



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
20 päivänä kesäkuuta 2017¹

Asia C-670/16

**Tsegezab Mengesteab
vastaan
Bundesrepublik Deutschland**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Minden (hallintotuomioistuin, Minden, Saksa))

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Asetuksen (EU) N:o 604/2013 tulkinta – Vastaanottopyyntöjä koskeva 21 artiklan 1 kohta – Vastaanottopyynnön tekemiselle asetetut määräajat – Ajankohta, jona kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty 20 artiklan 2 kohdan mukaan – Ajankohta, josta 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu määräaika alkaa kuluu – Kysymys siitä, kattaako 27 artiklan 1 kohdan mukainen oikeus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä 21 artiklan 1 kohdassa asetettujen määräaikojen noudattamatta jättämisen

1. Tässä ennakkoratkaisupyyntössä Verwaltungsgericht Minden (hallintotuomioistuin, Minden, Saksa) haluaa saada yksityiskohtaisia ohjeita siitä, miten Dublin III -asetuksen² ja tällä asetuksella vahvistettuja menettelyjä tukeviin tiettyihin unionin toimiin³ liittyviä eri näkökohtia on tulkittava. Ensinnäkin tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalainen jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jäsenvaltiossa A, mutta tämä valtio pyytää jäsenvaltiota B vastaamaan hänen hakemuksensa käsittelystä ja jäsenvaltiosta B tulee Dublin III -asetuksen sääntöjen mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, onko asianomaisella henkilöllä oikeus riitauttaa jäsenvaltion A siirtopäätös tämän asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla sillä perusteella, että vastaanottopyyntö tehtiin Dublin III -asetuksessa asetetun määräajan päätyttyä? Toiseksi: mistä tapahtumasta tarkkaan ottaen alkaa kuluu ajanjakso, jonka kuluessa jäsenvaltion A (pyynnön esittävän jäsenvaltion) on tehtävä vastaanottopyyntö? Tässä suhteessa esitetään useita alakysymyksiä. Esimerkiksi: alkaako ajanjakso kuluu siitä, kun kolmannen maan kansalainen ilmestyy jäsenvaltion viranomaisten luo ja tekee alkuperäisen kansainvälistä suojelua koskevan pyyntönsä? Vai siitä, kun jäsenvaltion viranomaiset antavat asiakirjan, jossa vahvistetaan, että asianomaisella henkilöllä on oikeus

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

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 (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31; jäljempänä Dublin III -asetus).

3 Ks. erityisesti Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten – – 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 (EU) N:o 603/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 1; jäljempänä Eurodac-asetus) ja niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä annettu asetus (EY) N:o 1560/2003 (EUVL 2003, L 222, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna 30.1.2014 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 118/2014 (EUVL 2014, L 39, s. 1; jäljempänä Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetus).

jäää kyseiseen jäsenvaltioon siihen asti, kunnes hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on ratkaistu, ja että hänellä on oikeus saada kyseisenä ajanjaksona tiettyä tukea, kuten asumistukea ja sosiaaliturvaetuuksia? Vai siitä, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty toimivaltaisille viranomaisille (ja mikäli näin on, mikä muodostaa tällaisen hakemuksen ”jättämisen”)?

Asiaa koskevat unionin oikeussäännöt

Perusoikeuskirja

2. Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁴ 18 artiklassa taataan oikeus turvapaikkaan pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28.7.1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen⁵ sekä perussopimusten mukaisesti.

3. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.⁶

4. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia oikeuksia vastaavien perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien merkitys ja ulottuvuus ovat samat.

Dublin-järjestelmä – yleiskatsaus

5. Dublin-järjestelmän alkuperänä voidaan pitää Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen⁷ valtioiden välistä mekanismia. Dublin-järjestelmässä vahvistetaan perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritetään kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Nämä määräykset sisällytettiin Dublinin yleissopimukseen,⁸ joka saatettiin osaksi unionin säännöstöä Amsterdamin sopimuksella vuonna 1997 ja joka korvattiin sittemmin neuvoston asetuksella (EY) N:o 343/2003.⁹

Dublin III -asetus

6. Johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan seuraavaa:

- Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi noudatettavan menettelyn perusteiden olisi sekä jäsenvaltioiden että asianomaisten henkilöiden kannalta oltava puolueettomat ja oikeudenmukaiset. Menettelyn mukaisesti olisi erityisesti voitava määrittää nopeasti hakemuksen

4 EUVL 2010, C 83, s. 389 (jäljempänä perusoikeuskirja).

5 Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettu yleissopimus, joka tuli voimaan 22.4.1954 (*Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja*, osa 189, s. 150, nro 2545 (1954)), sellaisena kuin se on täydennettynä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 4.10.1967.

6 Perusoikeuskirjan 47 artiklaan sisältyviä oikeuksia vastaavat oikeudet on vahvistettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 ja 13 artiklassa.

7 Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-taloussiiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus). Vastuuta turvapaikkahakemusten käsittelystä koskevat säännöt sisältyivät 28–38 artiklaan. Nämä säännöt on korvattu Dublin-järjestelmällä.

8 EYVL 1997, C 254, s. 1.

9 18.2.2003 annettu asetus (EUVL 2003, L 50, s. 1; jäljempänä Dublin II -asetus – tämä asetus korvattiin vuorostaan Dublin III -asetuksella). Perusteet, joiden mukaisesti määritetään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, vahvistetaan nyt Dublin III -asetuksen III luvussa (jäljempänä III luvussa vahvistetut perusteet).

käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jotta voidaan taata hakijoille tehokas pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin ja jotta ei vaaranneta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn nopeutta koskevan tavoitteen saavuttamista.¹⁰

- Menettelydirektiiviä¹¹ olisi sovellettava Dublin III -asetuksessa säädettyjen menettelytakeita koskevien säännösten lisäksi ja niitä rajoittamatta, jollei mainitun direktiivin soveltamista koskevista rajoituksista muuta johdu.¹²
- Asianomaisten henkilöiden oikeuksien tehokkaan suojelun varmistamiseksi olisi erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti otettava käyttöön oikeudelliset takeet ja tehokkaat oikeussuojakeinot, jotka koskevat päätöksiä siirtää hakija hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Jotta voidaan varmistaa, että kansainvälistä oikeutta noudatetaan, tällaisia päätöksiä koskevien tehokkaiden oikeussuojakeinojen olisi katettava sekä Dublin III -asetuksen soveltamisen tarkastelu että oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin perustuvan tilanteen tarkastelu siinä jäsenvaltiossa, johon hakija siirretään.¹³
- Dublin III -asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta jäsenvaltioita sitovat niiden kansainvälisen oikeuden välineiden mukaiset velvoitteet, mukaan lukien Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaankuuluva oikeuskäytäntö.¹⁴ Dublin III -asetuksessa noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet, ja sitä olisi näin ollen sovellettava tämän mukaisesti.¹⁵

7. Asetuksen 2 artiklassa vahvistetaan seuraavat määritelmät:

- a) 'kolmannen maan kansalaisella' [tarkoitetaan] henkilöä, joka ei ole [SEUT] 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin kansalainen eikä [Dublin III -asetukseen] Euroopan unionin kanssa tehdyn sopimuksen nojalla osallistuvan valtion kansalainen;
 - b) 'kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella' [tarkoitetaan] [määrittelydirektiivin¹⁶] 2 artiklan h alakohdassa määriteltyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta;
 - c) 'hakijalla' [tarkoitetaan] kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka johdosta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä;
- ”

8. Dublin III -asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetun pääsäännön mukaan ”jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella tai rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka III luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä”. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jollei hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida

10 Johdanto-osan viides perustelukappale.

11 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. 6; jäljempänä menettelydirektiivi).

12 Johdanto-osan 12 perustelukappale.

13 Johdanto-osan 19 perustelukappale.

14 Johdanto-osan 32 perustelukappale.

15 Johdanto-osan 39 perustelukappale.

16 Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9; jäljempänä määrittelydirektiivi).

määrittää III luvussa vahvistettujen perusteiden mukaisesti, käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa kodifoidaan unionin tuomioistuimen tuomio N. S. ym.¹⁷ Tässä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos hakija on mahdotonta siirtää jäsenvaltioon, joka on alun perin nimetty hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, koska on perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita, jotka saattavat johtaa – perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuun epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun, määrittämisestä vastaavan jäsenvaltion on jatkettava III luvussa vahvistettujen perusteiden tarkastelua sen määrittämiseksi, voidaanko jokin toinen jäsenvaltio nimetä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi.”

9. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”heti kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty jäsenvaltiossa 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava hakijalle tämän asetuksen soveltamisesta –”.¹⁸ Jäsenvaltioiden edellytetään myös puhuttelevan hakijoita 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti.¹⁹

10. Asetuksen III luku käsittää 7–15 artiklan. Asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että III luvussa vahvistettuja perusteita sovelletaan kyseisessä luvussa esitetystä etusijajärjestyksessä. Hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla hakijan jättäessä ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa jossakin jäsenvaltiossa (7 artiklan 2 kohta).

11. Etusijajärjestyksessä ensimmäisinä ovat perusteet, jotka koskevat alaikäisiä (8 artikla) ja perheenjäseniä (9, 10 ja 11 artikla). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole ilmoittanut, että näistä olisi kyse pääasian oikeudenkäynnissä.

12. Asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos [Dublin III -asetuksen] 22 artiklan 3 kohdassa mainituissa kahdessa luettelossa selostettujen todisteiden tai aihetodisteiden, myös [Eurodac-asetuksessa] tarkoitettujen tietojen, perusteella voidaan todeta, että hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti maitse, meritse tai lentoteitse kolmannelta maasta käsin, on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa se jäsenvaltio, johon hän on tällä tavoin tullut. Tämä vastuu päättyy 12 kuukauden kuluttua päivästä, jona luvaton rajan ylittäminen tapahtui.”

13. Asetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan ”edellä olevasta 3 artiklan 1 kohdasta poiketen kukin jäsenvaltio voi päättää käsitellä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön siellä jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se [Dublin III -asetuksessa] määriteltyjen perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä”.

14. Asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio on velvollinen ottamaan vastaan hakijan, joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa. Tällaisissa tapauksissa 18 artiklan 2 kohdan mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion on käsiteltävä hakijan jättämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tai saatettava päätökseen sen käsittely.

17 Tuomio 21.12.2011 (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865).

18 Hakijoille annettavan ilmoituksen on sisällettävä tietoja mahdollisuudesta hakea siirtopäätökseen muutosta (4 artiklan 1 kohdan d alakohda).

19 Henkilökohtainen puhuttelu voidaan jättää suorittamatta, jos kyseessä oleva hakija on paennut tai jo antanut tiedot, joita tarvitaan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi (5 artiklan 2 kohta).

15. Vastaanotto- ja takaisinottomenettelyjä koskevat säännöt vahvistetaan VI luvussa. Asetuksen 20 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Menettely hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi alkaa heti, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ensimmäisen kerran jätetty johonkin jäsenvaltioon.

2. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi, kun asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet hakijan esittämän hakemuksen tai viranomaisten suorittaman hakemuksen kirjaamisen. Jos hakemusta ei ole tehty kirjallisesti, on aikeesta ilmoittamisen ja hakemuksen kirjaamisen välisen ajan oltava mahdollisimman lyhyt.

--”

16. Asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty, katsoo, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, se voi mahdollisimman nopeasti ja joka tapauksessa kolmen kuukauden kuluessa 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hakemuksen jättämispäivästä pyytää tätä toista jäsenvaltiota ottamaan hakijan vastaan.

Sen estämättä, mitä ensimmäisessä alakohdassa säädetään, jos [Eurodac-asetuksen] 14 artiklan nojalla tallennettuihin tietoihin saadaan Eurodac-osuma, pyyntö on lähetettävä kahden kuukauden kuluessa kyseisen asetuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaisesta osuman saamisesta.

Jollei hakijan vastaanottoa koskevaa pyyntöä ole tehty ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädetyn ajan kuluessa, vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä säilyy sillä jäsenvaltiolla, jossa hakemus on jätetty.”

17. Asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan pyynnön saaneen jäsenvaltion on suoritettava tarvittavat tarkistukset, ja sen on tehtävä päätös vastaanottopyynnön johdosta kahden kuukauden kuluessa tällaisen pyynnön vastaanottamisesta. Asetuksen 22 artiklan 2 kohdan nojalla käytetään tiettyjä todisteita ja aihetodisteita. Asetuksen 22 artiklan 7 kohdassa säädetään, että jollei pyynnön saanut jäsenvaltio anna vastausta 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna kahden kuukauden määräajan kuluessa, vastaanottopyyntö katsotaan hyväksytyksi menettelyssä, jossa jäsenvaltio määritetään vastaanottopyynnön osalta.

18. Takaisinottopyyntöjä koskevat järjestelyt vahvistetaan 23–25 artiklassa. Jos jäsenvaltio, jossa hakija on jättänyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, katsoo, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, se voi tehdä takaisinottopyynnön (23 artiklan 1 kohta). Pyyntö on tehtävä mahdollisimman nopeasti ja joka tapauksessa kahden kuukauden kuluessa Eurodac-osuman saamisesta. Jos takaisinottopyyntö perustuu muihin todisteisiin kuin Eurodac-järjestelmästä saatuihin tietoihin, jäsenvaltiolla on aikaa kolme kuukautta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämispäivästä (23 artiklan 2 kohta). Jos takaisinottopyyntöä ei tehdä säädetyssä määräajassa, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä on vastuussa jäsenvaltio, jossa uusi hakemus on jätetty (23 artiklan 3 kohta).

19. Tapauksissa, joissa on saatu Eurodac-osuma, joissa pyynnön esittävässä jäsenvaltiossa ei ole jätetty uutta hakemusta ja joissa kyseinen kolmannen maan kansalainen oleskelee tämän valtion alueella ilman oleskelulupaa, 24 artiklan 2 kohdan mukainen takaisinottopyyntö on tehtävä kahden kuukauden kuluessa. Jos Eurodac-järjestelmästä ei ole saatu todisteita, määräaika on kolme kuukautta päivästä, jona pyynnön esittävä jäsenvaltio on tullut tietoiseksi siitä, että se saattaa olla vastuussa asianomaisesta henkilöstä. Jos takaisinottopyyntöä ei tehdä 24 artiklan 2 kohdassa säädetyssä määräajassa, pyynnön

esittävän jäsenvaltion on annettava asianomaiselle henkilölle mahdollisuus tehdä uusi hakemus.²⁰

20. Asetuksen 26 artiklassa säädetään, että jos pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio suostuu ottamaan vastaan (tai takaisin) hakijan, on pyynnön esittäneen jäsenvaltion ilmoitettava asianomaiselle henkilölle päätöksestä siirtää hänet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Kyseisessä päätöksessä on oltava tiedot käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista.

21. Asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa säädetään, että hakijalla on oltava oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin niin, että hänellä on mahdollisuus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta. Jäsenvaltioiden on 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti säädettävä kansallisessa lainsäädännössä, että siirtopäätöksiin kohdistuvalla muutoksenhaulla tai uudelleen käsittelyä koskevalla hakemuksella on päätöstä lykkäävä vaikutus siten, että se antaa asianomaiselle henkilölle oikeuden jäädä jäsenvaltion alueelle, kunnes muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä.

22. Asetuksen 29 artiklassa säädetään siirtoja koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja määräajoista. Asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”siirto pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon tapahtuu pyynnön esittäneen jäsenvaltion kansallisen lain mukaisesti ja sen jälkeen kun asianomaiset jäsenvaltiot ovat päässeet asiasta yhteisymmärrykseen ja heti kun se on käytännössä mahdollista, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun toinen jäsenvaltio on suostunut pyyntöön ottaa asianomainen henkilö vastaan tai takaisin tai muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn johdosta annetun lopullisen päätöksen tekemisestä, jos sillä on lykkäävä vaikutus 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti”.

23. Asetuksen 35 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”kunkin jäsenvaltion on viipymättä ilmoitettava komissiolle tästä asetuksesta johtuvien velvollisuuksien täytäntöönpanosta vastaavat erityisviranomaiset ja niitä koskevat muutokset. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseisillä viranomaisilla on riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen ja erityisesti vastatakseen säädetyissä määräajoissa tietojen antamista sekä hakijoiden vastaanottoa ja takaisinottoa koskeviin pyyntöihin”.

