



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
5 päivänä joulukuuta 2019¹

Asia C-564/18

LH

vastaan

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(Ennakkoratkaisupyyntö – Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Budapestin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari))

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikka-asioita ja toissijaista suojelua koskeva yhteinen politiikka – Kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevat yhteiset menettelyt – Direktiivi 2013/32/EU – 33 artikla – Tutkimatta jättämisen perusteet – Tyhjentävyys – 46 artiklan 3 kohta – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin – Tuomioistuimen päätöksentekoa koskeva kahdeksan vuorokauden määräaika

I Johdanto

1. Direktiivissä 2013/32/EU² määritellään viisi tilannetta, joissa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta voidaan katsoa puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Näistä tilanteista kaksi on merkityksellisiä käsiteltävässä asiassa: tilanteet, joissa kolmatta maata voidaan pitää ensimmäisenä turvapaikkamaana tai turvallisena kolmantena maana asianomaisen hakijan kannalta.
2. Voiko jäsenvaltio soveltaa sääntöä, jonka mukaan sen viranomaiset voivat jättää tutkimatta sellaisen hakijan hakemuksen, joka on saapunut kyseiseen jäsenvaltioon kolmannelta maasta, jota pidetään turvallisena kauttakulkumaana, jolloin direktiivin 2013/32 33 artiklan luetteloon tosiasiansa lisätään uusi ryhmä?
3. Voidaanko lisäksi hallintopäätöksen, jolla hakemus jätetään tutkimatta, tutkinnalle tuomioistuimessa asettaa enimmäiskesto, joka on kahdeksan vuorokautta?

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60; jäljempänä direktiivi 2013/32).

II Oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 43 perustelukappaleen mukaan ”jäsenvaltioiden olisi tutkittava kaikki hakemukset sisällöllisesti eli arvioitava, voidaanko asianomaista hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, ellei tässä direktiivissä säädetä toisin, erityisesti silloin, kun voidaan kohtuudella olettaa, että toinen valtio suorittaa tutkinnan tai antaa riittävän suojelun. Jäsenvaltioita ei pitäisi etenäkään velvoittaa arvioimaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sisältöä silloin, kun ensimmäinen turvapaikkamaa on myöntänyt hakijalle pakolaisaseman tai muutoin riittävän suojelun ja hakija otetaan takaisin tähän maahan”.

5. Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 44 perustelukappaleessa todetaan, että ”jäsenvaltioille ei olisi asetettava velvoitetta arvioida kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta sisällöllisesti silloin, kun hakijan voidaan kohtuudella olettaa hakevan suojelua kolmannesta maasta, johon hänellä on kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettu riittävä yhteys, ja on perusteita katsoa, että hakija otetaan kyseiseen maahan tai otetaan takaisin kyseiseen maahan. Jäsenvaltioiden olisi toimittava tämän mukaisesti vain silloin, jos asianomainen hakija olisi turvassa kyseisessä kolmannessa maassa. Jotta vältetään hakijoiden edelleen liikkuminen, olisi laadittava yhteiset periaatteet, joiden mukaisesti jäsenvaltiot voivat katsoa tai määrittää kolmannen maan turvalliseksi”.

6. Direktiivin 2013/32 33 artikla koskee ”hakemuks[ia], joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset”. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Niiden tapausten lisäksi, joissa hakemusta ei asetuksen (EU) No 604/2013 mukaisesti tutkita, jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, kun hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset tämän artiklan mukaisesti.

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

- a) toinen jäsenvaltio on myöntänyt kansainvälistä suojelua;
- b) jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan 35 artiklan mukaisesti hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi;
- c) jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan 38 artiklan mukaisesti hakijan kannalta turvalliseksi kolmanneksi maaksi;
- d) hakemus on myöhempi hakemus, johon liittyen ei ole ilmennyt tai johon liittyen hakija ei ole esittänyt uusia tosiseikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
- e) hakijasta riippuvainen henkilö jättää hakemuksen sen jälkeen, kun hän on 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti hyväksynyt sen, että hänen tapauksensa käsitellään osana hänen puolestaan jätettyä hakemusta, eikä hakijasta riippuvaisen henkilön tilanteeseen liity mitään seikkoja, jotka muodostaisivat perusteen erilliselle hakemukselle.”

7. Direktiivin 2013/32 35 artikla koskee ”ensimmäisen turvapaikkamaan käsite[ttä]”. Siinä todetaan seuraavaa:

”Tietty valtio voidaan katsoa tietyn hakijan kannalta ensimmäiseksi turvapaikkamaaksi, jos:

- a) hänet on tunnustettu tässä valtiossa pakolaiseksi ja tämän suojelun perusteet ovat hänen osaltaan edelleen voimassa; tai
- b) hän kuuluu tässä valtiossa muuten riittävän suojelun piiriin, palauttamiskiellon periaate mukaan luettuna

edellyttäen, että hänet otetaan takaisin tähän valtioon.

Soveltaessaan ensimmäisen turvapaikkamaan käsitettä hakijan henkilökohtaiseen tilanteeseen jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon 38 artiklan 1 kohdan. Hakijalla on oltava mahdollisuus riitauttaa ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen soveltaminen hänen henkilökohtaiseen tilanteeseensa.”

8. Direktiivin 38 artikla koskee ”turvallisen kolmannen maan käsite[ttä]”. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat soveltaa turvallisen kolmannen maan käsitettä vain, jos toimivaltaiset viranomaiset ovat vakuuttuneita siitä, että kansainvälistä suojelua hakevaa kohdellaan asianomaisessa kolmannessa maassa seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- a) hakijan henki tai vapaus ei ole uhattuna hänen rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisensa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi;
- b) direktiivissä 2011/95/EU määritellyn vakavan haitan vaaraa ei ole;
- c) noudatetaan Geneven yleissopimuksen mukaista palauttamiskiellon periaatetta;
- d) noudatetaan kieltoa poistaa hakija maasta, jos tällä rikottaisiin kansainvälisen oikeuden mukaista oikeutta suojeluun kidutukselta tai julmalta, epäinhimilliseltä tai halventavalta kohtelulta; ja
- e) on olemassa mahdollisuus hakea pakolaisasemaa ja saada pakolaiseksi tunnustettuna Geneven yleissopimuksen mukaista suojelua.

2. Turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisessa on noudatettava kansallisessa oikeudessa vahvistettuja sääntöjä, joihin kuuluvat:

- a) säännöt, joiden mukaan hakijan ja asianomaisen kolmannen maan välillä on oltava yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan;
- b) säännöt menettelyistä, joita noudattaen toimivaltaiset viranomaiset voivat vakuuttua siitä, että turvallisen kolmannen maan käsitettä voidaan soveltaa tiettyyn maahan tai tiettyyn hakijaan. Näihin menettelyihin on kuuluttava asianomaisen maan turvallisuuden tapauskohtainen arviointi yksittäisen hakijan kannalta ja/tai maiden määrittäminen kansallisella tasolla yleensä turvallisiksi;
- c) kansainvälisen oikeuden mukaiset säännöt, joiden nojalla voidaan yksilöllisesti tutkia, onko asianomainen kolmas maa turvallinen tietyn hakijan kannalta ja joiden nojalla hakija voi vähintään kiistää turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen sillä perusteella, että asianomainen kolmas maa ei ole turvallinen hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan. Hakijalla on myös oltava mahdollisuus riitauttaa a alakohdassa tarkoitettu hakijan ja kolmannen maan välinen yhteys.

