



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
8 päivänä kesäkuuta 2017¹

Asia C-490/16

A.S.

vastaan

Slovenian tasavalta

(Ennakkoratkaisupyyntö – Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Slovenian tasavallan ylin tuomioistuin))

ja

Asia C-646/16

Jafari

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof Wien (ylin hallintotuomioistuin, Wien, Itävalta))

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Rajat, turvapaikka ja maahanmuutto – Kolmannen maan kansalaisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen – Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet – Asetuksen (EU) N:o 604/2013 12, 13 ja 14 artiklan tulkinta – Asetuksen (EY) N:o 562/2006 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan tulkinta

Johdanto

1. Jos katsotaan Euroopan karttaa ja asetetaan sen päälle Euroopan unionin kartta, johon merkitään huolellisesti Euroopan unionin ulkorajat, tiettyjä ilmiselviä tosiseikkoja nousee esille. Yhdeksällä unionin jäsenvaltiolla on yhdessä erittäin pitkä maaraja idässä.² Siirryttäessä Balkanille maantiede – kuten historiakin – muuttuu melko monimutkaiseksi.³ Olennainen seikka, jota on syytä korostaa, on se, että Turkista johtaa suora ”maasilta” Euroopan unioniin. Euroopan unionin alueen eteläpuolella on Välimeri – joka on mahdollista ylittää improvisoidulla aluksella, jos olosuhteet kotimaassa ovat

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Pohjoisesta etelään: Suomi, Viro, Latvia, Liettua, Puola, Slovakia, Unkari, Bulgaria ja Romania. Venäjälle kuuluvaa Kaliningradin erillisaluetta (Kaliningrad Oblast) ympäröivät Puola, Liettua ja Itämeri.

³ Kroatialla on rajat paitsi unionin jäsenvaltioiden Slovenian ja Unkarin kanssa myös ulkorajat Bosnia ja Hertsegovinan, Serbian ja Montenegron kanssa. Kreikalla on unionin sisäraja Bulgarian kanssa ja ulkorajat Albanian, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian ja Turkin kanssa.

riittävän kamalat, niin että ihmiset uskaltavat tähän vaaralliseen uhkayritykseen. Lähimmistä ylityspaikoista rantaudutaan Kreikkaan, Maltalle tai Italiaan – tai aivan Välimeren länsipäässä Espanjaan. Unionin itä- ja kaakkoisrajoilla muuttoliike on siten mahdollista maateitse,⁴ kun taas etelärajalla potentiaalinen muuttoliike tapahtuu Välimeren yli.

2. Euroopan unionin länsireuna on huomattavasti hankalampi muuttoliikkeen kannalta. Ensinnäkin koko unionin alue rajautuu lännessä Atlantin valtameren. Pohjoiseen päin mentäessä on lisää merta – Irlanninmeri, Englannin kanaali ja Pohjanmeri;⁵ Skagerrak,⁶ Kattegat ja Itämeri.⁷ Ruotsin etelärajan muodostaa Itämeri, minkä lisäksi sillä on maaraja pohjoisessa naapurinsa, Norjan, kanssa. Suomella on sekä meri-⁸ että maarajoja.⁹ Lännessä ja pohjoisessa maantiede ja ilmasto yhdessä vaikeuttavat siten muuttoliikettä merkittävästi.

3. Dublin-järjestelmä¹⁰ ei perustu edellä kuvaamaani Euroopan karttaan. Siinä pikemminkin epäsuorasti oletetaan, että kaikki kansainvälistä suojelua hakevat saapuvat lentoteitse. Jos he tekisivät niin, olisi teoriassa lähestulkoon yhdenvertainen mahdollisuus, että kuhunkin 28 jäsenvaltioon saapuisi (hyvin karkeasti ottaen) sama määrä hakijoita.¹¹ Tätä taustaa vasten käyttöön otettu järjestelmä on varsin järkevä.

4. Toinen Dublin-järjestelmän keskeinen osatekijä on se, että siinä keskitytään yksittäiseen kansainvälistä suojelua hakevaan henkilöön. Tätä yksittäistä hakijaa (sellaisena kuin se määrittellään Dublin III -asetuksen 2 artiklan c alakohdassa) arvioidaan III luvussa esitettyjen perusteiden avulla sen määrittämiseksi, mikä jäsenvaltio on vastuussa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelystä. Koko asetus on laadittu yksilöä silmällä pitäen. Se on ilmiselvästi oikein ja soveliaista. Suojelua hakevat yksittäiset ihmiset eivät ole tilastoja; heitä on kohdeltava inhimillisesti ja heidän perusoikeuksiaan kunnioittaen. Normaalitytanteessa Dublin III -asetuksessa vahvistetun lähestymistavan toteuttaminen voi edellyttää eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä hallinnollista yhteensovittamista ja yhteistyötä, mutta se ei merkitse olennaisia tai ylipääsemättömiä vaikeuksia.

5. Syyskuun 2015 ja maaliskuun 2016 välisenä aikana tilanne oli kaikkea muuta kuin normaali.

4 Geneven yleissopimuksessa (ks. jäljempänä 19 kohta) määrittellään pakolaiset konfliktia tai vainoa pakeneviksi henkilöiksi; pakolaisen käsitettä käytetään myös laajassa merkityksessä henkilöistä, joita virtaa konfliktimaasta tai -alueelta, ennen kuin heillä on ollut mahdollisuus virallisesti hakea ja saada pakolaisasemaa. Maahanmuutto on käsitteenä hyvin erilainen. Kansainvälisellä tasolla ei ole käytössä yleisesti hyväksyttyä siirtolainen-sanana määritelmää. Tämän käsitteen ymmärretään yleensä käsittävän kaikki tapaukset, joissa kyseinen yksilö on tehnyt päätöksen siirtyä toiseen maahan "henkilökohtaisista mukavuussyistä" eikä ulkoinen pakottava tekijä ole vaikuttanut päätökseen. Tämä on "siirtolaisten" ja "pakolaisten" ratkaiseva ero. Ilmausta "siirtolainen" käytetään usein lehdistössä niin kutsutuista taloudellisista siirtolaisista – henkilöistä, jotka lähtevät alkuperämaastaan pelkäämään taloudellisista syistä, jotka eivät liity pakolaisen käsitteeseen, pyrkimyksenään parantaa aineellista elämänlaatuaan; ks. International office for Migrationin sanasto ja Euroopan muuttoliikeverkoston sanasto samoin kuin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (jäljempänä UNHCR) 11.7.2016 antama lausunto "Refugee" or 'migrant' – which is right?".

5 Jotka sijaitsevat seuraavien välillä (järjestyksessä): Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta; Yhdistynyt kuningaskunta sekä Ranska ja Belgia; Yhdistynyt kuningaskunta sekä Alankomaat ja Saksa.

6 Skagerrak erottaa Tanskan ETA-naapuristaan Norjasta.

7 Kattegat ja Itämeri erottavat Tanskan ja Saksan Ruotsista.

8 Itämeri, Pohjanlahti ja Suomenlahti.

9 Suomen maarajat ovat Ruotsin (myös unionin jäsenvaltio), Norjan (ETA-valtio) ja Venäjän (kolmas maa) kanssa.

10 Käytän tätä käsitettä kuvaamaan useita oikeudellisia välineitä. Ensin oli Dublinin yleissopimus (jollekin Euroopan yhteisön jäsenmaalle jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehty yleissopimus; EYVL 1997, C 254, s. 1). Jäsenvaltiot allekirjoittivat yleissopimuksen Dublinissa 15.6.1990. Yleissopimus tuli voimaan 1.9.1997 alkuperäisten 12 allekirjoittajan osalta, 1.10.1997 Itävallan tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan osalta sekä 1.1.1998 Suomen tasavallan osalta. Se korvattiin niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 343/2003 (EUVL 2003, L 50, s. 1; jäljempänä Dublin II -asetus). Nykyisin voimassa oleva versio on 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), jolla korvattiin Dublin II -asetus.

11 Huomautan, että käytännössä se, mitkä lentoyhtiöt voivat liikennöidä helposti mihinkin jäsenvaltioihin mistäkin kohteesta, vaikuttaa osaltaan siihen, mikä on jäsenvaltio, johon lentoteitse saapuva kansainvälistä suojelua hakeva henkilö ensimmäisenä laskeutuu.

6. Euroopan komission varapuheenjohtaja kuvasi äkillisen, valtavan Euroopan unioniin suuntautuvan muuttoliikkeen perussyitä seuraavasti:

”On olemassa maanpäällinen helveti. Sen nimi on Syyria. On ymmärrettävää, että miljoonat ihmiset yrittävät paeta tuosta helvetistä. On niin ikään ymmärrettävää, että he yrittävät jäädä mahdollisimman lähelle kotejaan. Ja on päivänselvää, että he yrittävät löytää turvallisen paikan jostain muualta, jos se ei toimi. – – Yhä useammat ihmiset pakenevat. Tilanne naapurimaissa ei anna juurikaan tai toisinaan lainkaan toivoa. Ihmiset etsivät siten turvapaikkaa Euroopasta [Turkin kautta, jossa itsessään on yli kaksi miljoonaa pakolaista]. Ongelma ei ratkea itsestään. Pakolaistulva ei lopu niin kauan kuin sota jatkuu. Tämän konfliktin lopettamiseksi on tehtävä paljon työtä, ja koko maailman on oltava siinä mukana. Tällä välin meidän on pyrittävä kaikin tavoin hallitsemaan pakolaistulvaa, tarjoamaan ihmisille turvallinen olinpaikka alueella, EU:ssa ja muualla maailmassa.”¹²

7. Erittäin suuri määrä syyrialaisia siirtymään joutuneita henkilöitä liittyi näin ollen ihmisiin, jotka jo pyrkivät Euroopan unioniin muista sodan runtelemista tai nälänhädästä kärsivistä maailmankolkista:¹³ Afganistanista ja Irakista. Järkyttävät merellä tapahtuneet murhenäytelmät, joissa liian täyteen lastatut, vuotavat puhallettavat veneet upposivat ylittäessään Välimeren vuoden 2015 kesäkuukausina, saivat suurimman huomion tiedotusvälineissä. Euroopan unioniin oli kuitenkin myös toinen suuri, maitse kulkeva muuttoliikereitti: Länsi-Balkanin reitti.

8. Tähän reittiin kuului matka meritse ja/tai maitse Turkista länteen Kreikkaan ja sieltä Länsi-Balkanille. Ihmiset matkustivat lähinnä entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Serbian, Kroatian, Unkarin ja Slovenian kautta.¹⁴ Reitistä tuli suosittu käytävä EU:hun ensi kerran vuonna 2012, kun Schengen-alueen viisumirajoituksia lievennettiin viiden Balkanin maan – Albanian, Bosnia ja Hertsegovinan, Montenegron, Serbian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian – osalta. Maaliskuuhun 2016 saakka monet ihmiset pystyivät siten matkustamaan yhtä merkittävää reittiä pitkin Turkista Kreikkaan ja sitten pohjoiseen läntisen Balkanin kautta.¹⁵

9. Länsi-Balkanin reittiä käyttävät eivät halunneet jäädä maihin, joiden kautta heidän oli kuljettava päästäkseen valitsemaansa määräraikkaan. Kyseiset maat eivät myöskään halunneet heidän jäävän sinne. Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian ja Serbian viranomaiset tarjosivat kuljetusta (jonka sitä käyttävät ihmiset maksoivat)¹⁶ ja sallivat reittiä käyttävien ihmisten ylittää rajan Kroatiaan etenkin sen jälkeen, kun Unkarin vastainen raja oli suljettu. Kroatian ja Slovenian viranomaiset tarjosivat myös kuljetusta (tällä kertaa ilmaiseksi) ja sallivat ihmisten ylittää niiden rajat Itävaltaan ja Saksaan. Länsi-Balkanin maiden politiikkaa, jossa näiden kolmansien maiden kansalaisten sallitaan tulla niiden alueelle ja heille tarjotaan apua, kuten kuljetus rajalle, joka on heidän reitillään valittuun määräraikkaan, on kuvattu ”edelleenohjaamispolitiikaksi”.

10. Komissio ehdotti 27.5.2015 muun muassa, että neuvosto tekee SEUT 78 artiklan 3 kohtaan perustuvan päätöksen hätätilannejärjestelmän perustamisesta, minkä tarkoituksena oli auttaa ensisijaisesti Italiaa ja Kreikkaa, koska ne olivat yleensä ensimmäiset maahantulojäsenvaltiot ja niihin virtasi siten äkillisesti paljon kolmansien maiden kansalaisia. Se oli ensimmäinen ehdotus tällaisista järjestelyistä. Neuvosto antoi ehdotuksen perusteella 14.9.2015 päätöksen (EU) 2015/1523.¹⁷ Tässä

12 ”Editorial Comments”, *Common Market Law Review* 52, No 6, 6.12.2015, s. 1437–1450, jossa siteerataan ensimmäisen varapuheenjohtajan Frans Timmermannsin 21.10.2015 päivätyä kirjettä Euroopan parlamentin sosialistien ja demokraattien ryhmälle.

13 Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Tilannekatsaus Euroopan muuttoliikeagendaan sisältyvien ensisijaisten toimien toteutukseen, 10.2.2016 (COM(2016) 85 final).

14 Niitä kuvataan yhteisesti kauttakulkumaiksi.

15 REACH, ”Migration to Europe through the Western Balkans – Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Report, December 2015 to May 2016”, s. 4. Reittiä kuvataan verrattain helpoksi ja turvalliseksi kauttakulkuväyläksi muihin reitteihin verrattuna; ks. raportin s. 19.

16 Šelo Šabić, S. ja Borić, S., *At the Gate of Europe, a report on refugees on the Western Balkans Route*. Kun kolmansien maiden kansalaisten tulva saapui Sidiin, Kroatian rajalla sijaitsevaan kaupunkiin, heille tarjottiin ilmainen kuljetus rajan yli vastaanottokeskukseen Kroatiaassa.

17 Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta 14.9.2015 annettu neuvoston päätös (EUVL 2015, L 239, s. 146).

yhteydessä neuvosto huomautti, että Kreikan ja Italian erityiset tilanteet johtuvat erityisesti muuttovirroista muilla maantieteellisillä alueilla, kuten ”Länsi-Balkanin muuttoreitillä”.¹⁸ Päätöksen 2015/1523 tavoitteena oli muun muassa siirtää kansainvälistä suojelua hakeneita henkilöitä, jotka hakivat turvapaikkaa jommassakummassa kyseisistä jäsenvaltioista. Toisena tavoitteena oli mahdollistaa Dublin III -asetuksen säännösten soveltamisen väliaikainen keskeyttäminen, mikä koski etenkin perustetta, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä oli vastuussa jäsenvaltio, johon hakija ensimmäiseksi saapui, jos hän ylitti laittomasti rajan kolmannesta maasta käsin. Toimenpiteen yleisesti tunnustettuna tavoitteena oli siirtää 40 000 hakijaa kahden vuoden kuluessa muihin jäsenvaltioihin. Päätös hyväksyttiin yksimielisesti.

11. Viikon sisällä neuvosto antoi toisen päätöksen (EU) 2015/1601, jolla perustettavalla sisäisten siirtojen järjestelmällä oli tarkoitus siirtää 120 000 kansainvälistä suojelua tarvitsevaa kolmansien maiden kansalaista.¹⁹ Päätöksellä 2015/1601 otettiin myös käyttöön jakoperuste, jonka mukaisesti kyseiset kolmansien maiden kansalaiset oli määrä sijoittaa jäsenvaltioihin.²⁰ Tämä päätös oli poliittisesti kiistelty, ja se hyväksyttiin määräenemmistöllä.²¹ Komission puheenjohtajan kutsusta 25.10.2015 pidettiin korkean tason tapaaminen, johon osallistui sekä unionin jäsenvaltioita että muita kuin jäsenvaltioita.²² Tapaamiseen osallistuneet sopivat useista toimista (jotka esitetään ”Julkilausumassa”), joiden tarkoituksena oli parantaa Länsi-Balkanin reitillä olevien maiden yhteistyötä ja käynnistää niiden väliset neuvottelut. Ne päättivät myös (välittömästi toteutettavista) toimista, joilla pyrittiin rajoittamaan edelleen liikkumista, tarjoamaan suojaa kolmansien maiden kansalaisille, valvomaan rajoja ja torjumaan ihmisalakuljetusta.²³ Sekä näiden toimien täsmällinen oikeudellinen perusta että todellinen oikeudellinen vaikutus ovat epäselviä.²⁴

12. Tällä välin lehdistössä kuvattiin 21.8.2015 Saksan ”poikenneen” Syyrian kansalaisten osalta Dublin III -asetuksen soveltamisesta.²⁵ Syyskuussa 2015 Saksa otti jälleen käyttöön rajatarkastukset Itävallan vastaisilla rajoillaan sen jälkeen, kun rajan yli oli saapunut maahan satojatuhansia ihmisiä muutamassa päivässä. Se lopetti niin kutsutun poikkeuksen soveltamisen marraskuussa 2015.

13. Unkari sulki Serbian vastaisen rajansa 15.9.2015. Sulkemisen seurauksena suuri ihmistulva ohjattiin Sloveniaan. Unkari pystytti aidan Kroatian vastaiselle rajalleen 16.10.2015. Marraskuun 2015 ja helmikuun 2016 välisenä aikana entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia pystytti aidan Kreikan vastaiselle rajalleen.

14. Vuoden 2015 lokakuun loppuun mennessä lähes 700 000 ihmistä oli matkannut Länsi-Balkanin reittiä pitkin Kreikasta Keski-Eurooppaan. Näitä lukuja on kuvattu vaihtelevasti ennennäkemättömiksi, joukkomuuttoliikkeeksi ja poikkeukselliseksi. Maahantuloa ja rekisteröintiä koskevat tilastot vaihtelevat reitin varrella olevissa maissa. Serbiaan saapui päivittäin arviolta 10 000 (lokakuussa) ja 5 000 (marraskuussa) ihmistä.²⁶

18 Päätöksen 2015/1523 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

19 Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamisesta 22.9.2015 annettu neuvoston päätös (EUVL 2015, L 248, s. 80).

20 Helmikuuhun 2017 mennessä eli 18 kuukautta sisäisten siirtojen aloittamisesta yhteensä 11 966 turvapaikanhakijaa oli siirretty Kreikasta ja Italiasta: ks. Euroopan parlamentin julkaisema sisäasioiden pääosaston kertomus ”Implementation of the 2015 Council decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece”. Komissio on kuvannut siirtojärjestelmän täytäntöönpanoa ”heikoksi”. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle – Ensimmäinen kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta, 16.3.2016 (COM(2016) 165 final).