Eurodac-asetus

24. Eurodac-asetuksella käyttöön otetun järjestelmän tarkoituksena on auttaa määrittämään jäsenvaltio, joka on Dublin III -asetuksen mukaisesti vastuussa kolmannen maan kansalaisen jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, ja myös muuten helpottaa viimeksi mainitun asetuksen soveltamista.²¹ ”Osumalla” tarkoitetaan ”keskusjärjestelmän suorittaman vertailun perusteella todettua vastaavuutta tai todettuja vastaavuuksia tietokoneistettuun keskustietokantaan tallennettujen sormenjälkitietojen ja jäsenvaltion sille siirtämien jonkin henkilön sormenjälkien välillä – –”.²²

25. Asetuksen 9 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on otettava viipymättä kaikkien vähintään 14-vuotiaiden kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden kaikista sormista sormenjäljet ja siirrettävä ne ja tietyt muut tiedot keskusjärjestelmään mahdollisimman pian ja viimeistään 72 tunnin kuluttua siitä, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty Dublin III -asetuksen

20 Pynnön saaneen jäsenvaltion on tehtävä päätös kuukauden kuluessa takaisinottopyynnön vastaanottamisesta. Jos tällaiset pyynnöt perustuvat Eurodac-järjestelmästä saatuihin tietoihin, tämä määräaika rajoitetaan kahteen viikkoon (25 artiklan 1 kohta). Jollei vastausta anneta 25 artiklan 1 kohdassa säädetyssä määräajassa, pyyntö ottaa asianomainen henkilö takaisin katsotaan hyväksytyksi (25 artiklan 2 kohta).

21 Asetuksen 1 artikla.

22 Asetuksen 2 artiklan d alakohta. Järjestelmä muodostuu tietokoneistetusta sormenjälkitietokannasta (jäljempänä keskusjärjestelmä) (3 artiklan 1 kohta).

20 artiklan 2 kohdassa määritellyllä tavalla.²³ Tietoja säilytetään kymmenen vuoden ajan. Velvollisuutta kerätä ja siirtää sormenjälkitietoja sovelletaan myös kolmansien maiden kansalaisiin, jotka otetaan kiinni ulkorajan laittoman ylittämisen yhteydessä (14 artiklan 1 ja 2 kohta). Kerätyt tiedot tallennetaan keskusjärjestelmään. Näin tallennettuja tietoja käytetään ainoastaan siinä tarkoituksessa, että niitä voidaan verrata kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä koskeviin tietoihin, sanotun kuitenkin rajoittamatta tilastojen laatimista koskevia velvollisuuksia.²⁴

Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetus

26. Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksessa otetaan käyttöön erityisjärjestelyt, joilla pyritään helpottamaan yhteistyötä Dublin III -asetuksen soveltamisesta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten välillä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa tai takaisinottoa koskevien pyyntöjen toimittamisessa ja käsittelyssä.²⁵ Täytäntöönpanoasetukseen on liitetty vastaanottopyyntöä koskeva vakiolomake. Pyyntöön on liitettävä muun muassa jäljennökset kaikista todisteista ja aihetodisteista, joiden perusteella voidaan olettaa, että jäsenvaltio, jolle vastaanottopyyntö on esitetty, on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, ja tiedot Eurodac-osumasta.²⁶

27. Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liite II käsittää ”luettelon A” ja ”luettelon B”, joissa mainitaan todisteet Dublin III -asetuksessa tarkoitetun hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Luettelossa A viitataan muodollisiin todisteisiin, joilla määritetään vastuu, kunnes toisin osoitetaan. Tämän luettelon 7 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainitaan Eurodac-järjestelmän antama osuma, joka on saatu vertaamalla hakijan sormenjälkiä Eurodac-asetuksen 14 artiklan nojalla otettuihin sormenjälkiin.

Määrittelydirektiivi

28. Määrittelydirektiivissä vahvistetaan vaatimukset 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.²⁷ Seuraavat määritelmät sisältyvät 2 artiklassa lueteltuihin määritelmiin:

”a) ’kansainvälisellä suojelulla’ [tarkoitetaan] pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa – –

– –

h) ’kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella’ [tarkoitetaan] kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen;

– –”

23 Tiedot luetellaan Eurodac-asetuksen 11 artiklassa. Niihin kuuluvat muun muassa seuraavat tiedot: hakijan sukupuoli; lähettävän jäsenvaltion käyttämä viitenumero; päivämäärä, jolloin sormenjäljet on otettu; päivämäärä, jolloin tiedot on siirretty keskusjärjestelmään, ja käyttäjän käyttäjätunnus.

24 Asetuksen 15 artikla.

25 Johdanto-osan kolmas perustelukappale.

26 Asetuksen 1 artikla.

27 Direktiivin 1 artikla.

Menettelydirektiivi

29. Menettelydirektiivissä vahvistetaan yhteiset menettelyt kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten.²⁸ Direktiiviä sovelletaan unionin alueella tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.²⁹ Jäsenvaltioiden on nimettävä määrittävä viranomainen, joka on vastuussa hakemusten tutkinnasta kaikkien asiaankuuluvien menettelyjen mukaisesti. Se, onko määrittävä viranomainen vastuussa myös tapausten käsittelystä Dublin III -asetuksen mukaisesti, on jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan.³⁰

30. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kun henkilö tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen viranomaiselle, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään tällaiset hakemukset, rekisteröinnin on tapahduttava kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä. Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään muille viranomaisille, jotka eivät kansallisen lainsäädännön mukaan ole toimivaltaisia rekisteröimään asianomaista henkilöä, rekisteröinnin on kuitenkin tapahduttava kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä. Näiden viranomaisten on tiedotettava hakijoille, minne ja miten kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan jättää. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian.³¹ Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan (6 artiklan 3 kohta), sanotun kuitenkin rajoittamatta 6 artiklan 2 kohdan soveltamista. Direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että ”sen estämättä, mitä 3 kohdassa säädetään, kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi, kun asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat vastaanottaneet hakijan jättämän lomakkeen tai virallisen raportin, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään”.

31. Kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä on oikeus jäädä asianomaiseen jäsenvaltioon yksinomaan hakemuksensa tutkintaa koskevaa menettelyä varten.³²

Vastaanottodirektiivi

32. Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista annetussa direktiivissä 2013/33/EU,³³ sellaisena kuin nämä hakijat on määritelty määrittelydirektiivin 2 artiklan h alakohdassa, säädetään, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava hakijoille 15 päivän kuluessa siitä, kun he ovat tehneet hakemuksen, vastaanotto-olosuhteisiin liittyvistä etuuksista, joihin he ovat oikeutettuja, ja velvollisuuksista, joita heidän on noudatettava (5 artiklan 1 kohta). Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijalle annetaan kolmen päivän kuluessa siitä, kun hakemus on tehty, asiakirja, jossa todetaan hänen asemansa hakijana tai todistetaan, että hänellä on lupa jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle siksi ajaksi, kun hänen hakemustaan käsitellään (6 artiklan 1 kohta).

28 Direktiivin 1 artikla.

29 Direktiivin 3 artiklan 1 kohta.

30 Direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohta. ”Määrittävällä viranomaisella” tarkoitetaan 2 artiklan f alakohdan mukaan ”jäsenvaltion mitä tahansa lainkäyttöelimiin verrattavaa tai hallinnollista elintä, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta ja jolla on toimivalta tehdä niistä ensimmäinen päätös”.

31 Jos hakija ei jätä hakemusta, jäsenvaltiot voivat soveltaa 28 artiklaa, jossa säädetään hakemuksen implisiittiseen peruuttamiseen tai siitä luopumiseen liittyvän menettelyn noudattamisesta.

32 Direktiivin 9 artiklan 1 kohta.

33 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 96; jäljempänä vastaanottodirektiivi).

Kansallinen lainsäädäntö

33. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössä esittämistä selityksistä ilmenee, että kun kolmannen maan kansalainen hakee kansainvälistä suojelua Saksassa, kansallisessa järjestelmässä erotetaan toisistaan viranomaisille (kuten rajavaltuutus-, poliisi- tai ulkomaalaisviranomaisille tai turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukselle) esitetty vapaamuotoinen pyyntö ja toisaalta virallisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen Bundesamt für Migration und Flüchtlingen (liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto, jäljempänä BAMF), joka on kansallisen lainsäädännön mukaan turvapaikkahakemuksista päättävä ja ulkomaalaisoikeudellisten päätösten tekemiseen toimivaltainen elin.

34. Kolmannen maan kansalainen ohjataan aluksi asianomaiseen vastaanottokeskukseen, jonka on annettava tästä tieto BAMF:lle. Saksan viranomaisten on annettava kolmannen maan kansalaiselle todistus turvapaikanhakijaksi ilmoittautumisesta (jäljempänä todistus). Tästä lähtien hänellä on oikeus oleskella Saksassa turvapaikkamenettelyn päättymiseen saakka. Kolmannen maan kansalaiselle varataan tapaamisaika, ja hän on velvollinen käymään henkilökohtaisesti BAMF:n paikallisessa toimipisteessä jättääkseen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa.

Tosiseikat, menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

35. Tsegezab Mengesteab (jäljempänä hakija) on Eritrean kansalainen. Hän kertoi tulleensa ensimmäisen kerran unionin alueelle 4.9.2015 matkustamalla Libyasta Välimeren yli Italiaan. Hän saapui Saksaan 12.9.2015 matkustettuaan sinne maitse Italiasta. Saksan viranomaiset antoivat 14.9.2015 hänelle ensin todistuksen, jonka Ylä-Baijerin hallitus antoi hänen pyydettyään vapaamuotoisesti turvapaikkaa. Bielefeldin ulkomaalaisasioiden keskusviranomainen antoi 8.10.2015 toisen todistuksen. Mengesteab lähetti toisen todistuksen BAMF:lle 14.1.2016 ja uudelleen 6.2.2016. Mengesteab jätti BAMF:lle 22.7.2016 virallisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

36. Eurodac-tietokannasta 19.8.2016 tehdyssä haussa ilmeni, että Mengesteabilta oli otettu sormenjäljet Italiassa (Eurodac-osuma IT2LE01HRQ) mutta hän ei ollut tehnyt siellä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Saksan viranomaiset tekivät samana päivänä Italian viranomaisille vastaanottopyynnön. Italian viranomaiset eivät ole vastanneet tähän pyyntöön.

37. BAMF jätti kansainvälistä suojelua koskevan pyynnön tutkimatta 10.11.2016 tekemällään päätöksellä, joka annettiin Mengesteabille tiedoksi 16.11.2016, eikä se siten hyväksynyt hänen turvapaikkahakemustaan vaan määräsi hänet poistettavaksi maasta Italiaan. BAMF katsoi, että hänen hakemuksensa käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio oli Italia eikä Saksa sillä perusteella, että hän oli ylittänyt unionin ulkorajan luvottomasti matkustaessaan Libyasta Italiaan ja että hänen tilanteensa kuului siten Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

38. Mengesteab nosti 17.11.2016 tästä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja haki siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä. Tuomioistuin hyväksyi 22.12.2016 maastapoistamismääräyksen täytäntöönpanon lykkäämisen.

39. Mengesteab väittää, että Saksa on vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä, koska vastaanottopyyntö tehtiin Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn kolmen kuukauden määräajan päätyttyä. Hänen näkemyksensä mukaan määräaika vastaanottopyynnön tekemiselle alkoi kulua jo vapaamuotoisen turvapaikkapyynnön esittämisestä 14.9.2015. Näin on myös silloin, kun saadaan Eurodac-osuma, sillä 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetyllä lyhyemmällä kahden kuukauden määräajalla on tarkoitus nopeuttaa vastaanottomenettelyä.

40. BAMF kiistää väitteen ja toteaa ensinnäkin, että Dublin III -asetuksen määräaika koskevat säännökset eivät voi olla muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn perusteena, sillä niillä ei luoda hakijoille subjektiivisia oikeuksia. Toiseksi se toteaa, että asetetut määräajat eivät ala kuluu ennen virallisen turvapaikkahakemuksen tekemistä.

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa varmistua siitä, voiko Mengesteab riitauttaa Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen määräaikojen soveltamisen tämän asetuksen 27 artiklan 1 kohtaan perustuvissa menettelyissä. Jos näin on, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ohjeita erityisesti siitä, mitä on pidettävä Dublin III -asetuksen mukaisena kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisenä.

42. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy näin ollen seuraavaa:

- ”1) Voiko turvapaikanhakija vedota hakemuksen käsittelyä koskevan vastuun siirtymiseen pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle sen vuoksi, että määräaika vastaanottopyynnön esittämiselle ([Dublin III -asetuksen] 21 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta) on päättynyt?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: voiko turvapaikanhakija vedota hakemuksen käsittelyä koskevan vastuun siirtymiseen myös silloin, jos pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on edelleen valmis ottamaan hänet vastaan?
- 3) Jos toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi: voidaanko pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion nimenomaisesta tai hiljaisesta hyväksymisestä ([Dublin III -asetuksen] 22 artiklan 7 kohta) päätellä, että pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on edelleen valmis ottamaan turvapaikanhakijan vastaan?
- 4) Voiko [Dublin III -asetuksen] 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetty kahden kuukauden määräaika päättyä saman artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn kolmen kuukauden määräajan jälkeen, jos pyynnön esittänyt jäsenvaltio tekee haun Eurodac-tietokannasta vasta yli kuukauden kuluttua kolmen kuukauden määräajan alkamisesta?
- 5) Katsotaanko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetyksi jo silloin, kun annetaan ensimmäisen kerran todistus turvapaikanhakijaksi ilmoittautumisesta, vai vasta, kun virallinen turvapaikkahakemus kirjataan, [Dublin III -asetuksen] 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla? Erityisesti:
 - a) Onko todistus turvapaikanhakijaksi ilmoittautumisesta [Dublin III -asetuksen] 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu hakemus tai kirjaaminen?
 - b) Onko [Dublin III -asetuksen] 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen viranomainen, joka vastaa hakemuksen vastaanottamisesta tai sen kirjaamisesta, vai viranomainen, joka vastaa turvapaikkahakemuksesta päättämisestä?
 - c) Onko toimivaltainen viranomainen saanut viranomaisten suorittaman hakemuksen kirjaamisen myös silloin, kun sille on ilmoitettu hakemuksen tai kirjaamisen keskeinen sisältö, vai onko sille toimitettava tätä varten alkuperäiset kirjatut tiedot tai jäljennös niistä?
- 6) Voivatko viivästykset turvapaikan ensimmäisen kerran tapahtuvan pyytämisen tai turvapaikanhakijaksi ilmoittautumista koskevan todistuksen ensimmäisen antamisen ja vastaanottopyynnön esittämisen välillä johtaa hakemuksen käsittelyä koskevan vastuun siirtymiseen pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle, kun sovelletaan analogisesti [Dublin III -asetuksen] 21 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa, tai velvoittaa pyynnön esittäneen jäsenvaltion käyttämään [Dublin III -asetuksen] 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä oikeuttaan ottaa vastuu hakemuksen käsittelystä?

- 7) Jos kuudenteen kysymykseen vastataan myöntävästi jommankumman vaihtoehdon osalta: miten pitkän ajan kuluttua vastaanottopyynnön esittämisen on katsottava viivästyneen kohtuuttomasti?
- 8) Onko vastaanottopyyntö, jossa pyynnön esittänyt jäsenvaltio ilmoittaa ainoastaan päivämäärän, jona henkilö on saapunut pyynnön esittäneeseen jäsenvaltioon, ja päivämäärän, jona virallinen turvapaikkahakemus on jätetty, muttei myös päivämäärää, jona turvapaikkaa on ensimmäisen kerran pyydetty, tai päivämäärää, jona todistus turvapaikanhakijaksi ilmoittautumisesta on ensimmäisen kerran annettu, esitetty [Dublin III -asetuksen] 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetystä määräajassa, vai onko tällainen pyyntö 'pätemätön'?"

43. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Saksa, Unkari ja Euroopan komissio. Istunnossa, joka pidettiin 25.4.2017, nämä kolme osapuolta sekä Mengesteab ja Yhdistynyt kuningaskunta esittivät suullisia huomautuksia.