--”

9. Direktiivin 46 artiklassa käsitellään ”oikeu[tta] tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin”. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi:

a) päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mukaan lukien:

--

ii) päätös hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta 33 artiklan 2 kohdan perusteella;

--

--

3. Edellä olevan 1 kohdan noudattamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, ainakin muutoshakumenettelyssä ensimmäisessä oikeusasteessa.

--

10. Jäsenvaltiot voivat säätää määräajasta, jonka kuluessa 1 kohdassa tarkoitettujen tuomioistuimen on tutkittava määrittävän viranomaisen päätös.

--”

B Kansallinen lainsäädäntö

10. Vuonna 2007 annetun turvapaikkalain LXXX (menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, jäljempänä turvapaikkalaki) 51 §:n 2 momentin f kohdan mukaan hakemusta ei voida ottaa tutkittavaksi, jos ”hakija on saapunut Unkariin sellaisen maan kautta, jossa häneen ei kohdistu vainoa 6 §:n 1 momentin mukaisesti eikä vakavan haitan riskiä 12 §:n 1 momentin mukaisesti tai jossa on taattu riittävä suoja”.

11. Turvapaikkalain 53 §:n 4 momentissa säädetään turvapaikkamenettelyn tuomioistuinkäsittelyn enimmäiskestoksi kahdeksan vuorokautta, jos hakemusta ei ole otettu tutkittavaksi.

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Pääasian valittaja, joka jätti 19.7.2018 kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on Syyrian kansalainen ja etniseltä taustaltaan kurdi.

13. Turvapaikka-asioissa toimivaltainen viranomainen Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (maahanmuutto- ja turvapaikkavirasto, Unkari; jäljempänä maahanmuuttovirasto) katsoi, että hakemus oli jätettävä tutkimatta, ja totesi, ettei valittajan tapauksessa sovellettu palauttamiskiellon periaatetta. Se määräsi valittajan palautettavaksi Euroopan unionin alueelta Serbian tasavallan alueelle ja teki maastapoistamis päätöksen. Se määräsi tämän lisäksi valittajalle maahantulo- ja oleskelukiellon kahdeksi vuodeksi.

14. Valittaja valitti tästä päätöksestä Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságiin (Budapestin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari), joka on pyytänyt ennakkoratkaisua.

15. Valittaja väittää, että maahanmuuttoviraston päätös on lainvastainen ja se on kumottava. Hän väittää edelleen, että hänen pakolaisaseman myöntämistä koskevasta hakemuksestaan on tehtävä aineellinen ratkaisu, sillä turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohdalla, jonka perusteella maahanmuuttovirasto jätti hänen hakemuksensa tutkimatta, rikotaan unionin oikeutta. Tämä johtuu siitä, että siinä otetaan käyttöön uusi tutkimatta jättämisen peruste, joka nojautuu ”turvallisen kauttakulkumaan” käsitteeseen, josta ei säädetä direktiivin 2013/32 33 artiklassa.

16. Maahanmuuttovirasto katsoo lähinnä, että turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohtaa on tarkasteltava sen historiallista taustaa vasten: lainsäätäjät halusivat laatia säännöt, joilla vastataan muun muassa vaikeuksiin, joita aiheutui hakijoiden huomattavasta määrästä.

17. Kansallisella tuomioistuimella on myös epäilyksiä kahdeksan vuorokauden määräajan riittävydestä; sen kuluessa sen on saatava päätökseen tutkinta maahanmuuttoviraston päätöksen osalta, jolla valittajan hakemus jätettiin tutkimatta.

18. Tässä tilanteessa Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Voidaanko [direktiivin 2013/32] 33 artiklan säännöksiä, jotka koskevat hakemuksia, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tulkita siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan turvapaikkamenettelyssä hakemusta ei voida ottaa tutkittavaksi, jos hakija on saapunut kyseiseen jäsenvaltioon – Unkariin – sellaisen maan kautta, jossa häneen ei ole kohdistunut vainoa tai vakavan haitan vaaraa tai jossa on taattu riittävä suoja?
- 2) Voidaanko [Euroopan unionin] perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja [direktiivin 2013/32] 31 artiklaa – kun otetaan huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan määräykset – tulkita siten, että jäsenvaltion lainsäädäntö on näiden säännösten ja määräysten mukainen, kun siinä on säädetty sellaisten hakemusten osalta, joita ei ole otettu tutkittavaksi turvapaikkamenettelyssä, kahdeksan päivän pakottava enimmäiskesto hallintolainkäyttömenettelyä varten?”

19. Kansallinen tuomioistuin on pyytänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklassa määrättyssä kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä. Unionin tuomioistuimen toimivaltainen jaosto päätti 19.9.2018 olla hyväksymättä tätä pyyntöä.

20. Valittaja, Unkarin, Saksan ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Ranskan hallitusta lukuun ottamatta ne myös osallistuivat istuntoon, joka pidettiin 11.9.2019.

IV Arviointi

21. Tämän ratkaisuehdotuksen ensimmäisessä osassa ehdotan, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan luettelo (sisällöllisistä) tutkimatta jättämisen perusteista on tyhjentävä. Koska ylimääräistä turvallisen kauttakulkumaan perustetta ei voida sisällyttää olemassa olevien ensimmäisen turvapaikkamaan tai turvallisen kolmannen maan käsitteiden alle, on nähdäkseen katsottava, että jäsenvaltiot eivät todellakaan voi hyväksyä tällaista ylimääräistä tutkimatta jättämisen perustetta (A).

22. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta ehdotan käsiteltävässä asiassa, samoin kuin ratkaisuehdotuksessani PG v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (asia C-406/18; jäljempänä PG), että se, onko säädettyä kahdeksan vuorokauden määräaika pidettävä riittävänä, riippuu siitä, mahdollistaako se valittajan prosessuaalisten oikeuksien turvaamisen. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava tätä asian erityisten olosuhteiden valossa ottaen huomioon velvollisuutensa suorittaa ex nunc -tutkiminen kaikilta osin, mutta myös yleisten olosuhteiden ja edellytysten puitteissa, joissa tämän tuomioistuimen on suoritettava lainkäyttötehtävänsä. Mikäli kansallinen tuomioistuin katsoo, että nämä seikat huomioon ottaen kyseistä määräaika ei voida noudattaa, tämän tuomioistuimen on jätettävä noudattamatta sovellettavaa määräaika ja saatettava tutkiminen päätökseen mahdollisimman nopeasti tämän määräajan päättymisen jälkeen (B).

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: tutkimatta jättämisen perusteet

23. Turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohdan, joka tuli voimaan 1.7.2018, mukaan hakemusta ei voida ottaa tutkittavaksi, jos hakija on saapunut Unkariin sellaisen kolmannen maan kautta, jossa häneen ei kohdistu vainoa eikä vakavan haitan riskiä tai jossa ”on taattu riittävä suoja”³ Viitaan tässä ratkaisuehdotuksessa tähän turvallisen kauttakulkumaan perusteena kansallisen tuomioistuimen, valittajan ja muiden osapuolten käyttämän lyhenteen mukaisesti.