21 Unkari ei pitänyt itseään etulinjan jäsenvaltiona ja katsoi, ettei se hyötyisi toimenpiteestä. Tšekin tasavalta, Unkari, Slovakia ja Romania äänestivät vastaan ja Suomi pidättyi äänestyksestä – Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu: ”Legislation on emergency relocation of asylum seekers in the European Union”.

22 Osallistujina olivat Albania, Bulgaria, entisen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Romania, Saksa, Serbia, Slovenia ja Unkari.

23 Komission 25.10.2015 päivätty lehdistötiedote IP/15/5904.

24 Todennäköisin arvio lienee se, että se tarkoitettiin kansainvälisen oikeuden eikä unionin oikeuden mukaiseksi valtioiden väliseksi toimeksi. On kuitenkin epäselvää, oliko jäsenvaltioilla tarvittava toimivalta toteuttaa tällainen toimi.

25 Tämä ei mielestäni ole aivan oikea kuvaus tilanteesta. Se kuitenkin osoittaa, miten jotkut kokivat tilanteen.

26 Tilanteesta laadittuihin raportteihin sisältyy ”the Frontex statement on trends and routes concerning the Western Balkans Route”.

15. Slovenia alkoi pystyttää aita Kroatian vastaiselle rajalleen 11.11.2015. Saman vuoden joulukuussa Itävalta pystytti aidan tärkeimmälle rajanylityspaikalleen Slovenian vastaisella rajalla. Itävalta oli jo aiemmin ottanut väliaikaisesti jälleen käyttöön tarkastukset sisärajoilla 16.9.2015.

16. Se ilmoitti 14.2.2016 päästävänsä maahan ainoastaan ihmisiä Afganistanista, Irakista ja Syyriasta. Poliisivoimien johtajat kokoontuivat Zagrebissa 18.2.2016 ja antoivat julkilausuman.²⁷ Poliitiikka, jossa ihmisiä ohjattiin edelleen Länsi-Balkanin kautta, päättyi, kun Itävalta muutti liberaalia turvapaikkapolitiikkaansa (siis helmikuussa 2016).

17. Kun tarkastellaan muita jäsenvaltioita, Ranska otti väliaikaisesti uudelleen käyttöön tarkastukset sisärajoilla heinäkuun 2016 ja tammikuun 2017 välisenä aikana. Tanska teki samankaltaisen aloitteen ja jatkoi myöhemmin tarkastuksia 4.1.2016–12.11.2016. Norja otti uudelleen käyttöön tarkastukset sisärajoilla 26.11.2015–11.2.2017, ja Ruotsi toteutti samantapaisia toimenpiteitä 12.11.2015–11.11.2016.

18. Jo pelkästään niiden ihmisten määrää, jotka kulkivat Länsi-Balkanin reittiä pitkin verrattain lyhyessä ajassa vuoden 2015 viimeisinä ja vuoden 2016 ensimmäisinä kuukausina, yhdessä siihen liittyneiden poliittisten ongelmien kanssa kuvataan yleisesti lyhyesti ”pakolaiskriisiksi” tai ”humanitaariseksi kriisiksi” Länsi-Balkanilla. Se oli suurin ihmisten joukkoliik ehdintä Euroopassa toisen maailmansodan jälkeen. Nämä täysin poikkeukselliset olosuhteet muodostavat näiden kahden ennakkoratkaisupyyntöjen taustan.

Kansainvälinen oikeus

Geneven yleissopimus

19. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen²⁸ 31 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna, ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulleen. Saman artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot eivät aseta näiden pakolaisten liikkumiselle muita rajoituksia kuin mitä on välttämätöntä. Rajoituksia sovelletaan vain siihen saakka, kunnes heidän asemansa maassa on saatettu säännölliselle kannalle tai he ovat saaneet luvan siirtyä johonkin toiseen maahan. Sopimusvaltiot myöntävät näille pakolaisille riittävän määräjän ja tarpeen vaatimat helpotukset luvan hankkimiseksi toiseen maahan matkustamista varten.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus

20. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen²⁹ 3 artiklan mukaan ketään ei saa kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

27 Itävallan, Kroatian, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Serbian ja Slovenian poliisivoimien johtajien tapaaminen. Julkilausuman 5, 6 ja 7 kohdan mukaan osallistujat sopivat sallivansa ainoastaan sellaisten henkilöiden ensimmäisen maahantulon, jotka täyttävät Schengenin rajasäännösten mukaiset edellytykset maahantulolle. Irakin ja Syyrian kansalaisten maahantulo oli määrä sallia humanitaarisiin perusteisiin, edellyttäen että he täyttävät tietyt edellytykset, joihin kuului kansallisuuden todistaminen. Lisäksi määritettiin yhteiset perusteet, jotka oli tarkistettava rekisteröinnin yhteydessä. Unionin tasolla ja eri jäsenvaltioissa tehtiin useita erilaisia aloitteita (ne on esitetty pääpiirteittäin edellä 12–17 kohdassa). Mainitsin tämän nimenomaisen julkilausuman, koska se liittyy suoraan esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin.

28 Allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 ja tuli voimaan 22.4.1954 (*Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja*, nide 189, s. 150, nro 2545, 1954), sellaisena kuin se on täydennettynä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tehtiin New Yorkissa 31.1.1967 ja joka tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus).

29 Allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950 (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus).

Unionin oikeus

Perusoikeuskirja

21. Euroopan unionin perusoikeuskirjan³⁰ 4 artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa. Perusoikeuskirjan 18 artiklassa taataan oikeus turvapaikkaan Geneven yleissopimuksen määräysten mukaisesti.

Dublinin yleissopimukseen perustuva järjestelmä

Dublin III -asetus

22. Dublin III -asetuksen alueellista soveltamisalaa koskevat säännökset ovat monimutkaisia. Sen edeltäjää Dublin II -asetusta sovellettiin Tanskassa vuodesta 2006 lähtien Euroopan yhteisön ja Tanskan kuningaskunnan välillä niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan Tanskassa tai jossakin muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, sekä Eurodac-järjestelmästä sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi tehdyn sopimuksen nojalla.³¹ Vastaavaa sopimusta ei ole olemassa Dublin III -asetuksen osalta. EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan N:o 21 3 artiklan ja 4 a artiklan 1 kohdan mukaisesti mainitut jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet haluavansa osallistua Dublin III -asetuksen antamiseen ja soveltamiseen. Asetusta sovelletaan muihin unionin jäsenvaltioihin tavanomaisesti, ilman varauksia.

23. Niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Sveitsissä jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, tehdyn Euroopan unionin ja Sveitsin valaliiton välisen sopimuksen mukaisesti Dublin III -asetusta sovelletaan Sveitsiin.³²

24. Dublin III -asetuksen johdanto-osaan sisältyvät seuraavat toteamukset:

- Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä on osa Euroopan unionin tavoitetta muodostaa asteittain vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, joka on avoin niille, jotka olosuhteiden pakosta joutuvat oikeutetusti hakemaan suojelua Euroopan unionista. Se perustuu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään olisi lyhyellä aikavälillä sisällyttävä selkeä ja toimiva menettely kansainvälistä suojaa koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.³³

30 EUVL 2010, C 83, s. 389; jäljempänä perusoikeuskirja. Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1.12.2009 perusoikeuskirjalle annettiin sama oikeudellinen arvo kuin primaarioikeudella on (ks. SEU 6 artiklan 1 kohta).

31 Euroopan yhteisön ja Tanskan kuningaskunnan välisen sopimuksen tekemisestä siitä, että 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 ja Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2725/2000 säännökset ulotetaan koskemaan Tanskaa 21.2.2006 tehty neuvoston päätös 2006/188/EY, (EUVL 2006, L 66, s. 38).

32 Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan kanssa tehty sopimus ja pöytäkirja tulivat voimaan 1.3.2008 (EUVL 2008, L 53, s. 5). Ne hyväksyttiin 28.1.2008 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2008/147/EY (EUVL 2008, L 53, s. 3) ja 24.10.2008 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2009/487/EY (EUVL 2009, L 161, s. 6). Dublin-järjestelmää sovelletaan siten myös Liechtensteinin ruhtinaskuntaan. Islanti ja Norja soveltavat Dublin-järjestelmää Euroopan unionin kanssa tehtyjen kahdenvälisten sopimusten perusteella, jotka hyväksyttiin 15.3.2001 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2001/258 (EYVL 2001, L 93, s. 38).

33 Johdanto-osan toinen, kolmas ja neljäs perustelukappale.

- Tällaisen menettelyn perusteiden olisi sekä jäsenvaltioiden että asianomaisten henkilöiden kannalta oltava puolueettomat ja oikeudenmukaiset. Menettelyn mukaisesti olisi erityisesti voitava määrittää nopeasti hakemuksen 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.³⁴
- Dublin-järjestelmä on yksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen kulmakivistä, koska siinä jaetaan selkeästi jäsenvaltioiden kesken vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.³⁵
- Dublin-järjestelmää sovellettaessa on otettava huomioon unionin turvapaikkasäännöstö.³⁶
- Dublin III -asetusta sovellettaessa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen edun suojelu ja perhe-elämän kunnioituksen periaate.³⁷ Saman perheen jäsenten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten yhteinen käsittely samassa jäsenvaltiossa on yhdenmukaista perheen yhtenäisyyttä koskevien periaatteiden noudattamisen kanssa.³⁸
- 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 oikeussuojakeinoiden olisi katettava sekä tämän asetuksen soveltamisen tarkastelu että oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin perustuvan tilanteen tarkastelu siinä jäsenvaltiossa, johon hakija siirretään.³⁹
- Sen myötä, että luodaan asteittain alue, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti sekä kolmansien maiden kansalaisten maahantulolle ja alueella oleskelulle asetettavia ehtoja koskevan unionin politiikan vahvistaminen, mukaan lukien yhteiset ponnistelut ulkorajojen hallinnoimiseksi, on välttämätöntä löytää tasapaino vastuuta koskevien perusteiden kesken solidaarisuuden hengessä.⁴⁰
- Dublin III -asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta jäsenvaltioita sitovat niiden kansainvälisen oikeuden välineiden mukaiset velvoitteet, mukaan lukien Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaankuuluva oikeuskäytäntö.⁴¹
- Dublin III -asetuksessa noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.⁴²

³⁴ Johdanto-osan viides perustelukappale.

³⁵ Johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

³⁶ Johdanto-osan 10, 11 ja 12 perustelukappaleissa viitataan seuraaviin säädöksiin: i) 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); ii) 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) ja iii) kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96; jäljempänä vastaanottodirektiivi).

³⁷ Johdanto-osan 13 ja 14 perustelukappale.

³⁸ Johdanto-osan 15 ja 16 perustelukappale.

³⁹ Johdanto-osan 19 perustelukappale.

⁴⁰ Johdanto-osan 25 perustelukappale.

⁴¹ Johdanto-osan 32 perustelukappale.

⁴² Johdanto-osan 39 perustelukappale.

25. Kuten Dublin III -asetuksen 1 artiklasta ilmenee, asetuksessa ”vahvistetaan ne perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritellään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jäljempänä ’hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio’”.

26. Dublin III -asetuksen 2 artiklan määritelmien mukaan asetuksessa tarkoitetaan

- ”a) ’kolmannen maan kansalaisella’ henkilöä, joka ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin kansalainen eikä tähän asetukseen Euroopan unionin kanssa tehdyn sopimuksen nojalla osallistuvan valtion kansalainen;
- b) ’kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella’ [määrittelydirektiivin] 2 artiklan h alakohdassa määriteltyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta;
- c) ’hakijalla’ kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka johdosta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä;
- d) ’kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyllä’ toimivaltaisten viranomaisten [menettelydirektiivin] ja [määrittelydirektiivin] mukaisesti suorittamaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä tai niiden tekemää sitä koskevaa päätöstä tai antamaa määräystä, lukuun ottamatta menettelyjä, joiden mukaisesti määritetään hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio [Dublin III -asetuksen] mukaisesti;

– –

- l) ’oleskeluluvalla’ jäsenvaltion viranomaisten antamaa asiakirjaa, jonka perusteella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella, mukaan luettuina asiakirjat, joilla tilapäistä suojelua koskevien järjestelyjen nojalla tai siihen asti, kunnes maastapoistamisen täytäntöönpanon esteenä olevat olosuhteet ovat poistuneet, on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltion alueella, ei kuitenkaan viisumeja ja oleskelulupia, jotka on myönnetty hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi tässä asetuksessa säädetyn mukaisesti tarvittavana aikana tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai oleskelulupahakemuksen käsittelyn aikana;
- m) ’viisumilla’ jäsenvaltion myöntämää lupaa tai sen tekemää päätöstä, joka vaaditaan kauttakulkua varten tai maahantuloon kyseisessä yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa aiottua oleskelua varten. Viisumin luonne määräytyy seuraavien määritelmien mukaisesti:
 - ’pitkäaikaista oleskelua varten myönnetty viisumi’: jonkin jäsenvaltion kansallisen lakinsa tai unionin oikeuden mukaisesti myöntämä lupa tai tekemä päätös, joka vaaditaan maahantuloon yli kolme kuukautta kestävää oleskelua varten kyseisessä jäsenvaltiossa;
 - ’lyhytaikaista oleskelua varten myönnetty viisumi’: jäsenvaltion myöntämä lupa tai tekemä päätös, joka vaaditaan kauttakulkua tai enintään kolmen kuukauden aiottua oleskelua varten yhden tai useamman tai kaikkien jäsenvaltioiden alueella kuuden kuukauden aikana alkaen siitä, kun jäsenvaltioiden alueelle on saavuttu ensimmäisen kerran;
 - ’lentokentän kauttakulkuviisumi’: viisumi, joka oikeuttaa kauttakulkuun jäsenvaltioiden yhden tai useamman lentokentän kansainvälisen kauttakulkualueen kautta;

– –”

27. Dublin III -asetuksen 3 artiklan 1 kohdan 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.

28. Kyseisen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida määrittää tässä asetuksessa lueteltujen perusteiden mukaisesti, käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty.

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.

Jos tämän kohdan mukaisesti ei voi tehdä siirtoa mihinkään III luvussa vahvistettujen perusteiden mukaisesti nimettyyn jäsenvaltioon tai ensimmäiseen jäsenvaltioon, jossa hakemus on jätetty, määrittämisestä vastaavasta jäsenvaltiosta tulee hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.”

29. Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion (1 artiklassa tarkoitetut) määrittämisperusteet esitetään III luvussa (jäljempänä III luvun perusteet). Asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kyseisiä perusteita sovelletaan siinä järjestyksessä kuin ne on esitetty III luvussa. Hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla hakijan jättäessä ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa jossakin jäsenvaltiossa. Järjestyksessä ensimmäisinä ovat alaikäisiin (8 artikla) ja perheenjäseniin (9, 10 ja 11 artikla) liittyvät perusteet. Ne eivät ole suoraan kummankaan pääasian kohteena.⁴³

30. Järjestyksessä seuraavana on 12 artikla, jossa esitetään edellytykset oleskelulupien tai viisumien myöntämiseen liittyvän perusteen soveltamiselle. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan on niin, että jos hakijalla on voimassa oleva oleskelulupa, luvan myöntänyt jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos hakijalla on voimassa oleva viisumi, viisumin myöntänyt jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, paitsi jos viisumi on myönnetty toisen jäsenvaltion puolesta asetuksen (EY) N:o 810/2009⁴⁴ 8 artiklassa säädetyn edustusjärjestelmän nojalla. Edustettu jäsenvaltio on tällöin vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.

⁴³ Ks. myös jäljempänä 88 kohta.

⁴⁴ Yhteisön viisumisäätönnösten laatimisesta 13.7.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2009, L 243, s. 1) (viisumisäätö).

31. Dublin III -asetuksen 13 artiklan otsikko on ”Maahantulo ja/tai oleskelu”. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos tämän asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa mainituissa kahdessa luettelossa selostettujen todisteiden tai aihetodisteiden, myös asetuksessa (EU) N:o 603/2013^[45] 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.”

32. Dublin III -asetuksen viimeistä edellinen peruste, joka sisältyy sen 14 artiklaan, koskee ”viisumivapaata maahantuloa”. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jos kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö saapuu sellaisen jäsenvaltion alueelle, jossa häntä koskeva viisumipakko on poistettu, kyseinen jäsenvaltio on vastuussa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelystä.

2. Edellä 1 kohdassa esitettyä periaatetta ei sovelleta, jos kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jossakin toisessa jäsenvaltiossa, jossa häntä koskeva viisumipakko on myös poistettu. Tällöin tämä toinen jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.”

33. Viimeinen peruste (15 artikla) koskee kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, jotka on tehty jäsenvaltion lentokentän kansainvälisellä kauttakulkualueella, eikä se ole merkityksellinen käsiteltävien ennakkoratkaisupyyntöjen kannalta.

34. Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan 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 III luvun perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä.

35. Asetuksen V luku sisältää säännökset hakemuksen käsittelystä ”vastuussa olevan jäsenvaltion” velvollisuuksista. Kyseiseen lukuun kuuluvassa 18 artiklassa luetellaan tiettyjä velvollisuuksia, muun muassa velvollisuus ottaa vastaan hakija, joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa (18 artiklan 1 kohdan a alakohta), tai ottaa takaisin hakija, jonka hakemusta käsitellään ja joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai joka oleskelee ilman oleskelulupaa toisessa jäsenvaltiossa (18 artiklan 1 kohdan b alakohta).

36. Dublin III -asetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan menettely hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi alkaa heti, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ensimmäisen kerran jätetty johonkin jäsenvaltioon. Saman artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi, kun asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet hakijan esittämän hakemuksen tai viranomaisen suorittaman hakemuksen kirjaamisen.⁴⁶

37. Dublin III -asetuksen 21 artiklassa säädetään, että 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.

⁴⁵ Eurodac-asetus: ks. lisäksi jäljempänä 43 kohta.

⁴⁶ Tämän säännöksen täsmällinen merkitys on esillä parhaillaan unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa C-670/16, Mengesteab.