Asian arviointi

Alustavat toteamukset

44. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyynnössään, että Mengesteab tuli unionin alueelle matkustamalla Välimeren yli Libyasta Italiaan. Eritrean kansalaisena hänellä olisi pitänyt olla viisumi unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittäessään.³⁴ Näin ei oletettavasti ollut, ja hän tuli unionin alueelle luvottomasti sikäli kuin hän ei täyttänyt Schengenin rajasäännöstön³⁵ 5 artiklan 1 kohdassa asetettuja edellytyksiä. Tätä taustaa vasten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymysten lähtökohtana on se, että Mengesteab kuuluu Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan ja että Italia on tämän asetuksen mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

45. Onko ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olettama, jonka mukaan Mengesteab tuli Italiaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla luvottomasti, perusteltu?

46. Esillä olevassa menettelyssä ei ole nimenomaisesti tuotu esille kysymystä Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan tulkinnasta. Unionin tuomioistuimessa on asiassa A.S. v. Slovenian tasavalta³⁶ ja asiassa Jafari³⁷ parhaillaan käsiteltävänä vastaava kysymys, joka koskee kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat ylittäneet maarajoja matkustamalla Länsi-Balkanin läpi syksystä 2015 keväeseen 2016. Unionin tuomioistuimelta pyydetään kyseisissä asioissa selvennystä siitä, miten Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan ilmaisu ”ylittänyt jäsenvaltion rajan luvottomasti” on ymmärrettävä, sekä tulkitsemaan Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan c alakohtaa, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat humanitaarisesta syystä tai kansainvälisten velvoitteidensa perusteella poiketa yhdestä tai useammasta tämän asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetystä edellytyksestä (kuten voimassa olevaa viisumia koskevasta edellytyksestä) sallimalla kolmannen maan kansalaiselle maahantulon alueelleen.

47. Pohdittiinko tätä kysymystä Mengesteabin tapauksessa? Jos ei, pitäisikö tuollainen tutkimus tehdä?

34 Ks. luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15.3.2001 annettun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 (EYVL 2001, L 81, s. 1) 1 artikla ja liite I.

35 Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL 2006, L 105, s. 1). Tämä asetus on sittemmin kumottu ja korvattu 9.3.2016 annettulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (EUVL 2016, L 77, s. 1), jonka nimenä on niin ikään Schengenin rajasäännöstö. Asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana, jolloin Mengesteab ylitti unionin ulkorajan ja saapui Italiaan (eli 12.9.2015), voimassa oli Schengenin rajasäännöstön aikaisempi versio, sellaisena kuin se on muutettuna 22.10.2013 annettulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1051/2013 (EUVL 2013, L 295, s. 1). Viittaan tässä ratkaisuehdotuksessa Schengenin rajasäännöstön kyseiseen versioon.

36 Asia C-490/16, vireillä unionin tuomioistuimessa.

37 Asia C-646/16, vireillä unionin tuomioistuimessa.

48. Tämä on sekä vaikea että arkaluonteinen asia, johon liittyy monia ääneen lausumattomia poliittisia kysymyksiä ja josta traagiset kertomukset Välimeren yli yrittävien ihmisten kuolemista ovat tehneet äkillisesti hankalan. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole tuonut kysymystä esille, sillä on kuitenkin merkitystä ratkaistaessa, miten Dublin III -asetusta sovelletaan tässä yksittäistapauksessa. Jos 13 artiklan 1 kohta ei ole asiaankuuluva III luvussa vahvistettu peruste, esitetyt kysymykset eivät välttämättä enää edellytä vastauksia.

49. Taustaksi palautettakoon mieliin, että huhtikuussa 2015 Euroopan parlamentti kehotti Euroopan unionia ja jäsenvaltioita tekemään kaikkensa merellä tapahtuvien ihmishenkien menetyksien estämiseksi.³⁸ Tämän seurauksena unioni ja jotkin rantajäsenvaltiot, kuten Italia, ovat toteuttaneet lukuisia koordinoituja meripelastusoperaatioita tai rajavalvontaoperaatioita, joihin myös liittyy tällaisia tehtäviä, usein yhdessä Frontexin (Euroopan raja- ja merivartiostasto) kanssa.³⁹

50. Ääneen lausumattomana olettamana näyttää olevan, että kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt, jotka tulevat jäsenvaltion alueelle meren yli, ovat välttämättä ylittäneet kyseisen jäsenvaltion ulkorajan ”luvottomasti” Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Nähdäkseni tämä oletama ei välttämättä pidä kaikissa tapauksissa paikkaansa.

51. Jos joku nousee maihin turvallisesti ja huomaamattomasti meren ylitettyään ja sitten jossakin myöhemmässä vaiheessa ilmestyy tämän jäsenvaltion tai jonkin muun jäsenvaltion viranomaisen luo hakeakseen kansainvälistä suojelua, oletama, jonka mukaan hänen on täytynyt ylittää ensimmäisen jäsenvaltion raja ”luvottomasti”, on kohtuullinen: se on lähes varmasti oikea. Jos joku pelastetaan aavalla merellä ylikuormitetusta, uppoavasta kumiveneestä, oikeudellinen tilanne on huomattavasti monimutkaisempi. Tilanne voi vielä mutkistua, jos henkilö pelastetaan jäsenvaltion aluevesillä.

52. Velvollisuus antaa apua jokaiselle merihädässä olevalle henkilölle on ”yksi vanhimmista ja perustavanlaatuisimmista merioikeuden periaatteista”.⁴⁰ Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen 98 artiklan 1 kappaleen b kohdassa määrätään, että jokaisen valtion on velvoitettava sen lippua käyttävän aluksen päällikkö, siinä määrin kuin se on mahdollista vaarantamatta vakavasti alusta, sen miehistöä tai matkustajia, muun muassa rientämään mahdollisimman nopeasti pelastamaan hätään joutuneita henkilöitä. Merioikeusyleissopimuksen 98 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että jokaisen rantavaltion tulee edistää riittävän ja tehokkaan etsintä- ja pelastuspalvelun perustamista, käyttöä ja ylläpitoa turvallisuuden takaamiseksi merellä.⁴¹

53. ”Turvallinen paikka” on paikka, jossa pelastusoperaatioiden katsotaan päättyvän. Se on myös paikka, jossa pelastuneiden henki ei ole enää uhattuna ja jossa heidän inhimilliset perustarpeensa (kuten ruoka, suoja ja lääkkeet) voidaan täyttää. Lisäksi se on paikka, josta voidaan tehdä järjestelyjä heidän kuljettamiseksi seuraavaan tai lopulliseen määränpäähen.⁴² Rantavaltiolla (tai aluksen lippuvaltiolla tai valtiolla, joka järjestää etsintä- ja pelastuspalvelun) ei kuitenkaan ole erityistä siihen

38 Euroopan parlamentti, päätöslauselma 29.4.2015 viimeisimmistä tragedioista Välimerellä ja EU:n turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikasta, 2015/2660(RSP), 1 kohta.

39 Näitä operaatioita säännellään Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavaa ulkoisten merirajojen valvontaa koskevista säännöistä 15.5.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 656/2014 (EUVL 2014, L 189, s. 93; jäljempänä Frontex-asetus).

40 De Vattel, E., *The Law of Nations* (1834), s. 170, mainittu kirjoituksessa Moreno-Lax, V., ”Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States’ Obligations Accruing at Sea”, 23(2) *International Journal of Refugee Law* (2011), s. 174–220, sivulla 194.

41 Vuoden 1974 kansainvälistä yleissopimusta ihmishengen turvallisuudesta merellä, sellaisena kuin se on muutettuna, sovelletaan kaikkiin aluksiin riippumatta siitä, ovatko ne valtion omistamia vai kaupallisia. Ks. myös kyseisen yleissopimuksen liite, V luvun 33 sääntö, ja vuoden 1979 kansainvälinen yleissopimus etsintä- ja pelastuspalvelusta merellä, liitteessä olevat 2.1.10 ja 1.3.2 kohta, 1405 UNTS 109.

42 Käsitettä ei ole määriteltä ihmishengen turvallisuudesta merellä taikka etsintä- ja pelastuspalvelusta merellä tehdyissä kansainvälisissä yleissopimuksissa vaan 20.5.2004 annetuissa Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) suuntaviivoissa merellä pelastettujen henkilöiden kohtelusta, päätöslauselma MSC.167(78). Unionin lainsäätäjä on määritellyt sen lähes identtistä sanamuotoa käyttäen Frontex-asetuksen 2 artiklan 12 kohdassa. Turvallinen paikka voi olla maalla tai se voi olla pelastusyksikössä tai muussa sellaisessa sopivassa aluksessa tai tilassa merellä, jota voidaan käyttää turvallisen paikkana siihen asti, kunnes pelastuneet lasketaan maihin seuraavaan määränpäähensä.

liittyvää velvollisuutta sallia kyseisten pelastettujen laskemista maihin alueelleen.⁴³ Lähtökohtaisesti (ja jollei palauttamiskiellon periaatteesta muuta johdu) kolmansien maiden kansalaiset, jotka on pelastettu alukseen, joka käyttää unionin jäsenvaltion lippua tai on jäsenvaltion aluevesillä, voidaan laskea maihin unionin ulkopuoliseen maahan.⁴⁴ Kymmenen vuotta sitten, vuonna 2007, komissio totesi ongelmia, jotka liittyivät maihin laskemisen kannalta asianmukaisimman sataman määrittämiseen.⁴⁵ Kansainvälisen merenkulkujärjestön meriliikenteen helpottamiskomitea ehdotti vuonna 2009, että etsintä- ja pelastusalueesta vastaavan hallituksen pitäisi hyväksyä pelastettujen maihin laskeminen, jos muuta turvallista paikkaa ei löydetä, mutta tämä ehdotus hylättiin myöhemmin.⁴⁶ Neuvoston tehtyä vuonna 2010 aloitteen,⁴⁷ jonka unionin tuomioistuin kumosi menettelyperustein,⁴⁸ Frontex-asetuksessa otettiin käyttöön meripelastusoperaatioiden tapauksessa seuraava oletusarvoisesti sovellettava sääntö: vastaanottavan jäsenvaltion ja osallistuvan jäsenvaltion on tehtävä koordinoitikeskuksen kanssa yhteistyötä turvallisen paikan löytämiseksi, mutta jos tämä ei ole mahdollista, pelastetut henkilöt voidaan laskea maihin operaation vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ”niin pian kuin se on kohtuudella toteutettavissa”.⁴⁹ Frontex-asetusta ei kuitenkaan sovelleta kolmansien maiden aluemerellä,⁵⁰ ja asetusta onkin arvosteltu siitä, ettei siinä ole asetettu ”selviä oikeudellisia vaatimuksia maihin laskemiselle meripelastustilanteissa”.⁵¹

54. Edellä esitetyn lyhyen katsauksen perusteella on selvää, että kansainvälisen merioikeuden, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden (vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen muodossa) ja unionin oikeuden rajapinta ei tarjoa valmista ja selkeää vastausta siihen, pitäisikö näiden Välimeren ylityksen aikana pelastettujen ja unionin rantajäsenvaltioon (tyypillisesti mutta ei yksinomaan Kreikkaan tai Italiaan) maihin laskettujen henkilöiden katsoa ylittäneen kyseisen jäsenvaltion rajan ”luvattomasti” Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

55. Unionin tuomioistuimella ei ole hyviä edellytyksiä antaa tässä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tarvittavia ohjeita. Koska kysymystä ei tuotu esille ennakkoratkaisupyynnössä, Dublin-valtioita⁵² ei kehoitettu esittämään tästä kysymyksestä huomautuksia. Ne eivät siten ole voineet tehdä perusteltua päätöstä siitä, pitäisikö niiden esittää tästä seikasta kirjallisia huomautuksia.

56. Siltä osin kuin kyse on ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevista tosiseikoista, unionin tuomioistuin ei tiedä, pelastettiinko Mengesteab mereltä (ja jos, kenen toimesta) tai oliko hänellä lupa tulla Italiaan humanitaarisesta syystä tai sen kansainvälisten velvoitteiden perusteella. Voi myös olla, että hänen liikkeensä ovat päinvastoin olleet täysin luvattomia. Siinä tapauksessa on todennäköisempää, että Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaa sovelletaan yksiselitteisesti hänen tilanteeseensa.

43 Ks. edellä alaviitteessä 40 mainittu Moreno-Lax, V., s. 175.

44 Ks. edellä alaviitteessä 40 mainittu Moreno-Lax, V., s. 196. Ks. kolmansien maiden kanssa tehdyistä sopimuksista Butler, G. ja Ratcovich M., ”Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea”, 85(3) *Nordic Journal of International Law* (2016), s. 235–259, sivulla 249.

45 Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea, SEC(2007) 691.

46 IMO, Principles Relating To Administrative Procedures For Disembarking Persons Rescued At Sea (2009), FAL.3/Circ.194.

47 Ks. Schengenin rajasäännösten täydentämisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavan ulkoisten merirajojen valvonnan osalta 26.4.2010 tehdyn neuvoston päätöksen 2010/252/EU (EUVL 2010, L 111, s. 20) liitteessä oleva II osa. Ehdotetun järjestelyn mukaan Frontexin puitteissa suoritetuissa yhteisissä operaatioissa henkilöt olisi laskettava maihin siihen kolmanteen maahan, josta heitä kuljettava alus on lähtenyt, ja jos tämä ei ole mahdollista, ensisijaisesti isäntjäsenvaltioon (2.1 kohta).

48 Tuomio 5.9.2012, parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516). Unionin tuomioistuin katsoi, että neuvostolla ei ollut toimivaltaa toteuttaa riidanalaisia toimia yksin.

49 Frontex-asetuksen 10 artiklan 1 kohdan c alakohta.

50 Euroopan parlamentti, ”Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights”, s. 43.

51 Ks. Klein, N., ”A Maritime Security Framework for the Legal Dimensions of Irregular Migration by Sea”, teoksessa Moreno-Lax, V. ja Papastravidis, E., *Boat Refugees and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach*, Brill/Nijhoff, Leiden/Boston, 2017, s. 35–59, sivulla 49.

52 Tarkka luettelo valtioista, jotka soveltavat Dublin III -asetusta, ks. 23 kohta ja alaviite 32 ratkaisuehdotuksessani A.S. (C-490/16) ja Jafari (C-646/16), EU:C:2017:443.

57. Vaikka ongelma on mielestäni paikallaan tuoda esille, nähdäkseni näistä syistä Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan asianmukainen tulkinta tilanteessa, jossa meren ylittämisen jälkeen saavutaan rantajäsenvaltion alueelle, on kysymys, jonka on odotettava ratkaisua toisessa asiassa, jossa kansallinen tuomioistuin esittää sen suoraan. Tästä syytä käsittelen seuraavaksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä.

Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys

58. Kysymykset 1–3 liittyvät läheisesti yhteen. Niillä pyritään selvittämään, voiko Mengesteab riitauttaa päätöksen siirtää hänet Saksasta Italiaan hänen hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevana valtiona.

Ensimmäinen kysymys: yleiset toteamukset

59. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä kysymyksellään selvittämään, voiko kansainvälistä suojelua hakeva henkilö riitauttaa Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan perusteella siirtopäätöksen, jossa pyynnön esittänyt jäsenvaltio (tässä Saksa) ei ole noudattanut 21 artiklan 1 kohdassa tämän pyynnön esittämiselle asetettua kolmen kuukauden määräaika.

60. Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, että ensimmäiseen kysymykseen pitäisi vastata kieltävästi. Mengesteabin ja Unkarin kanta on päinvastainen. Komissio väitti kirjallisissa huomautuksissaan, että hakija voisi riitauttaa siirtopäätöksen tällä perusteella. Istunnossa komissio muutti mieltään. Se totesi, että hakijan oikeus muutoksenhakuun tai uudelleen käsittelyyn Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan perusteella ei käsitä tämän asetuksen säännöksiä määräajoista, joissa jäsenvaltioiden on tehtävä vastaanottopyyntö.

61. Ensimmäiseen kysymykseen liittyy nähdäkseni kaksi yleistä kysymystä, eli Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan tulkinta ja 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden laajuus. Kysymys on ennen kaikkea siitä, pitäisikö jäsenvaltioiden toimien, erityisesti asetuksessa asetettujen määräaikojen noudattamatta jättämisen, olla tuomioistuinvalvonnan kohteena siirtopäätöksen riitauttavan kansainvälistä suojelua hakevan henkilön nostaessa kanteen kansallisessa tuomioistuimessa.