24. Unkarin hallitus katsoo, että tämä peruste on direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 38 artiklassa tarkoitettuna turvallisen kolmannen maan käsitteen mukainen. Se korostaa jäsenvaltioilla olevaa harkintavaltaa, kun ne saattavat direktiivin osaksi kansallista oikeutta, ja huomauttaa, että kansallisen lainsäädännön aikaisemmassa versiossa noudatettiin tarkasti direktiivin 2013/32 sanamuotoa, mikä ei kuitenkaan osoittautunut tyydyttäväksi erityisesti muuttoliikekriisin aikana. Unkarin hallitus väittää edelleen, että nykyisessä lainsäädännössä pyritään ehkäisemään forum shoppingia turvapaikka-asioissa. Tämän hallituksen mukaan turvapaikanhakijan täytyy hakea turvapaikkaa ensimmäisessä maassa, joka on hänelle turvallinen, eikä välttämättä maassa, jota hän pitää omalta kannaltaan parhaana. Kyseinen uusi peruste heijastaa sitä, että turvapaikanhakija ei voi jättää hakematta kansainvälistä suojelua kolmannessa maassa, jossa hän on oleskellut.

25. Kaikki muut osapuolet (ja kansallinen tuomioistuin) huomauttavat, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa ei säädetä turvallista kauttakulkumaata koskevasta tutkimatta jättämisen perusteesta. Ne väittävät, että tässä artiklassa tarkoitettu luettelo on selvästi tyhjentävä eikä siinä sallita jäsenvaltioiden lisätä ylimääräisiä ryhmiä.

26. Olen samaa mieltä. On kuitenkin tärkeää selventää aluksi, että käsiteltävässä asiassa tarkasteltavalla direktiivin 2013/32 33 artiklan tutkimatta jättämisen käsitteellä tarkoitetaan – kuten sitä voidaan osuvimmin kutsua – ”sisällöllistä” tutkimatta jättämistä eikä ”prosessuaalista” tutkimatta jättämistä.

27. Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset (ja siten jättää sen perusteet tutkimatta) tietyissä tilanteissa. Kaikki tämän artiklan 2 kohdan a–e alakohdassa tarkoitettut tapaukset liittyvät tilanteisiin, joissa ei ole tarpeen suorittaa hakemuksen perusteiden arviointia (tai uudelleenarviointia).⁴ Tällainen aineellisesti tutkimatta jättäminen kuitenkin eroaa yleistä prosessuaalista tutkimatta jättämistä koskevasta kysymyksestä, joka voi tulla esiin useissa tilanteissa. Se, että aineellisesti tutkimatta jättämisen perusteet on yhdenmukaistettu direktiivissä 2013/32, ei toisin sanoen merkitse sitä, että jäsenvaltiot eivät voi pitää voimassa tai ottaa käyttöön sääntöjä, jotka koskevat *prosessuaalisen* tutkittavaksi ottamisen (tai tutkimatta jättämisen) eri osa-alueita, kuten sääntöjä, jotka koskevat sovellettavia määräaikoja, joiden kuluessa muutosta on haettava, muutoksenhaun edellytyksiä, asiavaltuutta ja niin edelleen.

3 Kursivointi tässä.

4 Ks. edellä 6 kohta.

28. Aineellisesti tutkimatta jättämisen perusteiden osalta on nähdäkseni todellakin katsottava, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan luetteloa on pidettävä tältä osin tyhjéntävänä. Tämä päätelmä perustuu selvästi paitsi tämän säännöksen sanamuotoon (”jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset ainoastaan, jos –”) myös direktiivin logiikkaan ja systematiikkaan,⁵ ja unionin tuomioistuin on äskettäin vahvistanut tämän päätelmän tosin hieman erilaisessa asiayhteydessä.⁶

29. On näin ollen tarkasteltava vielä sitä, voidaanko turvallisen kauttakulkumaan peruste sisällyttää jonkin direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa jo luetellun tutkimatta jättämisen perusteen alle. Säädetystä viidestä perusteesta ainoastaan seuraavat kaksi voisivat mahdollisesti tulla kyseeseen tässä yhteydessä: ensimmäinen turvapaikkamaa ja turvallinen kolmas maa, sellaisina kuin ne määritellään tarkemmin direktiivin 2013/32 35 ja 38 artiklassa.

30. Tutkin seuraavaksi kumpaakin näistä kahdesta perusteesta vuorollaan.

1. Ensimmäinen turvapaikkamaa

31. Ensimmäisen turvapaikkamaan käsite määritellään direktiivin 2013/32 35 artiklassa. Sitä sovelletaan kahdessa tilanteessa.

32. Direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan mukaan sillä tarkoitetaan ensinnäkin valtiota, jossa tietty hakija on tunnustettu pakolaiseksi ja tämän suojelun perusteet ovat hänen osaltaan edelleen voimassa. Tämä tilanne, jossa pakolaisasema on jo myönnetty ja hakijan osalta edelleen voimassa, ei selvästikään liity turvallisen kauttakulkumaan perusteeseen eikä käytettävissä olevien tietojen mukaan ole merkityksellinen valittajan tapauksessa.

33. Direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan mukaan ensimmäisen turvapaikkamaan käsite voi toiseksi koskea valtiota, jossa tietty hakija kuuluu ”riittävän suojelun piiriin”, ”palauttamiskiellon periaate mukaan luettuna, edellyttäen, että hänet otetaan takaisin tähän valtioon”.

34. Direktiivissä 2013/32 ei täsmennetä, mitä ”riittävällä suojelulla” tarkoitetaan. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Alheto annetaan kuitenkin tältä osin joitakin ohjeita. Tässä asiassa unionin tuomioistuin sovelsi direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettua ”riittävän suojelun” käsitettä palestiinalaisen hakijan osalta, joka oli merkitty UNRWA:n⁷ rekisteriin ja joka oli lähtenyt Gazan alueella sijaitsevasta pysyvästä asuinpaikastaan Jordanian hašemiittiseen kuningaskuntaan. Hän vietti siellä lyhyen aikaa⁸ ja matkusti sitten jäsenvaltioon, jossa hän haki kansainvälistä suojelua. UNRWA toimii ja tunnustetaan Jordanian alueella ja asiassa oli lähinnä kyse siitä, voitiinko Jordaniaa pitää hakijan ensimmäisenä turvapaikkamaana.

35. Tässä erityisessä yhteydessä unionin tuomioistuin katsoi, että henkilön, joka saa tosiasiallisesti UNRWA:n suojelua tai apua, voidaan katsoa saavan direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettua ”riittävän suojelua”, jos kyseinen valtio ”sitoutuu ottamaan asianomaisen takaisin sen jälkeen, kun tämä on lähtenyt sen alueelta hakeakseen kansainvälistä suojelua

5 Systemisesti, kuten direktiivin 2013/32 johdanto-osan 43 perustelukappaleessa vahvistetaan, ”jäsenvaltioiden olisi tutkittava kaikki hakemukset sisällöllisesti”, mikä merkitsee sitä, että tapauksia, joissa on mahdollista olla soveltamatta tätä velvollisuutta, on pidettävä poikkeuksina ja tulkittava suppeasti.

