

7. Dublin III -asetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion, jolta takaisinottoa on pyydetty, on suoritettava tarvittavat tarkistukset ja tehtävä päätös asianomaisen henkilön takaisinottoa koskevasta pyynnöstä mahdollisimman nopeasti ja joka tapauksessa viimeistään kuukauden kuluttua pyynnön vastaanottamisesta. Jos pyyntö perustuu asetuksessa (EU) N:o 603/2013⁴ tarkoitettusta Eurodac-järjestelmästä saatuihin tietoihin, määräaika rajoittuu kahteen viikkoon. Dublin III -asetuksen

3 Dublin III -asetuksen 2 artiklan c alakohdan määritelmän mukaan hakijalla tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka johdosta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä.

4 Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 180, s. 1).

25 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että jollei vastausta anneta saman asetuksen 25 artiklan 1 kohdassa mainitussa kuukauden tai kahden viikon määräajassa, pyyntö katsotaan hyväksytyksi, ja tämä tuo mukanaan veloitteen ottaa asianomainen henkilö takaisin, mihin kuuluu velvoite huolehtia asianmukaisista järjestelyistä saavuttaessa maahan.

8. Dublin III -asetuksen 26 artikla sisältyy asetuksen VI luvun IV jaksoon, jonka otsikkona on ”Menettelylliset takeet”. Artiklan otsikkona on ”Siirtopäätöksestä ilmoittaminen”, ja sen 1 kohdassa ja 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio suostuu ottamaan vastaan tai takaisin hakijan tai muun 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitetun henkilön, on pyynnön esittäneen jäsenvaltion ilmoitettava asianomaiselle henkilölle päätöksestä siirtää hänet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon ja tarvittaessa päätöksestä olla käsittelemättä hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan. – –

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetussa päätöksessä on myös oltava tiedot käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, mukaan lukien oikeus hakea tarvittaessa lykkäävää vaikutusta, ja tällaisten oikeussuojakeinojen käyttöön sovellettavista määräajoista ja siirron toteuttamista koskevista määräajoista sekä tarvittaessa maininta paikasta, jossa, ja ajankohdasta, jolloin asianomaisen henkilön on ilmoitauduttava hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, jos hän siirtyy sinne omin neuvoin.”

9. Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan siirtopäätöksen adressaatilla on oltava oikeus tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin kohtuullisessa määräajassa niin, että hänellä on mahdollisuus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta.

10. Dublin III -asetuksen VI luvun V jaksoon, jonka otsikkona on ”Säilöönotto siirtämistä varten”, sisältyvän 28 artiklan 2 kohta kuuluu näin:

”Kun on olemassa huomattava pakenemisen vaara, jäsenvaltiot voivat ottaa asianomaisen henkilön säilöön tämän asetuksen mukaisten siirtomenettelyjen turvaamiseksi, kun säilöönotto tehdään yksilöllisen arvioinnin pohjalta, kun se on oikeasuhteinen eikä muita vähemmän pakottavia keinoja voida soveltaa tehokkaasti.”

Ranskan oikeus

11. Ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä turvapaikkaoikeudesta annetun lain (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, jäljempänä Ceseda) L. 742-1 §:ssä, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, säädetään seuraavaa:

”Kun hallintoviranomainen katsoo, että turvapaikkahakemuksen käsittely kuuluu jonkin toisen valtion toimivaltaan, ja tälle aiotaan esittää käsittelypyyntö, ulkomaalaisella on oikeus oleskella Ranskan alueella hänen hakemuksensa käsittelystä vastaavan valtion määrittämismenettelyn päättymiseen saakka ja tarvittaessa siihen saakka, kunnes hänet tosiasiallisesti siirretään kyseiseen valtioon. – –”

12. Cesedan L. 742-3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalainen, jonka turvapaikkahakemuksen käsittely kuuluu toisen valtion vastuulle, voidaan siirtää käsittelystä vastaavaan valtioon, jollei L. 742-1 §:n 2 momentin soveltamisesta muuta johdu.

Hallintoviranomainen tekee henkilön siirtämisestä perustellun kirjallisen päätöksen.

Päätös annetaan tiedoksi asianomaiselle. Siinä mainitaan muutoksenhakukeinot ja -ajat sekä oikeus ilmoittaa päätöksestä tai pyytää ilmoittamaan siitä hänen oman maansa konsulaattiin, hänen neuvonantajalleen tai jollekin muulle hänen valitsemalleen henkilölle. Kun asianomaisella ei ole apunaan neuvonantajaa, päätöksen tärkeimmät tiedot ilmoitetaan hänelle kielellä, jota hän ymmärtää tai jota hänen kohtuudella voidaan olettaa ymmärtävän.”

13. Cesedan L. 742-4 §:n I momentin mukaisesti tribunal administratifin presidentin valitseman tuomarin on ratkaistava henkilön siirtämisestä hakemuksen käsittelystä Dublin III -asetuksen nojalla vastuussa olevaan jäsenvaltioon tehdyn päätöksen laillisuus viidentoista päivän kuluessa, mutta määräajan ylittäminen ei kuitenkaan tee päätöksestä pätemätöntä. Siirtopäätöstä koskevalla muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus.

14. Säilöönottoa koskevan L. 551-1 §:n 1 momentissa säädetään, että hallintoviranomainen voi Cesedan L. 561-2 §:n I momentin 1–7 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ottaa ulkomaalaisen tiettyjen edellytysten täytyessä säilöön 48 tunnin ajaksi tiloihin, jotka eivät kuulu rikosseuraamuslaitoksen alaisuuteen. Cesedan L. 561-2 §:n I momentin 1 kohdan mukaan hallintoviranomainen voi päätöksellään määrätä kotiarestiin ulkomaalaisen, joka ei voi poistua Ranskan alueelta välittömästi mutta jonka maastapoistaminen on kohtuullista, kun ”hänestä on tehty (Cesedan) L. 742-3 §:n mukainen siirtopäätös”. Cesedan L. 742-5 §:ssä täsmennetään, että L. 551-1 §:ää sovelletaan ulkomaalaiseen, josta on tehty siirtopäätös, ”heti päätöksen tiedoksiannon jälkeen”.