62. Näitä kysymyksiä tutkittaessa on mielestäni tärkeää ottaa huomioon tietyt unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön yleiset periaatteet, jotka on vahvistettu Dublin III -asetuksen johdanto-osassa.⁵³ Euroopan unioni on oikeusunioni, koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensopivuus perusoikeuskirjan tai perussopimusten kanssa, joissa on luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on mahdollistaa unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta. Lisäksi perusoikeudet ovat erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo. Unionin tuomioistuin tukeutuu tämän osalta jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen, jolla on tässä yhteydessä erityinen merkitys.⁵⁴

⁵³ Ks. erityisesti Dublin III -asetuksen johdanto-osan 32 ja 39 perustelukappale.

⁵⁴ Tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 283 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63. Näihin perusoikeuksiin kuuluvat muun muassa puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, jotka taataan perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Ensin mainittu on osa menettelyllisiä oikeuksia, jotka oikeus tulla kuulluksi kattaa. Jälkimmäinen sisältää vaatimuksen siitä, että asianomainen viranomainen antaa kyseiselle henkilölle mahdollisuuden puolustaa oikeuksiaan ja että tällä on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kaikkien unionin oikeudessa taattujen oikeuksien osalta.⁵⁵ Tässä suhteessa 47 artiklan soveltamisala on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan vastaavien oikeuksien soveltamisalaa laajempi.⁵⁶

64. Kun nämä yleiset periaatteet otetaan huomioon Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohtaa ja 27 artiklan 1 kohtaa tulkittaessa, vastauksen kysymykseen 1 pitäisi mielestäni olla myöntävä syistä, jotka selitän jäljempänä. Mengesteabin tapauksen käytännön seuraukset liittyvät viidenteen kysymykseen, jossa käsitellään sitä, milloin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan ”jätetyksi”. Tästä ajankohdasta alkaa kulua 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetettu kolmen kuukauden määräaika.⁵⁷

Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohta

65. Vaikka on totta, ettei missään säädetä nimenomaisesti, että Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa asetettujen määräaikojen soveltamiseen voi kohdistua muutoksenhaku tai uudelleen käsittely 27 artiklan 1 kohdan nojalla, tällainen tulkinta ei ole sanamuodon vastainen eikä myöskään ristiriidassa lainsäädännön tavoitteiden kanssa.⁵⁸

66. Subjektiiivisten oikeuksien ja valtioiden välisten mekanismien, jotka on otettu käyttöön Dublin-järjestelmän mukaisilla menettelyillä, välinen jännite on tunnustettu alusta alkaen.⁵⁹ Koska Dublin-järjestelmä perustettiin alun perin, jotta jäsenvaltioilla olisi mekanismi, jonka avulla ne voivat määrittää nopeasti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion, tämän jännitteen olemassaolo ei kenties ole yllättävää.⁶⁰

67. Se, miten tämä jännite on asianmukaisesti ratkaistava, on kuitenkin muuttunut ajan myötä. Ensinnäkin nykyään on otettava huomioon perusoikeuskirjassa vahvistetut perusoikeudet osana primaarioikeutta.⁶¹ Toiseksi lainsäädäntötausta osoittaa, että unionin lainsäätäjät halusivat Dublin III -asetuksen säätäessään varmistaa, että säännökset ovat täysin yhteensopivia unionin lainsäädännön yleisiin periaatteisiin kuuluvien perusoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden kanssa. ”Erityisesti korostettiin tarvetta lujittaa Dublin-menettelyn piirissä oleville henkilöille annettavia oikeudellisia ja menettelyllisiä takeita, niin että he voisivat paremmin puolustaa oikeuksiaan – –”⁶² Tämä perusoikeuksien korostaminen ilmenee Dublin III -asetuksen systematiikasta ja asiayhteydestä. Ne muodostavat yhdessä taustan, jota vasten 21 artiklan 1 kohtaa on tulkittava.⁶³

55 Tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (jäljempänä tuomio Kadi II) (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 99 ja 100 kohta) ja ks. ratkaisuehdokseni asiassa Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, 82 ja 83 kohta).

56 Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset 47 artiklan osalta (EUVL 2007, C 303, s. 2).

57 Ks. jäljempänä 130 kohta ja sitä seuraavat kohdat, jotka koskevat viidettä kysymystä.

58 Ks. Dublin III -asetuksen johdanto-osan viides perustelukappale.

59 Ks. 26.7.2001 annettu komission ehdotus neuvoston asetukseksi perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi, KOM(2001) 447 lopullinen (EYVL 2001, C 304 E, s. 192), perustelut.

60 Ks. edellä 6 kohta.

61 Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus ja Dublinin yleissopimus ovat aikaisemmalta ajalta kuin komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston juhlallisesti julistama Euroopan unionin perusoikeuskirja (EYVL 2000, C 364, s. 1), jonka jäsenvaltiot hyväksyivät Nizzassa kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa. Dublin II -asetus säädettiin ennen kuin perusoikeuskirja sai perussopimuksen aseman vuonna 2009.

62 Ks. komission ehdotus KOM(2008) 820 lopullinen, perustelut, s. 11 ja Dublin III -asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappale.

63 Tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 59 kohta).

68. Asetuksen systematiikan perusteella on selvää, että sen ensisijaisena tavoitteena on määrittää mahdollisimman nopeasti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.⁶⁴ Määrittämisen tekevät 35 artiklan 1 kohdan mukaisesti tätä tarkoitusta varten nimetyt toimivaltaiset viranomaiset. Tehtäviään hoitaessaan toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava Dublin III -asetuksessa säädettyjä määräaikoja.

69. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan hakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka III luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä. Pääsääntöisesti vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä on jäsenvaltiolla, jolla on ollut merkittävin asema hakijan tulossa unionin alueelle tai oleskelussa unionin alueella. III luvussa vahvistetuista perusteista luvatonta maahantuloa unionin alueelle koskevaa perustetta (eli 13 artiklan 1 kohtaa) sovelletaan useimmiten määritettäessä vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arvioinnista, kun taas alaikäisiä ja perheen yhtenäisyyttä koskevia III luvun 8–11 artiklassa vahvistettuja perusteita käytetään harvemmin.⁶⁵ Dublin-järjestelmä on tarkoitettu varmistamaan, että hakijaa ei siirretä jäsenvaltioiden välillä tai jätetä kiertämään valtiosta toiseen ilman, että yksikään jäsenvaltio olisi halukas tutkimaan hänen kansainvälistä suojelua koskevaa pyyntöään. Ilmaisulla ”yksi ainoa jäsenvaltio” viitataan siihen, että hakijalla ei ole oikeutta tehdä monia hakemuksia useissa eri jäsenvaltioissa (ns. forum shopping⁶⁶).

70. Menettely hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi alkaa heti, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty johonkin jäsenvaltioon (Dublin III -asetuksen 20 artiklan 1 ja 2 kohta). Jos jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty, katsoo, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, se voi pyytää tätä toista jäsenvaltiota ottamaan hakijan vastaan. Vastaanottopyyntö on tehtävä mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kolmen kuukauden kuluttua 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hakemuksen jättämispäivästä. Jäsenvaltiolla, johon hakemus on jätetty, ei ole velvollisuutta toimia näin, sillä vastaanottomenettely on harkinnanvaraista. Jos se ei tee tällaista pyyntöä, vastuu hakemuksen käsittelystä säilyy tällä jäsenvaltiolla.

71. Lisäksi lainsäädäntötausta osoittaa, että kun Dublin II -asetuksella korvattiin Dublinin yleissopimus, määräaika vastaanottopyynnöille lyhennettiin kuudesta kolmeen kuukauteen.⁶⁷ Dublin II -asetuksen tarkistetut määräajat (jotka heijastuvat Dublin III -asetukseen) liittyivät (silloin) ehdotetun menettelydirektiivin tutkittavaksi ottamista koskeviin menettelyihin.⁶⁸ Komissio totesi tuolloin esittämässään perusteluissa, että menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi voi toimia vain, jos muun muassa pyynnöt käsitellään annettussa määräajassa.⁶⁹

72. Jos jäsenvaltio päättää tehdä vastaanottopyynnön, 21 artiklan 1 kohdassa säädetyt määräajat ovat pakottavia ja tiukkoja. Jäsenvaltioilla ei ole mahdollisuutta jatkaa niitä, eikä lainsäätäjät ole antanut jäsenvaltioille oikeutta poiketa säädetyistä määräajoista poikkeustilanteissa.

64 Tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 57 kohta).

65 Ks. komission ehdotus Dublin IV -asetukseksi, COM(2016) 270 final, perustelut.

66 Ymmärrän käsitteen ”forum shopping” siten, että sillä viitataan turvapaikkamenettelyjen väärinkäyttöön siten, että sama henkilö hakee turvapaikkaa useammasta jäsenvaltiosta vain voidakseen pidentää oleskeluaan jäsenvaltioiden alueella. Ks. KOM(2008) 820 lopullinen, 3.12.2008, s. 4. Käsitettä käytetään myös laajemmassa merkityksessä kattamaan kolmansien maiden kansalaiset, jotka haluavat jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tietystä jäsenvaltiossa. Käytän tässä ratkaisuehdotuksessa käsitettä ainoastaan ensin mainitussa merkityksessä, sillä Dublin-järjestelmän sääntöjen keskeisenä tavoitteena on tällaisten useiden hakemusten estäminen. Ilmaisun ”forum shopping” käyttöä on arvosteltu harhaanjohtavaksi ja epäasianmukaiseksi. Ks. *The reform of the Dublin III Regulation* (Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikön LIBE-valiokunnalle tilaama tutkimus), s. 21.

67 Komissio esittää Dublin IV -asetusta koskevassa ehdotuksessa, että tätä määräaika pitäisi lyhentää entisestään yhteen kuukauteen.

68 Nämä menettelyt vahvistetaan nyt menettelydirektiivin 34 artiklassa.

69 Ks. KOM(2001) 447 lopullinen, perustelujen 3.3 kohta, s. 4.

73. Jäsenvaltio, jossa hakemus on jätetty, voi toki tehdä toiselle jäsenvaltiolle vastaanottopyynnön, joka hyväksytään. Tässä tapauksessa se lakkaa olemasta hakemuksen aineellisesta käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Se voi kuitenkin myös i) päättää olla tekemättä vastaanottopyyntöä; ii) tehdä Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa asetetussa kolmen kuukauden määräajassa vastaanottopyynnön, jonka vastaanottopyynnön saanut jäsenvaltio hylkää perustellusti (todisteiden puuttumisen vuoksi); tai iii) tehdä tällaisen pyynnön kolmen kuukauden määräajan päätyttyä. Missä tahansa näistä tilanteista siitä tulee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.⁷⁰ Tällä on luonnollisesti merkittäviä seurauksia hakijalle itselleen. Häntä ei siirretä jäsenvaltiosta A jäsenvaltioon B. Hän jää ensimmäiseen jäsenvaltioon siksi ajaksi, kunnes hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on käsitelty ja ratkaistu. Se, miten merkittävä vaikutus hakijaan kohdistuu, vaihtelee asian olosuhteiden perusteella. Tapauksissa, joissa Dublin-menettely etenee nopeasti, tämän menettelyn vaikutus hakijan kansainvälistä suojelua koskevan pyynnön edistymiseen yleensä on todennäköisesti pienempi kuin tapauksissa, joissa hakemukseen kohdistuu viivästyksiä, erityisesti alustavassa vaiheessa määritettäessä sen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.⁷¹ Tässä suhteessa asetetut määräajat, myös 21 artiklan 1 kohdan määräajat, antavat hakijoille samoin kuin asianomaiselle jäsenvaltiolle tietynasteisen varmuuden. Asetetut eri määräajat ovat keskeisiä yleisesti Dublin-järjestelmän toiminnan kannalta.

74. Tätä kantaa tukevat säännökset, jotka otettiin käyttöön subjektiivisten oikeuksien, kuten Dublin III -asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tiedonsaantioikeuden ja 26 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun siirtopäätöksestä ilmoittamista koskevan oikeuden, antamiseksi tai vahvistamiseksi.

75. Lisäksi 29 artiklan 3 kohdan sanamuodosta ilmenee, että sen systematiikassa lähdetään siitä, että henkilön siirtämisessä voi tapahtua virhe ja että siirtopäätökset voidaan kumota muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn perusteella.⁷²

76. Tämän vuoksi katson, että Dublin III -asetuksen sanamuoto ja tavoitteet yhdessä sen systematiikan kanssa osoittavat, että tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei noudata vastaanottopyyntöjä koskevia määräaikoja, hakijoiden pitäisi voida riitauttaa siirtopäätökset, erityisesti, jos näiden määräaikojen noudattamatta jättäminen vaikuttaa asianomaisen henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn edistymiseen.

Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohta

77. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ohjeita siitä, pitäisikö unionin tuomioistuimen tuomiota Abdullahi⁷³ soveltaa Mengesteabin tapaukseen. Tuomio Abdullahi koski Somalian kansalaista, joka tuli ensimmäisen kerran unionin alueelle Kreikkaan. Abdullahi jatkoi sieltä Unkarin kautta Itävaltaan, jossa hän haki turvapaikkaa. Itävallan viranomaiset katsoivat, että asian kannalta merkityksellisen III luvussa vahvistetun perusteen mukaan Unkari oli hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.⁷⁴ Unkarin viranomaiset suostuivat käsittelemään hänen hakemuksensa. Abdullahi väitti, että sen sijaan Kreikka oli hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, koska hän oli tullut sinne ensimmäisen kerran unionin alueelle.⁷⁵ Unionin tuomioistuin totesi, että Dublin II -asetuksen 19 artiklan 2 kohdan oikeutta muutoksenhakuun tai uudelleen käsittelyyn on tulkittava siten, että tilanteessa, jossa jäsenvaltio on antanut suostumuksensa turvapaikanhakijan vastaanottoon sillä perusteella, että kyse oli todella jäsenvaltiosta, johon turvapaikanhakija on ensimmäisen kerran

70 Asetuksen 21 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta. Ks. myös edellä 18 ja 19 kohta takaisinottopyyntöjen osalta. Ks. Dublin III -asetuksen 23 ja 24 artiklan tulkinnasta ja määräaikojen soveltamisesta asia C-360/16, Hasan, vireillä unionin tuomioistuimessa.

71 Ks. jäljempänä 96 ja 97 kohta.

72 Tämän 29 artiklan tulkinnasta on kyse asiassa C-201/16, Shiri, vireillä unionin tuomioistuimessa.

73 Tuomio 10.12.2013 (C-394/12, EU:C:2013:813).

74 Dublin II -asetuksen 10 artiklan 1 kohta vastasi Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohta.

75 Kyseisenä ajankohtana turvapaikanhakijoiden palauttamista Kreikkaan oli lykätty. Tämän vuoksi Abdullahi olisi voinut vaatia hakemuksensa käsitteilyä Itävallassa.

tullut unionin alueelle, kyseinen hakija voi riitauttaa tämän vain vedoten siihen, että kyseisen jäsenvaltion turvapaikkamenettelyyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin liittyy sellaisia systeemiä puutteita, jotka ovat uskottavia perusteita uskoa, että turvapaikanhakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuna epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi.

78. Nähdäkseni tuomiossa Abdullahi annettu ratkaisu rajoittuu kyseisen asian erityisiin olosuhteisiin. Mengesteabin tilanne on toinen.

79. Mengesteab ei ensinnäkään riitautta asian kannalta merkityksellisten III luvussa vahvistettujen perusteiden soveltamista (Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohta). Toiseksi Dublin II -asetuksen tulkinta tuomiossa Abdullahi on laajalti tehty tarpeettomaksi Dublin-asetuksen uudessa versiossa toteutetuilla muutoksilla.⁷⁶ Asetuksen tavoitteet ja systematiikka ovat muuttuneet. Sen seurauksena oikeus muutoksenhakuun tai uudelleen käsittelyyn on vähemmän rajoitettua kuin Dublin II -asetuksen 19 artiklan 2 kohdan perusteella. Dublin III -asetuksen säännöksiä hakijoille annettavista takeista, jotka koskevat tietoja, jotka jäsenvaltioiden on annettava heidän saatavilleen, ja velvollisuutta suorittaa henkilökohtainen puhuttelu ei myöskään ollut sisällytetty aikaisempaan asetukseen.⁷⁷ Muutokset asetuksen systematiikassa vahvistetaan esitetyillä tavoitteilla parantaa hakijoille Dublin-järjestelmän mukaisesti myönnettävän suojelun tehokkuutta ja ottaa käyttöön tehokkaat oikeussuojakeinot, jotka kattavat sekä Dublin III -asetuksen soveltamisen tarkastelun että sen jäsenvaltion oikeudellisen ja tosiasiallisen tilanteen tarkastelun, johon hakija siirretään.⁷⁸

80. Unionin tuomioistuin tarkasteli äskettäin tuomiossa Ghezelbash⁷⁹ ja tuomiossa Karim⁸⁰ Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan hakijalla on oltava oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoin niin, että hänellä on mahdollisuus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä.