6 Tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, 76 kohta).

7 Yhdistyneiden kansakuntien Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelin.

8 23 vuorokautta. Ks. julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, 85 kohta).

unionissa” ja jos tämä valtio ”tunnustaa UNRWA:n suojelun tai avun ja sitoutuu noudattamaan palauttamiskiellon periaatetta antaen näin asianomaiselle henkilölle mahdollisuuden oleskella alueellaan turvallisesti ihmisarvoisissa elinolosuhteissa ja niin kauan kuin tämä on tarpeen häneen sillä alueella, jossa hänen pysyvä asuinpaikkansa sijaitsee, kohdistuvien vaarojen takia”.⁹

36. Direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan tilanteessa, joka on samankaltainen kuin saman artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan tilanne, nojaututaan näin ollen olettamukseen, että tietty hakija saattaa *jo* saada tietyntasoista suojaa, joka voi yhä olla hänen osaltaan voimassa.¹⁰

37. Tämän 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitetun hakijalle *jo* annetun (ja yhä saatavilla olevan) kansainvälisen suojelun jossain määrin ”taannehtiva” ulottuvuus vahvistetaan edelleen kyseisen säännöksen otsikossa (*ensimmäinen turvapaikkamaa*) ja direktiivin 2013/32 johdanto-osan 43 perustelukappaleessa tältä osin esitetyissä selityksissä.

38. Näiden seikkojen perusteella on selvää, että direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan mukaisella ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteellä tarkoitetaan varsin erilaista tilannetta kuin turvallisen kauttakulkumaan käsitteellä.

39. On ensinnäkin totta, että varsin yleinen ilmaisu ”riittävä suojelu”, joka on yksi direktiivin 2013/32 35 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitetun ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen määrittävistä osatekijöistä, mainitaan myös kyseisen kansallisen säännöksen turvallisen kauttakulkumaan määritelmässä. Turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohdassa ei kuitenkaan nimenomaisesti edellytetä, että palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen turvataan kyseisessä kolmannessa maassa.

40. Mikä tärkeämpää, mielestäni on toiseksi vaikea katsoa, kuinka hakija voisi saada mitään tehokasta suojelua, johon hän voisi nojautua jälleen, kun (ja jos) hänet otetaan takaisin tähän maahan, pelkästään siitä syystä, että hän on voinut kulkea tietyn maan kautta. Se, että hakijalla on ainoastaan mahdollisuus hakea myöhemmin kansainvälistä suojelua tässä maassa, on aivan eri asia kuin jo myönnetty suojelu, joka on yhä saatavilla – mikä kuuluu olennaisesti ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteeseen.

41. Edellä esitetyn perusteella katson, että turvallisen kauttakulkumaan käsitteen ei voida katsoa kuuluvan direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 35 artiklassa tarkoitetun ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen alaisuuteen tai olevan sen mukainen.

2. Turvallinen kolmas maa

42. Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja 38 artiklassa tarkoitetun turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamista koskevat kolmeen yleiseen ryhmään kuuluvat edellytykset, joita voidaan kuvata lähinnä *periaatteiksi, säännöiksi ja takeiksi*.

43. Direktiivin 2013/32 38 artiklan 1 kohdan a–e alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on ensinnäkin oltava vakuuttuneita siitä, että nimenomaisesti todettuja *periaatteita* noudatetaan tietyn hakijan osalta. Nämä periaatteet koskevat sitä, että hakijan henki tai vapaus ei ole uhattuna hänen rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisensa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi; että direktiivissä 2011/95/EU¹¹ määritellyn vakavan haitan vaaraa ei ole; että noudatetaan

⁹ Tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 143 kohta).

¹⁰ Ks. myös julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, 84 kohta).

¹¹ Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

Geneven yleissopimuksen¹² mukaista palauttamiskiellon periaatetta; että noudatetaan kieltoa poistaa hakija maasta, jos tällä rikottaisiin kansainvälisen oikeuden mukaista oikeutta suojeluun kidutukselta tai julmalta, epäinhimilliseltä tai halventavalta kohtelulta, ja että on olemassa mahdollisuus hakea pakolaisasemaa ja saada pakolaiseksi tunnustettuna Geneven yleissopimuksen mukaista suojelua.

44. Jäsenvaltioiden on toiseksi annettava 38 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti *säännöt*, joiden mukaan *hakijan ja asianomaisen kolmannen maan välillä on oltava yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan*. Direktiivin 2013/32 38 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti näissä säännöissä on myös täsmennettävä menettelyt, joita noudattaen toimivaltaiset viranomaiset voivat vakuuttua siitä, että turvallisen kolmannen maan käsitettä voidaan soveltaa tiettyyn maahan tai tiettyyn hakijaan. Lopuksi 38 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti on annettava kansainvälisen oikeuden mukaiset säännöt, joiden nojalla voidaan tapauskohtaisesti tutkia, onko asianomainen kolmas maa turvallinen tietyn hakijan kannalta.

45. *Takeiden* osalta 38 artiklan 2 kohdan c alakohdassa todetaan kolmanneksi, että annettujen sääntöjen nojalla hakijan on voitava ”vähintään” kiistää turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltaminen sillä perusteella, että asianomainen kolmas maa ei ole turvallinen hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan. Hakijalla on myös oltava mahdollisuus riitauttaa a alakohdassa tarkoitettu hakijan ja kolmannen maan välinen yhteys. Lisäksi tehdessään yksinomaan turvallisen kolmannen maan käsitteeseen perustuvan päätöksen jäsenvaltioiden on 38 artiklan 3 kohdan mukaan ilmoitettava asiasta hakijalle ja annettava hänelle asiakirja, jossa kolmannen maan viranomaisille ilmoitetaan kyseisen maan kielellä, että hakemuksen sisältöä ei ole tutkittu. Lopuksi 38 artiklan 4 kohdan mukaan on niin, että jos kolmas maa ei salli kyseisen hakijan saapua alueelleen, jäsenvaltioiden on varmistettava, että hän pääsee menettelyyn direktiivin 2013/32 II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti.

46. Istunnossa keskusteltiin siitä, voidaanko kauttakulun tietyn maan kautta katsoa olevan ”hakijan ja asianomaisen kolmannen maan välillä [oleva] yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan” 38 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla.

47. Mielestäni ei voida.

48. Myönnän, että direktiivin 2013/32 38 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuodossa ei anneta juurikaan ohjeita ilmaisun ”hakijan ja asianomaisen kolmannen maan välillä [oleva] yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan” merkityksen osalta. Johdanto-osan 44 perustelukappaleessa viitataan määritelmään, joka on annettava kansallisessa lainsäädännössä.

49. Huomaatan kuitenkin yhteyden käsitteen välittömän asiayhteyden tarkastelun osalta, että direktiivin 2013/32 38 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus hyväksyä säännöt, joiden mukaan tämän yhteyden on oltava olemassa, ja säätää menettelystä tietyn hakijan tilanteen arvioimiseksi. Jos pelkän kauttakulun katsottaisiin riittävän tällaisen yhteyden toteamiseksi, miksi olisi annettu yksityiskohtaiset vaatimukset periaatteista, säännöistä tai takeista?

50. Totean 38 artiklan 2 kohdan a alakohdan laajemman asiayhteyden osalta, että turvallisen kolmannen maan käsite on yksi kolmesta maiden ryhmästä (yhdessä toisen jäsenvaltion ja ensimmäisen turvapaikkamaan kanssa), jonne hakija voidaan ohjata hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tutkimista varten. Näiden käsitteiden nojalla jäsenvaltioiden viranomaiset, jotka ovat vastaanottaneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, voivat toisin sanoen siirtää hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen tutkimista koskevan vastuun toiselle valtiolle.