Pääasia, ennakkoratkaisukysymys ja menettely unionin tuomioistuimessa

15. Pas-de-Calais’n rajavartiolaitoksen (police de l’air et des frontières, Ranska) yksiköt ottivat kiinni Sindžarissa (Irak) 5.1.1991 syntyneen Adil Hassanin 26.11.2016 hänen ollessaan Calais’n sataman terminaali-alueella, jonne pääsy on rajoitettu. Eurodac-rekisteristä tehdystä hausta ilmeni, että Saksan viranomaiset olivat ottaneet Hassanin sormenjäljet 7.11. ja 14.12.2015 ja kirjanneet hänet turvapaikanhakijaksi.⁵

16. Samana päivänä, jona kiinniotto ja haku Eurodac-rekisteristä suoritettiin, Pas-de-Calais’n prefekti esitti Saksan viranomaisille takaisinotto- ja siirtopyynnön. Samalla se päätti myös siirtää Hassanin Saksaan ja ottaa hänet säilöön.

17. Hassan, jolle kyseinen päätös annettiin tiedoksi samana päivänä, haki yhtäältä tribunal de grande instance de Lillessä (Lillen alioikeus, Ranska) vapaudenmenetyksiä koskevista kysymyksissä toimivaltaiselta tuomarilta (juge des libertés et de la détention) muutosta säilöönotostaan tehtyyn päätökseen ja vaati toisaalta ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä tuomioistuinta kumoamaan 26.11.2016 annetun päätöksen (jäljempänä pääasiassa riitautettu päätös)⁶ siltä osin kuin siinä määrätään hänet siirrettäväksi Saksaan.

18. Vapaudenmenetyksiä koskevista kysymyksissä toimivaltainen tuomari tribunal de grande instance de Lillessä määräsi 29.11.2016 antamallaan tuomiolla Hassania koskevan säilöönottoimenpiteen kumottavaksi.

⁵ Asiakirja-aineiston mukaan Hassanin sormenjälkinäytteelle annettu viitenumero kertoo, mitä sormenjälkitietojen luokkaa se vastaa. Kyseessä oleva luokka 1 viittaa turvapaikanhakijaan.

⁶ Päätöksessä todetaan, että Saksan ”viranomaisille esitettiin kyseisenä päivänä takaisinotto- ja siirtopyyntö, eivätkä ne ole yksinomaista toimivaltaansa käyttäen vielä ilmaisseet suostumustaan ja siten päivämäärää ja menettelyä, jotka koskevat asianomaisen mahdollista takaisinottoa Saksan alueelle”. Päätöksen 1 artiklassa määrätään, että ”Irakin kansalainen Adil Hassan, joka oleskelee laittomasti Ranskassa, on siirrettävä Saksan viranomaisille”. Siirtotoimenpide määrättiin Cesedan L. 742-3 §:n perusteella. Pas-de-Calais’n prefekti perusteli säilöönottoimenpiteen määräämistä sillä, että asianomainen ”ei ole esittänyt tehokkaita takeita läsnäolostaan menettelyssä siten, että ehkäistään riski siitä, että hän välttelee – maastapoistamista, eikä hän voi poistua Ranskan alueelta välittömästi, sillä ensin on saatava pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion viranomaisten suostumus”. Toimenpide on hyväksytty Cesedan L. 511-1 §:n III momentin 3 kohdan ja L. 551-1 §:n perusteella, vaikka päätöksessä myös todetaan, että Dublin III -asetuksen 28 artiklan soveltamisen kannalta on olemassa riski asianomaisen pakenemisesta.

19. Kumoamiskanteessaan Hassan väittää muun muassa, että pääasiassa riitautetussa päätöksessä rikotaan Dublin III -asetuksen 26 artiklan säännöksiä, koska päätös tehtiin ja annettiin hänelle tiedoksi ennen kuin pyynnön saanut valtio eli tässä tapauksessa Saksan liittotasavalta oli joko nimenomaisesti tai implisiittisesti vastannut Ranskan viranomaisten esittämään pyyntöön. Pas-de-Calais'n prefekti puolustautuu väittämällä, että Dublin III -asetuksen 26 artikla ja Cesedan L. 742-3 § eivät estä häntä tekemästä heti säilöönoton jälkeen siirtopäätöstä ja antamasta päätöstä tiedoksi asianomaiselle, joka voi hyödyntää käytettävissään olevia oikeussuojakeinoja asetuksen 27 artiklan mukaisesti. Prefekti huomauttaa, että siirtoa ei missään tapauksessa voida panna toimeen ennen kuin pyynnön saanut jäsenvaltio suostuu ottamaan asianomaisen henkilön vastaan tai takaisin.

20. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, että pääasiassa riitautetussa päätöksessä Hassanin säilöönoton oikeudellisenä perustana ei ole Dublin III -asetuksen 28 artikla vaan Cesedan L. 551-1 ja L. 561-2 § ja että Pas-de-Calais'n prefekti oli katsonut, että asiaan sovellettava kansallinen lainsäädäntö huomioon ottaen hänen täytyi välttämättä tehdä ensin siirtopäätös voidakseen suorittaa Hassanin säilöönoton, joten päätös oli tehtävä odottamatta pyynnön saaneen jäsenvaltion vastausta. Toimivaltaiset Ranskan viranomaiset noudattavat sen mukaan laajalti tällaista menettelytapaa.

21. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin korostaa myös sitä, että oikeuskäytännössä esiintyy eroja tällaisen käytännön pätevyyden osalta. Jotkin hallintotuomioistuimet, joita on pyydetty tutkimaan siirtämistä koskevien ennakkoon tehtyjen päätösten lainmukaisuus, ovat kumonnet niitä sillä perusteella, että niissä on rikottu Dublin III -asetuksen 26 artiklaa;⁷ eräät toiset ovat puolestaan katsoneet, ettei mainittu artikla estä Ranskan viranomaisia tekemästä päätöstä ja ilmoittamasta siitä asianomaiselle henkilölle odottamatta ensin vastausta vastaanotto- tai takaisinottopyynnön saaneelta valtiolta.⁸

22. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin huomauttaa lopuksi, että vaikka Dublin III -asetuksen 26 artiklan niin sanamuodon mukaisen kuin teleologisenkin tulkinnan mukaan voitaisiin katsoa, että pyynnön esittäneen jäsenvaltion viranomaiset saavat tehdä siirtopäätöksen ja antaa sen asianomaiselle henkilölle tiedoksi vasta kun pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on hyväksynyt sen joko nimenomaisesti tai implisiittisesti, tällaisen päätöksen tekeminen ja antaminen tiedoksi asianomaiselle henkilölle eivät estä häntä riitauttamasta sitä tehokkaasti toimivaltaisessa tuomioistuimessa mainitun asetuksen 27 artiklan säännösten mukaisesti. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin huomauttaa, että päätöstä ei kuitenkaan voida panna täytäntöön ennen pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion vastausta ja että päätös kumotaan, jos kyseinen jäsenvaltio ei suostu ottamaan hakijaa vastaan tai takaisin.

23. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että Hassan ei ole jättänyt turvapaikkahakemusta Ranskassa.

24. Näin ollen tribunal administratif de Lille päätti lykätä Hassanin hakemuksen käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko [Dublin III -asetuksen] 26 artiklan säännökset esteenä sille, että toimivaltaiset viranomaiset jäsenvaltiossa, joka on esittänyt asetuksessa vahvistettujen perusteiden nojalla vastuussa olevaksi katsomalleen toiselle jäsenvaltiolle vastaanotto- tai takaisinottopyynnön kolmannen maan kansalaisesta tai kansalaisuudettomasta henkilöstä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen mutta jonka hakemuksesta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä, tai muusta [kyseisen] asetuksen 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitettusta henkilöstä, tekevät siirtopäätöksen ja antavat sen asianomaiselle tiedoksi ennen kuin pyynnön saanut valtio suostuu vastaanottoon tai takaisinottoon?”

⁷ Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mainitsee esimerkkinä tribunal administratif de Rouenin (Rouenin hallintotuomioistuin, Ranska) 23.9.2016 antaman tuomion N:o 1603104. Se viittaa myös vapaudenmenetyksiä koskevissa kysymyksissä toimivaltaisen tuomarin tribunal de grande instance de Lillissä 10.11.2016 antamaan päätökseen.

⁸ Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mainitsee erityisesti tribunal administratif de Rouenin 5.10.2016 antaman tuomion N:o 1603199 ja 19.11.2016 antaman tuomion N:o 1603674 sekä tribunal administratif de Lillen 26.8.2016 antaman tuomion N:o 1606297 ja 23.9.2016 antaman tuomion N:o 1607048.

25. Ranskan tasavalta, Unkari ja Euroopan komissio ovat jättäneet kirjalliset huomautuksensa.

Asian tarkastelu

Alustavat huomautukset

26. Ennen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelua haluaisin esittää kaksi täsmennystä pääasian tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin.

27. Ensinnäkin huomautan, että vaikka Adil Hassan on kirjattu Eurodac-tietokantaan turvapaikanhakijaksi Saksassa, unionin tuomioistuimen kirjaamoon toimitetun pääasian asiakirja-aineiston perusteella menettelyä, jonka mukaisesti hänet voitaisiin virallisesti katsoa turvapaikanhakijaksi tuossa jäsenvaltiossa, ei ole saatettu päätökseen.⁹

28. Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa kyllä esitetään saman asetuksen 20 artiklan 1 kohdan¹⁰ soveltamista varten varsin väljä peruste sen ajankohdan määrittämiseksi, josta alkaen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi jäsenvaltioon. Sitä varten riittääkin, ”että asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet hakijan esittämän hakemuksen tai viranomaisten suorittaman hakemuksen kirjaamisen”. Lisäksi Hassanin tapauksessa näiden edellytysten voidaan olettaa todennäköisesti täyttyvän, vaikka hän ei olekaan jättänyt virallista turvapaikkahakemusta Saksassa,¹¹ erityisesti siitä syystä, että hänet on merkitty Eurodac-tietokantaan turvapaikanhakijaksi kyseisessä valtiossa.¹² Kuitenkaan sen paremmin ennakkoratkaisupyyntö kuin pääasiassa riitautetussa päätöksessä ei täsmennetä, mihin Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan alakohtaan perustuu Saksan liittotasavallalle osoitettu pyyntö Hassanin ottamisesta takaisin.¹³

29. Näin ollen ja koska ennakkoratkaisupyyntö esittänyt tuomioistuin ei kyseenalaista Dublin III -asetuksen soveltamista Hassanin tapaukseen eikä ole esittänyt unionin tuomioistuimelle kysymystä tästä asiasta, lähdän tässä ratkaisuehdotuksessa siitä, että Hassanin tilanteeseen sovelletaan Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohtaa (hakija, jonka hakemusta käsitellään ja joka oleskelee ilman oleskelulupaa toisessa jäsenvaltiossa) ja että Ranskan viranomaisten Saksan liittotasavallalle osoittama takaisinottopyyntö on esitetty saman asetuksen 24 artiklan nojalla (”Takaisinottopyyntö esittäminen, kun pyynnön esittävässä jäsenvaltiossa ei ole jätetty uutta hakemusta”).

30. Toiseksi muistutan, että nyt käsiteltävässä asiassa esitetyn ennakkoratkaisupyyntö jättämisen jälkeen cour d’appel de Douai (Douain ylioikeus, Ranska), jonka käsiteltäväksi saatettu valitus koski tribunal administratif de Lillen antamaa tuomiota sellaisen siirtämistä koskevan ennakkoon tehdyn päätöksen kumoamisesta, jonka Pas-de-Calais’n prefekti oli tehnyt pääasian olosuhteita vastaavissa olosuhteissa, on esittänyt Conseil d’État’lle (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) useita kysymyksiä, jotka koskevat muun muassa tämäntyyppisten päätösten lainmukaisuutta Cesedan L. 742-2 ja L. 742-3 §:ään

9 Kannekirjelmässään ennakkoratkaisupyyntö esittäneessä tuomioistuimessa Hassan väitti, että hän ”olisi halunnut hakea turvapaikkaa Saksassa, mutta häntä ei ole missään vaiheessa kuultu hänen hakemuksensa perusteista”. Kannekirjelmänsä eräässä toisessa kohdassa hän väittää, ettei Pas-de-Calais’n prefekti ole osoittanut, että Saksan liittotasavalta olisi ollut ensimmäinen jäsenvaltio, jossa turvapaikkaa on pyydetty.

10 Dublin III -asetuksen 20 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”menettely hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi alkaa heti, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ensimmäisen kerran jätetty johonkin jäsenvaltioon”.

11 Tässä yhteydessä viitataan 26.7.2017 annetun tuomion Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587) 75–103 kohtaan. Siinä unionin tuomioistuimella oli jo tilaisuus antaa ratkaisu Dublin III -asetuksen 20 artiklan tulkinnasta niiden menettelyiden osalta, jotka koskevat turvapaikkahakemusten jättämistä Saksassa.