81. Kummassakin näistä tapauksista kansainvälistä suojelua hakenut henkilö riitautti päätöksen, jonka toimivaltainen viranomaisiin siinä jäsenvaltiossa, jossa hän oli, oli tehnyt hänen siirtämisestään toiseen jäsenvaltioon, joka oli suostunut ensiksi mainitun jäsenvaltion pyyntöön ottaa vastuu hänen hakemuksensa käsittelystä. Tuomiossa Ghezelbash unionin tuomioistuin totesi (viisumeja koskevan III luvussa vahvistetun perusteen (Dublin III -asetuksen 12 artikla) väitetystä virheellisestä soveltamisesta), että jotta voidaan varmistaa, että kansainvälistä oikeutta noudatetaan, Dublin III -asetuksella käyttöön otetun siirtopäätöksiä koskevan tehokkaan oikeussuojakeinon olisi katettava sekä tämän asetuksen soveltamisen tarkastelu että oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin perustuvan tilanteen tarkastelu siinä jäsenvaltiossa, johon hakija siirretään.⁸¹ Tuomiossa Karim unionin tuomioistuin katsoi, että 19 artiklan 2 kohdan (joka ei ole yksi III luvussa vahvistetuista perusteista mutta on osa Dublin III -asetuksen V lukua) virheellisen soveltamisen perusteella voidaan hakea muutosta tai uudelleen käsittelyä kyseisen asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaan, ja totesi, että "[Dublin III -asetuksen] soveltaminen perustuu olennaisesti menettelyyn, jossa määritetään hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, joka määräytyy asetuksen III luvussa vahvistettujen perusteiden mukaisesti –".⁸²

76 Komissio muutti ehdotuksessaan KOM(2008) 820 lopullinen sen säännöksen sanamuotoa, joka koskee hakijan oikeutta siirtopäätöstä koskevaan muutoksenhakuun tai sen uudelleen käsittelyyn. Ks. erityisesti ehdotettu 17 perustelukappale ja 26 artikla, jonka otsikkona on "Oikeussuojakeinot". Tätä tekstiä muutettiin yhteispäätösmenettelyn kuluessa. Lainsäätäjät lisäsi oikeussuojakeinoja koskevan tekstin nykyisiin johdanto-osan 9 ja 19 perustelukappaleeseen ja 27 artiklan 1 kohtaan. Neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä vahvistama kanta perustui sen Euroopan parlamentin kanssa tekemään kompromissiin, joka koskee erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden lisättyjä oikeudellisia takeita ja oikeuksia. Ks. toimielinten välinen asiakirja 2008/243/COD.

77 Ks. erityisesti Dublin III -asetuksen 4 artiklan 1 kohdan d alakohta, 5 artikla ja 26 artikla.

78 Dublin III -asetuksen johdanto-osan 9 ja 19 perustelukappale.

79 Tuomio 7.6.2016 (C-63/15, EU:C:2016:409).

80 Tuomio 7.6.2016 (C-155/15, EU:C:2016:410).

81 Tuomion 38 ja 39 kohta.

82 Tuomion 23 kohta.

82. Mengesteab ja Unkari väittävät, että tässä asiassa on sovellettava tuomiota Ghezelbash ja tuomiota Karim. Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja komission kannan mukaan kyseisiä tapauksia sovelletaan vain rajatuissa olosuhteissa, joissa kansainvälistä suojelua hakeva henkilö väittää, että III luvussa vahvistettuja perusteita on sovellettu virheellisesti, tai jos kyseessä oleva säännös liittyy läheisesti kyseisten perusteiden soveltamiseen. Komissio kehottaa unionin tuomioistuinta selventämään ratkaisujaan tuomiossa Ghezelbash ja tuomiossa Karim ja ilmoittamaan selvästi Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen hakijan oikeuksien rajat.

83. Vaikka tuomiossa Ghezelbash ja tuomiossa Karim ei nimenomaisesti käsitelty kysymystä siitä, voiko turvapaikanhakija riitauttaa Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa asetettujen määräaikojen noudattamatta jättämisen, kyseisissä asioissa vahvistettuja periaatteita sovelletaan nähdäkseni kuitenkin tässä tapauksessa.⁸³

84. Käsitellen heti alkuun vastaväitteitä, jotka on esitetty sille, että Mengesteabin tilanteessa olevat hakijat voisivat vedota 21 artiklan 1 kohtaan siirtopäätösten uudelleen käsitelyä tai niihin kohdistuvaa muutoksenhakua koskevista menettelyistä.

85. Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja komission (viimeksi mainitun istunnossa) esittämän ensimmäisen väitteen mukaan hakija ei voi vedota 21 artiklan 1 kohdassa asetettujen määräaikojen noudattamatta jättämiseen, koska siinä asetetut määräajat koskevat valtioiden välisiä suhteita pyynnön esittäneen jäsenvaltion ja pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion välillä. Tästä seuraa, että yksityisten ei pitäisi voida riitauttaa tällaisia suhteita.

86. En ole vakuuttunut kyseisestä näkemyksestä, sillä Dublin-järjestelmä ei ole enää puhtaasti valtioiden välinen mekanismi. Se lakkasi olemasta sellainen, kun Dublin-järjestelmä sisällytettiin unionin säännöstöön Dublin II -asetuksena, kuten tämän säädöksen valmisteluasiakirjat osoittavat.⁸⁴ Tämä tilanne tuli entistä selvemmäksi Dublin III -asetuksen säätämisen myötä.⁸⁵

87. Toinen vastaväite, jonka erityisesti Yhdistynyt kuningaskunta on tuonut esille, koskee sitä, että asetetut määräajat ovat menettelykysymyksiä. Yhdistynyt kuningaskunta kehottaa unionin tuomioistuinta pitämään erillään kysymykset, jotka liittyvät subjektiivisiin oikeuksiin (kuten III luvussa vahvistettujen perusteiden virheellinen soveltaminen), ja kysymykset, jotka koskevat (sen väitteen mukaisesti) ainoastaan menettelyä.

88. Mielestäni tämä tilanne ei ole niin yksinkertainen kuin Yhdistynyt kuningaskunta esittää. Nähdäkseni tällaisen eron tekeminen voisi johtaa asetuksen keinotekoiseen soveltamiseen, eikä se kenties todellakaan olisi perusoikeuskirjan mukaista.

89. On totta, että määräaikojen asettamista pidetään laajalti menettelykysymyksenä. Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan määräajoilla on kuitenkin merkittäviä seurauksia sekä hakijoille että asianomaisille jäsenvaltioille.⁸⁶

90. Unionin oikeudessa tunnustetaan yleisesti unionin toimielinten antamien toimien osalta, että olennaisen menettelymääräyksen rikkominen merkitsee toimivallan väärinkäyttöä, jos toimivallan käyttö voi vaikuttaa menettelyn lopputulokseen. Tässä suhteessa sekä tehokasta oikeussuojaa koskevaa periaatetta ja että oikeutta tulla kuulluksi on pidetty tällaisena olennaisena menettelymääräyksenä.⁸⁷

83 Tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 44–46 ja 51–53 kohta). Ks. edellä 62 kohta.

84 Ks. esim. KOM(2001) 447 lopullinen, s. 3.

85 Ks. esim. edellä 74 kohta ja Dublin III -asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappale.

86 Ks. edellä 73 kohta.

87 Tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 326 ja 338 kohta).

Vastaanottopyynnön osalta silloin, kun 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetettu määräaika on päättynyt, kolmannessa alakohdassa säädetyt seuraukset toteutuvat – eli pyynnön esittänyt jäsenvaltio säilyy kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevana jäsenvaltiona.

91. Unionin tuomioistuin on todennut luetteloon merkitsemistä koskevien päätösten pätevyyden riitauttamisen yhteydessä, että tuomioistuimen on valvottava muun muassa menettelysääntöjen noudattamista ja että unionin tuomioistuimilla on toimivalta tutkia, onko unionin toimivaltainen viranomainen noudattanut asianomaisia menettelyllisiä takeita.⁸⁸ Mielestäni näitä periaatteita sovelletaan yhtä lailla tässä tapauksessa.

92. Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa asetetut määräajat, jotka liittyvät vastaanottopyynnön ja siihen perustuvan siirtopäätöksen laillisuuteen, liittyvät tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin, jotka koskevat tämän asetuksen soveltamista, minkä osalta kansallisten tuomioistuinten pitäisi voida harjoittaa laillisuusvalvontaa Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla.

93. Korostettakoon, että unionin tuomioistuimen tässä suhteessa antama ratkaisu ei milloinkaan korvaa menettelyä kansallisella tasolla. Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan mahdollisuus hakea muutosta. Tästä ei seuraa, että jokainen riitautus menestyy aineellisesti. Jotta 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin voidaan käyttää mielekkäällä tavalla, kansallisten tuomioistuinten on voitava tutkia, onko Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaiseen vastaanottoa koskevaan suostumukseen perustuva siirtopäätös tehty noudattaen kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja menettelyjä ja kyseisessä asetuksessa vahvistettuja perustavanlaatuisia takeita.⁸⁹

94. Jotta tämä oikeus olisi tehokas tilanteessa, jossa hakija riitauttaa siirtopäätöksen sillä perusteella, että pyynnön esittänyt jäsenvaltio ei ole noudattanut 21 artiklan 1 kohdassa vastaanottopyynnölle asetettua määräaika, kansallisen tuomioistuimen on tutkittava muun muassa Dublin III -asetuksen soveltamista sen sanamuodon ja systematiikan sekä lainsäätäjän tavoitteiden mukaisesti. Olen jo todennut, että 21 artiklan 1 kohdassa asetetut määräajat eivät ole joustavia.⁹⁰ Jos hakijalle annetaan oikeus saattaa asia tuomioistuinten käsiteltäväksi, kun määräaika ei ole noudatettu, laillisuusvalvonnan avulla voidaan varmistaa, että olosuhteiden niin edellyttäessä hakijalla on todella käytettävissään tehokas oikeussuojakeino.

95. Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio ovat oikeassa todetessaan, että 21 artiklan 1 kohdassa ei viitata subjektiivisten oikeuksien antamiseen. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että lainsäätäjä olisi näin ollen tarkoittanut, että yksityiset eivät voi vedota Dublin III -asetuksessa säädetyin määräajan noudattamatta jättämiseen. Sitovat määräajat otettiin käyttöön ensimmäisen kerran Dublin II -asetuksessa, jotta jäsenvaltioita kannustettaisiin määrittämään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio mahdollisimman nopeasti ja jotta vältettäisiin tilanne, jossa kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt jätetään pitkiksi ajoiksi kiertämään valtiosta toiseen.⁹¹ Hakijalla on siten intressi siihen, että Dublin-järjestelmä toimii tehokkaasti niin, että hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään nopeasti ja että hänen tapauksensa siirretään vaiheeseen, jossa hänen hakemuksensa sisältö arvioidaan. Viivästysten välttäminen ensinnäkin hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion

88 Tuomio 18.7.2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 117 ja 118 kohta).

89 Ks. analogisesti tuomio 28.7.2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, 61 kohta). Ks. menettelyllisten takeiden osalta erityisesti Dublin III -asetuksen 4, 5 ja 26 artikla.

90 Ks. edellä 72 kohta.

91 Ks. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaiskomissaarin kommentit komission ehdotuksesta Dublin IV -asetukseksi (COM(2016) 270), s. 21; komission ehdotus Dublin II -asetukseksi (KOM(2001) 447 lopullinen), perustelut, ja komission ehdotus Dublin III -asetukseksi (KOM(2008) 820 lopullinen).

määrittämisen ja sitten kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimisen ja ratkaisemisen välillä on myös jäsenvaltioiden edun mukaista. Nopea ja tehokas menettely vähentää todennäköisyyttä, että henkilöt liikkuvat myöhemmin valtioihin, joiden tiedetään käsittelevän Dublin-hakemuksia joutuisammin.

96. Riittääkö vastaanottopyyntö, joka on tehty yhden päivän kuluttua Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa asetetun kolmen kuukauden määräajan päättymisestä, tekemään mistä tahansa myöhemmästä siirrosta pätemättömän, vai pitäisikö siirrot kieltää ainoastaan tapauksissa, joissa määräaika on ylitetty räikeästi, kuten vuodella tai sitä pidemmällä ajalla?

97. Huomattakoon, että menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdassa säädetään kuuden kuukauden määräajasta, jossa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sisällön tutkinta pitäisi saattaa päätökseen. Nähdäkseni aika, jossa vastaanottopyyntö on tehtävä, ei voi normaalisti olla pidempi kuin hakemuksen sisällön arviointiin käytettävä aika.⁹² Tämän vuoksi yli kuusi kuukautta kestävä aika (joka on yli kaksi kertaa niin pitkä kuin lainsäätäjän säätämä määräaika) viittaisi siihen, että Dublin III -asetuksen tavoitteet ovat vaarantuneet. Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä ei olisi suoritettu ”nopeasti”, ja hakija olisi todella jätetty ”kiertämään” jäsenvaltiosta toiseen siihen asti, kunnes päätös tästä hakemuksen sisällön arviointia edeltävästä alustavasta vaiheesta on tehty. On ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen olisi ratkaistava yksittäistapaukset kaikkien olosuhteiden perusteella.

98. Lisättäköön vielä, että koska asian riitauttamisella 27 artiklan 1 kohdan nojalla on lykkäävä vaikutus, pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion asemaan ei välttämättä vaikuteta, kun siirtopäätös riitautetaan. Hakijoita, jotka riitauttavat päätöksen menestyksellisesti, ei ”palkita” tällä perusteella. Menestyksellinen riitauttaminen merkitsee pelkästään sitä, että tällöin sovelletaan Dublin III -asetuksessa oletusarvoisesti vahvistettua kantaa ja että pyynnön esittänyt jäsenvaltio säilyy kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevana jäsenvaltiona.

99. Kolmas vastaväite, jonka sekä Yhdistynyt kuningaskunta että komissio ovat esittäneet, koskee sitä, että oikeus hakea muutosta tai uudelleen käsittelyä määräaikojen noudattamatta jättämisen perusteella kannustaisi forum shoppingiin.

100. Tämä perustelu ei vakuuta minua.

101. Mikään ei viittaa siihen, että Mengesteabin epäiltäisiin harjoittaneen tällaista toimintaa. Näin ollen tämä nimenomainen huoli ei tule tässä esille. On myös pidettävä mielessä, että Dublin III -asetus sisältää erityisiä säännöksiä tämän ilmiön estämiseksi, erityisesti takaisinottopyyntöjä koskevat järjestelyt 23–25 artiklassa.⁹³ Siirtopäätöksen riitauttaminen 21 artiklan 1 kohdan nojalla sillä perusteella, että kolmen kuukauden määräaika on päättynyt, on eri asia kuin forum shopping.

92 Hakijoille annettavia, 4 artiklassa vahvistettuja tietoja koskevassa Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteessä X on seuraava teksti: ”Jos viranomaiset päättävät, että hakemuksesi on käsiteltävä jossakin toisessa maassa, sinut pyritään lähettämään tähän toiseen maahan mahdollisimman nopeasti, jotta hakemuksesi voidaan käsitellä siellä. Tässä Dublin-menettelyssä *voi normaalisti kestää jopa 11 kuukautta*, ennen kuin sinut siirretään toiseen maahan”. Kursivointia ei ole tehty tässä: se heijastaa Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteen X tekstiä. Tämä aika on lähes kaksi kertaa niin pitkä kuin hakemuksen sisällön tutkinnalle asetettu kuuden kuukauden määräaika, ja se viittaa mielestäni siihen, että hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisvaihe voi joskus kestää aivan liian kauan. Sisällön arviointi voi olla hankalaa ja monitahoista ja käsittää useamman kuin yhden vaiheen, sillä joissakin kansallisissa järjestelmissä arvioidaan ensin, onko hakijalle myönnettävä pakolaisasema, ja jos sitä ei ole myönnettävä, arvioidaan, voiko hakija saada toissijaista suojelua. Ks. esim. tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Minulle on epäselvää, miksi alustavan vaiheen (jossa määritetään hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio) pitäisi kestää kauemmin kuin sisällön arvioinnin.