Dublin III -asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan⁴⁷ pyynnön saanut jäsenvaltio suorittaa tarvittavat tarkistukset, ja sen on tehtävä päätös hakijan vastaanottoa koskevan pyynnön johdosta kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Saman artiklan 7 kohdassa säädetään, että jollei vastausta anneta määräajan kuluessa, vastaanottopyyntö katsotaan hyväksytyksi.⁴⁸

38. Dublin III -asetuksen 23 artiklan mukainen pyyntö ottaa takaisin hakija, joka on jättänyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tehtävä mahdollisimman nopeasti. Asetuksen 25 artiklan nojalla jäsenvaltion, jolta takaisinottoa on pyydetty, on tehtävä päätös pyynnöstä mahdollisimman nopeasti ja joka tapauksessa viimeistään kuukauden kuluttua pyynnön vastaanottamisesta. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jollei vastausta anneta mainitussa määräajassa, pyyntö katsotaan hyväksytyksi.

39. Asetuksen 26 ja 27 artiklassa säädetään tietyistä menettelyllisistä takeista. Ensiksi mainitussa säädetään, että jos pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio suostuu ottamaan vastaan tai takaisin hakijan, pyynnön esittäneen jäsenvaltion on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle päätöksestä siirtää hänet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Päätöksessä on myös oltava tiedot käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista.

40. Asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaan hakijoilla on oltava oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin niin, että heillä on mahdollisuus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta.

41. Asetuksen 29 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Hakijan tai muun 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitetun henkilön 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.

--

2. Jos siirtoa ei toteuteta kuuden kuukauden määräajan kuluessa, hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio vapautuu velvoitteestaan ottaa asianomainen henkilö vastaan tai takaisin, ja vastuu siirtyy pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle. Määräaikaa voidaan jatkaa enintään yhteen vuoteen, jos siirtoa ei voida suorittaa asianomaisen henkilön vangitsemisen vuoksi, tai enintään kahdeksaantoista kuukauteen, jos asianomainen henkilö on paennut viranomaisia.

-- ”⁴⁹

⁴⁷ Saman artiklan 3 kohdan mukaan komissio antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa olevissa luetteloissa ilmoitetaan asiaan vaikuttavat todisteet ja aihetodisteet, joiden perusteella kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään Dublin III -asetuksen mukaisesti; ks. lisäksi jäljempänä 44 kohta.

⁴⁸ Näiden säännösten tulkintaa koskevia kysymyksiä on esitetty myös asiassa C-670/16, Mengesteab (vireillä unionin tuomioistuimessa).

⁴⁹ Unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa C-201/16, Shiri, on esitetty Dublin III -asetuksen 29 artiklan tulkintaa koskevia kysymyksiä.

42. Dublin III -asetuksen 33 artiklan otsikko on ”Varhaisvaroitus-, valmius- ja kriisinhallintamenettely”. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Kun komissio toteaa erityisesti [Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (jäljempänä EASO)] asetuksen (EU) N:o 439/2010⁵⁰] nojalla keräämien tietojen perusteella, että tämän asetuksen soveltaminen saattaa vaarantua joko siksi, että jonkin jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmään saattaa kohdistua erityisiä paineita ja/tai jonkin jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän toiminnassa esiintyy ongelmia, se antaa yhteistyössä EASOn kanssa suosituksia kyseiselle jäsenvaltiolle ja kehottaa sitä laatimaan ennaltaehkäisy suunnitelman.

– –”

Dublin III -asetuksen täytäntöönpanosäännökset

43. Asetuksella (EU) N:o 603/2013⁵¹ perustettiin Eurodac-järjestelmä. Sen tarkoituksena on auttaa määrittämään jäsenvaltio, joka on Dublin III -asetuksen mukaisesti vastuussa kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.

44. Dublin III -asetuksen soveltamista koskevista säännöistä annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 118/2014⁵² liitteessä II on kaksi luetteloa, joissa ilmaistaan todisteet Dublin III -asetuksessa tarkoitettujen hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Luettelo A koskee muodollisia todisteita, joiden perusteella vastuu määräytyy niin kauan kuin niitä ei kumota vastatodisteilla. Luettelo B koskee aihetodisteita: seikkoja, jotka – vaikka ovatkin kumottavissa – voivat tietyissä tilanteissa riittää vastuun määrittämiseen.

Schengen

45. Ihmiset ovat liikkuneet vapaasti Euroopan maiden välillä syystä tai toisesta keskiajalta lähtien.⁵³ Schengenin sopimus, joka allekirjoitettiin 14.6.1985, koski sisärajojen asteittaista poistamista ja mahdollisti allekirjoittajavaltioiden ulkorajan valvonnan. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus allekirjoitettiin 19.6.1990.⁵⁴ Yleissopimuksessa käsiteltiin sellaisia kysymyksiä kuin ulkorajan järjestäminen ja valvonta ja tarkastusten lakkauttaminen sisärajoilla, menettelyt yhdenmukaisen viisumin myöntämiseksi, kaikkien sopimusvaltioiden yhteisen tietojärjestelmän (Schengenin tietojärjestelmä, jäljempänä SIS) toiminta ja sopimusvaltioiden

⁵⁰ Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta 19.5.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2010, L 132, s. 11).

⁵¹ Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten asetuksen N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 180, s. 1; jäljempänä Eurodac-asetus); ks. 1 artikla.

⁵² 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 annettu asetus (EUVL 2014, L 39, s. 1; jäljempänä Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetus).

⁵³ Ks. esimerkiksi Hansaliitto, joka perustettiin suojelemaan tiettyjä kaupallisia etuja ja diplomaattisia erioikeuksia siihen kuuluvissa kaupungeissa ja maissa ja jolla näin sekä helpotettiin että säänneltiin kaupankäyntiin liittyvää henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Hansaliitto, joka perustettiin virallisesti vuonna 1356, juontaa juurensa jo vuoteen 1159, jolloin Henrik Leijona rakennutti Lyypekin uudelleen. Sillä oli keskeinen rooli Pohjanmeren ja Itämeren alueen talouden, kaupan ja politiikan kehityksessä yli 300 vuoden ajan.

⁵⁴ Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä Schengenin yleissopimus). Yleissopimus on edelleen voimassa, vaikka sen on korvannut osittain Schengenin rajasäännöstö, jolla kumottiin sen 2–8 artikla. Ks. lisäksi jäljempänä 46 kohta.

maahanmuuttoviranomaisten välisen yhteistyövälineen käyttöönotto. Nämä asiat sisällytettiin unionin säännöstöön Amsterdamin sopimuksella. Kaikki 28 unionin jäsenvaltiota eivät osallistu täysimääräisesti Schengenin säännöstöön.⁵⁵ Erityisjärjestelyjä sovelletaan Irlantiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.⁵⁶

Schengenin rajasäännöstö

46. Schengenin rajasäännösten⁵⁷ johdanto-osan perustelukappaleissa esitetään seuraavat asiaa koskevat toteamukset. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden takaavan alueen toteuttamista on täydennettävä muilla toimenpiteillä, kuten ulkorajojen ylittämistä koskevalla yhteisellä politiikalla.⁵⁸ Tältä osin rajavalvontaa koskevan yhteisen lainsäädännön antaminen on ulkorajojen valvontaa koskevan yhteisen politiikan keskeisiä osia.⁵⁹ Rajavalvonta on niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, mutta se on myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisäraja- ja valvonnan.

47. Johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan lisäksi, että rajavalvonnan olisi autettava torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat.⁶⁰ Rajatarkastukset olisi suoritettava ihmisarvoa täysin kunnioittaen. Rajavalvonta olisi suoritettava ammattimaisesti ja kohteliaasti, ja sen olisi oltava oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.⁶¹ Rajavalvontaan kuuluvat paitsi henkilöihin rajanylityspaikoilla kohdistettavat tarkastukset ja rajanylityspaikkojen välisen rajaosuuden valvonta myös sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvien riskien analyysi ja niiden uhkien analyysi, joita saattaa kohdistua ulkorajojen turvallisuuteen. Sen vuoksi on tarpeen vahvistaa edellytykset, perusteet ja yksityiskohtaiset säännöt, joilla säännellään sekä rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia että valvontaa.⁶² Kohtuuttomien odotusaikojen välttämiseksi rajanylityspaikoilla olisi säädettävä, että poikkeuksellisissa ja odottamattomissa olosuhteissa ulkorajoilla suoritettavia tarkastuksia on mahdollista lieventää. Kolmansien maiden kansalaisten asiakirjat tulee kuitenkin leimata edelleen järjestelmällisesti, jos rajatarkastuksia lievennetään. Leimaamisen ansiosta rajanylityksen ajankohta ja paikka voidaan todeta varmasti tarvitsematta todeta jokaisessa tapauksessa sitä, että kaikki vaaditut matkustusasiakirjojen tarkastustoimenpiteet on toteutettu.⁶³

55 Unionin 28 jäsenvaltiosta 22 osallistuu täysimääräisesti Schengenin säännöstöön, ja Bulgarian, Kroatian, Kyproksen ja Romanian osalta on vireillä prosessi niiden täyden osallistumisen mahdollistamiseksi. Kroatian liittymistä Euroopan unioniin koskevan asiakirjan 4 artiklan 2 kohdan mukaan Schengenin säännösten tietyt määräykset sovelletaan jo Kroatiaa. SIS II:ta ei vielä sovelleta siellä, mutta tämän asiointilan muuttamisesta tehty ehdotus neuvoston päätökseksi on parhaillaan käsiteltävänä: Ehdotus neuvoston päätökseksi Schengenin tietojärjestelmää koskevien Schengenin säännösten määräysten soveltamisesta Kroatian tasavallassa, 18.1.2017 (COM(2017) 17 final). Myös Liechtenstein, Islanti, Norja ja Sveitsi osallistuvat Schengenin säännöstöön Euroopan unionin kanssa tekemiensä kahdenvälisten sopimusten mukaisesti.

56 Osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 19), joka on EU- ja EUT-sopimuksen liitteenä, 4 artiklan mukaan Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta voivat milloin tahansa pyytää saada osallistua Schengenin säännöstöön kokonaisuudessaan tai sen osiin. Yhdistyneellä kuningaskunnalla on oikeus suorittaa sellaisia Yhdistyneeseen kuningaskuntaan pyrkivien henkilöiden tarkastuksia, joita se pitää tarpeellisenä (EU- ja EUT-sopimuksen liitteenä olevan, [SEUT] 26 artiklan tietyjen näkökohtien soveltamisesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin tehdyn pöytäkirjan (N:o 20) 1 artikla). Yhdistyneellä kuningaskunnalla on nimenomainen poikkeus SEUT 77 artiklasta (joka koskee unionin sisä- ja ulkorajavalvontaa käsittelevää politiikkaa). Perussopimuksissa tunnustetaan siten, että Yhdistynyt kuningaskunta valvoo omia rajojaan. EU- ja EUT-sopimuksen liitteenä olevan, Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 22) 1 artiklan mukaan Tanska ei osallistu neuvostossa sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joita ehdotetaan EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston (unionin politiikat ja sisäiset toimet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella) nojalla.

57 Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 (EUVL 2006, L 105, s. 1). Kyseinen asetus on sittemmin kumottu ja korvattu 9.3.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1), josta käytetään myös nimitystä Schengenin rajasäännöstö. Merkityksellisenä ajankohtana (toisin sanoen syyskuusta 2015 maaliskuuhun 2016) voimassa oli Schengenin rajasäännösten aiempi versio, sellaisena kuin se on muutettuna 22.10.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1051/2013 (EUVL 2013, L 295, s. 1). Viitataan tässä ratkaisuehdotuksessa kyseiseen Schengenin rajasäännösten versioon.

58 Johdanto-osan toinen perustelukappale.

59 Johdanto-osan neljäs perustelukappale.

60 Johdanto-osan kuudes perustelukappale.

61 Johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

62 Johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

63 Johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

48. Schengenin rajasäännösten 1 artiklassa esitetään säännösten kahtalainen tavoite. Siinä ensinnäkin säädetään siitä, ettei osallistuvien jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa. Toiseksi siinä vahvistetaan säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta.

49. Schengenin rajasäännösten 2 artiklassa esitetään seuraavat määritelmät:⁶⁴ 2) 'ulkorajoilla' [tarkoitetaan] jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja;

--

5) 'unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvilla henkilöillä' [tarkoitetaan]

a) [SEUT 20 artiklan 1 kohdassa] tarkoitettuja unionin kansalaisia sekä -- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY⁶⁴] tarkoitettuja kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävän unionin kansalaisen perheenjäseniä;

b) sellaisia kolmansien maiden kansalaisia ja heidän perheenjäseniään heidän kansalaisuudestaan riippumatta, joilla on toisaalta unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä toisaalta kyseisten kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten perusteella unionin kansalaisten kanssa yhtäläinen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen;

6) 'kolmannen maan kansalaisella' [tarkoitetaan] henkilöä, joka ei ole [SEUT 20 artiklan 1 kohdassa] tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen ja johon ei sovelleta tämän artiklan 5 kohtaa;

7) 'maahantulokieltoon määrättyä henkilöä' [tarkoitetaan] kolmannen maan kansalaista, josta on tehty ilmoitus Schengenin tietojärjestelmään Schengenin yleissopimuksen 96 artiklan määräysten mukaisesti ja siinä vahvistetuin perustein;

8) 'rajanylityspaikalla' [tarkoitetaan] toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa;

--

9) 'rajavalvonnalla' [tarkoitetaan] tämän asetuksen mukaisesti ja sen soveltamiseksi rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylityspaikkomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan;

10) 'rajatarkastuksilla' [tarkoitetaan] rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä;

11) 'rajojen valvonnalla' [tarkoitetaan] rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämästä rajatarkastuksista;

--

⁶⁴ Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annettu direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77).

13) 'rajavartijalla' [tarkoitetaan] virkamiestä, jonka toimipaikka kansallisen lainsäädännön mukaan sijaitsee joko rajanylityspaikalla tai rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä ja joka suorittaa rajavartiolaittehtäviä tämän asetuksen ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti;

--

15) 'oleskeluluvalla' [tarkoitetaan]

- a) kaikkia oleskelulupia, jotka jäsenvaltio on myöntänyt -- neuvoston asetuksella (EY) N:o 1030/2002^[65] säädetyn yhtenäisen kaavan mukaisesti, ja kaikkia oleskelukortteja, jotka jäsenvaltio on myöntänyt direktiivin 2004/38/EY mukaisesti;
- b) kaikkia muita jäsenvaltion kolmansien maiden kansalaisille myöntämiä asiakirjoja, joiden perusteella nämä voivat jäädä jäsenvaltion alueelle ja jotka on annettu tiedoksi ja julkaistu 34 artiklan mukaisesti, lukuun ottamatta
 - i) väliaikaisia oleskelulupia, jotka on myönnetty a alakohdassa tarkoitettua oleskelulupaa koskevan ensimmäisen hakemuksen tai turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi; ja
 - ii) viisumeja, jotka jäsenvaltio on myöntänyt neuvoston asetuksella (EY) N:o 1683/95 säädetyn yhtenäisen kaavan mukaisesti;

--" 66

50. Schengenin rajasäännöstöä sovelletaan sen 3 artiklan mukaan "kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta a) unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia; b) pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta".

51. Schengenin rajasäännöksen 3 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säännöstöä soveltaessaan toimittava noudattaen täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta, mukaan lukien perusoikeuskirja, Geneven yleissopimusta ja perusoikeuksia. Siihen sisältyy velvoite tehdä päätökset tapauskohtaisin perustein.

52. Schengenin rajasäännöksen 5 artiklan otsikko on "Kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytykset". Sen 1 kohdan mukaan henkilön maahantuloedellytykset oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana,⁶⁷ ovat seuraavat: a) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja, joka antaa haltijalleen oikeuden rajanylitykseen; b) hänellä on voimassa oleva viisumi; c) hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma, tai hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat; d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon SIS:ssä ja e) hänen ei katsota voivan vaarantaa muun muassa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä tai sisäistä turvallisuutta.⁶⁸

65 Kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta 13.6.2002 annettu asetus (EYVL 2002, L 157, s. 1).

66 Schengenin rajasäännöksen 34 artiklassa luetellaan tiedot, jotka jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle, kuten oleskeluluvat ja rajanylityspaikat. Ks. jäljempänä 58 kohta viisumeista.

67 Unionin tuomioistuin tarkasteli lyhyesti tällaisten viisumien ja Dublin III -asetuksen välistä suhdetta äskettäisen, 7.3.2017 antamansa tuomion X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173) 48 kohdassa.

68 Saman 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että liitteessä I on ei-tyhjentävä luettelo maahanpääsyn tueksi esitettävistä asiakirjoista, joita rajavartija voi pyytää kolmannen maan kansalaiselta selvittääkseen 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen edellytysten täyttymisen.

53. Näistä vaatimuksista poiketen 5 artiklan 4 kohdan c alakohdassa säädetään, että ”kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä yhtä tai useampaa 1 kohdassa säädettyistä edellytyksistä, voidaan sallia maahantulo jäsenvaltion alueelle humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella. Jos asianomaista kolmannen maan kansalaista koskee 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto, jäsenvaltion, joka sallii hänen tulonsa alueelleen, on ilmoitettava tästä muille jäsenvaltioille”.

54. Schengenin rajasäännösten 8 artiklan mukaan ulkorajoilla suoritettavia rajatarkastuksia voidaan lieventää poikkeuksellisten ja odottamattomien olosuhteiden vuoksi. Poikkeuksellisten ja odottamattomien olosuhteiden katsotaan vallitsevan silloin, kun odotusaika rajanylityspaikalla muodostuu odottamattomista tapahtumista johtuvien liikennemäärien vuoksi kohtuuttomaksi, vaikka kaikki saatavilla olevat henkilöstö-, välineistö- ja järjestelyresurssit on otettu käyttöön.

55. Saman artiklan 3 kohdassa kuitenkin säädetään, että silloinkin kun rajatarkastuksia lievennetään, rajavartijan on leimattava kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat leimataan järjestelmällisesti maahantulon ja maastalähdön yhteydessä. Leima merkitään seuraaviin asiakirjoihin: a) kolmansien maiden kansalaisten rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat, joissa on voimassa oleva viisumi; b) niiden kolmansien maiden kansalaisten rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat, joille jäsenvaltio myöntää viisumin rajalla, ja c) niiden kolmansien maiden kansalaisten rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat, joilta ei vaadita viisumia.