12 Asetuksen N:o 603/2013 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”kunkin jäsenvaltion on otettava viipymättä kaikkien vähintään 14-vuotiaiden kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden kaikista sormista sormenjäljet ja siirrettävä ne ja tämän asetuksen 11 artiklan b–g alakohdassa tarkoitetut tiedot keskusjärjestelmään mahdollisimman pian ja viimeistään 72 tunnin kuluttua siitä, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty [Dublin III -asetuksen] 20 artiklan 2 kohdassa määritellyllä tavalla”.

13 Tämän osalta ennakkoratkaisupyyntö esittänyt tuomioistuin vain hylkää perusteettomana Hassanin esittämän kanneperusteen, joka koskee pääasiassa riitautetun päätöksen perustelujen puutteellisuutta sillä perusteella, että päätöksessä ei täsmennetä, mitä Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan alakohtaa Hassanin tilanteeseen sovelletaan.

nähdessä. Conseil d'État antoi lausuntonsa 19.7.2017¹⁴ todeten tältä osin, että päätös turvapaikanhakijan siirtämisestä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon ”voidaan tehdä ja varsinkin voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle henkilölle vasta, kun pyynnön saanut valtio on suostunut ottamaan hänet vastaan”. Conseil d'État'n lausunnon pitäisikin tehdä loppu niin pääasiassa riitautetusta hallintokäytännöstä¹⁵ kuin ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mainitsemista eroavaisuuksista oikeuskäytännössä.

31. On syytä esittää vielä yksi alustava huomautus, jossa jätetään pääasian olosuhteet tällä kertaa huomiotta.

32. Jos Dublin-järjestelmän uudistaminen, jota komissio esittää ehdotuksessaan asetukseksi Dublin III -asetuksen muuttamisesta,¹⁶ hyväksytään, tribunal administratif de Lillen esittämä ennakkoratkaisukysymys menettää merkityksensä takaisinottomenettelyjen osalta. Ehdotuksen 26 artiklassa nimittäin säädetään takaisinottopyyntöjen korvaamisesta ”takaisinottoilmoituksilla”, jotka eivät edellytä pyynnön saaneelta jäsenvaltiolta vastausta vaan pelkän vastaanottovahvistuksen. Ehdotuksen 27 artiklalla muutetaan siksi Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohtaa, jonka sanamuoto jää muutoin pääosin ennalleen, rajaamalla sen soveltamisala yksinomaan vastaanottomenettelyihin. Mainitun ehdotuksen 27 artiklan 2 kohdassa säädettyjen takaisinottomenettelyjen osalta kyseisessä ehdotuksessa sitä vastoin säädetään, että ”jäsenvaltion, jossa asianomainen henkilö oleskelee, on ilman aiheutonta viivytystä ilmoitettava hänelle kirjallisesti päätöksestä siirtää hänet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon”.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

33. Tribunal administratif de Lille tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta lähinnä sitä, onko Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohta esteenä sille, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen tekee kansainvälisen suojelun hakijaa koskevan päätöksen, jossa määrätään hänen siirtämisestään jäsenvaltioon, jonka kyseinen viranomainen on Dublin III -asetuksen säännösten perusteella katsonut olevan vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä, ja ilmoittaa hänelle päätöksestään ennen kuin kyseinen jäsenvaltio on nimenomaisesti tai implisiittisesti suostunut ottaman kyseisen hakijan vastaan tai takaisin.

34. Kaikki unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet osapuolet ovat sitä mieltä, että Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virkkeen sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella voidaan päätellä, että päätös hakijan siirtämisestä hakemuksen käsittelystä vastaavaan jäsenvaltioon voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle henkilölle vasta, kun kyseinen jäsenvaltio on joko nimenomaisesti tai implisiittisesti suostunut ottamaan hänet vastaan tai takaisin.

35. Olen samaa mieltä. Kyseisen säännöksen sanamuoto on selkeä. Konditionaali- tai temporaalilauseen aloittavan konjunktion¹⁷ käyttäminen lähes kaikissa kieliversioissa merkitsee aivan selvästi täsmällisen menettelyllisen ja kronologisen järjestyksen luomista kahden elementin välille: pyynnön saaneen jäsenvaltion suostumuksen saaminen ja siirtopäätöksen antaminen tiedoksi

14 Lausunto N:o 408919 (ECLI:FR:CECHR:2017:408919.20170719).

15 Ranskan tasavalta korostaa kirjallisissa huomautuksissaan, että vaikka tiettyjen prefektuurien viranomaiset noudattavat yleisesti tällaista käytäntöä, Ranskan keskushallintoviranomainen ei hyväksy sitä.

16 Mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 2.

17 Tällaista konjunktiota, jonka merkitys vastaa ranskan kielessä tilanteen mukaan ilmaisuja *lorsque, quand, dans le cas où, si* tai *dans la mesure où*, käytetään asetuksen seuraavissa kieliversioissa: bulgaria (*kogamo*), tšekki (*pokud*), tanska (*når*), viro (*kui*), iiri (*i gcás ina*), kreikka (*όταν*), espanja (*cuando*), kroatia (*kada*), italia (*quando*), latvia (*ja*), liettua (*jei*), unkari (*amennyiben*), malta (*meta*), hollanti (*wanneer*), puola (*w przypadku gdy*), portugali (*caso*), romania (*atunci când*), slovenia (*kadar se*), slovakia (*keď*), suomi (*jos*), ruotsi (*om*) ja englantia (*where*). Saksankielisessä versiossa kyseisten kahden teon keskinäinen aikajärjestys ilmenee virkerakenteesta.

asianomaiselle henkilölle. Pyynnön esittänyt jäsenvaltio antaa päätöksen tiedoksi ainoastaan, *jos* (ja siksi väistämättä *sen jälkeen kun*) hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio on vastannut myöntävästi vastaanotto- tai takaisinottopyyntöön tai jos vastaamisaika on päättynyt, jolloin kyse on implisiittisestä suostumuksesta.