93 Ks. lisäksi Dublin III -asetuksen 3 artiklan 1 kohta ja 20 artiklan 4 ja 5 kohta.

102. Jos hakija on tehnyt kaksi hakemusta kahdessa eri jäsenvaltiossa, kyse on tosiaan forum shoppingin määritelmään kuuluvasta tilanteesta. Tällaisessa tapauksessa sovelletaan 23 artiklan määräaikoja, ja toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava asetettua kolmen kuukauden määräaikaa. Jos määräaikoja ei noudateta, hakemuksen käsittelystä on vastuussa jäsenvaltio, jossa uusi hakemus on tehty. Tämä seuraus perustuu kuitenkin säädöksen systematiikkaan sinänsä eikä oikeuteen hakea muutosta tai uudelleen käsittelyä.⁹⁴

103. Neljännen vastaväitteen komissio on esittänyt yksin. Se pyytää unionin tuomioistuinta rajoittamaan 27 artiklan 1 kohdan mukaista oikeutta uudelleen käsittelyyn tai muutoksenhakuun liittämällä sen yksinomaan niihin säännöksiin, joissa on kyse hakijan perustavanlaatuisista oikeuksista.⁹⁵ Ymmärrän tämän väitteen perustuvan oletamaan, jonka mukaan turvapaikkaoikeus taataan niin kauan kuin palauttamiskiellon periaatetta luonnollisesti kunnioitetaan. Komissio väittää, että oikeus muutoksenhakuun tai uudelleen käsittelyyn pitäisi olla vain, kun kyse on oikeudesta perhe-elämään tai lapsen oikeuksista tai kun valtion, johon hakija olisi siirrettävä, turvapaikkajärjestelmässä on systemisiä puutteita.⁹⁶

104. Unionin tuomioistuimen tehtäviin tässä menettelyssä ei kuulu komission Dublin IV -asetukseksi antaman ehdotuksen sisällön tarkasteleminen. En itse ymmärrä ilmaisua ”oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin” tällä tavoin. Tätä ilmaisua on tulkittava viittaamalla perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklaan,⁹⁷ kuten unionin tuomioistuin teki tuomiossa Ghezelbash ja tuomiossa Karim.⁹⁸

105. Komission tulkinta johtaisi myös mielivaltaiseen eroon III luvussa vahvistettujen perusteiden soveltamisessa siltä osin kuin 27 artiklan 1 kohta koskisi tapauksia, joissa on kyse alaikäisiä koskevien perusteiden virheellisestä soveltamisesta tai joissa on olemassa perhesiteitä (8–11 artikla), mutta ei yleensä tapauksia, joissa 12–15 artiklan perusteita (viisumit ja maahantulovaatimukset) on sovellettu virheellisesti.

106. Mielestäni ei ole lainkaan selvää, että tällainen kanta olisi perusoikeuskirjan vaatimusten mukainen.

107. Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeuden tehokkaisuuden oikeussuojakeinoihin tutkiminen edellyttää, että tätä säännöstä luetaan yhdessä 26 artiklan 1 kohdan kanssa. Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä jäsenvaltiot veloitetaan ilmoittamaan hakijalle häntä vastaan tehdystä siirtopäätöksestä. Asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa taataan oikeus tulla kuulluksi, joka on puolustautumisoikeus, minkä lisäksi se on säädetty takaamaan tehokas oikeussuojakeino virheellisiä siirtopäätöksiä vastaan.⁹⁹ Ilman 26 artiklan 1 kohdan ilmoittamista koskevia vaatimuksia 27 artiklan 1 kohta ei voisi täyttää kyseisiä tehtäviä. Pelkästä 27 artiklan 1 kohdan sanamuodosta

94 Komissio esittää ehdotuksessaan Dublin IV -asetukseksi, että vastuun ei pitäisi palata pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle takaisinotto-pyyntöjen osalta. Se ei kuitenkaan tee samaa esitystä vastaanotto-pyyntöjen osalta (Mengesteabin tapaus). Ks. ehdotuksen COM(2016) 270 final perustelut, s. 16.

95 On myös pantava merkille, että komission ehdottama rajoitettu oikeus muutoksenhakuun tai uudelleen käsittelyyn merkitsisi sitä, että oikeutta oikeussuojakeinoihin voitaisiin harvoin käyttää menestyksellisesti. Ensinnäkin Kreikka on ainoa jäsenvaltio, johon turvapaikanhakijoita ei palauteta. Ennen kuin vuonna 2011 tehtiin päätös olla siirtämättä hakijoita Kreikkaan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa oli useita tapauksia, joissa Kreikan vastaanotto-olosuhteet tuomittiin, ja kansalaisjärjestöt toimittivat tässä suhteessa merkittävää aineistoa. Kenen tahansa yksityisen olisi huomattavan vaikeaa osoittaa vastaavaa asiaa toteen ilman vastaavaa tukea toisten jäsenvaltioiden osalta. Toiseksi yksittäiset hakijat vetoavat harvoin III luvun perhekkiteereihin, ja jäsenvaltiot ovat olleet haluttomia hyväksymään tällaisia vaatimuksia, kun niitä on esitetty (ks. ehdotuksen COM(2016) 270 final perustelut, s. 10).

96 Ks. ehdotuksen COM(2016) 270 final perustelut. Komissio ehdottaa olennaisesti ratkaisua, jonka se esitti tuloksetta unionin tuomioistuimessa asiassa Ghezelbash ja asiassa Karim.

97 Vaikka perusoikeuskirjan 41 artiklan sanamuodossa viitataan unionin toimielimiin, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita, kun ne toimivat unionin oikeuden soveltamisalalla. Ks. tuomio 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, 82 kohta) ja tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 49 ja 50 kohta). Ks. oikeudesta tulla kuulluksi ja oikeudesta tehokkaisuuden oikeussuojakeinoihin edellä 62 ja 63 kohta.

98 Tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409) ja tuomio 7.6.2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410).

99 Ks. myös Dublin III -asetuksen 4 artiklan 1 kohdan d alakohta, jossa jäsenvaltiot veloitetaan ilmoittamaan hakijoille mahdollisuudesta hakea siirtopäätökseen muutosta. Ks. lisäksi asia C-647/16, Hassan (vireillä unionin tuomioistuimessa).

”hakea muutosta – tai – uudelleen käsittelyä – sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta” seuraa, että kyseinen säännös kattaa määräajat. Tällainen tulkinta on yhteensopiva puolustautumisoikeuksien ja tehokkaan oikeussuojan periaatteen kanssa, jotka liittyvät toisiinsa unionin tuomioistuimen tuomiossa Kadi II¹⁰⁰ selittämällä tavalla.

108. Koska 27 artiklan 1 kohdan sanamuodossa ei ole nimenomaisesti suljettu pois 21 artiklan 1 kohdassa asetettuja määräaikoja, mielestäni olisi Dublin III -asetuksen sanamuodon, tavoitteiden ja systematiikan vastaista rajoittaa ehdotetulla tavalla oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja mahdollisuutta oikeussuojaan.

109. On selvää, että vuoden 2015 lopun ja vuoden 2016 alun pakolaiskriisi oli poikkeustilanne, joka saattoi jäsenvaltiot vaikeaan asemaan ja kiristi käytettävissä olevia resursseja.¹⁰¹ En kuitenkaan hyväksy sitä perusteeksi vähentää Dublin III -asetuksessa vahvistetuilla säännöillä annettua oikeussuojaa.

110. Päätelen näin ollen, että Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohtaa luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleen valossa pitäisi tulkita siten, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö voi hakea muutosta vastaanottopyynnön seurauksena tehtyyn siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä, kun pyynnön esittänyt jäsenvaltio ei ole noudattanut kyseisen asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa asetettua määräaikaa tällaisen pyynnön esittäessään.

Toinen kysymys

111. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, voiko turvapaikanhakija riitauttaa siirtopäätöksen myös silloin, jos pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio suostuu ottamaan hänet vastaan ja tulemaan hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi.

112. Mengesteabin tapauksessa Italia ei vastannut Saksan vastaanottopyyntöön. Italia on nimetty Dublin III -asetuksen 22 artiklan 7 kohdan nojalla hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, koska Italian viranomaiset eivät toimineet kyseisen asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa asetetussa kahden kuukauden määräajassa.

113. Nähdäkseni 27 artiklan 1 kohdassa vahvistettu hakijan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ei riipu pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion reaktiosta (tai reagoimatta jättämisestä). Kyseisen 27 artiklan 1 kohdan sanamuoto osoittaa, että käytettävissä oleva oikeussuojakeino liittyy pyynnön esittäneen jäsenvaltion tekemään siirtopäätökseen. Sen tarkoituksena on varmistaa laillisuusvalvonta, jossa tutkitaan, onko kyseiseen päätökseen päädytty asianmukaisin perustein sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta. Muutoksenhaussa tai uudelleen käsittelyssä laillisuusvalvonta kohdistuu näihin seikkoihin eikä toimiin pyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa, jonka on suoritettava tietyt tarkistukset kahden kuukauden kuluessa vastaanottopyynnön vastaanottamisesta (22 artiklan 1 kohta).

114. Jos siis hakija riitauttaa siirtopäätöksen sillä perusteella, että Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa asetettuja määräaikoja ei ole noudatettu, on merkityksetöntä, suostuuko pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio vastaanottopyyntöön. Näin on myös silloin, kun pyynnön vastaanottaneesta jäsenvaltiosta tulee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastaava jäsenvaltio 22 artiklan 7 kohdan nojalla.

¹⁰⁰

Tuomio 18.7.2013 (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 115–117 kohta).

¹⁰¹

Istunnossa Saksa ilmoitti, että ajanjaksona vuodesta 2007 vuoteen 2011 kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä oli keskimäärin 39 000 vuodessa. Vuonna 2012 tämä luku kaksinkertaistui ja hakijoiden määrä oli 78 000; määrä oli 127 000 vuonna 2013; 202 000 vuonna 2014; 477 000 vuonna 2015 ja 746 000 vuonna 2016. Vuoden 2017 ensimmäiseltä neljännekseltä ei ole mainittu lukuja.

115. Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen ehdottamieni vastausten valossa kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Neljäs kysymys

116. Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että jos kolmansien maiden kansalaisilta, jotka jäsenvaltion viranomaiset ottavat kiinni sen rajan laittoman ylittämisen yhteydessä, saadaan Eurodac-asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Eurodac-osuma, vastaanottopyyntö on lähetettävä kahden kuukauden kuluessa osuman saamisesta.

117. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa neljännellä kysymyksellään varmistua siitä, alkaako tämä kahden kuukauden määräaika kulua Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn kolmen kuukauden määräajan jälkeen, jolloin pyynnön esittäneellä jäsenvaltiolla on yhteensä viisi kuukautta aikaa tehdä vastaanottopyyntö. Vaihtoehtoisesti se kysyy, säädetäänkö 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa lyhyempi määräaika tapauksissa, joissa on saatu Eurodac-osuma.¹⁰²

118. Unkari ja komissio väittävät, että kahden kuukauden määräaika on itsenäinen eikä ala kulua Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn kolmen kuukauden määräajan jälkeen. Yhdistynyt kuningaskunta on tästä eri mieltä. Se katsoo, että on kyseisen asetuksen sanamuodon mukaista tulkita 21 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa siten, että kahden kuukauden määräaika asetetaan kolmen kuukauden määräajan lisäksi.

119. Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodon mukaan yleinen määräaika vastaanottopyynnön tekemiselle on kolme kuukautta. Toisen alakohdan alussa oleva ilmaisu ”sen estämättä” tarkoittaa sitä, että pääsäännöstä huolimatta Eurodac-osuman tapauksissa sovelletaan erityissäännöstä. Ymmärrän sen niin, että kahden kuukauden määräaika korvaa vaihtoehtona yleisen kolmen kuukauden määräajan eikä tule sen lisäksi, ja näin on seuraavista syistä.

120. Ensinnäkin Eurodac-osuma, joka on saatu vertaamalla hakijan sormenjälkiä Eurodac-asetuksen 14 artiklan 1 kohdan nojalla kerättyihin sormenjälkitietoihin, on todiste laittomasta maahantulosta unionin jäsenvaltioiden ulkorajan kautta.¹⁰³ Tällainen todiste on muodollinen todiste, jonka perusteella määräytyy, onko jäsenvaltio todella Dublin III -asetuksessa tarkoitettu hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.¹⁰⁴ Eurodac-osuman avulla tämä menettely voi olla nopeampi kuin tapauksissa, joissa ei ole tämänkaltaisia todisteita.¹⁰⁵ Näin ollen pyynnön esittäneellä valtiolla pitäisi mennä vähemmän aikaa sen ratkaisemiseen, pitäisikö sen tehdä vastaanottopyyntö.

¹⁰²

On mahdollista tulkita kansallisen tuomioistuimen neljättä kysymystä (ks. edellä 42 kohta) siten, että sillä pyritään saamaan selvyyttä siihen, voidaanko kahden kuukauden määräaika pitää jonkinlaisena normaalin kolmen kuukauden määräajan joustavana jatkona, jos jäsenvaltio viivyttelee Eurodac-tietokantaan tehtävän haun osalta. Erityisesti Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio kuitenkin käsitelivät istunnossa sitä, onko relevanttina ajanjaksona pidettävä kolmea kuukautta lisättynä kahdella kuukaudella eikä kahta kuukautta, jos tällainen haku tehdään. Mengesteabin ja Saksan edustajat eivät kiistäneet tätä lähestymistapaa. Niinpä minäkin lähestyn kysymystä tällä tavoin.

¹⁰³

Ks. Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteessä II olevan 7 kohdan ensimmäinen luetelmakohta. Tällaisella tiedolla on merkitystä vastaanottopyynnön perusteeksi esitettyjen oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen kannalta, kuten asetuksen N:o 1560/2003 3 artiklan 1 kohdassa säädetään.

¹⁰⁴

Dublin III -asetuksen 22 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohta.

¹⁰⁵

Dublin III -asetuksen johdanto-osan 30 perustelukappale. Ks. myös Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteessä X oleva B osa, joka koskee Dublin III -asetuksen 4 artiklan mukaisesti hakijoille lähetettäviä tietoja.

121. Toiseksi näkemys, jonka mukaan Eurodac-osuma helpottaa Dublin III -menettelyjen nopeaa määrittämistä, ilmenee takaisinottoopyyntöjä koskevissa säännöksissä.¹⁰⁶ Tällaisissa tapauksissa takaisinottoopyyntö on tehtävä Dublin III -asetuksen 23 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan mahdollisimman nopeasti ja joka tapauksessa kahden kuukauden kuluessa Eurodac-osuman saamisesta. Jos takaisinottoopyyntö perustuu muihin todisteisiin kuin Eurodac-osumaan, 23 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan määräaika on kolme kuukautta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämispäivästä.

122. Vastaavasti tapauksissa, jotka kuuluvat Dublin III -asetuksen 24 artiklan (joka koskee takaisinottoopyyntöjä sellaisten henkilöiden osalta, jotka oleskelevat jäsenvaltion alueella ilman oleskelulupaa ja jotka eivät ole jättäneet kansainvälistä suojelua koskevaa uutta hakemusta) soveltamisalaan, tehdään ero tilanteen, jossa on saatu Eurodac-osuma, ja tilanteen, jossa tällaisia todisteita ei ole, välillä. Asetuksen 24 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetetaan kahden kuukauden määräaika Eurodac-osuman saamisesta. Kyseisen säännöksen toisessa alakohdassa vahvistetaan kolmen kuukauden määräaika, jos tällaisia todisteita ei ole. Asetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion, jolta takaisinottoa on pyydetty, on vastattava takaisinottoopyyntöön mahdollisimman nopeasti ja joka tapauksessa viimeistään kuukauden kuluttua pyynnön tekemisestä. Vastausaika on kuitenkin vain kaksi viikkoa, jos takaisinottoopyyntö perustuu Eurodac-osumaan.