56. Schengenin rajasäännösten 13 artiklassa säädetään, että pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten.

SIS

57. SIS on pohjimmiltaan tietojärjestelmä, jolla tuetaan ulkorajavalvontaa ja lainvalvontayhteistyötä valtioissa, jotka osallistuvat Schengenin rajasäännöstöön (jäljempänä Schengen-valtiot). Sen ensisijaisena tarkoituksena on auttaa takaamaan sisäinen turvallisuus Schengen-valtioissa, kun tarkastuksia sisärajoilla ei tehdä.⁶⁹ Tämä varmistetaan muun muassa automaattisella hakumenettelyllä, jonka avulla viranomaiset pääsevät käsiksi henkilöistä tehtyihin kuulutuksiin rajatarkastusten yhteydessä. Kolmansien maiden kansalaisten (henkilöiden, jotka eivät ole Euroopan unionin kansalaisia eivätkä sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on Euroopan unionin kansalaisten kanssa yhtäläinen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen)⁷⁰ osalta jäsenvaltioiden on tehtävä kuulutus SIS:ssä, kun toimivaltainen viranomainen tai tuomioistuin määrää maahantulo- tai oleskelukiellon, joka perustuu yleiseen turvallisuuteen tai järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan, jonka kolmannen maan kansalaisen läsnäolo jäsenvaltion alueella aiheuttaa.⁷¹ Kuulutus saadaan tehdä myös silloin, kun tällainen päätös perustuu siihen, että kolmannen maan kansalainen on ollut sellaisen käännätyks- tai karkotustoimenpiteen kohteena, jota ei ole kumottu tai keskeytetty.⁷²

⁶⁹ Toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1987/2006 (EUVL 2006, L 381, s. 4; jäljempänä SIS II -asetus) 1 artikla. Kyseisellä asetuksella korvattiin Schengenin yleissopimuksen 92–119 artikla.

⁷⁰ SIS II -asetuksen 3 artiklan d alakohta.

⁷¹ SIS II -asetuksen 24 artiklan 1 ja 2 kohta. Tarkastelen SIS-kuulutusjärjestelmää yksityiskohtaisemmin ratkaisuehdotuksessani Ouhrami (C-255/16, EU:C:2017:398).

⁷² SIS II -asetuksen 24 artiklan 3 kohta.

Asetus (EY) N:o 1683/95

58. Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1683/95⁷³ säädetään yhtenäisestä viisumin kaavasta (tarra), jonka mukaisesti jäsenvaltioiden myöntämät viisumit on annettava. Viisumien on oltava asetuksen liitteessä vahvistettujen turvaominaisuuksien mukaiset. ”Turvaominaisuudet” koskevat muun muassa viisumiin liitettävää valokuvaa, optisesti erottuvaa merkkiä, viisumin myöntäneen jäsenvaltion tunnusta, sanaa ”viisumi” ja yhdeksännumeroista kansallista viisumitarran numeroa.

Asetus (EY) N:o 539/2001

59. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 liitteessä I luetellaan kolmannet maat, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja kolmannet maat, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske.⁷⁴ Tämä vaatimus ei rajoita pakolaisten viisumivollisuuden poistamista koskevasta eurooppalaisesta sopimuksesta johtuvia velvoitteita.⁷⁵ Liitteessä II lueteltujen kolmansien maiden kansalaiset vapautetaan tästä vaatimuksesta lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävien viisumien osalta. Jäsenvaltiot voivat myös säätää viisumipakkoa koskevista poikkeuksista tiettyjen rajattujen henkilöryhmien osalta.⁷⁶

Viisumitietojärjestelmä

60. Viisumitietojärjestelmä (jäljempänä VIS) perustettiin neuvoston päätöksellä 2004/512/EY.⁷⁷ Asetuksen (EY) N:o 767/2008⁷⁸ 1 artiklan mukaan VIS mahdollistaa Schengen-valtioiden välisen tietojenvaihdon, joka koskee lyhytaikaista oleskelua koskevia viisumihakemuksia ja niihin liittyviä päätöksiä. Sen 2 artiklan f alakohdan mukaan VIS:n yhtenä tarkoituksena on helpottaa Dublin II -asetuksen soveltamista. Sen 4 artiklassa ”viisumi” määritellään viittaamalla Schengenin yleissopimukseen. Viisumitarralla tarkoitetaan asetuksessa N:o 1683/95 määriteltyä yhtenäisen viisumin kaavaa. ”Matkustusasiakirjalla” tarkoitetaan passia tai muuta vastaavaa asiakirjaa, joka antaa haltijalle oikeuden ylittää ulkorajat ja johon viisumi voidaan kiinnittää.

61. VIS-asetuksen 21 artiklassa säädetään, että toimivaltaiset turvapaikkaviranomaiset saavat tehdä hakuja tietokannasta turvapaikanhakijan sormenjälkien perusteella, mutta ainoastaan sen määrittämistä varten, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, jos on selvitettävä, onko jäsenvaltio myöntänyt viisumin tai onko kansainvälistä suojelua hakeva henkilö ”ylittänyt jäsenvaltion rajan luvottomasti” (nykyisin Dublin III -asetuksen 12 ja 13 artiklan mukaisesti).

Asetus N:o 810/2009

62. Kuten asetuksen N:o 810/2009 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, asetuksella vahvistetaan sellaisten viisumien myöntämistä koskevat menettelyt ja edellytykset, jotka myönnetään jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaa kauttakulkua tai sellaisia jäsenvaltioiden alueella oleskeluja varten, joiden tarkoitus on kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana. Asetuksen säännöksiä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on oltava voimassa oleva viisumi jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäessään.

⁷³ Yhtenäisestä viisumin kaavasta 29.5.1995 annettu asetus (EYVL 1995, L 164, s. 1).

⁷⁴ Annettu 15.3.2001 (EYVL 2001, L 81, s. 1).

⁷⁵ Asetuksen N:o 539/2001 3 artikla.

⁷⁶ Nämä ryhmät luetellaan 4 artiklan 1 kohdassa: niihin kuuluvat esimerkiksi diplomaattipassin haltijat.

⁷⁷ Viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta 8.6.2004 tehty päätös (EUVL 2004, L 213, s. 5).

⁷⁸ Viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 9.7.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (jäljempänä VIS-asetus) (EUVL 2008, L 218, s. 60).

63. Asetuksen 2 artiklan määritelmän mukaan kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole unionin kansalainen. Viisumilla tarkoitetaan jäsenvaltion myöntämää lupaa, joka tarvitaan kauttakulkuun jäsenvaltioiden alueen kautta tai oleskeluun jäsenvaltioiden alueella, kun sen on tarkoitus kestää enintään kolme kuukautta minkä hyvänsä kuuden kuukauden jakson aikana ensimmäisestä maahantulosta jäsenvaltioiden alueelle, taikka kauttakulkuun jäsenvaltioiden lentokenttien kansainvälisen alueen kautta. Viisumitarralla tarkoitetaan asetuksessa N:o 1683/95 määriteltyä yhtenäisen viisumin kaavaa. Tunnustetulla matkustusasiakirjalla tarkoitetaan yhden tai useamman jäsenvaltion tunnustamaa matkustusasiakirjaa viisumin kiinnittämistä varten.⁷⁹

Menettelydirektiivi

64. Kuten sen otsikostakin ilmenee, menettelydirektiivillä perustetaan yhteiset menettelyt määrittelydirektiivin mukaista kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten. Direktiivin 3 artiklassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin jäsenvaltioiden alueella tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.

65. Sen 31 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset käsitellään direktiivissä säädettyssä tutkintamenettelyssä mahdollisimman pian.⁸⁰ Yleissääntö on, että tutkintamenettely olisi saatava päätökseen kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Kun hakemukseen sovelletaan Dublin III -asetuksessa säädettyä menettelyä, kuuden kuukauden määräaika alkaa sillä hetkellä, kun henkilön hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään kyseisen asetuksen mukaisesti.⁸¹ Jäsenvaltiot voivat säätää, että tutkintamenettelyä nopeutetaan ja/tai että se suoritetaan rajalla tai kauttakulkualueella, jos hakija esimerkiksi on tullut jäsenvaltion alueelle ”laittomasti” tai kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-asetuksen mukaisesti.⁸²

Palauttamisdirektiivi

66. Direktiivin 2008/115/EY⁸³ 1 artiklan mukaan direktiivissä säädetään yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita jäsenvaltioiden on unionin oikeuden yleisperiaatteisiin kuuluvien perusoikeuksien sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesti sovellettava palauttaessaan laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, mukaan luettuina pakolaisten suojeluun ja ihmisoikeuksiin liittyvät velvoitteet.

67. Direktiivin 2 artiklan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovello direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, joita koskee maahantulokielto Schengenin rajasäännösten 13 artiklan mukaisesti tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa.

⁷⁹ Ks. viisumisäännösten 2 artiklan 1, 2, 6 ja 7 kohta.

⁸⁰ 31 artiklan 1 ja 2 kohta.

⁸¹ 31 artiklan 3 kohta.

⁸² Menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan h ja i alakohta.

⁸³ Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 348, s. 98; jäljempänä palauttamisdirektiivi).

68. Direktiivin 3 artiklassa säädetään, että kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole unionin kansalainen ja jolla ei ole Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdassa määriteltyä oikeutta vapaaseen liikkumiseen. ”Laittomalla oleskelulla” puolestaan tarkoitetaan ”sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa”.⁸⁴

Ennakkoratkaisupyyntö

69. Näissä kahdessa ennakkoratkaisupyyntössä unionin tuomioistuimelta pyydetään ohjeita Dublin III -asetuksen ja Schengenin rajasäännösten tulkinnasta. Asiassa A.S.⁸⁵ pyynnön on esittänyt Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Slovenian tasavallan ylin tuomioistuin). Asiassa Jafari⁸⁶ pyynnön on esittänyt Verwaltungsgerichtshof Wien (ylin hallintotuomioistuin, Wien, Itävalta).

70. Näiden kahden tuomioistuimen esittämät kysymykset liittyvät toisiinsa, ja niissä on huomattavia päällekkäisyyksiä. Käsittelen siksi molempia asioita samassa ratkaisuehdotuksessa. Käytän ilmaisua ”muuttoliike” yleisesti kuvaamaan kolmansien maiden kansalaisten virtausta unionin alueelle syyskuun 2015 ja maaliskuun 2016 välisenä aikana (jäljempänä merkityksellinen ajankohta). Tällöin unioniin saapui sekä ihmisiä, jotka olivat pakolaisia tai jotka aikoivat hakea kansainvälistä suojelua Euroopan unionissa, että siirtolaisia sanan yleisemmässä merkityksessä.⁸⁷

Asia C-490/16, A.S.

Tosiseikat, menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

71. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan A.S., joka on Syyrian kansalainen, lähti Syyriasta Libanoniin ja tuli sieltä ensin Turkkiin ja tämän jälkeen Kreikkaan, entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan, Serbiaan, Kroatiaan ja Sloveniaan. Asianosaisten kesken on kiistatonta, että hän kulki Serbian läpi järjestäytyneesti ”siirtolaisvirrassa”, että hän tuli Kroatiaan Serbiasta ja että häntä saattoivat kansallisella nimetyllä rajanylityspaikalla Serbian valtion viranomaiset. Tämän jälkeen A.S. luovutettiin Kroatian kansallisille rajavartiolaitosviranomaisille. Nämä eivät evänneet hänen tuloaan Kroatiaan eivätkä myöskään panneet vireille menettelyä hänen poistamiseksi Kroatian alueelta tai tarkistaneet, täyttikö hän luvallista maahantuloa Kroatiaan koskevat edellytykset. Kroatian viranomaiset järjestivät sen sijaan A.S:n kuljetuksen Slovenian vastaiselle rajalle.

72. A.S. tuli Sloveniaan 20.2.2016 ”siirtolaisvirran” mukana Dobovan rajanylityspaikalla, jossa hänet rekisteröitiin. Seuraavana päivänä (21.2.2016) hänet vietiin yhdessä muiden Länsi-Balkanin reittiä kulkevien kolmansien maiden kansalaisten kanssa Slovenian ja Itävallan rajalla Itävallan turvallisuusviranomaisille, jotka lähettivät heidät takaisin Sloveniaan. A.S. jätti 23.2.2016 kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Slovenian viranomaisille. Samana päivänä Slovenian viranomaiset lähettivät kirjeen Kroatian viranomaisille näiden kahden maan välisen, Slovenian alueelle laittomasti tulleiden tai siellä laittomasti oleskelevien henkilöiden maastapoistamisesta ja palauttamisesta tehdyn sopimuksen (kansainvälinen sopimus) 2 artiklan 1 kohdan nojalla. Slovenia pyysi Kroatiaa ottamaan takaisin 66 henkilöä, joista yksi oli A.S. Kroatian viranomaiset vahvistivat 25.2.2016 päivätyssä kirjeessään ottavansa kyseiset henkilöt takaisin. Slovenia esitti Dublin III -asetuksen mukaisen virallisen takaisinottopyynnön 19.3.2016. Kroatian viranomaiset vahvistivat 18.5.2016 hyväksyvänsä, että Kroatia on hakemusten käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

⁸⁴ Palauttamisdirektiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohta.

⁸⁵ Asia C-490/16.

⁸⁶ Asia C-646/16.

⁸⁷ Ks. edellä alaviite 4.

73. Slovenian sisäasiainministeriö (jäljempänä Slovenian ministeriö) ilmoitti 14.6.2016 tekemällään päätöksellä A.S:lle, ettei Slovenia tutki hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan ja että hänet siirretään Kroatiaan, joka on hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (jäljempänä Slovenian ministeriön päätös).

74. Päätös perustui Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädettyyn perusteeseen. Kyseisen säännöksen mukaan on niin, että jos kolmannen maan kansalainen on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, johon hän on tällä tavoin tullut. Se, onko yksittäistapauksessa kyseessä luvaton rajanylitys, todetaan Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteessä II olevissa kahdessa luettelossa selostettujen todisteiden tai aihetodisteiden, myös Eurodac-järjestelmässä mahdollisesti olevien tietojen, perusteella.

75. Slovenian ministeriö katsoi, että A.S. tuli Kroatiaan luvattomasti helmikuussa 2016. Se otti myös huomioon, että Kroatian viranomaiset vastasivat 18.5.2016 myöntävästi Slovenian viranomaisten pyyntöön ottaa vastuulleen A.S:n hakemuksen käsittely Dublin III -asetuksen mukaisesti sen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvän perusteen nojalla sillä seurauksella, että Kroatia on vastuussa A.S:n hakemuksen käsittelystä.⁸⁸ Eurodac-järjestelmä ei tuottanut A.S:n tapauksessa osumaa Kroatian osalta, mutta tämä ei ole ratkaisevaa Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan tulkinnan kannalta. Kansallisten viranomaisten menettely silloin, kun siirtolaisvirran mukana tulleet henkilöt ylittivät kansallisen rajan Kroatiaan, oli ollut sama kuin tapauksissa, joissa siirtolaiset oli rekisteröity Eurodac-järjestelmään.

76. A.S. nosti 27.6.2016 Slovenian ministeriön päätöksestä kanteen Upravno sodiščessa sillä perusteella, että 13 artiklan 1 kohdan perustetta oli sovellettu virheellisesti. Kroatian valtion viranomaisten menettelyn on tulkittava merkitsevän sitä, että hän tuli luvallisesti Kroatiaan.

77. Kanne hylättiin 4.7.2016, mutta A.S:n vaatimus Slovenian ministeriön päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä hyväksyttiin.

78. A.S. valitti ensimmäisen oikeusasteen ratkaisusta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen 7.7.2016. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että voidakseen määrittää, mikä jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan A.S:n hakemuksen käsittelystä, se tarvitsee ohjeita Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan edellytyksen ”hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti” tulkintaan. Se tiedustele erityisesti, onko ilmausta ”ylittänyt – – luvattomasti” tulkittava riippumattomasti ja itsenäisesti vai yhdessä palauttamisdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan ja Schengenin rajasäännösten 5 artiklan kanssa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii myös selvittämään, onko se, että A.S. ylitti rajan Serbiasta Kroatiaan Kroatian viranomaisten valvonnassa, vaikka hän ei täyttänyt Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdan edellytyksiä (koska hänellä ei ollut tarvittavia asiakirjoja, kuten voimassa olevaa viisumia), merkityksellistä arvioitaessa, tuliko hän unionin alueelle luvattomasti.

79. Se pyytää lisäksi ohjeita Dublin III -asetuksen tiettyjen menettelyllisten näkökohtien soveltamiseen, nimittäin siihen, käsittääkö kyseisen asetuksen 27 artiklan mukainen A.S:n oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin sen oikeudellisen arvioimisen, miten 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvää luvattoman tai laittoman jäsenvaltioon tulon käsitettä on sovellettava. Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, on tarpeen selvittää, miten Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa ja 29 artiklan 2 kohdassa säädetty määräajat toimivat. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele lähinnä, kuluuko määräaika, jos nostetaan kanne 27 artiklan 1 kohdan nojalla, etenkin jos hakijan siirtäminen on poissuljettua 27 artiklan 3 kohdan nojalla.

⁸⁸ Dublin III -asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa säädetään, että rajan luvaton ylittäminen todetaan Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen mukaisten todisteiden tai aihetodisteiden perusteella. Upravno sodišče Republike Slovenije (ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuin, Slovenia) toteaa, ettei asiakirja-aineistossa ole virallista näyttöä A.S:n luvattomasta maahantulosta Kroatiaan.

80. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi näin ollen 13.9.2016 ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

- ”1) Koskeeko [Dublin III -asetuksen] 27 artiklaan perustuva oikeussuoja myös 13 artiklan 1 kohdan mukaiseen perusteeseen liittyvien olosuhteiden tulkintaa, jos kyseessä on päätös siitä, että jäsenvaltio ei käsittele kansainvälistä suojaa koskevaa hakemusta, toinen jäsenvaltio on jo ottanut vastuun turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelystä samalla perusteella ja hakija riitauttaa tämän?
- 2) Onko [Dublin III -asetuksen] 13 artiklan 1 kohtaan perustuvaa luvaton rajan ylittämistä koskevaa perustetta tulkittava riippumattomasti ja itsenäisesti vai yhdessä [palauttamisdirektiivin] 3 artiklan 2 kohdan ja Schengenin rajasäännösten 5 artiklan kanssa, siltä osin kuin niissä määritellään rajan laitton ylittäminen, ja onko tätä tulkintaa sovellettava [Dublin III -asetuksen] 13 artiklan 1 kohdan osalta?
- 3) Onko toiseen kysymykseen annettavan vastauksen perusteella [Dublin III -asetuksen] 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua luvattoman rajan ylittämisen käsitettä tulkittava nyt käsiteltävän asian olosuhteissa siten, että kyseessä ei ole rajan luvaton ylittäminen, jos jäsenvaltion viranomaiset järjestävät rajan ylittämisen siinä tarkoituksessa, että asianomainen kulkee jäsenvaltion läpi toiseen unionin jäsenvaltioon?
- 4) Mikäli kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tämän seurauksena [Dublin III -asetuksen] 13 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä kielletään kolmannen valtion kansalaisen palauttaminen valtioon, jossa hän alun perin tuli Euroopan unionin alueelle?
- 5) Onko [Dublin III -asetuksen] 27 artiklaa tulkittava siten, että 13 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 2 kohdan määräajat eivät kulu silloin, kun hakija käyttää oikeutta oikeussuojaan, etenkin silloin, kun tämä edellyttää myös ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä tai kansallinen tuomioistuin odottaa Euroopan unionin tuomioistuimelta vastausta tällaiseen kysymykseen, joka on esitetty jossain toisessa asiassa? Toissijaisesti: kuluvatko määräajat tällaisessa tapauksessa, jolloin vastuussa olevalla jäsenvaltiolla ei ole kuitenkaan oikeutta evätä vastaanottoa?”

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

81. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi unionin tuomioistuimelta kiireellistä ennakkoratkaisupyyntömenettelyä. Unionin tuomioistuin hylkäsi pyynnön 27.9.2016 antamallaan määräyksellä. Kyseisen asian käsittelylle päätettiin kuitenkin myöhemmin 22.12.2016 annetulla määräyksellä antaa etusija, koska siinä esille tulevat kysymykset ovat samoja kuin asiassa C-646/16, Jafari, johon sovelletaan nopeutettua menettelyä.

82. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet A.S., Kreikka, Unkari, Slovenia, Yhdistynyt kuningaskunta ja Sveitsi sekä Euroopan komissio. Kyseisen asian ja asian C-646/16, Jafari, samankaltaisuuksien vuoksi unionin tuomioistuin päätti pitää niille yhteisen suullisen käsittelyn.⁸⁹

⁸⁹ Ks. lisäksi jäljempänä 99 kohta osallistumisesta yhteiseen suulliseen käsittelyyn ja suullisista lausumista.

Asia C-646/16, Jafari

Tosiseikat, menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

83. Khadija Jafari ja Zainab Jafari ovat Afganistanin kansalaisia ja siskoksia. Khadija Jafarilla on vuonna 2014 syntynyt poika, ja Zainab Jafarilla on vuosina 2011 ja 2007 syntyneet tyttäret. Myös lapset ovat Afganistanin kansalaisia.

84. Siskokset lapsineen (jäljempänä Jafarin perheet) pakenivat Afganistanista, koska Taliban oli vienyt heidän aviomiehensä, joita vaadittiin taistelemaan Taliban-armeijassa. Miehet kieltäytyivät taistelemasta, jolloin Taliban surmasi heidät. Jafarin siskosten aviomiesten isät pitivät tämän jälkeen siskoksia vankeina lukittujen ovien takana: toisen mielestä miniän vankina pitäminen oli asianmukaista uskonnollisista syistä, toinen taas piti sitä turvallisempana miniänsä kannalta. Jafarin siskosten isän onnistui järjestää heidän pakonsa Afganistanista. Siskokset pelkäävät, että jos he palaavat Afganistaniin, heidän perheensä (aviomiesten perheet) pitävät heitä jälleen vankeina ja he ovat myös vaarassa tulla kivitetyiksi kuoliaaksi.

85. Jafarin perheet lähtivät Afganistanista joulukuussa 2015. Ihmissalakuljettajan avulla he matkustivat ensin Iranin (missä he olivat kolme kuukautta) ja Turkin (missä he oleskelivat noin 20 vuorokautta) kautta Kreikkaan (missä he olivat kolme vuorokautta). Kreikan viranomaiset ottivat Zainab Jafarilta biometriset tiedot ja välittivät hänen sähköiset sormenjälkensä Eurodac-järjestelmän kautta. Jafarin perheet kulkivat tämän jälkeen entisen Jugoslavian tasavallan Makedonia, Serbian, Kroatian ja Slovenian kautta Itävaltaan. Heidän lähdöstään Kreikasta oli kulunut vain viisi päivää, kun he tulivat uudelleen maahan unionin alueelle.

86. Kroatia oli aloittanut 18.11.2015 kolmansien maiden kansalaisten virran seulonnan. Se salli ainoastaan Afganistanista, Irakista ja Syyriasta tulleiden ihmisten – jotka todennäköisesti saisivat pakolaisaseman – kulkea alueensa kautta. Jafarin perheet läpäisivät tämän seulan. Kroatiassa he pysyivät päästä lääkäriin toisen Zainab Jafarin tyttären hoitamiseksi, mutta eivät saaneet pyytämäänsä apua. He odottivat tunnin linja-autoa, minkä jälkeen heidät kuljetettiin rajan yli Sloveniaan.

87. Slovenian toimivaltaiset viranomaiset laativat 15.2.2016 asiakirjan, josta ilmenivät Jafarin perheiden henkilötiedot. Siihen oli merkitty Zainab Jafarin kohdalle ”NEMČIJA/DEU” (matkan määränpää Saksa). Khadija Jafarin kohdalla kirjaimet ”DEU” oli viivattu yli käsin ja korvattu kirjaimilla ”AUT” (eli hänen kohdallaan oli merkintä ”NEMČIJA/AUT” (matkan määränpää Itävalta)).⁹⁰ Samana päivänä siskokset ylittivät Itävallan rajan yhdessä ja jättivät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset omasta ja lastensa puolesta Itävallassa. Itävallan viranomaisten mukaan he olivat alun perin ilmoittaneet haluavansa matkustaa Ruotsiin, minkä siskokset kuitenkin kiistävät.

88. Toimivaltainen Itävallan viranomainen (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl eli Itävallan liittovaltion ulkomaalais- ja turvapaikkaviranomainen, jäljempänä Bundesamt tai BFA) ei tarkistanut siskosten kertomusta Afganistanista pakenemisesta, koska se katsoi, että Kroatia oli vastuussa heidän kansainvälistä suojelua koskevien hakemustensa käsittelystä. Lähestyttyään ensin Slovenian viranomaisia BFA pyysi 16.4.2016 päivätyssä kirjeessään toimivaltaista Kroatian viranomaista ottamaan siskokset ja heidän lapsensa vastaan Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti. BFA väitti, että koska Jafarin perheet olivat tulleet jäsenvaltioiden alueelle luvattomasti Kroatian kautta,

⁹⁰ Siltä osin kuin tämän muutoksen (joka on kirjoitettu ainoastaan sloveenin kielellä) vaikuttaa tehneen viranomainen hakijoiden tietämättä tai ilman heidän suostumustaan, se on osoitus paineesta, jossa rajaviranomaiset tuolloin työskentelivät. Perheen erottaminen tällä tavalla olisi ongelmallista perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklassa taattujen perhe-elämää koskevan oikeuden ja lapsen oikeuksien kannalta. Jos siskokset ja heidän lapsensa olisivat päätyneet eri jäsenvaltioihin, olisi ehkä pohdittava Dublin III -asetuksen III luvun muita kriteereitä.

Kroatia on vastuussa hakemusten käsittelystä. Toimivaltainen Kroatian viranomainen ei vastannut tähän. Tämän vuoksi BFA ilmoitti 18.6.2016 päivätyssä kirjeessään, että Dublin III -asetuksen 22 artiklan 7 kohdan mukaan Kroatia on nyt peruuttamattomasti vastuussa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä.

89. BFA jätti 5.9.2016 antamillaan päätöksillä kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tutkimatta, totesi Kroatian olevan vastuussa hakemusten käsittelystä Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan nojalla ja teki maasta poistamisesta päätöksen, jonka mukaan Jafarin perheet olisi palautettava Kroatiiaan. Se otti perusteluissaan lähtökohdaksi sen, että siskokset ja heidän lapsensa olivat tulleet unionin alueelle ensimmäisen kerran Kreikassa. Tämän jälkeen he olivat kuitenkin poistuneet unionin alueelta ja tulleet myöhemmin uudelleen jäsenvaltioiden alueelle Kroatiassa. Maahantulot Kreikkaan ja Kroatiiaan olivat olleet BFA:n mukaan luvattomia. Kreikan turvapaikkamenettelyssä oli kuitenkin yhä systeemiä puutteita. Tämän vuoksi Kroatia on Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti katsottava hakemusten käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi. Sikäläisessä turvapaikkajärjestelmässä ei ole BFA:n mukaan systeemiä puutteita. Siskokset kiistävät tämän päätelmän.⁹¹

90. Sekä hallintoviranomaiset että Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin, Itävalta), joka antoi ratkaisun siskosten riidanalaisista päätöksistä tekemistä valituksista, katsovat, että Jafarin perheiden kertomus ja heidän matkastaan Afganistanista antamat tiedot ovat uskottavia. Lisäksi on riidatonta, että Jafarin perheiden matka tapahtui samaan aikaan, kun unionin alueelle virtasi suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia Länsi-Balkanilta syyskuusta 2015 maaliskuuhun 2016.

91. Bundesverwaltungsgericht hylkäsi Jafarin perheiden valitukset 10.10.2016 antamillaan päätöksillä. Se yhtyi siinä olennaisin osin BFA:n toteamuksiin. Bundesverwaltungsgericht totesi, että tullessaan Kroatiiaan Serbiasta Jafarin perheet olivat ylittäneet rajan ilman maahantuloviisumia, vaikka Afganistanin kansalaisina heillä olisi pitänyt olla sellainen. Rajanylitys oli siten luvaton. Sikäli kuin voidaan todeta, maahantulo Itävaltaan oli tapahtunut myös ilman viisumia ja oli siten samoin luvaton.

92. Siskokset (mutta eivät heidän lapsensa) valittivat tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. He väittivät, että heidän tapaustensa erityisolosuhteet olisi otettava huomioon määritettäessä, mikä jäsenvaltio on vastuussa heidän kansainvälistä suojelua koskevien hakemustensa käsittelystä. He väittivät tullessaan unionin alueelle Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti (toisin sanoen humanitaarisesta syystä). Rajanylitys ei siten ollut luvaton Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tähän perustui 18.2.2016 tehty sopimus, jonka perusteella unionin alueelle tulevat kolmansien maiden kansalaiset voivat kulkea jäsenvaltioiden kautta päästäkseen paikkaan, jossa he haluavat hakea turvapaikkaa.⁹² Dublin III -asetuksen 14 artiklan 2 kohdan nojalla Itävalta on siten vastuussa heidän kansainvälistä suojelua koskevien hakemustensa käsittelystä.

93. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli tietoinen siitä, että Vrhovno sodišče Republike Slovenije oli jo esittänyt ennakkoratkaisupyyntönsä asiassa C-490/16, A.S. Se kuitenkin katsoo, että Jafarin perheiden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen taustalla olevat olosuhteet eroavat asian A.S. olosuhteista. Jafarin perheiden tapauksessa toimivaltainen Kroatian viranomainen ei vastannut Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti esitettyyn vastaanottopyyntöön. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohta muodostaa merkityksellisen III luvun perusteen, jota sovelletaan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Mainitussa asetuksessa ei kuitenkaan määritellä rajan luvaton ylitystä. Ennakkoratkaisupyyntönsä esittänyt tuomioistuin pyytää siksi ohjeita siihen, olisiko tätä

91 Ks. jäljempänä 231 ja 232 kohta.

92 On mahdollista, että tällä voidaan tarkoittaa poliisivoimien johtajien 18.2.2016 antamaa julkilausumaa (ks. edellä 16 kohta). Sillä voidaan kuitenkin viitata myös Eurooppa-neuvoston samana päivänä antamiin päätelmiin. Ennakkoratkaisupyyntöä ei selviä, mihin näistä asiakirjoista vedotaan.

käsitettä tulkittava itsenäisesti vai yhdessä muiden sellaisten unionin säännösten kanssa, joissa vahvistetaan unionin ulkorajan ylittäviin kolmansien maiden kansalaisiin liittyviin vaatimuksiin sovellettavat säännöt, kuten Schengenin rajasäännöstöön sisältyvät säännöt. Siltä osin kuin Kroatian viranomaiset sallivat Jafarin perheiden tulla alueelleen ja valvoivat heidän kuljettamistaan Slovenian rajalle, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele, onko tällaisessa menettelyssä tosiasiallisesti kyseessä Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdassa ja 12 artiklassa tarkoitettu viisumi.

94. Jafarin perheet väittävät, että merkityksellinen III luvun peruste on 14 artikla (viisumivapautta koskevat vaatimukset). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole vakuuttunut siitä, että tämä näkemys on oikea. Se tiedustele näin ollen, onko kyseinen säännös vai 13 artiklan 1 kohta asianmukainen peruste hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Unionin tuomioistuimen tuomio Ghezelbash ja tuomio Karim⁹³ huomioon ottaen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että hakija voi Dublin III -asetuksen nojalla tehtyä siirtopäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä vedota siihen, että Dublin III -asetuksen perusteita on sovellettu virheellisesti. Näin ollen on tarpeen selvittää, mikä on oikea sovellettava peruste.

95. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös kyseenalaistaa Jafarin perheiden väitteen, jonka mukaan he kuuluvat Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan soveltamisalaan. Se pyytää siten myös unionin tuomioistuimen näkemystä kyseisen säännöksen oikeasta tulkinnasta.

96. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää näin ollen seuraavat kysymykset:

”1) Onko [Dublin III -asetuksen] 2 artiklan m alakohdan, 12 artiklan ja 13 artiklan tulkittamisessa otettava huomioon muita säädöksiä, joihin Dublin III -asetuksella on liittymäkohtia, vai onko mainituille säännöksille annettava niistä erillinen merkitys?

2) Siinä tapauksessa, että Dublin III -asetuksen säännöksiä on tulkittava erillään muista säädöksistä:

a) Onko pääasioiden, joille on tunnusomaista tapahtumien ajoittuminen ajanjaksoon, jolla asiaan liittyvien valtioiden kansalliset viranomaiset olivat tekemisissä poikkeuksellisen suuren niiden alueen läpi kauttakulkua vaativien ihmisten määrän kanssa, tilanteessa yhden jäsenvaltion tosiasiallisesti sietämä maahantulo alueelleen pelkästään kauttakulkua tämän jäsenvaltion läpi ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä toisessa jäsenvaltiossa varten katsottava Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdassa ja 12 artiklassa tarkoitetuksi viisumiksi?

Mikäli toisen kysymyksen a kohtaan vastataan myöntävästi:

b) Onko kauttakulkua varten tapahtuvan maahantulon tosiasiallisen sietämisen osalta katsottava, että ’viisumin’ voimassaolo päättyy kyseisestä jäsenvaltiosta lähdettäessä?

c) Onko kauttakulkua varten tapahtuvan maahantulon tosiasiallisen sietämisen osalta katsottava, että ’viisumi’ on yhä voimassa, kun kyseisestä jäsenvaltiosta ei ole vielä lähdetty, vai päättyykö ’viisumin’ voimassaolo tapahtumatta jääneestä lähdöstä huolimatta sinä ajankohtana, jona hakija luopuu lopullisesti tavoitteestaan matkustaa toiseen jäsenvaltioon?

d) Johtaako hakijan luopuminen tavoitteestaan matkustaa alun perin päämääränä pitämänsä jäsenvaltioon siihen, että on kyse Dublin III -asetuksen 12 artiklan 5 kohdan mukaisesti ’viisumin’ myöntämisen jälkeen tapahtuneesta petollisesta menettelystä, minkä vuoksi ’viisumin’ myöntänyt jäsenvaltio ei ole vastuussa hakemuksen käsittelystä?

⁹³ 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).

Mikäli toisen kysymyksen a kohtaan vastataan kieltävästi:

- e) Onko Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvä ilmaisu 'ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti maitse, meritse tai lentoteitse kolmannesta maasta käsin' ymmärrettävä siten, ettei pääasioissa vallitsevissa erityisissä tilanteissa ole kyse ulkorajan luvattomasta ylittämisestä?
- 3) Siinä tapauksessa, että Dublin III -asetuksen säännöksiä on tulkittava ottaen huomioon muita säädöksiä:
- a) Onko sen arvioinnissa, onko kyse Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta rajan 'luvattomasta ylittämisestä', otettava erityisesti huomioon se, täyttyvätkö Schengenin rajasäännöstön – erityisesti pääasioissa maahantuloajankohdan vuoksi merkityksellisen [kyseisen säädöksen] 5 artiklan – mukaiset maahantulon edellytykset?

Mikäli kolmannen kysymyksen a kohtaan vastataan kieltävästi:

- b) Mitkä unionin oikeuden säännökset on erityisesti otettava huomioon, kun arvioidaan, onko kyse Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta rajan 'luvattomasta ylittämisestä'?

Mikäli kolmannen kysymyksen a kohtaan vastataan myöntävästi:

- c) Onko pääasioiden, joille on tunnusomaista tapahtumien ajoittuminen ajanjaksoon, jolla asiaan liittyvien valtioiden kansalliset viranomaiset olivat tekemisissä poikkeuksellisen suuren niiden alueen läpi kauttakulkua vaativien ihmisten määrän kanssa, tilanteessa yhden jäsenvaltion kyseiseen tapaukseen liittyviä seikkoja tutkimatta tosiasiallisesti sietämä maahantulo alueelleen pelkästään kauttakulkua tämän jäsenvaltion läpi ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä toisessa jäsenvaltiossa varten katsottava Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan c alakohdassa tarkoitetuksi maahantulon sallimiseksi?

Mikäli kolmannen kysymyksen a ja c kohtaan vastataan myöntävästi:

- d) Johtaako maahantulon salliminen Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaisesti siihen, että kyseessä on Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua viisumia vastaava lupa ja näin ollen Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdan mukainen 'viisumi', minkä vuoksi sovellettaessa Dublin III -asetuksen säännöksiä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi on otettava huomioon myös sen 12 artikla?