¹² Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 137, nro 2545 (1954)) ja joka tuli voimaan 22.4.1954. Sitä on täydennetty ja muutettu pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tehtiin New Yorkissa 31.1.1967 ja joka tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus).

51. Tämä on ensinnäkin poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan lähtökohtaisesti kaikki hakemukset on tutkittava.¹³ Kuten mitä tahansa poikkeusta, sitä on tulkittava suppeasti.¹⁴

52. Kolmeen ryhmään kuuluvat maat eivät ole *mitä tahansa muita* valtioita vaan valtioita, joissa annetaan erityiset takeet, joiden antaminen voidaan joko olettaa (jäsenvaltioiden osalta)¹⁵ tai tarkistaa erityisten sääntöjen mukaisesti. Ottaen huomioon direktiivin 2013/32 38 artiklan 2 kohdassa käyttöön otetut varsin yksityiskohtaiset menettelysäännöt katson, että jos lainsäätäjä olisi halunnut määritellä yhteyden, joka on turvallisen kolmannen maan käsitteen olennainen osatekijä, viittaamalla pelkkään kauttakulkuun, tällainen aikomus olisi selkeästi esitetty. Jos asia olisi näin, nykyiset yksityiskohtaiset menettelysäännöt olisivat täysin tarpeettomia.

53. Direktiivin 38 artiklan 2 kohdan c alakohdan viimeisessä virkkeessä säädetään kolmanneksi, että hakijalla on oltava mahdollisuus ”riitauttaa – – hakijan ja kolmannen maan välinen yhteys”. Jotta tällä oikeudella olisi mitään merkitystä, kyseisen yhteyden täytyy merkitä jotain muuta kuin pelkkää kauttakulkua, koska muuten keskustelu rajoittuisi siihen, minkälaista kauttakulkua pidetään ratkaisevana – onko merkityksellisen yhteyden luomiseksi pidettävä riittävänä kauttakulkua jalan, autolla, bussilla tai lentokoneella ja esimerkiksi 20 minuutin välilaskua, jonka aikana mahdollinen hakija olisi voinut ottaa yhteyttä kyseisen maan viranomaisiin.

54. Turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohdan turvallisen kauttakulkumaan käsitteen osalta voidaan esittää vielä yksi näkökohta eli ”riittävää suojelua” koskeva vaatimus.

55. Kuten on jo todettu, toisin kuin ensimmäisen turvapaikkamaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteessä turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f kohdassa ei nimenomaisesti edellytetä, että turvallisissa kauttakulkumaissa taataan palauttamiskiellon periaate, jonka noudattamista edellytetään Geneven yleissopimuksessa ja siten loogisesti myös unionin oikeudessa.¹⁶

56. Turvallisen kauttakulkumaan peruste, sellaisena kuin se määritellään kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä, lieventää näin ollen sovellettavia vaatimuksia kahdessa suhteessa: sen yhteyden vahvuuden osalta, jonka on oltava olemassa hakijan ja kyseisen kolmannen maan välillä, ja sen suojelun tason osalta, joka tämän maan on tarjottava. Mielestäni molemmista näistä syistä turvapaikkalain 51 §:n 2 momentin f alakohdan turvallisen kauttakulkumaan perusteen ei voida katsoa vastaavan direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa mainittua turvallisen kolmannen maan käsitettävää.

57. Tähän päätelmään ei vaikuta se, että Euroopan komission äskettäisessä ehdotuksessa turvapaikkamenettelyä koskevaksi asetukseksi,¹⁷ jolla direktiivi 2013/32 korvattaisiin, turvallisen kolmannen maan käsitettä koskevan 45 artiklan 3 kohdan a alakohdan luonnoksessa esitetään, että ”määrittävän viranomaisen on katsottava kolmannen maan olevan turvallinen kolmas maa tietyn hakijan kannalta hakemuksen yksilöllisen tutkinnan jälkeen ainoastaan, jos se on vakuuttunut kyseisen kolmannen maan turvallisuudesta tietylle hakijalle 1 kohdassa vahvistettujen perusteiden mukaisesti ja se on todennut, että: a) hakijan ja kyseisen kolmannen maan välillä on yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan, *myös siksi, että hakija on kulkenut kyseisen kolmannen maan kautta, joka on maantieteellisesti lähellä* hakijan alkuperämaata – –”.¹⁸

13 Ks. alaviite 5.

14 Ks. myös julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, 78 kohta), joka koski direktiiviä 2013/32 edeltänyttä säädöstä.

15 Tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym. (C-297/17, C-318/17, C319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 Geneven yleissopimuksen 33 artikla. Ks. SEUT 78 artiklan 1 kohta ja direktiivin 2011/95 21 artikla.

17 Ehdotus asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (COM(2016) 467).

18 Kursivointi tässä.

58. Tämä teksti on ensinnäkin ainoastaan lainsäädäntöehdotus. Se ei (vielä) ole unionin oikeuden sitova toimi.

59. Ottaen toiseksi huomioon turvallisen kolmannen maan käsitettä koskevan tekstiluonnoksen sisältö tehtyä ehdotusta voidaan tuskin pitää asiaa koskevan nykyisen oikeuden selvennyksenä tai kodifiointina. Jos se hyväksytään, se merkitsisi pikemminkin oikeudellisen järjestelmän selvää muutosta – minkä komissio myönsi istunnossa.

60. Se, että ehdotetussa versiossa pohditaan merkittävää muutosta, joka merkitsee muutakin kuin olemassa olevan käsitteen pelkkää selventämistä, vaikuttaa kolmanneksi herättäneen keskustelua lainsäädäntömenettelyssä, jossa on esitetty epäilyksiä siitä, sopiiko komission ehdotus turvallisen kolmannen maan käsitteen taustalla olevaan yleiseen logiikkaan.

61. Huomautan, että Euroopan parlamentin asiaa käsittelevä komitea on tältä osin ehdottanut edellä mainitun tekstiluonnoksen muuttamista seuraavasti: ”a) hakijan ja kyseisen kolmannen maan välillä on riittävä yhteys, jonka perusteella hakijan olisi kohtuullista matkustaa tähän maahan; tämä merkitsee edeltävää asumista tai oleskelua tässä maassa, kun tämän asumisen tai oleskelun kesto ja luonne huomioon ottaen hakijan voidaan kohtuudella olettaa hakevan suojelua tässä maassa, ja on syytä katsoa, että hakija otetaan takaisin tähän maahan; – –”.¹⁹

62. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) katsoo vastaavasti, että turvallisen kolmannen maan käsitettä ei pitäisi määritellä komission ehdotuksessa esitetyllä tavalla.²⁰ UNHCR toteaa, että vaikka ”kansainvälisessä oikeudessa ei edellytetä merkityksellisen linkin tai yhteyden olemassaoloa, UNHCR on vakiintuneesti puoltanut tällaisen merkityksellisen yhteyden olemassaoloa, jonka nojalla henkilön olisi järkevää pyytää turvapaikkaa pysyvästi toisessa valtiossa”.²¹ Se esittää edelleen, että ”minkä tahansa oleskelun keston ja luonteen sekä perheeseen tai muihin läheisiin siteisiin perustuvan yhteyden huomioon ottaminen edistää palaamisen tai siirron onnistumisen mahdollisuuksia sekä kyseisen henkilön että kolmannen maan näkökulmasta. Tämä vähentää sellaisenaan laittoman edelleen siirtymisen riskiä, estää tilanteiden, jossa henkilö kiertää jäsenvaltiosta toiseen (orbit situations), syntymistä ja edistää kansainvälistä yhteistyötä ja vastuunjakoa”.²²

63. Näkemys, jonka mukaan tällaisen yhteyden voidaan katsoa olevan olemassa, kun hakijalla on tiettyjä siteitä, mutta kyse on selvästi muustakin kuin pelkästä kauttakulusta, ilmenee myös aikaisemmista kannanotoista, jotka UNCHR on hyväksynyt tässä asiassa.²³

64. Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole esittää mielipiteitä säädösluonnoksista. Jos turvallisen kolmannen maan käsitteellä on kuitenkin katsottava olevan mitään itsenäistä merkitystä, tämän käsitteen tulkinta ei voi johtaa hakijoiden lähes automaattiseen maastapoistamiseen niihin maihin, joiden kautta he ovat matkustaneet, mikä aiheuttaisi dominovaikutuksen, jolloin tietyn hakemuksen perusteita ei koskaan tutkittaisi missään.²⁴

19 Kertomus ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta, kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta, 22.5.2018 (COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)).