123. Kolmanneksi 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa asetetut määräajat alkavat kuluu eri tapahtumista. Ensin mainitun osalta merkitystä on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisellä. Jälkimmäisen osalta merkitystä on Eurodacin keskusjärjestelmästä vastaanotetulla tiedolla osumasta. Viiden kuukauden määräaikaan pääsemiseksi Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun kahden kuukauden määräajan pitäisi katsoa alkavan vasta kolmen kuukauden määräajan jälkeen *riippumatta* siitä, milloin osumaa koskeva tieto on saatavilla. Tällainen tulkinta on kuitenkin säännöksen nimenomaisen sanamuodon vastainen.

124. Yhdistynyt kuningaskunta on tuonut esille huolen siitä, että jäsenvaltioilla on toisinaan vaikeuksia soveltaa Eurodac-asetusta. Sen mukaan joissakin tapauksissa ihmiset ovat tarkoituksella vahingoittaneet itseään, jotta toimivaltaisten viranomaisten olisi vaikeaa saada sormenjälkiä. On myös tapauksia, joissa on ollut vaikeaa saada sormenjälkiä, koska henkilön sormenpäät ovat aikojen kuluessa vahingoittuneet ruumiillisessa työssä.

125. Vaikka en epäile sitä, etteivätkö Yhdistyneen kuningaskunnan huolet olisi perusteltuja, en usko, että sen yksilöimät ongelmat voitaisiin ratkaista tulkitsemalla Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa sen ehdottamalla tavalla.

126. Velvollisuudesta ottaa sormenjäljet säädetään Eurodac-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa.¹⁰⁷ Kyseisen asetuksen mukaan sormenjäljet pitäisi ottaa nopeasti, mahdollisimman pian sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty ja joka tapauksessa viimeistään 72 tunnin kuluttua siitä.¹⁰⁸ Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetty määräaika koskee ainoastaan vastaanottoopyyntöihin liittyviä jäsenvaltioiden velvollisuuksia. Siinä ei täsmennetä määräaika, jossa kolmansien maiden kansalaisten sormenjäljet pitäisi ottaa sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty. Eurodac-osuman saamiseksi sormenjäljet on pakostikin täytynyt jo tallentaa Eurodac-keskusjärjestelmään (esimerkiksi sen vuoksi, että ne on otettu ja toimitettu toisen jäsenvaltion rajan laittoman ylittämisen yhteydessä (Eurodac-asetuksen

¹⁰⁶

Ks. Dublin III -asetuksen 23–25 artikla ja edellä 18 ja 19 kohta.

¹⁰⁷

Ks. myös Eurodac-asetuksen 14 artiklan 1 kohta.

¹⁰⁸

Samat määräajat sisältyvät Eurodac-asetuksen 14 artiklan 2 kohtaan. Komissiolla on parhaillaan käynnissä kaksi jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä Italiaa ja Kreikkaa vastaan näiden jätettyä noudattamatta Eurodac-asetuksen mukaisia velvoitteitaan.

14 artiklan 1 kohdan mukaan)). Tämä menettelyvaihe edeltää vastaanottopyyntöä. Näin ollen katson, että sikäli kuin Yhdistynyt kuningaskunta on huolissaan siitä, että kyseisen säännöksen toisen alakohdan mukainen lyhyempi kahden kuukauden määräaika voisi olla jäsenvaltioiden kannalta vahingollinen, sen näkemys perustuu Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan väärään tulkintaan. Kahden kuukauden määräaika ei voi alkaa kulua tapauksissa, joissa Eurodac-asetuksen 9 artiklan nojalla ei ole otettu sormenjälkiä, jotta niitä voidaan verrata Eurodac-keskusjärjestelmässä jo oleviin jälkiin, tai joissa (jostain syystä) järjestelmästä ei löydy vastaavia sormenjälkiä. Tällaisissa tapauksissa sovelletaan yleistä kolmen kuukauden määräaika.

127. Se, onko 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetty kahden kuukauden määräaika päällekkäinen yleisen kolmen kuukauden määräajan kanssa vai alkaako tämä määräaika kulua yleisen kolmen kuukauden määräajan päätyttyä, on säännöksen sanamuodon perusteella (mahdollisesti) epäselvää.

128. Koska Dublin-menettelyn pääasiallisena tavoitteena on kuitenkin se, että hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio pitäisi määrittää nopeasti, olisi tämän tavoitteen vastaista, jos kahden kuukauden määräaika alkaisi kulua 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn kolmen kuukauden määräajan päätyttyä (jolloin aika olisi viisi kuukautta).¹⁰⁹ Siten tapauksissa, joissa on saatu Eurodac-osuma, määräaika vastaanottopyynnön esittämiseksi alkaa kulua, kun pyynnön esittänyt jäsenvaltio on saanut tiedon, jolla vahvistetaan sormenjälkien vastaavuus Eurodac-keskusjärjestelmässä. Tällainen positiivinen Eurodac-osuma on näyttöä laittomasta saapumisesta unionin jäsenvaltion ulkorajalle. Vastaanottopyynnön esittämiseksi asetetun määräajan pitäisi näin ollen näissä olosuhteissa olla yleistä kolmen kuukauden määräaika lyhyempi.

129. Tämän vuoksi katson, että Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu kolmen kuukauden määräaika on yleinen määräaika, jossa vastaanottopyynnot on tehtävä. Kyseisen 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä lyhyempää kahden kuukauden määräaika sovelletaan tapauksissa, joissa Eurodac-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan nojalla saatujen sormenjälkien vertailu johtaa kyseisen asetuksen 2 artiklan d alakohdassa ja 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun osumaan. Kyseistä kahden kuukauden määräaika ei lisätä yleiseen kolmen kuukauden määräaikaan eikä se näin ollen voi alkaa Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn määräajan päättymisen jälkeen. Tapauksissa, joissa toimivaltaiset viranomaiset saavat osuman, kahden kuukauden määräaika alkaa kulua kyseisestä ajankohdasta, ja sen seurauksena 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty yleinen kolmen kuukauden määräaika lyhenee.

Viides kysymys

130. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien pyrkii viidennellä kysymyksellään selvittämään, mikä merkitys on annettava Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa olevalle ilmaisulle ”kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi, kun asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet hakijan esittämän hakemuksen tai viranomaisten suorittaman hakemuksen kirjaamisen”. Kyseinen tuomioistuin selittää, että Saksan järjestelmässä todistus siitä, että asianomainen kolmannen maan kansalainen on turvapaikanhakija, annetaan ensin vastauksena alkuperäiseen vapaamuotoiseen turvapaikkapyyntöön. Kun tämä pyyntö on rekisteröity, kolmannen maan kansalaisen on tehtävä virallinen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus BAMF:lle, joka on Dublin III -asetuksen 35 artiklan 1 kohdan nojalla nimetty toimivaltainen viranomainen. Merkitseekö viranomaisten vapaamuotoisen pyynnön esittämisen jälkeen antama todistus Dublin III -asetuksessa tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ”jättämistä”, vai onko hakemus jätetty vasta, kun virallinen hakemus on rekisteröity toimitetuksi toimivaltaisille viranomaisille?

¹⁰⁹

Ks. Dublin III -asetuksen johdanto-osan 30 perustelukappale ja edellä 24 kohta.

131. Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio väittävät, että hakemus on jätetty vasta, kun virallinen hakemus on tehty ja toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet sen. Mengesteab ja Unkari vastustavat tätä näkemystä. Mengesteab väittää, että vapaamuotoisen turvapaikkapyyntönsä esittäminen merkitsee Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämistä ja että tästä tapahtumasta alkaa kulua 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty kolmen kuukauden määräaika. Unkarin mielestä vapaamuotoisen turvapaikkapyyntönsä perusteella annettu todistus vastaa Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua viranomaisten suorittamaa hakemuksen kirjaamista.

132. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien katsoo, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi, kun kansalliset viranomaiset antavat hakijalle todistuksen, jonka mukaan hänellä on oikeus oleskella asianomaisessa jäsenvaltiossa turvapaikkamenettelyn päättymiseen saakka ja saada tukea, kuten asumistukea ja tiettyjä sosiaaliturvaetuksia.

133. Mielestäni Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja komission näkemys vastaa paremmin Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdan oikeaa tulkintaa.

134. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoiteltu päämäärä, jonka osa säännös tai määräys on.¹¹⁰

135. Kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella tarkoitetaan määrittelydirektiivin 2 artiklan h alakohdan mukaan ”kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen”.¹¹¹ Kyseinen sanamuoto on riittävän laaja kattaakseen sekä jäsenvaltion viranomaisille (kuten poliisille, rajavartijoille, maahanmuuttoviranomaisille tai vastaanottokeskuksen henkilökunnalle) esitetyn vapaamuotoisen pyynnön kansainvälisen suojelun myöntämisestä että Dublin III -asetuksen 35 artiklan 1 kohdan nojalla nimetyille toimivaltaisille viranomaisille jätetyn virallisen hakemuksen.

136. Dublin III -asetuksessa ei itsessään määritellä, mitä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ”jättämisellä” tarkoitetaan. Menettelykysymyksissä, jotka koskevat kansainvälisen suojelun myöntämistä, menettelydirektiivi liittyy ilmeisen läheisesti Dublin III -asetuksen säännöksiin.¹¹²

137. Menettelydirektiivin 6 artiklassa erotetaan toisistaan kaksi hakumenettelyn vaihetta: ensinnäkin se, kun henkilö tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, ja toiseksi se, kun kyseisellä henkilöllä on mahdollisuus jättää tällainen hakemus.¹¹³ Ensimmäisestä vaiheesta 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että hakemus on rekisteröitävä kolmen työpäivän kuluessa sen tekemisestä.¹¹⁴ Toisesta vaiheesta (johon ei sovelleta 6 artiklan 1 kohdan määräaikoja) 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että henkilöllä,

¹¹⁰ Tuomio 6.6.2013, MA ym. (C-648/11, EU:C:2013:367, 50 kohta).

¹¹¹ Määrittelydirektiivin 4 artikla koskee kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointia. Kyseisen 4 artiklan 1 kohdan mukaan hakijoiden voidaan edellyttää esittävän mahdollisimman pian kaikki hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat.

¹¹² Ks. Dublin III -asetuksen johdanto-osan 12 perustelukappale ja edellä 30 kohta.

¹¹³ Ks. menettelydirektiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohta.

¹¹⁴ Määräaika on kuusi työpäivää, jos hakemus tehdään kansallisille viranomaisille, joita ei ole nimetty tähän tarkoitukseen kansallisessa lainsäädännössä, kuten poliisille (ks. 6 artiklan 1 kohdan toinen alakohta). Vastaanottoa koskevassa direktiivissä ei tehdä eroa vapaamuotoisen kansainvälisen suojelua koskevan pyynnön esittämisen ja virallisen hakemuksen jättämisen välillä. Molemmissa tapauksissa käytetään ilmaisua ”tehdä” (englanninkielisessä versiossa ”lodge”).

joka on tehnyt hakemuksen, on oltava mahdollisuus jättää se ”mahdollisimman pian”.¹¹⁵ Menettelydirektiivin 6 artiklan 4 kohta vastaa Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohtaa, kun siinä säädetään, että ”kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi, kun asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat vastaanottaneet hakijan jättämän lomakkeen tai virallisen raportin, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään”. Menettelydirektiivissä ei – kuten ei myöskään Dublin III -asetuksessa – määritellä, mitä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ”jättämisellä” tarkoitetaan, eikä siinä ole vahvistettu erityisiä menettelysääntöjä. Näihin kysymyksiin sovelletaan siten edelleen kansallisia sääntöjä.

138. Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa oleva ilmaisu ”jätetyksi” viittaa viralliseen menettelyyn, joka koskee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen esittämistä.¹¹⁶ Tämä hakemus tehdään joko täyttämällä lomake tai kirjaamalla hakemus virallisesti hakijan puolesta. Menettelydirektiiviin tai vastaanottodirektiiviin ei ole liitetty vakiolomaketta kansainvälistä suojelua koskeville hakemuksille. Näin ollen kunkin jäsenvaltion on määritettävä hakemuksen ja hakemuksen kirjaamisen täsmällinen sisältö. Hakijat saattavat olla yleensä itse vastuussa hakemusten täyttamisestä, mahdollisesti kansalaisjärjestöjen tai jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten avustuksella. Osa hakijoista ei kuitenkaan välttämättä kykene täyttämään hakemusta, ja tämän vuoksi säädetään kolmannen osapuolen suorittamasta hakemuksen kirjaamisesta, jota voidaan käyttää hakemuslomakkeen sijaan. Tätä näkemystä näyttää tukevan 20 artiklan 2 kohta, jossa säädetään, että ”jos hakemusta ei ole tehty kirjallisesti, on aikeesta ilmoittamisen ja hakemuksen kirjaamisen välisen ajan oltava mahdollisimman lyhyt”. Käsitykseni mukaan hakijoiden vastaanottamisesta vastaavien viranomaisten antama todistus ei ole tässä säännöksessä tarkoitettu hakemus tai hakemuksen kirjaaminen. Todistuksen tarkoituksena on pelkästään vahvistaa hakijan asema tämän hakemuksen arvioinnin suorittamiseen saakka ja varmistaa, että vastaanottodirektiivissä asetetut edellytykset täyttyvät.¹¹⁷ Siinä ei ole tarkoitus kirjata hakijasta sellaisia yksityiskohtaisia tietoja, joita toimivaltaiset viranomaiset tarvitsevat hänen turvapaikkahakemuksensa aineelliseksi käsittelemiseksi.

139. Kyseisessä 20 artiklan 2 kohdassa edellytetään lisäksi, että toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet hakemuksen tai hakemuksen kirjaamisen, jotta hakemus katsotaan jätetyksi. Dublin III -asetuksen yhteydessä toimivaltaisilla viranomaisilla tarkoitetaan 35 artiklan 1 kohdan nojalla nimettyjä viranomaisia eikä kansallista viranomaista, jolla on yleisiä tehtäviä jäsenvaltion järjestelmässä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanoton osalta. Tämä johtuu siitä, että tietyt tapahtumat Dublin-menettelyn systematiikassa alkavat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä. Siitä alkavat i) menettely, jossa määritetään hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (1 artikla); ii) velvollisuus antaa hakijalle tietoa Dublin-menettelystä (4 artiklan 1 kohta); iii) jäsenvaltion mahdollisuus päättää, käyttääkö se harkintavaltaansa tullakseen hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi poikkeuksena III luvussa vahvistettujen perusteiden mukaan määritellystä vastuusta (17 artiklan 1 kohta), ja iv) vastaanotto- tai takaisinottopyyntöjä koskevat määräajat (21 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ja 23 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan).¹¹⁸

¹¹⁵

Jäsenvaltioilla on oikeus edellyttää, että hakemus jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan (menettelydirektiivin 6 artiklan 3 kohta).

¹¹⁶

Englanninkielinen sana ”lodge” (suomeksi ”jättää”) määritellään Oxford English Dictionaryssä seuraavasti: ”to present (a complaint, appeal, claim etc.) formally to the proper authorities”. Ranskankielinen käännös Dublin III -asetuksen 1 artiklan sanalle ”lodged” (”jättämän”) on ”introduite”. Koska sanaa ”lodge” ei käytetä johdonmukaisesti teksteissä, jotka yhdessä käsittävät yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän, en tukeudu puhtaasti lingvistiseen perusteluun sen tulkinnan selventämiseksi (ks. edellä alaviite 115).

¹¹⁷

Ks. edellä 32 ja 34 kohta.

¹¹⁸

Johdonmukaisuuden vuoksi on lisättävä, että kaikki Dublin III -asetuksen määräajat eivät riipu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä. Sen 13 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvottomasti kolmannelta maasta käsin, jäsenvaltion vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä päättyy 12 kuukauden kuluttua päivästä, jona luvaton rajan ylittäminen tapahtui. Vastuu ei liity kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen.

140. Näin ollen kuuluakseen Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehtävä lomakkeella tai kirjattava kansallisten menettelysääntöjen mukaisesti, ja Dublin III -asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimetyn toimivaltaisen viranomaisen on täytynyt saada se. Kyseinen viranomainen on vastuussa muun muassa hakemuksen vastaanottamisesta. Menettelydirektiivissä säännellään kysymystä siitä, avustaako tämä sama viranomainen hakijoita hakemuksen laatimisessa.

141. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Saksan järjestelmässä kolmannen maan kansalainen, joka esittää kansainvälistä suojelua koskevan pyynnön (ensimmäinen vaihe) kansallisille viranomaisille, kuten rajavaltuutusta-, poliisi- tai maahanmuuttoviranomaisille, on ohjattava vastaanottokeskukseen rekisteröintiä varten. Vastaanottokeskuksen on tämän jälkeen ilmoitettava BAMF:lle (Dublin III -asetuksen 35 artiklan 1 kohdan nojalla nimetylle toimivaltaiselle viranomaiselle) kansainvälistä suojelua koskevasta pyynnöstä. Asianomaiselle henkilölle on annettava todistus. Nämä vaiheet on suoritettava ennen kuin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään BAMF:lle (toinen vaihe).

142. Näyttää siis siltä, että vapaamuotoisen kansainvälistä suojelua koskevan pyynnön (ensimmäinen vaihe) kannalta merkityksellistä asiakirjaa ei jätetä BAMF:lle. Mikään ei myöskään viittaa siihen, että vapaamuotoinen pyyntö tehtäisiin lomakkeella 20 artiklan 2 kohdan mukaisesti.¹¹⁹ Vapaamuotoinen pyyntö ei merkitse kyseisessä säännöksessä tarkoitettua hakemuksen kirjaamista, koska kansalliset viranomaiset eivät ole suorittaneet sitä. Se on pikemminkin hakijan itsensä aikaansaama.

143. Lisäksi vastauksena vapaamuotoiseen pyyntöön annettu todistus ei nähdäkseni myöskään merkitse Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hakemuksen kirjaamista. Tämä johtuu siitä, että todistus ei ole määrittelydirektiivin 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettu kolmannen maan kansalaisen esittämä pyyntö saada kansainvälistä suojelua. Se on pikemminkin virallinen vastaus hakijan vapaamuotoiseen pyyntöön. Siinä kirjataan asianomaisen henkilön tilapäinen asema siihen asti, kunnes hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on ratkaistu, ja vahvistetaan, että hänellä on oikeus vastaanottodirektiivin nojalla tarjottavaan apuun.¹²⁰ On todennäköistä, että tosiasiaa se on kansallisen lainsäädännön mukainen asiakirja, joka on annettu vastaanottodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja jossa todetaan hakijan asema ja vahvistetaan, että hänellä on lupa jäädä asianomaiseen jäsenvaltioon siihen asti, kunnes hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on ratkaistu.

144. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen vastakkainen tulkinta 20 artiklan 2 kohdasta perustuu Saksan järjestelmän menettelyllisiin erityispiirteisiin. Niitä ei kuitenkaan välttämättä ole muualla Euroopan unionissa. Muut jäsenvaltiot eivät välttämättä anna virallista todistusta vastauksena vapaamuotoiseen kansainvälistä suojelua koskevaan pyyntöön. Mielestäni päivää, jona todistus on annettu, ei näin ollen voida pitää ajankohtana, jona hakemus on jätetty.

145. Unkari väittää, että jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsottaisiin jätetyksi, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet sen, jäsenvaltioille annettaisiin liian paljon liikkumavaraa. Ne voisivat erityisesti valvoa sitä, miten paljon aikaa kuluu siitä, kun kolmannen maan kansalainen tekee ensimmäisen pyyntönsä kansainvälisestä suojelusta, siihen, kun hän lopulta jättää hakemuksensa, varmistaakseen, että hakemukset jätetään vasta kansallisen hallinnon voidessa taata, että se voi

119

Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että virallinen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehtävä lomakkeella, joka jätetään toimivaltaisille viranomaisille, jollei hakemusta tehdä kirjaamalla hakemus, joka lähetetään näille viranomaisille. Ks. edellä 15 kohta.

120

Ks. menettelydirektiivin 9 artikla ja vastaanottodirektiivin 6 artiklan 1 kohta.

noudattaa vastaanotto- tai takaisinottopyynnöille asetettuja määräaikoja. Tämä voisi johtaa yksittäistapausten mielivaltaiseen kohteluun ja vaarantaa Dublin-menettelyjen toiminnan erityisesti sen vaatimuksen osalta, jonka mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio on määritettävä nopeasti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esille samankaltaisia huolenaiheita.

146. Pitää paikkansa, että Dublin III -asetuksessa ei ole sääntöjä, jotka koskevat vapaamuotoisen pyynnön ja virallisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen välistä ajanjaksoa. Mikään ei velvoita jäsenvaltioita toimimaan tietyssä määräajassa, lukuun ottamatta menettelydirektiivin 6 artiklan 2 kohtaa, jossa jäsenvaltiot veloitetaan varmistamaan, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Lopputuloksena on se, että jäsenvaltiot todella voivat vapaasti ”hallinnoida” sitä, millä nopeudella turvapaikkahakemuksia voidaan jättää.

147. Yksityisille henkilöille tästä joustavuudesta aiheutuvia mahdollisia epäedullisia seurauksia on arvioitava niitä ongelmia vasten, joita Dublin-menettelyssä aiheutuisi, jos 20 artiklan 2 kohta ja 35 artiklan 1 kohta olisi jätettävä huomiotta ja jos vapaamuotoisten pyyntöjen, jotka on esitetty muille kansallisille viranomaisille kuin viimeksi mainitun säännöksen nojalla nimetyille viranomaisille, katsottaisiin vastaavan hakemuksen jättämistä. Mielestäni tämä viimeksi mainittu tulkinta aiheuttaisi mahdollisesti todennäköisemmin sekaannusta Dublin-menettelyssä ja toisi uuden epävarmuustekijän siltä osin, milloin hakemus on tosiasiaa jätetty. Lisäksi se tekisi määräaikojen laskemisen tyhjäksi.

148. Mielestäni 20 artiklan 2 kohtaa on parempi tulkita siten, että kyseisen säännöksen sanamuodolle, luettuna yhdessä 35 artiklan 1 kohdan kanssa, annetaan täysi painoarvo.

149. Nähdäkseni lainsäätäjä on jättänyt kansallisissa menettelysäännöissä vahvistettavaksi, milloin asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hakemuksen tai hakemuksen kirjaamisen. Tapauksissa, joissa jäsenvaltiot soveltavat menettelydirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa, on vähemmän mahdollisuuksia sekaannukselle tämän menettelyseikan osalta, sillä hakemus on tehtävä henkilökohtaisesti (kuten Saksassa) tai jätettävä määrättyyn paikkaan.¹²¹ Tämä on ajankohta, jona toimivaltaiset viranomaiset ovat ”saaneet” hakemuksen kirjaamisen 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

150. Tästä seuraa, että Mengesteabin 14.9.2015 esittämät vapaamuotoiset kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt ja kansallisten viranomaisten 8.10.2015 antamat todistukset eivät merkinneet Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämistä, eivätkä kansallisten viranomaisten antamat todistukset merkinneet myöskään kyseisessä säännöksessä tarkoitettua hakemuksen kirjaamista. Näin ollen määräaika, jossa toimivaltaisten viranomaisten oli tehtävä vastaanottopyyntö, ei alkanut kumpanakaan näistä päivistä. Se alkoi 22.7.2016, kun Mengesteab jätti virallisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa BAMF:lle. Vastaanottopyyntö, joka tehtiin 19.8.2016, tehtiin siten 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettyssä määräajassa.

151. Katson näin ollen, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla, kun kyseisen asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltion velvollisuuksien täytäntöönpanoa varten nimetyt toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet hakemuksen tai hakemuksen kirjaamisen. Tässä suhteessa i) todistus turvapaikanhakijaksi ilmoittautumisesta ei ole hakemus tai hakemuksen kirjaaminen; ii) näin nimetty toimivaltainen viranomainen on viranomainen, joka on vastuussa asianomaiseen jäsenvaltioon jätetyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisesta, ja iii) toimivaltaisen viranomaisen katsotaan saaneen hakemuksen menettelydirektiivin täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten mukaisesti.

¹²¹
Ks. edellä 33 ja 34 kohta.

Kuudes ja seitsemäs kysymys

152. Katson viidenteen kysymykseen antamani vastauksen valossa, vaikka asian ratkaiseminen kuuluu viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, että vastaanottopyyntö ei ollut Mengesteabin tapauksessa pätemätön ja että vastuu hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelystä ei siten automaattisesti palaudu Saksalle Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan. Tätä taustaa vasten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa varmistua siitä, tarkoittaako kymmenen kuukauden pituinen viivästys 8.10.2015 (jolloin toinen todistus annettiin) ja 19.8.2016 (vastaanottopyynnön päivämäärä) välillä sitä, että Saksalla on velvollisuus käsitellä Mengesteabin hakemus Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti (kuudes kysymys). Jos näin todella on, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, miten pitkä aika todistuksen antamisen ja vastaanottopyynnön esittämisen välillä merkitsee kohtuutonta viivästystä tällaisen pyynnön esittämisessä (seitsemäs kysymys).

153. Lyhyesti vastattuna jäsenvaltioiden ei voida edellyttää käyttävän Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaista kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä koskevaa harkintavaltaansa humanitaarisin perustein. Näissä olosuhteissa seitsemännen kysymyksen tutkiminen ei ole täysin välttämätöntä.¹²²

154. Kyseisen 17 artiklan 1 kohdan tulkinta on selvästi unionin oikeutta koskeva kysymys.¹²³ Sen sanamuodosta ilmenee, että säännös on poikkeus 3 artiklan 1 kohdan pääsäännöstä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään III luvussa vahvistettujen perusteiden mukaisesti. Ilmaisuihin ”kukin jäsenvaltio voi päättää käsitellä – kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen” osoittaa, että 17 artiklan 1 kohdan soveltaminen kuuluu jäsenvaltion harkintavaltaan. Dublin III -asetuksessa ei ole mekanismeja, jotka pakottaisi jäsenvaltion soveltamaan tuota säännöstä. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksen taustalla oleva oletus, jonka mukaan viivästys todistuksen ja vastaanottopyynnön välillä voisi johtaa siihen, että jäsenvaltion edellytetään soveltavan 17 artiklan 1 kohtaa, on virheellinen.¹²⁴ Vastaavasti Dublin III -asetuksessa ei ole oikeusperustaa ratkaisulle, jonka mukaan tietyn pituinen aika on kohtuuton.

155. Mielestäni viivästys kansainvälistä suojelua hakevaksi henkilöksi ilmoittautumista koskevan todistuksen antamisen ja vastaanottopyynnön esittämisen välillä ei voi johtaa siihen, että pyynnön esittänyt jäsenvaltio veloitettaisiin käyttämään Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaista harkintavaltaansa. Tämän vastauksen valossa seitsemänten kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

¹²²

Ks. lisäksi Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toinen alakohta, jota sovelletaan, jos hakija on mahdotonta siirtää, koska on perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita.

¹²³

Tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 54 kohta).

¹²⁴

On epätodennäköistä, että jäsenvaltion, joka vain jättää toimimatta todistuksen annettuaan, voitaisiin katsoa näin vedonneen Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohtaan, jollei kyseinen jäsenvaltio ole tehnyt asianmukaisia ilmoituksia Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksella perustetun sähköisen DubliNet-viestintäverkon välityksellä ja Eurodac-järjestelmässä. Ks. 17 artiklan 1 kohdan toinen ja kolmas alakohta. En nimenomaisesti käsittele enempää kysymystä siitä, tarkoittaako jatkuva toimimatta jättäminen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen osalta sitä, että kyseinen jäsenvaltio on vastuussa aineellisesta arvioinnista, ja minkä ajanjakson kuluessa näin käy.

Kahdeksas kysymys

156. Kahdeksannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ohjeita siitä, mitä tietoja vastaanottopyynnön on sisällettävä, jotta tällainen pyyntö olisi pätevä. Erityisesti se haluaa tietää, riittävätkö tiedot päivämäärästä, jona henkilö on saapunut pyynnön esittäneeseen jäsenvaltioon, ja päivämäärästä, jona hakija on jättänyt virallisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, vai onko lisäksi tarpeen ilmoittaa päivämäärä, jona vapaamuotoinen kansainvälistä suojelua koskeva pyyntö on esitetty, ja päivämäärä, jona todistus on annettu.

157. Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteessä I on vakiolomake kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi, ja se on täytettävä, kun vastaanottopyyntö tehdään. Kyseinen lomake ei sisällä tietoja ensimmäisestä vapaamuotoisesta turvapaikkapyyntöstä tai todistuksen päivämäärästä. Myöskään 21 artiklassa ei ole tämänkaltaisia vaatimuksia.

158. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kaikki kahdeksan kysymystä liittyvät toisiinsa. Kun otetaan huomioon tämä sekä esittämäni näkemykset, erityisesti vastauksena ensimmäiseen, toiseen, kolmanteen, neljänteen ja viidenteen kysymykseen, vastaanottopyyntöön ei mielestäni liity vaatimusta sisällyttää siihen tietoja vapaamuotoisesta kansainvälistä suojelua koskevasta pyynnöstä ja todistuksen päivämäärästä.

159. Tämän vuoksi katson, että Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan mukainen vastaanottopyyntö pitäisi tehdä Dublin III -asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteessä I vahvistetun kaltaisella lomakkeella, eikä jäsenvaltioiden ole tarpeen sisällyttää siihen ensimmäisen vapaamuotoisen kansainvälistä suojelua koskevan pyynnön päivämäärää tai päivämäärää, jona todistus kansainvälistä suojelua hakevaksi henkilöksi ilmoittautumisesta annettiin.

Ratkaisuehdotus

160. Kaiken edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuimen pitäisi mielestäni vastata Verwaltungsgericht Mindenin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) 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 27 artiklan 1 kohtaa luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleen valossa pitäisi tulkita siten, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö voi hakea muutosta vastaanottopyynnön seurauksena tehtyyn siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä, kun pyynnön esittänyt jäsenvaltio ei ole noudattanut kyseisen asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa asetettua määräaika tällaisen pyynnön esittäessään.
- 2) Näissä olosuhteissa on merkityksetöntä, suostuuko pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio vastaanottopyyntöön. Näin on myös silloin, kun pyynnön vastaanottaneesta jäsenvaltiosta tulee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastaava jäsenvaltio asetuksen N:o 604/2013 22 artiklan 7 kohdan nojalla.
- 3) Kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.
- 4) Asetuksen N:o 604/2013 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu kolmen kuukauden määräaika on yleinen määräaika, jossa vastaanottopyynnot on tehtävä. Kyseisen 21 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä lyhyempää kahden kuukauden määräaika sovelletaan tapauksissa, joissa Eurodac-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan nojalla saatujen sormenjälkien vertailu johtaa kyseisen asetuksen 2 artiklan d alakohdassa ja 14 artiklan 1 kohdassa

tarkoitettuun osumaan. Kyseistä kahden kuukauden määräaika ei lisätä yleiseen kolmen kuukauden määräaikaan, eikä se näin ollen voi alkaa asetuksen N:o 604/2013 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn määräajan päättymisen jälkeen.

- 5) Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi asetuksen N:o 604/2013 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla, kun kyseisen asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltion velvollisuuksien täytäntöönpanoa varten nimetyt toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet hakemuksen tai hakemuksen kirjaamisen. Tässä suhteessa i) todistus turvapaikanhakijaksi ilmoittautumisesta ei ole hakemus tai hakemuksen kirjaaminen; ii) näin nimetty toimivaltainen viranomainen on viranomainen, joka on vastuussa asianomaiseen jäsenvaltioon jätetyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisesta, ja iii) toimivaltaisen viranomaisen katsotaan saaneen hakemuksen kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten mukaisesti.
- 6) Viivästys kansainvälistä suojelua hakevaksi henkilöksi ilmoittautumista koskevan todistuksen antamisen ja vastaanottopyynnön esittämisen välillä ei voi johtaa siihen, että pyynnön esittänyt jäsenvaltio velvoitettaisiin käyttämään asetuksen N:o 604/2013 17 artiklan 1 kohdan mukaista harkintavaltansa.
- 7) Seitsemänteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.
- 8) Asetuksen N:o 604/2013 21 artiklan 1 kohdan mukainen vastaanottopyyntö pitäisi tehdä niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1560/2003 muuttamisesta 30.1.2014 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 118/2004 liitteessä I vahvistetun kaltaisella lomakkeella, eikä pyynnön esittäneen jäsenvaltion ole tarpeen sisällyttää tähän lomakkeeseen ensimmäisen vapaamuotoisen kansainvälistä suojelua koskevan pyynnön päivämäärää tai päivämäärää, jona todistus kansainvälistä suojelua hakevaksi henkilöksi ilmoittautumisesta annettiin.