Mikäli kolmannen kysymyksen a, c ja d kohtaan vastataan myöntävästi:

- e) Onko kauttakulkua varten tapahtuvan maahantulon tosiasiallisen sietämisen osalta katsottava, että 'viisumin' voimassaolo päättyy kyseisestä jäsenvaltiosta lähdettäessä?
- f) Onko kauttakulkua varten tapahtuvan maahantulon tosiasiallisen sietämisen osalta katsottava, että 'viisumi' on yhä voimassa, kun kyseisestä jäsenvaltiosta ei ole vielä lähdetty, vai päättyykö 'viisumin' voimassaolo tapahtumatta jääneestä lähdöstä huolimatta sinä ajankohtana, jona hakija luopuu lopullisesti tavoitteestaan matkustaa toiseen jäsenvaltioon?
- g) Johtaako hakijan luopuminen tavoitteestaan matkustaa alun perin päämääränä pitämänsä jäsenvaltioon siihen, että on kyse Dublin III -asetuksen 12 artiklan 5 kohdan mukaisesti 'viisumin' myöntämisen jälkeen tapahtuneesta petollisesta menettelystä, minkä vuoksi 'viisumin' myöntänyt jäsenvaltio ei ole vastuussa hakemuksen käsittelystä?

Mikäli kolmannen kysymyksen a ja c kohtaan vastataan myöntävästi mutta d kohtaan kieltävästi:

- h) Onko Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvä ilmaisu 'ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti maitse, meritse tai lentoteitse kolmannelta maasta käsin' ymmärrettävä siten, ettei Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdassa tarkoitetuksi maahantulon sallimiseksi luokiteltavaa rajanylittämistä katsota pääasioissa vallitsevissa erityisissä tilanteissa ulkorajan luvattomaksi ylittämiseksi?"

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

97. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan mukaisesti ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyysi nopeutetun menettelyn soveltamista käsiteltävässä asiassa. Pyyntö hyväksyttiin unionin tuomioistuimen presidentin 15.2.2017 antamalla määräyksellä.

98. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Jafarin perheet, Itävalta, Ranska, Unkari, Italia, Sveitsi ja Euroopan komissio.

99. Työjärjestyksen 77 artiklan mukaisesti yhdessä asian C-490/16, A.S., kanssa 28.3.2017 pidetyssä suullisessa käsittelyssä huomautuksia esittivät A.S. ja Jafarin perheet sekä Itävalta, Ranska, Kreikka, Italia, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio.

Arviointi asiasta

Alustavat huomautukset

Dublin-järjestelmä: lyhyt yleiskatsaus

100. Dublin-järjestelmässä luodaan menettely kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.⁹⁴ Kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuus matkustaa vapaasti Schengen-alueella⁹⁵ saattoi aiheuttaa hankaluuksia, joten suunniteltiin mekanismi sen varmistamiseksi, että lähtökohtaisesti vain yksi järjestelmään osallistuva valtio on vastuussa kunkin turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Järjestelmän tavoitteena on muun muassa määrittää nopeasti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, estää ja ehkäistä forum shoppingia,⁹⁶ estää ja ehkäistä edelleen liikkumista⁹⁷ ja välttää turvapaikanhakijoiden pompottelua – toisin sanoen välttää tilanne, jossa kukin jäsenvaltio väittää, ettei ole vastuussa hakemuksen käsittelystä, koska toinen jäsenvaltio muodostaa turvallisen kolmannen maan ja sen olisi näin ollen oltava vastuussa käsittelystä.⁹⁸ Eurodac-asetus vahvistaa Dublin III -asetusta.

⁹⁴ Dublin III -asetuksen 1 artikla.

⁹⁵ Ks. edellä 45 kohta.

⁹⁶ Forum shoppingilla tarkoitetaan turvapaikkamenettelyjen väärinkäyttöä siten, että sama henkilö hakee turvapaikkaa useammasta jäsenvaltiosta vain voidakseen pidentää oleskeluaan jäsenvaltioiden alueella; ks. esimerkiksi ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta, 3.12.2008 (KOM(2008) 820 lopullinen).

⁹⁷ Edelleen liikkumisella tarkoitetaan ilmiötä, jossa siirtolaiset, pakolaiset ja turvapaikanhakijat siirtyvät eri syistä maasta, johon he ensimmäisen kerran tulivat hakemaan suojelua tai oleskellakseen siellä pysyvästi, muualle (ks. Euroopan muuttoliikeverkoston "Asylum and Migration" -sanasto).

⁹⁸ Dublin III -asetuksen johdanto-osan toisesta viidenteen perustelukappale.

101. Dublin III -asetuksen III luvun ensimmäisissä perusteissa vastuu hakemusten käsittelystä määräytyy perheyksikön kunnioittamisen takaamisen perusteella.⁹⁹ Seuraavissa perusteissa pyritään määrittämään, mikä jäsenvaltio on myötävaikuttanut eniten hakijan tuloon jäsenvaltioiden alueelle tai oleskeluun siellä siten, että se on myöntänyt viisumin tai oleskeluluvan, että se ei ole valvonut rajojaan huolellisesti tai että se on vapauttanut kyseisen kolmannen maan kansalaisen viisumivaatimuksesta.¹⁰⁰

Schengen

102. Schengenin rajasäännösten mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus turvata unionin ulkorajan loukkaamattomuus, ja ulkoraja olisi ylitettävä ainoastaan tietyissä hyväksytyissä rajanylityspaikoissa. Kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä tietyt vaatimukset.¹⁰¹ Kolmannen maan kansalainen, joka on ylittänyt laittomasti rajan ja jolla ei ole oikeutta oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella, on otettava kiinni ja häneen on sovellettava palauttamismenettelyä.¹⁰² Käytännössä kolmansien maiden kansalaiset, jotka saapuvat jäsenvaltioiden ulkorajoille, eivät useinkaan halua hakea turvapaikkaa siellä ja kieltäytyvät sormenjälkiensä ottamisesta, jos toimivaltaiset viranomaiset yrittävät näin tehdä.¹⁰³ Tästä ajankohdasta lähtien kyseisiä henkilöitä voitaisiin palauttamisdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla periaatteessa nimittää laittomasti oleskeleviksi kolmansien maiden kansalaisiksi, jotka eivät täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdassa asetettuja maahantulon edellytyksiä.¹⁰⁴

103. Palauttamisdirektiivissä suosittava menettely on vapaaehtoinen paluu. Pakkoon perustuvan paluun tapauksissa kyseisen jäsenvaltion on määrättävä unionin laajuinen maahantulokielto, ja se voi syöttää nämä tiedot SIS:ään.

104. Dublin-järjestelmä, Schengenin säännöstö ja palauttamisdirektiivi vaikuttavat muodostavan varsin kattavan toimenpidepaketin. Nyt käsiteltävät kaksi asiaa paljastavat kuitenkin tällaisten sääntöjen soveltamisessa ilmenevät puutteet ja käytännön hankaluudet, kun poikkeuksellisen suuri määrä ihmisiä saapuu maitse eikä ilmaitse Euroopan unioniin verrattain lyhyessä ajassa etsiessään turvapaikkaa. Olen edellä jo kuvannut syyskuun 2015 ja maaliskuun 2016 välisenä aikana vallinneita olosuhteita.¹⁰⁵

Ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten kysymysten yleiset aiheet

105. Kahden ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat useita yhteisiä aiheita.

⁹⁹ Dublin III -asetuksen 8–11 artikla.

¹⁰⁰

Dublin III -asetuksen 12, 13 ja 14 artikla. Jos kolmannen maan kansalainen tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jäsenvaltion lentokentän kansainvälisellä kauttakulkualueella, kyseinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä (Dublin III -asetuksen 15 artikla).

¹⁰¹

Schengenin rajasäännösten 7 artikla ja 5 artiklan 1 kohta.

¹⁰²

Schengenin rajasäännösten 12 artiklan 1 kohta. Tämä velvollisuus ei vaikuta pakolaisasemaa hakeviin henkilöihin eikä palauttamiskiellon periaatteeseen. Ks. menettelydirektiivin 9 artiklan 1 kohta oikeudesta jäädä jäsenvaltioon pakolaisasemaa koskevan hakemuksen tutkinnan ajaksi ja palauttamisdirektiivin 6 artikla jäsenvaltioiden velvollisuuksista, jotka liittyvät niiden alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen.

¹⁰³

Eurodac-asetusta ei käytännössä sovelleta johdonmukaisesti, ja komissio onkin lähettänyt asiasta useita hallinnollisia kirjeitä jäsenvaltioille (kirje, joka lähetetään ennen virallista huomautusta, joka edeltää SEUT 258 artiklan mukaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä). COM(2015) 510 final, 14.10.2015, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle: Pakolaiskriisin hallinta – Tilannekatsaus Euroopan muuttoliikeagendaan sisältyvien ensisijaisten toimien toteutukseen.

¹⁰⁴

Palauttamisdirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohta. Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovelle direktiiviä, jos maahantulo evätään Schengenin rajasäännösten 13 artiklan mukaisesti tai jos henkilö pysäytetään tai otetaan kiinni hänen ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan.

¹⁰⁵

Ks. edellä 7–18 kohta.

106. Ensinnäkin: mitä yleistä metodologiaa olisi sovellettava Dublin III -asetuksen 12, 13 ja 14 artiklaan sisältyvien perusteiden tulkinnassa? Pitäisikö näitä säännöksiä erityisesti tulkita yhdessä Schengenin säännösten kanssa?¹⁰⁶ Toiseksi: merkitsivätkö unionin kauttakulkumaiden (etenkin Kroatian ja Slovenian) tekemä yhteistyö ja niiden tarjoama apu tosiasiallisesti Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdassa ja 12 artiklassa tarkoitettua viisumia? (Tätä kysymystä ei esitetä nimenomaisesti asiassa A.S., mutta unionin tuomioistuimen vastauksesta voi silti olla hyötyä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle pääasian ratkaisemisessa.)¹⁰⁷ Kolmanneksi: miten Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaa olisi tulkittava? Erityisesti: mitä ilmaus ”ylittänyt – – rajan luvattomasti” tarkoittaa ja mikä on kyseisen säännöksen sekä Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdan ja palauttamisdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan välinen suhde (jos sellainen on)?¹⁰⁸ Neljänneksi: kuuluvatko kolmansien maiden kansalaiset, jotka saivat tulla Schengen-alueelle Länsi-Balkanin humanitaarisen kriisin aikana, Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohtaan sisältyvän, kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytyksiä koskevan poikkeuksen soveltamisalaan?¹⁰⁹ Viidenneksi: mikä muodostaa Dublin III -asetuksen 14 artiklassa tarkoitettua viisumivapaan maahantulon?

107. Asiassa A.S. unionin tuomioistuinta pyydetään myös tutkimaan Dublin III -asetuksen tiettyjä menettelyllisiä näkökohtia.¹¹⁰ Lisäksi on tarpeen arvioida kyseessä olevien säännösten tulkinnan käytännön seurauksia näissä kahdessa asiassa.¹¹¹

108. Nämä kysymykset esitetään asiayhteydessä, jossa yhden jäsenvaltion kuvattiin keskeyttäneen Dublin III -asetuksen soveltamisen joksikin ajaksi ja toisten jäsenvaltioiden kuvattiin ”keskeyttäneen Schengenin soveltamisen” siltä osin kuin ne pystyttivät esteitä muiden sellaisten unionin jäsenvaltioiden, jotka kuuluvat myös Schengen-alueeseen, vastaisilla sisärajoillaan.¹¹²

109. Unionin tuomioistuimen tehtävä on yksinomaan juridinen: huolehtia SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti siitä, että ”perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia”. Unionin tuomioistuimen *ei* kuulu itsestään selvästikään osallistua poliittiseen keskusteluun siitä (ongelmallisesta) kysymyksestä, miten kansainvälistä suojelua hakevat olisi jaettava Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken, kun otetaan huomioon Euroopan maantiede. Länsi-Balkanilla syyskuusta 2015 maaliskuuhun 2016 vallinneet ennennäkemättömät olosuhteet kuitenkin nostavat parrasvaloihin maantieteen ja Dublin III -asetuksen yksityiskohtaisten III luvun perusteiden yhteensopimattomuuden. Selkokielellä: unionin tuomioistuinta pyydetään nyt esittämään oikeudellinen ratkaisu ja sovittamaan se taannehtivasti tosiasialliseen tilanteeseen, jonka käsittelemiseen sovellettavat oikeussäännöt soveltuvat huonosti. Valitaanpa mikä ratkaisu tahansa, se herättää todennäköisesti vastustusta jossakin tahossa.

¹⁰⁶
Toinen kysymys asiassa C-490/16 ja ensimmäinen kysymys asiassa C-646/16.

¹⁰⁷
Toisen kysymyksen a–d kohta ja kolmannen kysymyksen e, f ja g kohta asiassa C-646/16.

¹⁰⁸
Toinen kysymys asiassa C-490/16 sekä toisen kysymyksen e kohta ja kolmannen kysymyksen a ja b kohta asiassa C-646/16.

¹⁰⁹
Kolmas kysymys asiassa C-490/16 ja kolmannen kysymyksen a–h kohta asiassa C-646/16.

¹¹⁰
Ensimmäinen ja viides kysymys.

¹¹¹
Neljäs kysymys asiassa C-490/16.

¹¹²
Ks. edellä 12–17 ja 45 kohta.

Ensimmäinen kysymys: Dublin III -asetuksen 12, 13 ja 14 artiklaan sisältyvien perusteiden tulkinnassa sovellettava metodologia

110. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet tiedustelevat, onko tarpeen ottaa huomioon Dublin III -asetukseen liittyviä muita unionin säädöksiä vai olisiko kyseistä asetusta (etenkin sen 2 artiklan m alakohtaa sekä 12, 13 ja 14 artiklaa) tulkittava itsenäisesti ja riippumattomasti tällaisista säädöksistä. Molemmissa asioissa on kiistatonta, että kauttakulku järjestettiin kyseisten jäsenvaltioiden yhteistyönä. Näin ollen herää väistämättä kysymys, vaikuttavatko Dublin III -asetuksen tulkintaan säännöt, jotka liittyvät Euroopan unionin ulkorajat ylittäviin kolmansien maiden kansalaisiin.

111. Kantajat asiassa Jafari sekä Itävalta, Ranska, Kreikka, Unkari, Sveitsi ja komissio väittävät, että III luvun perusteita olisi tulkittava yhdessä muiden säädösten, nimittäin Schengenin rajasäännösten ja palauttamisdirektiivin, kanssa.

112. A.S. väittää, ettei III luvun perusteiden tulkinnan pitäisi perustua pelkästään kansallisiin tai kansainvälisiin säännöksiin. Siinä on otettava huomioon unionin kauttakulkumaiden, jotka toimivat Geneven yleissopimuksen 33 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan (kidutuksen kieltö) mukaisesti, tosiasiallinen tilanne ja velvoitteet sekä Schengenin rajasäännösten 4 artiklan 2 kohta ja 5 artiklan 4 kohta.

113. Italian mukaan keskeinen kysymys ei ole se, otetaanko yleisessä tulkintalähestymistavassa huomioon muita unionin säädöksiä vai ei. Se ensinnäkin toteaa, että syyskuusta 2015 maaliskuuhun 2016 unionin kauttakulkumaat eivät myöntäneet viisumeja niiden alueen kautta kulkeville. Toiseksi se korostaa, että Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaa olisi tulkittava Geneven yleissopimuksen valossa.

114. Yhdistyneen kuningaskunnan näkemyksen mukaan Schengenin rajasäännöstellä ja palauttamisdirektiivillä ei ole oikeudellista vaikutusta Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvään luvattoman ylityksen käsitteeseen. Viimeksi mainittua olisi näin ollen tulkittava itsenäisesti näistä säädöksistä erillisenä.

115. En näe lähestymistapaa III luvun perusteiden tulkintaan valintana kahden vaihtoehdon välillä: sen, että Dublin III -asetusta tulkitaan täysin erillisenä, ja sen, että sitä tulkitaan tavalla, jonka seurauksena kyseisen asetuksen käsitteet määritellään viittaamalla muiden unionin säädösten täytäntöönpanosäännöksiin.

116. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstellä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.¹¹³ Yhteisen käytännön oppaan säädöstekstien laatimiseen osallistuvilla¹¹⁴ ”Yleisiin periaatteisiin” sisältyvän 1 suuntaviivan mukaan säädöksen on oltava muodoltaan selkeä, yksinkertainen ja täsmällinen, niin ettei sanoma jää lukijalle epäselväksi. Jos säädöksellä on yhteisiä määritelmiä unionin muun lainsäädännön kanssa, siitä voitaisiin kohtuudella olettaa löytyvän nimenomainen ristiviittaus, koska ajatus epäsuorasti sisällytettävästä määritelmästä on oikeusvarmuuden periaatteen vastainen.¹¹⁵ Schengenin rajasäännöstöön sen paremmin kuin palauttamisdirektiiviinkään ei sisälly määritelmiä, joissa viitattaisiin ristiin Dublin III -asetuksen III luvun perusteisiin.

¹¹³

Tuomio 6.6.2013, MA ym. (C-648/11, EU:C:2013:367, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); ks. myös tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 35 kohta).

¹¹⁴

Yhteisön lainsäädännön valmistelun laatua koskevista yhteisistä suuntaviivoista 22.12.1998 tehty toimielinten välinen sopimus (EYVL 1999, C 73, s. 1).

¹¹⁵

Ks. analogisesti tuomio 11.12.2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773, 38 kohta).

117. Dublin III -asetuksen 12 artiklan sanamuoto eroaa 13 ja 14 artiklasta siltä osin kuin siinä viitataan nimenomaisesti viisumisäännöstöön, joka on osa Schengenin säännöstöä. Tämä viittaus on riittävän selkeä, yksinkertainen ja täsmällinen osoittamaan, että viisumisäännöstö on merkityksellisen kyseisen säännöksen tulkinnan kannalta.¹¹⁶ Tästä ei kuitenkaan seuraa, että 12 artiklaan sisältyvän viisumi-sanana määritelmä olisi täysin sama kuin viisumisäännöston soveltamisalalla.¹¹⁷

118. Dublin III -asetusta ensinnäkin sovelletaan jäsenvaltioihin, jotka eivät osallistu Schengenin säännöstöön, varsinkin Irlantiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Näiden valtioiden osalta viisumin täytyy tarkoittaa asiakirjaa, joka tunnustetaan viisumiksi kansallisessa lainsäädännössä. Viisumin käsite kattaa toiseksi muitakin asiakirjaluokkia kuin lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävän viisumin, joka kuuluu viisumisäännöston soveltamisalaan. Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdan sanamuodosta ilmenee, että kyseistä säädöstä sovelletaan kolmeen erityyppiseen viisumiin.¹¹⁸

119. Tätä päättelyä voidaan soveltaa yhtä lailla 14 artiklaan, jossa käytetään myös viisumi-sanaa. Viisumin käsitettä on siis tulkittava samalla tavalla kuin 12 artiklassa yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden vuoksi.