36. Sen lisäksi Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virkkeen sanamuoto heijastaa saman asetuksen esitöistä ilmenevää unionin lainsäätäjän tarkoitusta. Nimittäin Dublin II -asetuksen¹⁸ uudelleenlaadittua toisintoa koskevassa komission alkuperäisessä ehdotuksessa, jonka pohjalta Dublin III -asetus annettiin¹⁹ (jäljempänä komission ehdotus asetukseksi), esitettiin vaatimus täsmentää edelleen menettelyä, joka koskee siirtopäätöksen tiedoksiantoa asianomaiselle henkilölle. Ehdotuksen liitteenä olleen komission yksiköiden laatiman asiakirjan mukaan asetukseen tehtävien täsmennysten tuli koskea tiedoksiannon *määräaikaa*, muotoa ja sisältöä.²⁰ Tämän mukaisesti kyseisen ehdotuksen 25 artiklan 1 kohdassa määriteltiin yksi ainoa tiedoksiantomenettely, jota sovelletaan niin kansainvälistä suojelua hakevan henkilön vastaanotto- kuin takaisinottomenettelyihin²¹ ja jossa on kyse ”siirtopäätöksestä”²² asianomaisen henkilön siirtämiseksi hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Kyseinen artikla on sanamuodoltaan lähestulkoon samanlainen kuin Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke, ja siihen tehtiin lainsäädäntöprosessin aikana vain vähäisiä muutoksia.²³

37. Vaikka Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen sanamuodossa ei ole mitään epäselvää, komissio ehdottaa nyt kirjallisissa huomautuksissaan, että unionin tuomioistuin vastaisi ennakkoratkaisukysymykseen vahvistamalla, ettei kyseinen säännös estä siirtämistä koskevan päätöksen tekemistä ja tiedoksiantoa ennakkoon. Komission mielestä sellainen ratkaisu vastaa Dublin III -asetuksen päätarkoitusta – joka sen näkemyksen mukaan on tehokkaan menetelmän luominen, jotta hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio saadaan määritettyä joutuisasti turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumisen estämiseksi –, eikä ratkaisu myöskään loukkaa asianomaisten henkilöiden oikeuksia.

38. Totean tämän osalta heti, että vaikka kysymys kyseisen säännöksen tulkinnasta ei ollutkaan unionin tuomioistuimen käsiteltävänä tuomiossa, joka annettiin hiljattain tässä ratkaisuehdotuksessa tarkasteltavan asian kirjallisen menettelyn päättymisen jälkeen, unionin tuomioistuin totesi, että Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdan nojalla siirtopäätöksestä *voidaan ilmoittaa* kyseessä olevalle henkilölle *vasta* sen jälkeen, kun pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on suostunut ottamaan kyseisen henkilön vastaan tai takaisin.²⁴ Unionin tuomioistuin näyttäisi siis jo kertaalleen hylänneen komission ehdottaman tulkinnan.

39. En silti ole muutoinkaan vakuuttunut komission tulkinnasta ensinnäkään metodologisten näkökohtien vuoksi.

18 Mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 2.

19 Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (Uudelleenlaadittu toisinto) (KOM/2008/0820 lopullinen).

20 Asiakirja SEC(2008) 2962, 3.12.2008, saatavissa ainoastaan englanninkielisenä versiona. Ks. ”Effective right to remedy” -osion 1 kohta jossa todetaan kaikkien käytettävissä olevien vaihtoehtojen osalta seuraava vaatimus: ”further specify the procedure for notification of transfer decisions to asylum-seekers, in particular as regards the time, form and content of such notifications.” Ks. myös vastaavasti 7.6.2016 annettu tuomio Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 49 kohta).

21 Komission asetusehdotuksen 25 artiklan 1 kohdan olikin tarkoitus korvata Dublin II -asetuksen 19 artiklan 1 kohta (vastaanottamisen osalta) ja 20 artiklan 1 kohdan e alakohta (takaisinottamisen osalta).

22 Ilmaisui ”siirtopäätös” ei esiinny Dublin II -asetuksessa, jonka 19 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että jäsenvaltion, jossa turvapaikkahakemus oli tehty, oli pyynnön saaneen jäsenvaltion hyväksynnän jälkeen ilmoitettava hakijalle ”päätyöstään olla käsittelemättä hänen hakemustaan ja velvoitteesta siirtää hänet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon”. Saman asetuksen 20 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädettiin, että takaisinottoa pyytäneen jäsenvaltion ”on ilmoitettava turvapaikanhakijalle päätöksestä, joka koskee hänen takaisinottoaan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion toimesta”, täsmentämättä ajankohtaa, jona tämä ilmoittaminen tuli tehdä.

23 Ks. Euroopan parlamentin kertomus komission ehdotuksesta asetukseksi, A6-0284/2009, 29.4.2009, s. 18.

24 Tuomio 26.7.2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, 33 ja 60 kohta).

40. Pitää toki paikkansa – kuten komissio muistuttaa –, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.²⁵ En kuitenkaan näe, että säännökselle tai määräykselle olisi systemaattisten tai teleologisten perusteluiden pohjalta mahdollista antaa merkitys, joka olennaisesti eroaisi sen selvästä sanamuodosta ilmenevästä merkityksestä tai olisi peräti sen vastainen, semminkään kun tällaisen toimenpiteen oletettavasti pitäisi johtaa tulokseen, joka on yhdenmukainen sen toimen tavoitteiden kanssa, johon kyseisen säännös tai määräys sisältyy.

41. Lisäksi olen komission väitteiden vastaisesti sitä mieltä, että systemaattinen ja teleologinen tarkastelu tukee Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen selvän sanamuodon mukaista tulkintaa.

42. Ensinnäkin on niin, että kun Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdasta ilmenee, että hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskeva menettely voidaan saattaa päätökseen vasta, kun hakija siirretään kyseiseen valtioon, saman asetuksen VI luvun II ja III jaksossa säädetään hakijoiden vastaanotto- ja takaisinottopyyntöjä koskevista menettelyistä, jotka on esitetty kyseiseen menettelyyn sisältyvinä vaiheina. Menettelyt alkavat siitä, että jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty (kyseisen asetuksen 21 artikla), tai jäsenvaltio, jossa saman asetuksen 18 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdassa tarkoitettu henkilö on jättänyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen (saman asetuksen 23 artikla) tai jonka alueella hän oleskelee (saman asetuksen 24 artikla), esittää hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi katsomalleen jäsenvaltiolle vastaanotto- tai takaisinottopyynnön, ja ne päättyvät vasta kyseisen valtion nimenomaiseen tai implisiittiseen vastaukseen. Vasta näiden järjestelyjen päätökseen saattamisen jälkeen on mahdollista edetä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyn viimeiseen vaiheeseen eli asianomaisen henkilön siirtoon (saman asetuksen 29 artikla), ja tähän menettelyvaiheeseen voidaan siirtyä vasta, kun siirtopäätöstä koskevasta muutoksenhausta tai sen uudelleen käsittelyä koskevasta vaatimuksesta on annettu lopullinen päätös, jos sillä on lykkäävä vaikutus. Dublin III -asetuksen VI luvun IV jakso, johon 26 artikla sisältyy, sijaitsee edellä kuvailluille menettelyille omistettujen jaksojen jälkeen ja ennen VI jaksoa. Mainitun luvun mukaisessa järjestelmässä siirtopäätöksestä ilmoittaminen (asetuksen 26 artikla) ja oikeussuojakeinojen käyttäminen (asetuksen 27 artikla) ovat hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyn (mahdollisia) vaiheita, joita noudatetaan ainoastaan *silloin, kun* ja *jos* saman luvun II ja III jaksossa kuvailtujen menettelyjen päätteeksi saadaan pyynnön saaneen valtion nimenomainen tai implisiittinen suostumus.