20 UNHCR:n kommentit Euroopan komission ehdotukseen turvapaikkamenettelyä koskevaksi asetukseksi (COM(2016)0467), huhtikuu 2019. Kuten unionin tuomioistuin totesi direktiivin 2011/95 yhteydessä, ”[UNHCR:n] antamat asiakirjat ovat erityisen merkityksellisiä, kun otetaan huomioon tehtävä, joka pakolaisasiain päävaltuutetulle on osoitettu Geneven yleissopimuksessa”. Tuomio 23.5.2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 30.5.2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 UNHCR:n kommentit Euroopan komission ehdotukseen turvapaikkamenettelyä koskevaksi asetukseksi (COM(2016) 467), huhtikuu 2019, s. 42.

22 Ibidem.

23 Ks. esim. UNCHR, *Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries*, huhtikuu 2018, ja *Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers*, toukokuu 2013.

24 Ks. myös direktiivin 2013/32 johdanto-osan 44 perustelukappale, jossa varoitetaan hakijoiden edelleen liikkumisesta (jolloin kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt liikkuvat maasta, johon he ensiksi saapuivat, hakeakseen suojelua toisessa maassa).

65. Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen välipäätelmäni on näin ollen, että direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohta on esteenä jäsenvaltion kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hakemus on jätettävä tutkimatta, kun hakija on saapunut kyseiseen jäsenvaltioon sellaisen kolmannen maan kautta, jossa häneen ei ole kohdistunut vainoa tai vakavan haitan vaaraa tai jossa on taattu riittävä suoja.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys: kahdeksan vuorokauden määräajan riittävyys

66. Kansallinen tuomioistuin tiedusteleo toisella kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohta, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja)²⁵ 47 artiklan valossa, esteenä lainsäädännölle, jossa tuomioistuimelle on asetettu kahdeksan vuorokauden pakottava määräaika sellaisia hallintopäätöksiä, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta, koskevan tutkinnan päätökseen saamiseksi.

67. Tarkastelen määräaikoja, joita sovelletaan tuomioistuinten kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa suorittamaan tutkintaan, koskevaa kysymystä yleisesti rinnakkaisessa ratkaisuehdotuksessani PG, joka on annettu samana päivänä kuin tämä ratkaisuehdotus. Mielestäni näkemykset, jotka ratkaisuehdotuksessa PG on esitetty 60 vuorokauden määräajan osalta, jota sovelletaan kansainvälistä suojelua koskevien päätösten perusteiden tutkimiseen, ovat vastaavasti sovellettavissa – monissa tapauksissa jopa a fortiori – kahdeksan vuorokauden määräajan osalta, joka koskee tutkimatta jättämistä koskevia päätöksiä.

68. Keskityn tässä ratkaisuehdotuksessa näin ollen ainoastaan seikkoihin, jotka erottavat käsiteltävän asian ja asian PG, ja viittaan muilta osin ratkaisuehdotuksessa PG esittämäni arviointiin. Korostan erityisesti, että tutkimista koskevia vaatimuksia ei voida ”lieventää” silloinkaan, kun päätös, jossa sovelletaan yhtä tutkimatta jättämisen perustetta, on tehty erityisessä kiireellisessä menettelyssä (1). Katson näin ollen tämän seikan ja samankaltaisten rakenteellisten näkökohtien perusteella, jotka on esitetty asiassa PG, että mikäli kansallinen tuomioistuin toteaa, että kahdeksan vuorokauden määräajan vuoksi ex nunc -tutkimista on mahdotonta saattaa pääasiassa kaikilta osin päätökseen siten, että taataan samalla erityisesti direktiiviin 2013/32 perustuvat hakijan oikeudet, tämän tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta merkityksellistä kansallisen oikeuden säännöstä ja saatettava tuomioistuimen tutkinta päätökseen mahdollisimman nopeasti määräajan päättymisen jälkeen (2).

1. Tutkimatta jättämistä koskevan tutkinnan (rajoitetut) erityispiirteet

69. Kansallinen tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyynnössään, että useissa tapauksissa kahdeksan vuorokauden määräaika on mahdotonta tai hyvin vaikea noudattaa. Tämä määräaika ei anna tuomioistuimelle mahdollisuutta selvittää tosiseikkoja riittävän kattavasti. Se johtaa siten tyhjentävää tarkastelua koskevan vaatimuksen noudattamatta jättämiseen. Menettelyn päätökseen saattaminen kyseisessä määräajassa on erityisen vaikeaa tutkimatta jätettyjen hakemusten osalta, koska todistustaakka on lähes yksinomaan hakijoilla, jotka ovat jo haavoittuvassa asemassa. Kansallinen tuomioistuin korostaa myös sitä, että sen ratkaisuun ei voida hakea muutosta.

70. Asianosaiset ja muut osapuolet ovat esittäneet kirjallisissa huomautuksissaan toisistaan poikkeavia näkemyksiä siitä, onko kahdeksan vuorokauden määräaika pidettävä riittävänä.

²⁵ Kansallinen tuomioistuin viittaa toisessa kysymyksessään direktiivin 2013/32 31 artiklaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaan. Ottaen huomioon asian tosiseikat (tuomioistuimessa käsiteltävä asia) ja se, ettei unioni ole liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen, tulkitseen, että tällä kysymyksellä viitataan kuitenkin direktiivin 2013/32 46 artiklaan (joka koskee tuomioistuimen tutkintaa) 31 artiklan (joka koskee hallinnollista tutkintaa) sijasta ja perusoikeuskirjan 47 artiklaan, luettuna sen 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkityksellisten määräysten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.