120. Tästä seuraa, että Schengenin säännöstö on merkityksellinen osatekijä, joka on otettava huomioon tulkittaessa viisumin käsitettä, mutta että se ei määritä sen merkitystä Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdassa ja 12 artiklassa.

121. Dublin III -asetuksen 13 artiklassa ei viitata nimenomaisesti mihinkään Schengenin säännöston toimiin tai palauttamisdirektiiviin.

122. Sääntely-yhteydestä kuitenkin selviää, että Dublin III -asetus on olennainen osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen.¹¹⁹ Geneven yleissopimus muodostaa pakolaisten ja pakolaisasemaa hakevien suojelua koskevan kansainvälisen kehyksen. Sen 31 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot eivät lähtökohtaisesti aseta pakolaisten liikkumiselle alueellaan muita rajoituksia kuin mitä on välttämätöntä, ja näitä rajoituksia sovelletaan vain siihen saakka, kunnes heidän asemansa maassa on saatettu sääntöjenmukaiseksi tai he ovat saaneet luvan siirtyä johonkin toiseen maahan. Sopimusvaltiot myöntävät näille pakolaisille riittävän määräjän ja tarpeen vaatimat helpotukset luvan hankkimiseksi toiseen maahan matkustamista varten. Kyseinen määräys on pidettävä mielessä tulkittaessa Dublin III -asetusta.¹²⁰ Asetusta on näin ollen tulkittava sen systematiikan ja tarkoituksen valossa sekä niin, että Geneven yleissopimusta noudatetaan. Tämä on seurausta SEUT 78 artiklan 1 kohdasta. Dublin III -asetuksen johdanto-osan 39 perustelukappaleesta ilmenee myös, että asetuksen tulkinnassa on kunnioitettava perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia.¹²¹

¹¹⁶
Ks. jäljempänä 142–153 kohta.

¹¹⁷
Ks. edellä 62 ja 63 kohta. Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdan viisumin käsite on laajempi kuin vastaava käsite viisumisäännöstöissä.

¹¹⁸
Ks. edellä 26 kohta.

¹¹⁹
Dublin III -asetuksen johdanto-osan kolmas perustelukappale.

¹²⁰
Dublin III -asetuksen johdanto-osan kolmas perustelukappale.

¹²¹
Ks. analogisesti tuomio 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 29 ja 30 kohta).

123. Koska Dublin III -asetus on olennainen osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, turvapaikkaa koskeva unionin säännöstö on myös merkityksellinen tekijä.¹²² Asetuksessa viitataan nimenomaisesti määrittely-, vastaanotto- ja menettelydirektiiviin.¹²³ Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä sai alkunsa tilanteessa, jossa voitiin kohtuudella olettaa, että kaikki siihen osallistuvat valtiot, ovatpa ne unionin jäsenvaltioita tai kolmansia maita, noudattivat perusoikeuksia, mukaan lukien Geneven yleissopimukseen, vuoden 1967 pöytäkirjaan ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvat oikeudet,¹²⁴ ja että sopimusvaltiot saattoivat siten luottaa toisiinsa tässä suhteessa.¹²⁵ ”Juuri tämän keskinäisen luottamuksen periaatteen vuoksi unionin lainsäätäjä antoi [Dublin II -asetuksen] turvapaikkahakemusten käsittelyn rationalisoimiseksi ja sen välttämiseksi, että järjestelmä tukkeutuisi siitä syystä, että valtioiden viranomaiset ovat velvollisia käsittelemään saman hakijan tekemiä useita hakemuksia, sekä oikeusvarmuuden lisäämiseksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelemisessä ja näin forum shoppingin välttämiseksi; tämän kaiken pääasiallinen tarkoitus on nopeuttaa hakemusten käsittelyä sekä turvapaikanhakijoiden että osallisina olevien valtioiden intressissä.”¹²⁶ Nämä kysymykset ovat erittäin keskeisiä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen¹²⁷ käsitteelle ja etenkin yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkajärjestelmälle, joka perustuu vastavuoroiseen luottamukseen ja siihen oletamaan, että muut jäsenvaltiot noudattavat Euroopan unionin lainsäädäntöä ja erityisesti perusoikeuksia.¹²⁸

124. Dublin III -asetuksen päätavoitteet osoittavat, että unionin lainsäätäjällä on ollut tarkoitus vahvistaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisessä jäsenvaltioiden välisiä suhteita koskevia organisatorisia sääntöjä samaan tapaan kuin aiemmin Dublinin yleissopimuksessa.¹²⁹ Dublin III -asetuksen johdanto-osan neljännessä, viidennessä ja seitsemännessä perustelukappaleessa viitataan myös tavoitteeseen vahvistaa selkeä ja toimiva menettely, jossa voidaan määrittää nopeasti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jotta voidaan taata turvapaikanhakijoille pääsy pakolaisaseman määrittämisestä koskeviin menettelyihin ja jotta ei vaaranneta turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeutta koskevan tavoitteen saavuttamista.¹³⁰

125. Missä määrin toimet, jotka eivät liity yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään, kuten Schengenin rajasäännöstö ja palauttamisdirektiivi, ovat merkityksellisiä 12 artiklaan, 13 artiklan 1 kohtaan ja 14 artiklaan sisältyvien III luvun perusteiden tulkinnan kannalta?

122

Ehdotuksen neuvoston asetukseksi perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi (KOM(2001) 447 lopullinen, 26.7.2001) perusteluissa komissio kuvasi ehdotettua toimenpidettä ”jälleen yhdeksi askeleeksi kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää”. Ks. lisäksi analogisesti tuomio 17.3.2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, 41 kohta); ks. myös Dublin III -asetuksen johdanto-osan 10–12 perustelukappale.

123

Ks. esimerkiksi Dublin III -asetuksen 2 artiklan b ja d alakohta määrittely- ja menettelydirektiivistä sekä 28 artikla, joka koskee vastaanottodirektiiviä.

124

Johdanto-osan 32 perustelukappale.

125

Tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 78 ja 79 kohta) ja tuomio 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, 52 kohta).

126

Tuomio 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, 53 kohta).

127

Tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 83 kohta).

128

Tuomio 6.6.2013, MA ym. (C-648/11, EU:C:2013:367, 56–58 kohta). Ks. myös Dublin III -asetuksen johdanto-osan 2, 19 ja 39 perustelukappale.

129

Tuomio 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, 56 kohta).

130

Tuomio 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, 59 kohta).

126. Olen edellä jo selittänyt, että Dublin III -asetuksen 12 ja 14 artiklaa on mielestäni tulkittava itsenäisesti, vaikka viisumisäännöstö onkin tietyiltä osin merkityksellinen viisumi-sanan merkityksen kannalta.¹³¹

127. Kun tarkastellaan Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvän luvattoman rajanylityksen käsitteen tulkintaa, Schengenin rajasäännöstöön ei sisälly vastaavaa käsitettä. Kyse ei siten ole yrityksestä siirtää kyseinen käsite Schengenin rajasäännöstöstä Dublin III -asetukseen.

128. Schengenin rajasäännösten II osaston I lukuun sisältyvien säännösten, jotka koskevat unionin ulkorajan ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytyksiä, henkilöllinen soveltamisala ei myöskään ole sama kuin Dublin III -asetuksessa. Viimeksi mainittua sovelletaan yksinomaan kansainvälistä suojelua hakeviin kolmansien maiden kansalaisiin:¹³² he muodostavat henkilöryhmän, jolla on erityisasema kansainvälisessä oikeudessa Geneven yleissopimuksen perusteella.

129. Lainsäädäntöhistoria osoittaa, että turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuun määrittämistä koskevat säännöt, jotka korvattiin Dublinin yleissopimuksella, olivat alun perin hallitustenvälisessä Schengenin yleissopimuksessa,¹³³ kun taas sekä Dublin III -asetus että Schengenin rajasäännöstö pohjautuvat Schengenin yleissopimukseen. Näiden kahden säädöksen soveltamisala on erilainen, ja niillä on eri tavoitteet. Näin ollen ei pitäisi olettaa, että historiallisen yhteyden vuoksi näitä kahta säädöstä on tulkittava samalla tavalla.

130. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa, että Schengenin rajasäännöstöä ja palauttamisdirektiiviä ei sovelleta tiettyihin jäsenvaltioihin (etenkään siihen itseensä). Sen mukaan olisi näin ollen väärin tulkita Dublin III -asetusta viittaamalla lainsäädäntöön, jota ei sovelleta koko Euroopan unionissa.

131. On totta, ettei lainsäädännön, jota ei sovelleta kaikkiin jäsenvaltioihin, soveltamisalaa pitäisi ulottaa koskemaan niitä takaoven kautta. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella havaittavissa oleva maantieteellisen soveltamistavan vaihtelu, joka on seurausta muun muassa Yhdistyneen kuningaskunnan erityisasemasta, ei kuitenkaan noudata johdonmukaista kaavaa. Yhdistynyt kuningaskunta on päättänyt soveltaa Schengenin säännösten tiettyjä osia ja olla soveltamatta toisia.¹³⁴ Se, ettei Schengenin rajasäännöstö tai palauttamisdirektiivi sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa, ei voi muuttaa Dublin III -asetuksen sitovaa luonnetta.¹³⁵ Se, ettei Yhdistynyt kuningaskunta osallistu tiettyihin unionin välineisiin, ei myöskään voi tosiasiallisesti asettaa tiukkoja rajoja tulkinnalle, joka pakettiin kuuluvista toimista olisi loogisesti esitettävä. Yhdistynyt kuningaskunta ei voi olla häntä, joka heiluttaa koiraa eli Euroopan unionia.

132. Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa ei kuitenkaan viitata palauttamisdirektiiviin. Lainsäätäjät sisällytti tällaisen viittauksen asetuksen 24 artiklaan, joka koskee takaisinottopyynnön esittämistä, kun pyynnön esittävässä jäsenvaltiossa ei ole jätetty uutta hakemusta. Jos lainsäätäjät olisi siten halunnut viitata nimenomaisesti palauttamisdirektiiviin 13 artiklan 1 kohdassa, se oletettavasti olisi voinut valita ja olisi myös valinnut tämän vaihtoehdon.

¹³¹

Ks. edellä 117–120 kohta.

¹³²

Dublin III -asetuksen 2 artiklan c alakohta.

¹³³

Ks. komission ehdotuksen KOM(2008) 820 lopullinen perustelut. Vastuuta turvapaikkahakemusten käsittelystä koskevat määräykset sisältyivät Schengenin yleissopimuksen 28–38 artiklaan.

¹³⁴

Laittomassa maahantulossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen määrittelystä 28.11.2002 annettu neuvoston direktiivi 2002/90/EY (EYVL 2002, L 328, s. 17).

¹³⁵

Ks. EU- ja EUT-sopimuksen liitteenä olevan pöytäkirjan (N:o 21) 3 artikla ja 4 a artiklan 1 kohta sekä Dublin III -asetuksen johdanto-osan 41 perustelukappale.

133. Palauttamisdirektiivin 3 artiklan 2 kohtaan sisältyvä laittoman oleskelun käsite kattaa laajemman henkilöryhmän kuin se, joka kuuluu Dublin III -asetuksen soveltamisalaan. Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kaikki kolmansien maiden kansalaiset (sellaisina kuin heidät siinä määritellään). Sen soveltamisalaan eivät kuulu pelkästään ne ulkovaltioiden kansalaiset, jotka hakevat kansainvälistä suojelua samaan aikaan kun heitä koskevat pyynnöt ovat käsiteltävinä.¹³⁶

134. Palauttamisdirektiiviin sisältyvä laittoman oleskelun käsite koskee eri tilannetta kuin Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvä luvattoman rajanylityksen käsite. Tuomiossa Affum¹³⁷ unionin tuomioistuimien totesi, että linja-autossa jäsenvaltion alueen läpi matkustava kolmannen maan kansalainen kuului palauttamisdirektiivin 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, koska jos tällainen henkilö oleskelee jäsenvaltion alueella maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä täyttämättä, ”oleskelu – on – – laitonta”. Näin todellakin on, mutta siitä ei ole kyse asiassa A.S. tai asiassa Jafari. Niissä ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet pyrkivät selvittämään, ovatko kyseiset kolmannen maan kansalaiset *ylittäneet* unionin ulkorajan luvottomasti.

135. Olosuhteet, joissa on kyse luvattomasta rajanylityksestä ja palauttamisdirektiivissä tarkoitettusta laittomasta oleskelusta, voivat tietysti toisinaan olla osin samat, mutta ne eivät ole sama asia.¹³⁸ Näiden kahteen eri säädökseen sisältyvien kahden käsitteen yhdistäminen ei voi parantaa niiden ymmärrettävyyttä.

136. Lisäksi SEUT 288 artiklan toisen kohdan mukaan asetus on yleisesti sovellettava ja kaikilta osiltaan sitova ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Näin ollen luonteensa perusteella sekä sen tehtävän perusteella, joka sillä on unionin oikeuslähdejärjestelmässä, sillä voidaan perustaa yksityisille oikeuksia, joiden turvaaminen on kansallisten tuomioistuinten velvollisuus.¹³⁹ Normihierarkian vuoksi olisi outoa tulkita asetusta viittaamalla direktiiviin, jossa ei edes määritellä täsmällisesti kummassakaan toimessa käytettyjä käsitteitä.

137. Hylkään siten väitteen, jonka mukaan Dublin III -asetusta olisi tulkittava viittaamalla Schengenin rajasäännöstöön ja palauttamisdirektiivin 3 artiklan 2 kohtaan.

138. Vaikka Dublin III -asetus, Schengenin rajasäännöstö ja palauttamisdirektiivi kuuluvat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan EUT-sopimuksen V osastoon, näillä kaikilla kolmella säädöksellä ei ole sama oikeusperusta. Yhteisen oikeusperustan puuttuminen osoittaa, etteivät niiden asiayhteys ja tavoitteet ole täysin samat.¹⁴⁰

¹³⁶

Tällaisissa tapauksissa kyseinen kolmannen maan kansalainen kuuluu menettelydirektiivin soveltamisalaan ja hyötyy sen 9 artiklassa annettavasta suojasta.

¹³⁷

Tuomio 7.6.2016 (C-47/15, EU:C:2016:408, 48 ja 49 kohta).

¹³⁸

Ks. lisäksi jäljempänä 155 kohta ja sitä seuraava kohta.

¹³⁹

Tuomio 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, 48 kohta).

¹⁴⁰

Yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevilla toimilla on sama oikeusperusta, nimittäin SEUT 78 artiklan 2 kohta (määrittelydirektiivillä SEUT 78 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta, menettelydirektiivillä SEUT 78 artiklan 2 kohdan d alakohta ja vastaanottodirektiivillä SEUT 78 artiklan 2 kohdan f alakohta). Dublin III -asetuksen oikeusperusta on tietysti SEUT 78 artiklan 2 kohdan e alakohta. EY 63 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta mainitaan oikeusperustaksi vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 20.7.2001 annetulle neuvoston direktiiville 2001/55/EY (EYVL 2001, L 212, s. 12). Tätä säädöstä ei vielä saatettu ajan tasalle; sen asianmukainen oikeusperusta olisi Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen SEUT 78 artiklan 2 kohdan g alakohta. Schengenin rajasäännöstöön oikeusperusta on SEUT 77 artikla ja palauttamisdirektiivin SEUT 79 artikla.

139. SEUT 77, SEUT 78 ja SEUT 79 artikla koskevat kuitenkin samaan lukuun kuuluvia politiikkoja, ja SEUT 80 artiklasta ilmenee, että kyseisessä luvussa tarkoitettussa politiikassa noudatetaan ”jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta, myös rahoituksen osalta”. Dublin III -asetuksen johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan myös, että kolmansien maiden kansalaisten maahantulolle ja alueella oleskelulle asetettavia ehtoja koskevan unionin politiikan vahvistamisen, mukaan lukien yhteiset ponnistelut ulkorajojen hallinnoimiseksi, vuoksi on välttämätöntä löytää tasapaino vastuuta koskevien perusteiden kesken solidaarisuuden hengessä.

140. Kun otetaan huomioon EUT-sopimukseen sisältyvä selkeä ohjeistus varmistaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien eri politiikkojen yhteensovittaminen, olisi selvästi väärin tulkita Dublin III -asetusta ikään kuin Schengenin säännöstöllä ei olisi lainkaan merkitystä sen kannalta.

141. Katson näin ollen, että Dublin III -asetusta olisi tulkittava pelkästään kyseisen asetuksen sanamuodon, asiayhteyden ja tavoitteiden perusteella eikä yhdessä muiden unionin säädösten – mukaan lukien erityisesti Schengenin rajasäännöstö ja palauttamisdirektiivi – kanssa, vaikka tulkittaessa Dublin III -asetusta näiden säädösten säännökset olisi otettava huomioon siltä osin kuin se on välttämätöntä EUT-sopimuksen V osaston 2 luvun eri politiikkojen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Toinen kysymys: Dublin III -asetuksen 12 artikla

142. Syyskuun 2015 ja maaliskuun 2016 välisenä aikana Kroatian ja Slovenian viranomaiset, joiden oli selviydyttävä näiden maiden kautta kulkemaan pyrkivien kolmansien maiden kansalaisten virrasta, sallivat sellaisten henkilöiden maahantulon, jotka halusivat jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa.¹⁴¹ Asiassa Jafari ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien pyrkii selvittämään, olisiko näiden jäsenvaltioiden antamaa lupaa kulkea alueensa kautta pidettävä Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdassa ja 12 artiklassa tarkoitettuna viisumina. Se myös tiedustelee, mitä seurauksia tällaisella viisumilla mahdollisesti olisi (toisen kysymyksen b–d kohta).

143. Asiassa A.S. ei nimenomaisesti tiedustella Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdan ja 12 artiklan merkitystä. Myös A.S. matkusti kuitenkin Länsi-Balkanin reittiä, ja hänet päästettiin useiden jäsenvaltioiden alueelle, jotta hän pääsisi valitsemaansa määrämaahan. Kysymys siitä, vastaako edelleenohjaamiseen perustuva lähestymistapa III luvun perusteissa tarkoitettua viisumia, on siten yhtä merkityksellinen hänen tilanteensa kannalta, ja se myös sisältyy epäsuorasti kyseisessä asiassa esitettyyn kolmanteen kysymykseen. Lisäksi unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen viitaten vain unionin oikeuden tiettyihin määräyksiin tai säännöksiin, ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä kyseiselle tuomioistuimelle kaikkia asiaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kyseisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysymyksiä esittäessään viitannut niihin.¹⁴²

144. Kantajat asiassa Jafari, kaikki kirjallisia huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ja komissio ovat yhtä mieltä siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen olisi vastattava kieltävästi. Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohta ja 12 artikla eivät yhdessä luettuina tarkoita, että jäsenvaltioiden, jotka sallivat kolmansien maiden kansalaisten tulla alueelleen ja kulkea sen kautta matkalla toiseen jäsenvaltioon, jossa he haluavat jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, olisi katsottava myöntäneen heille viisumit. Sveitsi ei esittänyt kirjallisia huomautuksia tästä seikasta.