43. Toiseksi totean, että tällaiselle systemaattiselle tulkinnalle löytyy vahvistus, kun tarkastellaan unionin lainsäätäjän käyttämiä sanamuotoja. Dublin III -asetuksen 22 ja 25 artiklassa käytetään ilmaisua ”pyynnön saanut jäsenvaltio” tarkoittamaan jäsenvaltiota, jolle osoitettuun vastaanotto- tai takaisinottopyyntöön ei ole vielä vastattu, mutta saman asetuksen 26 artiklassa käytetään ilmaisua ”hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio” tarkoittamaan jäsenvaltiota, johon asianomainen on tarkoitus siirtää. Sanamuotojen erilaisuus osoittaa ilmiselvästi, että hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyssä siirrytään vaiheeseen, joka on Dublin III -asetuksen VI luvun II ja III jaksossa kuvailtuja menettelyvaiheita myöhempi, ja siirtyminen tapahtuu silloin, kun pyynnön saanut jäsenvaltio suostuu ottamaan asianomaisen vastaan tai takaisin.

44. Kolmanneksi huomautan, että Dublin III -asetuksen 26 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa täsmennetään, että saman artiklan 1 kohdassa tarkoitettu siirtopäätös sisältää tiedot muun muassa ”siirron toteuttamista koskevista määräajoista sekä tarvittaessa mainin[nan] paikasta, jossa, ja ajankohdasta, jolloin asianomaisen henkilön on ilmoitauduttava hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, jos hän siirtyy sinne omin neuvoin”. Koska nämä tiedot ovat riippuvaisia

²⁵ Ks. vastaavasti mm. tuomio 15.3.2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, 30 kohta).

toisaalta ajankohdasta, jona pyynnön saanut jäsenvaltio on joko implisiittisesti tai nimenomaisesti suostunut ottamaan asianomaisen vastaan tai takaisin, ja toisaalta vastauksen sisällöstä (silloin kun vastaus on nimenomainen), Dublin III -asetuksen 26 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyvä täsmennys tukee kyseisen artiklan 1 kohdan tulkittamista siten, että siirtopäätöksestä ilmoitetaan vasta pyynnön esittäneen jäsenvaltion saatua pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion suostumuksen.

45. Neljänneksi on huomattava, että Dublin III -asetuksen 27 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava yhtä kyseisen säännöksen a, b ja c alakohdassa täsmennetyistä kolmesta vaihtoehdosta voidakseen joko varmistaa, että siirtopäätöstä koskevalla muutoksenhaulla tai sen uudelleen käsittelypyynnöllä on lykkäävä vaikutus, tai antaa asianomaiselle mahdollisuuden pyytää siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäystä. Saman artiklan 4 kohdassa puolestaan annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat viran puolesta päättää lykkäämisestä. Kyseisissä säännöksissä edellytetään, että siirtopäätös on pantavissa välittömästi täytäntöön, mikä ei päde siirtämistä koskevaan ennakkoon tehtyyn päätökseen.²⁶

46. Viidenneksi on todettava, että vaikka siirtopäätöksestä ilmoittaminen ennen kuin pyynnön saanut jäsenvaltio on suostunut ottamaan asianomaisen henkilön vastaan tai takaisin ei estäisikään häntä hakemasta Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla muutosta päätökseen (tai päätöksen uudelleen käsittelyä), on kuitenkin pohdittava, eikö tällainen tilanne saattaisi rajoittaa muutoksenhaun ulottuvuutta sellaisena kuin se on täsmennetty kyseisen asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa, jonka mukaan muutoksenhaun tulee mahdollistaa asetuksen asianmukaisen soveltamisen valvonta.²⁷

47. Tältä osin on korostettava sitä, että unionin tuomioistuin on varoittanut Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaisten oikeussuojakeinojen ulottuvuuden suppeasta tulkinnasta. Sellainen tulkinta saattaisi itse asiassa olla esteenä kyseisen asetuksen 9 perustelukappaleessa esitetyn, parannusten tekemistä hakijoille Dublin-järjestelmän nojalla myönnettävään suojeluun koskevan tavoitteen toteutumiselle.²⁸ Asianomaisen henkilön velvoittaminen hakemaan muutosta päätökseen, joka ei sisällä kaikkia tarvittavia tietoja sen tarkistamiseksi, onko Dublin III -asetuksen säännöksiä sovellettu asianmukaisesti, jotta siirto voidaan toteuttaa, tarkoittaa itse asiassa hänen oikeussuojakeinonsa ulottuvuuden rajoittamista.

48. Varsinkin, jos Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen selkeän sanamuodon vastaisesti katsottaisiin, että kyseistä säännöstä sovellettaessa siirtopäätöksen käsite sisältää siirtämistä koskevat ennakkoon tehdyt päätökset, tämä tarkoittaisi, ettei pyynnön esittänyttä jäsenvaltiota koskeva ilmoittamisvelvoite välttämättä ulotu sellaisiin tietoihin kuin pyynnön saaneen jäsenvaltion nimenomaisesti antaman vastauksen päiväys tai sisältö. Tiedot saattaisivat siis jäädä kokonaan ilmoittamatta asianomaiselle henkilölle. Siinä tapauksessa samoin kuin silloin, jos tiedot ilmoitettaisiin vasta muutoksenhakua tai uudelleen käsittelyä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen – mikä saattaa usein olla tilanne tämäntyyppisten menettelyiden erittäin lyhyiden määräaikojen takia –,