71. Valittaja on kansallisen tuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että kyseisen määräajan noudattaminen on käytännössä mahdotonta. Hän huomauttaa, että pääasiassa kyseessä oleva hakemus käsiteltiin kriisitilanteissa sovellettavien erityissääntöjen mukaisesti ja että menettelyyn liittyvät muut näkökohdat tekivät hakijoiden oikeuksien toteuttamisen vaikeaksi. Valittaja viittaa valituksen tekemiselle asetettuun kolmen vuorokauden määräaikaan ja siihen, että on käytännössä mahdotonta päästä tuomioistuimen kuultavaksi, koska tällainen kuuleminen on suoritettava kauttakulkualueilla televiestintävälineillä, joita tuomioistuimella ei ole käytettävissään. Valittaja korostaa edelleen, että muutoksenhauulla hallintopäätöksiin ei ole lykkäävää vaikutusta, ellei sitä ole haettu, mikä on vaikeaa ilman oikeudellista apua. Hän huomauttaa myös, että hakija tarvitsee riittävästi aikaa tosiseikkojen esittämistä varten ja että koko maassa saattaa olla vain yksi tulkki tiettyjen kielten osalta. Hän toteaa myös, että tuomioistuimen täytyy varmistaa, etteivät kielteinen päätös ja hakijan maastapoistaminen johda Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan loukkaamiseen. Hän katsoo, että vaikka kyseinen määräaika ei sellaisenaan ole ristiriidassa tehokasta oikeussuojaa koskevan edellytyksen kanssa, tällainen ristiriita seuraa siitä, että tätä määräaika ei voida pidentää.

72. Unkarin hallituksen mukaan yhteisten sääntöjen puuttuessa jäsenvaltiot voivat säätää sovellettavista määräajoista prosessiautonomian periaatteen mukaisesti. Yleisenä tavoitteena on hakemusten nopea käsittely. Käsiteltävän asian kaltaisten asioiden nopea käsittely mahdollistaa lisäksi sen, että tuomioistuimet voivat keskittyä enemmän sellaisten asioiden käsittelyyn, joiden perusteet on tutkittava. Tämä hallitus katsoo, että kyseinen määräaika on kohtuullinen, koska tutkimisen edellytyksiä koskevissa asioissa ei käsitellä perusteita eivätkä käsiteltävät kysymykset edellytä kattavien todisteiden esittämistä.

73. Komissio huomauttaa, että koska direktiivissä 2013/32 ei ole määräaikoja koskevia yhteisiä sääntöjä, asia kuuluu jäsenvaltioiden prosessiautonomian piiriin. Se katsoo tässä yhteydessä, että tehokkuutta koskevaa vaatimusta ei ole noudatettu, koska kyseinen määräaika ei mahdollista henkilökohtaisten olosuhteiden huomioon ottamista. Komissio viittaa erityisesti nykyisen direktiivin 2013/32 korvaamiseksi antamansa asetusehdotuksen²⁶ 55 artiklan luonnokseen, jossa se ehdottaa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa kahden kuukauden määräaika voidaan pidentää kolmen kuukauden lisäajalla. Komissio katsoo tämän ehdotuksen valossa, ettei kahdeksan vuorokauden määräaika ole riittävä.

74. Vaikuttaa ensinnäkin siltä, että kahdeksan vuorokauden määräajalla on sama prosessuaalinen luonne kuin asiassa PG kyseessä olevalla 60 vuorokauden määräajalla.²⁷

75. Kyseinen määräaika on toiseksi eripituinen ja selvästi lyhyempi kuin asiassa PG kyseessä oleva 60 vuorokauden määräaika. Tämä ero ei sellaisenaan ole ongelmallinen niiden täsmällisestä pituudesta riippumatta. Unionin tuomioistuin on todennut samankaltaisessa asiayhteydessä, että jäsenvaltiot voivat säätää erilaisista määräajoista, joiden kuluessa hakijan on nostettava kanne, riippuen siitä, onko tiettyntyyppinen päätös tehty tavanomaisessa vai nopeutetussa menettelyssä.²⁸

76. Tätä toteamusta voidaan soveltaa mutatis mutandis mahdollisiin eroihin määräajoissa, joiden kuluessa tuomioistuimen on saatettava asian tutkiminen päätökseen, riippuen siitä, tutkiiko tuomioistuin hallintoelimen arvioinnin perusteet vai pelkästään tutkimatta jättämisen edellytykset. Kaikki asiat eivät tosiaankaan ole samanlaisia.

²⁶ COM(2016)0467. Vireillä menettelyssä 2016/0224(COD).

²⁷ Ks. lisäksi ratkaisuehdotuksessani PG esittämäni selvennykset, 43–47 kohta.

²⁸ Unionin tuomioistuin katsoi, että tarkoituksena saattaa olla tutkimatta jätettävien turvapaikkahakemusten nopeampi käsittely, jotta ”voidaan käsitellä tehokkaammin sellaisten henkilöiden tekemät hakemukset, joille voidaan perustellusti myöntää pakolaisasema”. Tuomio 28.7.2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, 65–66 kohta).

77. Kenties tärkein seikka käsiteltävän asian yhteydessä on kolmanneksi se, että unionin tuomioistuin on katsonut, että lainsäätäjä on pyrkinyt säätäessään tutkimatta jättämisen perusteista ”keventämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuutta”.²⁹ Unionin tuomioistuin on katsonut myös, ”– ettei tutkinnan, joka tuomioistuimella on velvollisuus suorittaa [direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan mukaisesti] kaikilta osin ja ex nunc, tarvitse välttämättä kohdistua kansainvälisen suojelun tarvetta koskevaan asiakysymykseen vaan se voi siis kohdistua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin, jos se on kansallisen oikeuden mukaan mahdollista direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan mukaisesti”.³⁰

78. Voidaan olla yksimielisiä siitä, ettei hallinnollisten päätösten tarkastelu ehkä edellytä perusteiden tutkimista kaikilta osin, jos riitautus koskee erityisesti sitä, onko hakemus otettava tutkittavaksi. On kuitenkin aivan toinen asia ehdottaa, ettei tällaisessa tapauksessa enää sovelleta tutkimista koskevia vaatimuksia ja hakijoiden prosessuaalisia oikeuksia direktiivin 2013/32 mukaisesti.

79. Kun on kyse hakijan oikeudesta saada asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi tämän direktiivin 46 artiklassa tarkoitetulla tavalla, hakijoilla on näin ollen lähtökohtaisesti samat oikeudet riippumatta siitä, tutkitaanko heidän hakemuksensa tutkittavaksi ottamisen edellytysten vai perusteiden osalta.³¹ Jollei direktiivin 2013/32 erityisistä säännöksistä muuta johdu, ainoa asia, joka tältä osin muuttuu, on tämän tutkimisen kohde, ei sen laatu.

2. Oikeuksiin perustuva lähestymistapa määräajan riittävyyden arvioimiseen

80. Kuten olen esittänyt ratkaisuehdotuksessani PG,³² kahdeksan vuorokauden määräaika on tarkasteltava tutkimista koskevien vaatimusten ja hakijoille unionin oikeuden mukaisesti kuuluvien erityisten prosessuaalisten oikeuksien yhteydessä.

81. Käsiteltävässä asiassa valittaja esittää, että kyseistä määräaika on arvioitava koko menettelyn yhteydessä. Hän korostaa erityisesti kolmen vuorokauden määräaika, jonka kuluessa hakijoiden on tehtävä valitus tuomioistuimeen kauttakulkualueella. Tämänkin seikka rajoittaa hänen mielestään edelleen mahdollisuutta saada oikeudellista apua tai päästä henkilökohtaisesti tuomioistuimen kuultavaksi. Tätä ei käytännössä koskaan tapahdu, koska tuomioistuimella ei ole käytettävissään tarvittavia viestintävälineitä.

82. Vaikka näiden seikkojen arvioiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä, on selvää, että tällaiset olosuhteet, joissa hakijan tapauksessa ei sovelleta vain yhtä vaan ilmeisesti useita tiukkoja määräaikoja, vaikuttaa väistämättä tuomioistuimelle esitetyn aineiston laatuun, mikä puolestaan vaikuttaa työhön tuomioistuimessa,³³ joka on kuitenkin velvollinen suorittamaan ex nunc -tutkinnan kaikilta osin.³⁴

29 Tuomio 17.3.2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, 43 kohta).

30 Tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 115 kohta).

31 Ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 115 kohta).

32 Ks. ratkaisuehdotus PG, 59–63 kohta.

33 Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.2.2012, I.M. v. Ranska, (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, 155 kohta).

34 Ks. tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 115 kohta).

83. Hakijoille on lisäksi annettava mahdollisuus kiistää ensimmäisen turvapaikkamaan tai turvallisen kolmannen maan käsitteiden soveltaminen heidän henkilökohtaisiin tilanteisiinsa,³⁵ mikä merkitsee sitä, että näiden käsitteiden soveltaminen on aina arvioitava tapauskohtaisesti hakijan henkilökohtaisen tilanteen valossa.

84. Lopuksi kansallinen tuomioistuin ei käsiteltävässä asiassa mainitse neljänneksi, onko mitään erityisesti direktiivin 2013/32 12 artiklan 1 kohdan b–e alakohdassa, luettuna yhdessä sen 12 artiklan 2 kohdan kanssa, tai saman direktiivin 20, 22, 24 tai 25 artiklassa taatuista oikeuksista loukattu kyseisen määräajan vuoksi.³⁶

85. Kaikkien näiden seikkojen perusteella ehdotan, että toiseen käsiteltävässä asiassa esitettyyn kysymykseen vastataan samankaltaisella tavalla kuin asiassa PG: mikäli kansallinen tuomioistuin toteaa näiden seikkojen valossa, että vaaditun tutkinnan suorittaminen säädettyssä määräajassa on mahdotonta siten, että samalla noudatetaan hakijan unionin oikeudessa taattuja oikeuksia, tämän tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta kansallisen oikeuden merkityksellistä säännöstä ja saatettava tutkinta päätökseen mahdollisimman nopeasti määräajan päättymisen jälkeen.³⁷

86. On kuitenkin lisättävä, että asian PG osalta voitaisiin tietyissä olosuhteissa (kuten silloin, kun kyseisen tuomioistuimen tai tuomarin asialuettelo on lyhyt ja tuomioistuimella on käytettävissään kaikki tarvittavat tekniset välineet) pohtia 60 vuorokauden määräajan riittävyyttä.³⁸ Kahdeksan vuorokauden määräajan riittävyydestä on sitä vastoin vakavampia epäilyksiä, vaikka tuomarin täytyy ”ainoastaan” tutkia määrittävän viranomaisen suorittama arviointi yhden viidestä tutkimatta jättämisen perusteesta osalta.

87. Pelkkä asian kirjaaminen tuomioistuimessa vie aikaa, minkä jälkeen tuomari tarvitsee aikaa asiakirja-aineistoon tutustumiseksi ja tarvittavien määräysten – kuten tarvittaessa oikeudellisen avun turvaamista ja kääntämistä koskevien määräysten – antamiseksi, tarvittaessa kuulemisen järjestämiseksi sekä tarvittavien tietojen hankkimiseksi merkityksellisistä kolmansista maista ja hakijan henkilökohtaisesta tilanteesta. Vaikka en mitenkään epäile hyvin johdettujen tuomioistuinmenettelyjen tehokkuutta, kaiken tämän hoitaminen sitä seuraavan asian vaatimusten mukaisen tutkimisen – ja tietysti lukuisten muiden vireillä olevien rinnakkaisten asioiden – kanssa kahdeksassa vuorokaudessa riittäisi aiheuttamaan alemmuuskompleksin jopa tuomari Herkuleelle.

88. Edellä esitetyn perusteella toinen välipäätelmäni on, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko kansallisessa lainsäädännössä tutkimiselle asetettu määräaika riittävä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa, ottaen huomioon velvollisuutensa suorittaa ex nunc -tutkiminen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, siten, että samalla turvataan hakijan oikeudet, sellaisina kuin ne on määritelty erityisesti direktiivissä 2013/32. Mikäli kansallinen tuomioistuin katsoo, ettei näitä oikeuksia voida turvata asian erityisten olosuhteiden valossa tai yleisten edellytysten puitteissa, joissa tämän

35 Ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen osalta direktiivin 2013/32 35 artiklan viimeisessä virkkeessä todetaan, että ”hakijalla on oltava mahdollisuus riitauttaa ensimmäisen turvapaikkamaan käsitteen soveltaminen hänen henkilökohtaiseen tilanteeseensa”. Turvallisen kolmannen maan käsitteen osalta direktiivin 2013/32 38 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava ”kansainvälisen oikeuden mukaiset säännöt, joiden nojalla voidaan yksilöllisesti tutkia, onko asianomainen kolmas maa turvallinen tietyn hakijan kannalta ja joiden nojalla hakija voi vähintään kiistää turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen sillä perusteella, että asianomainen kolmas maa ei ole turvallinen hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan. Hakijalla on myös oltava mahdollisuus riitauttaa a alakohdassa tarkoitettu hakijan ja kolmannen maan välinen yhteys”.

36 Ks. ratkaisuehdotukseni PG, 64 kohta.

37 Ratkaisuehdotuksen PG 71 kohdassa esitetyt selvennykset soveltuvat luonnollisesti myös tässä yhteydessä. Sekä direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdalla että perusoikeuskirjan 47 artiklalla on välitön oikeusvaikutus. Ks. tuomio 29.7.2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, 56 ja 73 kohta) tai (perusoikeuskirjan 47 artiklan osalta) tuomio 17.4.2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, 78 kohta) ja tuomio 19.11.2019, A. K. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitajaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 162 kohta).

38 Ks. ratkaisuehdotukseni PG, 65–69 kohta.

tuomioistuimen on suoritettava tehtävänsä – kuten silloin, kun erityisen suuri määrä hakemuksia tehdään samanaikaisesti –, tämän tuomioistuimen on jätettävä tarvittaessa noudattamatta sovellettavaa määräaikaa ja saatettava tutkinta päätökseen mahdollisimman nopeasti tämän määräajan päättymisen jälkeen.

V Ratkaisuehdotus

89. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 33 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hakemus on jätettävä tutkimatta, kun hakija on saapunut kyseiseen jäsenvaltioon sellaisen kolmannen maan kautta, jossa häneen ei ole kohdistunut vainoa tai vakavan haitan vaaraa tai jossa on taattu riittävä suoja.
- 2) Direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohtaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko kansallisessa lainsäädännössä tutkimiselle asetettu määräaika riittävä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa, ottaen huomioon velvollisuutensa suorittaa ex nunc -tutkiminen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, siten, että samalla turvataan hakijan oikeudet, sellaisina kuin ne on määritelty erityisesti direktiivissä 2013/32. Mikäli kansallinen tuomioistuin katsoo, ettei näitä oikeuksia voida turvata asian erityisten olosuhteiden valossa tai yleisten edellytysten puitteissa, joissa tämän tuomioistuimen on suoritettava tehtävänsä – kuten silloin, kun erityisen suuri määrä hakemuksia tehdään samanaikaisesti –, tämän tuomioistuimen on jätettävä tarvittaessa noudattamatta sovellettavaa määräaikaa ja saatettava tutkinta päätökseen mahdollisimman nopeasti tämän määräajan päättymisen jälkeen.