26 Vaikka Dublin III -asetuksessa ei nimenomaisesti kielletä kolmannen maan kansalaisen siirtämistä pyynnön saaneeseen valtioon ennen kuin tämä on suostunut ottamaan hänet vastaan tai takaisin, sen salliminen, että jäsenvaltiot voisivat panna siirron toimeen, horjuttaisi Dublin III -asetuksella käyttöön otetun järjestelmän selkeyttä ja tehokkuutta. Unionin tuomioistuin on todennut, että mainitun asetuksen soveltamisessa onkin pääosin kyse vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyn toteuttamisesta kyseisen asetuksen III luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti (tuomio 7.6.2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, 41 kohta ja tuomio 7.6.2016, Karim, C-155/15, EU:C:2016:410, 23 kohta). Tällaisessa menettelyssä vastaanotto- ja takaisinottomenettelyt "on ehdottomasti toteutettava nimenomaan asetuksen VI luvussa esitettyjen sääntöjen mukaisesti" (tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 49 kohta). Näissä säännöissä eritellään perättäisistä vaiheista koostuva menettely, joten siirtoa, joka pannaan toimeen *ennen* sitä edeltävien menettelyvaiheiden saattamista päätökseen, ei voida pitää sääntöjen mukaisena. Unionin tuomioistuin onkin päättänyt tämänsuuntaiseen ratkaisuun 26.7.2017 antamassaan tuomiossa A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585) täsmentäessään sen 50 kohdassa, että Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohta "liittyy – – siirtopäätöksen täytäntöönpanoon, ja sitä voidaan soveltaa vasta, kun siirto on periaatteellisesti hyväksytty, eli aikaisintaan silloin, kun pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on suostunut pyyntöön ottaa asianomainen henkilö vastaan tai takaisin".

27 Ks. tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 40 kohta) ja tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 43 kohta). Ks. myös tuomio 7.6.2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410, 22 kohta).

28 Ks. tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 53 kohta).

asianomaisella henkilöllä ei olisi lainkaan mahdollisuutta kiistää pyynnön saaneen valtion vastaukseen mahdollisesti sisältyviä tietoja siitä, millä perusteilla tämä päättyi hyväksymään vastaanotto- tai takaisinottopyynnön,²⁹ tai – siinä tapauksessa, ettei lykkäävää vaikutusta myönnettäisi – mahdollisuutta tarkistaa, onko hänen siirtämisenä pantu toimeen Dublin III -asetuksen säännösten mukaisesti. Asianomaisella henkilöllä ei myöskään olisi edellytyksiä tarkistaa, onko hänen siirtonsa pantu toimeen määrääjässä, josta on säädetty tapauksen mukaan joko Dublin III -asetuksen 28 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa tai sen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa,³⁰ eikä näin ollen myöskään mahdollisuutta tarkistaa, onko jäsenvaltio, johon hänet siirretään, vastuussa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelystä sen säännön mukaan, joka on tapauksen mukaan esitetty joko Dublin III -asetuksen 28 artiklan 3 kohdan neljännessä alakohdassa tai sen 29 artiklan 2 kohdassa. Unionin tuomioistuin totesi 25.10.2017 antamassaan tuomiossa Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, 44 kohta) – asian olosuhteet tosin olivat erilaiset kuin nyt tarkasteltavana olevassa pääasiassa –, että kansainvälisen suojelun hakijalla on oltava käytössään tehokas ja nopea oikeussuojakeino, jotta hän voi vedota siihen, että Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohdan mukainen kuuden kuukauden määräaika on päättynyt.³¹ Edellä kuvailluissa olosuhteissa kyseistä oikeutta ei kuitenkaan taata.

49. Vaikka kuudenneksi se, että pyynnön esittänyt jäsenvaltio voisi ilmoittaa siirtopäätöksestä odottamatta pyynnön saaneen jäsenvaltion vastausta, epäilemättä olisi – kuten komissio korostaa – Dublin III -asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa mainitun, turvapaikkahakemuksen käsittelyn nopeutta koskevan vaatimuksen mukaista, muistutan, että unionin tuomioistuin on jo katsonut Dublin II -asetuksen yhteydessä, ettei unionin lainsäätäjän tarkoituksena ollut asettaa nopean käsittelyn vaatimusta turvapaikanhakijoiden oikeussuojan kunnioittamisen edelle.³² Unionin tuomioistuimen mukaan tämä huomio pätee sitä suuremmalla syyllä Dublin III -asetuksen osalta, sillä unionin lainsäätaja on kyseisellä asetuksella kehittänyt merkittävästi turvapaikanhakijoille Dublin-järjestelmän puitteissa tarjolla olevia menettelyllisiä takeita.³³ On myös korostettava, että Dublin III -asetuksen 22 ja 25 artiklan mukaisesti velvollisuus odottaa pyynnön saaneen jäsenvaltion nimenomaista tai implisiittistä suostumusta aiheuttaisi siirtopäätöksen tiedoksiannossa enintään kahden kuukauden viivästyksen, jos kyse on vastaanottopyynnöstä, ja enintään kuukauden viivästyksen, jos kyse on takaisinottopyynnöstä.

50. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen on tulkittava kieltävän pyynnön esittänyttä jäsenvaltiota antamasta asianomaiselle henkilölle tiedoksi päätöstä hänen siirtämisestään pyynnön saaneeseen jäsenvaltioon ennen kuin tämä on nimenomaisesti tai implisiittisesti suostunut siirtoon.

29 Nämä tiedot – jotka olisi saatettava siirtopäätöksen adressaatin tietoon, jotta hän voisi käyttää oikeussuojakeinoja tehokkaasti – toki mainitaan todennäköisemmin vastaanotto- kuin takaisinottopyyntöön esitetyssä vastauksessa, siis erilaisissa olosuhteissa kuin pääasiassa on nyt kyse. Ensin mainittujen kaltaisten pyyntöjen käsittelyssä vastaanottopyynnön saaneen jäsenvaltion on itse asiassa tarkistettava tyhjentävästi ja puolueettomasti, kuuluuko turvapaikkahakemuksen käsittely sen vastuulle, ottamalla huomioon kaikki sen käytettävissä joko suoraan tai epäsuorasti olevat tiedot – siis myös sellaiset tiedot, joita pyynnön esittänyt jäsenvaltio ei tunne (ks. asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä 2.9.2003 annettu komission asetus (EY) N:o 1560/2003). Minusta ei kuitenkaan ole ajateltavissa, että Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä ja samassa artiklassa säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden laajuutta tulkittaisiin eri tavoin sen mukaan, onko vastuussa olevan jäsenvaltion määrättävä jäsenvaltio esittänyt vastaanotto- tai takaisinottopyynnön.

30 Kyseinen määräaika on kuusi viikkoa siitä, kun pyynnön saanut jäsenvaltio on joko hiljaisesti tai nimenomaisesti hyväksynyt asianomaista henkilöä koskevan vastaanotto- tai takaisinottopyynnön, tai siitä hetkestä, jona muutoksenhaulla tai uudelleen käsittelyä koskevalla vaatimuksella ei ole enää lykkäävää vaikutusta, siinä tapauksessa, että henkilö on jo otettu säilöön ajankohtana, jona toinen tarkoitettu tapahtumista toteutuu (Dublin III -asetuksen 28 artiklan 3 kohdan kolmas alakohta sellaisena kuin sitä on tulkittu 13.9.2017 annetussa tuomiossa Khir Amayry, C-60/16, EU:C:2017:675, 39 ja 54 kohta). Muissa tapauksissa määräaika on kuusi kuukautta jostain edellä mainitusta tapahtumasta laskettuna.

31 Huomaatan sivumennen, että ehdotuksessa asetukseksi Dublin III -asetuksen muuttamisesta esitetään poistettavaksi järjestelmä, joka koskee vastuun siirtymistä pyynnön esittäneelle valtiolle siinä tapauksessa, että tämä ei noudata siirron toteuttamiselle säädettyjä määräaikoja.

32 Ks. vastaavasti tuomio 29.1.2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, 48 kohta).

33 Ks. tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 57 kohta).

51. Tällaisen ”ennakkoilmoituksen” mahdollisuuden pois sulkemisen myötä kysymys siitä, voidaanko siirtopäätös *tehdä* ennen pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion suostumuksen saamista, väistämättä menettää kaiken käytännön merkityksensä. Koska määräajan Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa säädettyjen oikeussuojakeinojen käyttämiselle voidaan katsoa alkavan vasta siitä, kun siirtopäätös on annettu tiedoksi asianomaiselle, päätöksen tekeminen ”ennalta” ei lyhennä merkittävästi vastaanotto- tai takaisinottomenettelylle säädettyjä määräaikoja, joten sen vaikutus jäisi neutraaliksi komission esiin tuoman, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn nopeutta koskevan tavoitteen suhteen.

52. Katson kuitenkin, että vaikka Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti tarkoitetaan ainoastaan siirtopäätöksestä ilmoittamista eikä sen tekemistä, saman asetuksen 5 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 3 kohdassa nimetään asetuksen 26 artiklan 1 kohta säännöksi, jonka perusteella päätös hakijan siirtämisestä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon *tehdään*.³⁴ Systemaattiset perustelut, jotka ovat olennaisilta osin samanlaiset kuin tämän ratkaisuehdotuksen 42–45 kohdassa esitetyt, puoltavatkin sitä, ettei kyseistä säännöstä pidä tulkita siten, että jäsenvaltiot saisivat *päättää* siirrosta ennen kuin pyynnön saanut jäsenvaltio on suostunut ottamaan asianomaisen henkilön vastaan tai takaisin. Kyseisten perustelujen nojalla voidaan päinvastoin katsoa, että kaikki edellytykset sille, että pyynnön esittänyt jäsenvaltio voisi tehdä Dublin III -asetuksessa säädettyjen menettelyjen mukaisesti päätöksen asianomaisen siirtämisestä pyynnön saaneeseen jäsenvaltioon, eivät ole täyttyneet ennen pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion suostumuksen saamista hänen vastaanottoonsa tai takaisinottoonsa.

53. Siksi olen sitä mieltä, että Dublin III -asetuksen 26 artiklan 1 kohdassa ei sallita hakijan siirtämistä pyynnön saaneeseen jäsenvaltioon koskevasta päätöksestä ilmoittamista eikä sellaisen päätöksen tekemistä ennen kuin kyseinen valtio on joko implisiittisesti tai nimenomaisesti antanut suostumuksensa asianomaisen henkilön vastaanottoon tai takaisinottoon.

54. Ennen ratkaisuehdotuksen esittämistä on vielä todettava niiden syiden osalta, joihin perustuu Ranskan viranomaisten käytäntö tehdä ennakkoon siirtämistä koskevia päätöksiä, että Dublin III -asetuksen 28 artikla ei estä ottamasta asianomaista henkilöä säilöön ennen kuin hänen siirtämisestään on päätetty, kunhan kaikki kyseisessä säännöksessä sellaisen toimenpiteen toteuttamiselle esitetyt ehdot täyttyvät.³⁵ Kielto säilöönottotoimenpiteisiin ryhtymisestä ennen kuin siirtopäätös on tehty perustuu siis yksinomaan Ranskan oikeuteen eikä unionin oikeuteen.³⁶

Ratkaisuehdotus

55. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa tribunal administratif de Lillen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 26 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että jäsenvaltio, joka on mainitun asetuksen 21, 23 ja 24 artiklan perusteella esittänyt vastaanotto- tai takaisinottopyynnön

³⁴ Huomautan sivumennen, että ehdotuksessa asetukseksi Dublin III -asetuksen muuttamisesta esitetään kyseisen asetuksen 5 artiklan yllä mainittujen kohtien muuttamista siten, ettei siirtopäätöstä enää mainittaisi lainkaan.

³⁵ Ehdotuksessa asetukseksi Dublin III -asetuksen muuttamisesta säädettiin, että säilöönottoa oli mahdollista soveltaa vasta siitä hetkestä, jona asianomainen oli saanut tiedoksi päätöksen hänen siirtämisestään vastuussa olevaan jäsenvaltioon (27 artiklan 4 kohta), mutta säännöstä muutettiin Dublin III -asetuksen antamismenettelyn aikana.

³⁶ Muistutan tässä yhteydessä, että tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohdassa lainatussa, 19.7.2017 antamassaan lausunnossa Conseil d’État vahvisti, että Cesedan L. 742-2 §:n perusteella ei ole mahdollista tehdä säilöönottopäätöstä Cesedan L. 551-1 §:n perusteella ennen kuin siirtopäätös on tehty (ja annettu tiedoksi).

hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi katsomalleen jäsenvaltiolle, tekee päätöksen asianomaisen henkilön siirtämisestä pyynnön saaneeseen jäsenvaltioon ja antaa sen hänelle tiedoksi, ennen kuin tämä jäsenvaltio suostuu ottamaan asianomaisen vastaan tai takaisin.