¹⁴¹

Saksa oli tavallisesti ensisijainen määränpää henkilöillä, joita haastateltiin REACH:n kyselytutkimuksessa, joka sisältyy sen raporttiin ”Migration to Europe through the Western Balkans – Serbia & the Former Yugoslav Republic of Macedonia, December 2015 to May 2016”.

¹⁴²

Tuomio 7.3.2017, X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

145. Yhdyn tähän vallitsevaan näkemykseen.

146. Jafarin siskokset huomauttavat ensinnäkin, ettei heillä ollut voimassa olevia oleskelulupia tullessaan unionin alueelle. Dublin III -asetuksen 12 artiklan 1 kohta ei siten ole merkityksellinen heidän kannaltaan.

147. Afganistanin kansalaisina Jafarin perheillä oli oltava viisumit unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäessään.¹⁴³ He eivät täyttäneet tätä edellytystä.¹⁴⁴ Kyse on siitä, olisiko siinä tilanteessa, että he kulkivat eri jäsenvaltioiden kautta ennen saapumistaan tapauksen mukaan Sloveniaan tai Itävaltaan, katsottava, että heille oli myönnetty viisumit, kun otetaan huomioon sovellettavan lainsäädännön käsitteet.

148. Jos näin on, Dublin III -asetuksen 12 artikla olisi merkityksellinen peruste määritettäessä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota.

149. Viisumien myöntämistä koskevat säännökset ovat monimutkaisia, ja viisumeja myönnettäessä on noudatettava useita muodollisuuksia. Tähän on hyviä syitä. Perustavin on se, että viisumi on paperinen asiakirja. Kummassakaan ennakkoratkaisupyyntöissä ei kuitenkaan vihjata, että jäsenvaltio olisi *myöntänyt* viisumin sanan tavanomaisessa merkityksessä: siis että jäsenvaltio ryhtyi toimenpiteisiin lähettämällä tai luovuttamalla muodollisesti viisumin hakijalle.¹⁴⁵ On kiistatonta, ettei yksikään näistä tavanomaisista edellytyksistä täyttynyt käsiteltävissä asioissa. Ei ollut leimaa, joka osoittaa, että viisumihakemus otetaan tutkittavaksi, ei voimassaoloaikaa eikä viisumitarraa.¹⁴⁶ Yksikään asetuksessa N:o 1683/95 säädetyistä vaatimuksista ei siten olisi voinut täytyä.

150. Muodollisuudet ovat erityisen tärkeitä viisumitietojärjestelmän asianmukaisen toiminnan kannalta, sillä viisumitietojärjestelmän ansiosta rajaviranomaiset voivat tarkastaa, että viisumin esittävä henkilö on viisumin oikea haltija, ja tunnistaa Schengen-alueelta löydettävät henkilöt, joilla on väärennetyt henkilöasiakirjat.¹⁴⁷

151. Katson näin ollen, että ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten asiassa A.S. ja asiassa Jafari esittämissä ennakkoratkaisupyyntöissä kuvattuja olosuhteita ei voida tulkita siten, että ne olisivat johtaneet Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdassa ja 12 artiklassa tarkoitetun viisumin myöntämiseen.

152. Dublin III -asetuksen 12 artiklaan sisältyvän ilmauksen ”myöntänyt viisumin” toisenlainen tulkinta olisi sen luontaisen merkityksen vastainen. Kantajien väitteessä siitä, että jos epävirallinen edelleenohjaaminen vastaisi viisumia, Dublin III -asetuksen 12 artiklan 4 ja 5 kohtaa olisi mahdotonta soveltaa, on perää. Tällaisen menettelyn pitäminen viisumin myöntämisenä olisi ristiriidassa kyseisen asetuksen kanssa. Tällainen tulkinta myös romuttaisi viisumisäännöstöön ja siihen liittyviin säädöksiin sisältyvät yksityiskohtaiset ja monimutkaiset viisumisäännökset ja heikentäisi viisumitietojärjestelmän toimintaa.¹⁴⁸

¹⁴³
Asetuksen N:o 539/2001 liite I.

¹⁴⁴
Sama pätee A.S.:ään, koska Syyria mainitaan asetuksen N:o 539/2001 liitteessä I kolmantena maana, jonka kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään unionin ulkorajan kolmannesta maasta käsin.

¹⁴⁵
Ks. edellä 62 ja 63 kohta.

¹⁴⁶
Kuten viisumisäännön 20 ja 24 artiklassa edellytetään.

¹⁴⁷
Viisumisäännöstön 21 artikla, ks. edellä 60 kohta.

¹⁴⁸
Ks. asetuksen N:o 767/2008 21 artikla ja Dublin III -asetuksen johdanto-osan 31 perustelukappale.

153. Siten täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa Euroopan unioniin virtasi vuoden 2015 viimeisten ja vuoden 2016 ensimmäisten kuukausien aikana erittäin suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia, joiden sallittiin ylittää unionin ulkoraja kolmansista maista, se seikka, että tietyt jäsenvaltiot sallivat kyseisten kolmansien maiden kansalaisten ylittää unionin ulkorajan ja myöhemmin matkustaa niiden kautta muihin jäsenvaltioihin tarkoituksenaan jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tietyssä jäsenvaltiossa, ei vastaa Dublin III -asetuksen 2 artiklan m alakohdassa ja 12 artiklassa tarkoitetun viisumin myöntämistä.

154. Tämän päätelmän perusteella asiassa Jafari esitetyn toisen kysymyksen b, c ja d kohtaan ei ole tarpeen vastata.

Kolmas kysymys: Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvän ilmauksen ”ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti” tulkinta

155. Molemmat ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet pyytävät ohjeita Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvän ilmauksen ”hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti” merkityksestä. Ne tiedustelevat lähinnä, merkitseekö se merkityksellisenä ajankohtana vallinnut täysin poikkeuksellinen tilanne, jossa jäsenvaltiot nimenomaisesti sallivat kolmansien maiden kansalaisten virran tulla alueelleen, jotta nämä voivat kulkea sen kautta hakeakseen kansainvälistä suojelua valitsemassaan jäsenvaltiossa, luvattomasti ylittämistä, jolloin asia kuuluisi kyseisen säännöksen soveltamisalaan.

156. Ranska, Kreikka, Unkari, Slovenia, Yhdistynyt kuningaskunta, Sveitsi ja komissio katsovat, että Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaa sovelletaan tällaisissa olosuhteissa. Itävalta taas katsoo, että merkityksellisenä ajankohtana vallinneet olosuhteet huomioon ottaen kyseistä säännöstä olisi tulkittava yhdessä Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan kanssa, jonka mukaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä yhtä tai useampaa 1 kohdassa Euroopan unionin alueelle tulolle säädetyistä edellytyksistä, voidaan tästä huolimatta sallia maahantulo humanitaarisesta syystä. Italian mukaan kyseessä ei ollut Dublin III -asetuksessa tarkoitettu luvaton ylitys, sillä III luvun perustetta olisi tulkittava viittaamalla Geneven yleissopimuksen 31 artiklaan.

157. Molempien asioiden kantajat painottavat ylittäneensä unionin ulkorajan asianomaisten kansallisten viranomaisten nimenomaisella luvalla ja avustuksella. He eivät siten ole ylittäneet rajaa luvattomasti Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

158. Näiden kahden ennakkoratkaisupyynnön taustasta herää monitahoinen ja kiistanalainen kysymys.¹⁴⁹ Kun kolmansien maiden kansalaiset ylittävät unionin ulkorajan tavalla, joka ei ole Schengenin rajasäännösten säännösten mukainen, johtaako tämä automaattisesti seurauksiin Dublin-järjestelmässä, kuten siihen, että ensimmäinen jäsenvaltio, jonka alueelle he saapuvat rajan yli, on edelleen vastuussa heidän kansainvälistä suojelua koskevien hakemustensa käsittelystä? Vaikka sanamuodon perusteella on selvää, että Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaa sovelletaan, jos hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti, ei ole lainkaan selvää, että lainsäätäjän tarkoituksena oli, että kyseistä säännöstä sovelletaan käsiteltävien asioiden kaltaisissa ennennäkemättömissä olosuhteissa.

159. Unkarin, Italian, Slovenian ja Sveitsin hallitukset huomauttavat, että joissakin kyseisen säännöksen kieliversioissa viitataan laittomaan rajanylitykseen¹⁵⁰ ja toisissa taas luvattomaan rajanylitykseen.¹⁵¹

¹⁴⁹
Ks. edellä 1–9 kohta.

¹⁵⁰
Saksan- ja sloveeninkielinen versio.

¹⁵¹
Englannin- ja ranskankielinen versio.

160. Laiton- ja luvaton-adjektiivia ei pidetä synonyymeina kansainvälisessä pakolaisoikeudessa etenkin kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksen yhteydessä. Luvaton on laajempi ilmaus kuin laiton. Luvaton-ilmauksen ansioksi on luettava myös se, ettei se ole yhtä asenteellinen, koska sitä käytettäessä kuvattavaan henkilöön ei liitetä (implisiittisen) rikollisuuden sivumerkitystä tai sävyä.¹⁵²

161. Olen kuitenkin samaa mieltä osapuolten kanssa siitä, etteivät kielelliset erot merkitse moniselitteisyyttä siinä mielessä, että ne johtavat väistämättä ilmauksen ”hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti” eriäviin tulkintoihin.¹⁵³ Havaitut erot johtuvat alkuperäisen tekstin erilaisista käännöksistä. Tämän näkemyksen vahvistaa se, ettei Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteen II englanninkielinen versio ole johdonmukainen Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan englanninkielisen version kanssa. Ensiksi mainitun luettelon A 7 kohdan otsikko on ”Laiton maahantulo ulkorajan kautta (13 artiklan 1 kohta)”. Siinä esitetään todisteet, jotka ovat merkityksellisiä tällaisessa arvioinnissa (ks. edellä 44 kohta). Siihen sisältyy nimenomainen viittaus Dublin III -asetuksen 13 artiklaan 1 kohtaan, mutta siinä käytetään (13 artiklan 1 kohdassa käytettävän) luvattoman sijaan laiton-sanaa. Ei ole uskottavaa, että lainsäätäjällä olisi tarkoittanut näiden kahden mainittuihin säännöksiin sisältyvän adjektiivin eroavan toisistaan sisällöllisesti.

162. Huomautan lisäksi, että Dublin III -asetuksen johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan menettelydirektiiviä sovelletaan Dublin III -asetuksessa säädettyjen menettelytakeita koskevien säännösten lisäksi ja niitä rajoittamatta. Menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa säädetään, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyä voidaan nopeuttaa ja/tai se voidaan suorittaa rajalla tai kauttakulkualueella, jos hakija esimerkiksi on tullut jäsenvaltion alueelle ”laittomasti”. Kyseisen säännöksen englanninkielisessä versiossa käytettävä ilmaus ”unlawfully” on kolmas lainsäätäjän käyttämä adjektiivi siitä tavasta, jolla kyseinen sen soveltamisalaan kuuluva kolmannen maan kansalainen on ylittänyt jäsenvaltion rajan. Sitä on oletettavasti tulkittava tavalla, joka on yhdenmukainen Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvän ilmauksen ”ylittänyt – luvattomasti” kanssa, ja viimeksi mainittu on riittävän laaja käsittääkseen myös sen.¹⁵⁴

163. Dublin III -asetuksessa ei määritellä luvattoman rajan ylittämisen käsitettä.

164. Sen 22 artiklan 3 kohtaan ja Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetukseen sisältyvät viittaukset todisteisiin osoittavat selvästi, että se, *onko yksittäistapauksessa kyseessä luvaton maahantulo, on ensisijaisesti tosiseikkoja koskeva kysymys*, joka kansallisten viranomaisten on ratkaistava.

¹⁵²

Euroopan neuvosto erottelee laittoman maahanmuuton ja luvattoman maahanmuuttajan (”illegal migration” ja ”irregular migrant”). Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselman 1509 (2006) mukaan ”laitonta” olisi käytettävä viitattaessa asemaan tai prosessiin ja ”luvaton” viitattaessa henkilöön. Rikollisuutta koskevan miellejohdon vuoksi laittoman maahanmuuton käsitettä olisi vältettävä, koska useimmat luvattomat maahanmuuttajat eivät ole rikollisia. Maassa oleskelu ilman siihen vaadittavia asiakirjoja ei ole useimmissa maissa rikos vaan hallinnollinen rikkomus. Komissio suosi pitkään laittoman maahanmuuton käsitettä, mutta viime aikoina se on viitannut myös luvattomaan maahanmuuttoon. Laitonta ja luvaton käytetään ilmeisesti toistensa synonyymeina ”palauttamisen tuloksellisuuden lisäämisestä [palauttamisdirektiivin] täytäntöönpanon yhteydessä” 7.3.2017 annetussa komission suosituksessa (EU) 2017/432 (EUVL 2017, L 66, s. 15).

¹⁵³

Tuomio 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127).

¹⁵⁴

Ranskankielisessä versiossa käytetään myös toista adjektiivia kuin Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvä ”irrégulièrement”. Menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa käytetään ilmaisua ”est entré ou a prolongé son séjour illégalement”. Sama pätee saksan kieleen, sillä Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa käytetään ilmausta ”illegal” ja menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa ilmausta ”unrechtmäßig”.

165. Se, onko rajanylitys luvaton, määritetään siten Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteen II avulla, johon sisältyy kaksi luetteloa perusteista, joita on käytettävä määrittäessä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.¹⁵⁵ Luettelossa A esitetään merkitykselliset muodolliset todisteet. Aihetodisteet sisältyvät luetteloon B.¹⁵⁶ Luettelossa A mainittuihin todisteisiin kuuluvat ”passissa oleva maahantuloleima, jäsenvaltion naapurimaan lähtöleima, kun otetaan huomioon hakijan matkareitti ja rajanylityspäivä, matkalippu, jonka avulla voidaan muodollisesti todeta maahantulo ulkorajan kautta, ja passissa oleva maahantuloleima tai muu vastaava merkintä”.

166. Eurodac-järjestelmän tarkoituksena on auttaa määrittämään jäsenvaltio, joka on Dublin III -asetuksen mukaisesti vastuussa kolmannen maan kansalaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.¹⁵⁷ Jäsenvaltioiden on otettava viipymättä kaikkien vähintään 14-vuotiaiden turvapaikanhakijoiden sormenjäljet ja siirrettävä ne viipymättä (72 tunnin kuluessa hakemuksen jättämisestä) keskusyksikölle.¹⁵⁸ Jäsenvaltioilla on vastaava velvollisuus ottaa sormenjäljet kolmansien maiden kansalaisilta, jotka pidätetään luvattoman rajan ylittämisen yhteydessä.¹⁵⁹

167. Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksessa täsmennetään, että Eurodac-järjestelmän antama osuma synnyttää oletaman siitä, että maahantulo on ollut luvaton.¹⁶⁰

168. Schengen-alueen osalta Schengenin rajasäännöstö on myös hyödyllinen väline määrittäessä, tuliko kolmannen maan kansalainen unionin alueelle luvallisesti. Maahantuloedellytyksistä säädetään sen 5 artiklan 1 kohdassa, kun taas 7 artiklaan sisältyvät rajatarkastuksiin liittyvät säännöt. On todennäköistä, että jos tällaiset tarkastukset osoittavat, etteivät Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyneet, tutkitaan Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteessä II olevan luettelon A 7 kohdassa luetellut todisteet tai luettelon B 7 kohdassa luetellut aihetodisteet.

169. Siten tapauksissa, joissa muodollisia oikeudellisia vaatimuksia kolmansien maiden kansalaisten unionin ulkorajan ylittämiseksi ei ole noudatettu, rajanylitys on yleensä todennäköisesti ollut luvaton.

170. On kiistatonta, etteivät pääasioiden kantajat noudattaneet Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä muodollisuuksia.

¹⁵⁵

Luetteloiden tarkoituksena on varmistaa Dublinin yleissopimuksen ja sen korvanneiden säästöjen välinen jatkuvuus: ks. Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

¹⁵⁶

Dublin III -asetuksen 22 artiklan 4 kohdassa säädetään, että todisteita ei olisi vaadittava enempää kuin asetuksen asianmukainen soveltaminen edellyttää: ks. myös 22 artiklan 5 kohta.

¹⁵⁷

Eurodac-asetuksen 1 artikla.

¹⁵⁸

Eurodac-asetuksen 9 artikla.

¹⁵⁹

Eurodac-asetuksen 14 artiklan 1 kohta.

¹⁶⁰

Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen liitteessä II olevan luettelon A 7 kohdan ensimmäinen luetelmakohta. Koska sormenjäljet ottava jäsenvaltio on Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan nojalla vastuussa mahdollisen myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, tämä voi todellisuudessa ehkäistä Eurodac-asetuksen säntillistä soveltamista.

171. Dublin III -asetusta ei kuitenkaan tarkoitettu välineeksi kansainvälisestä suojelusta vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseen joukoittaisen maahantulon yhteydessä.¹⁶¹ Olosuhteet merkityksellisenä ajankohtana muodostavat aukon, jota ei säännellä nimenomaisesti perussopimuksissa tai johdetussa oikeudessa.

172. Voidaanko olemassa olevia säännöksiä tulkita tavalla, joka käsittää nämä olosuhteet?

173. Geneven yleissopimukseen ei sisälly mallia järjestelmälle kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi.¹⁶² Kyseinen sopimus (toisin kuin unionin säännöstö) perustuu kansainvälisen oikeuden erilliseen järjestelmään. Olen kuitenkin samaa mieltä Italian hallituksen kanssa siitä, että SEUT 78 artiklan 1 kohta huomioon ottaen on oikein käyttää Geneven yleissopimuksen 31 ja 33 artiklaa lähtökohtana Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan tulkinnassa. Valtiot, jotka sallivat hakijoiden kulkea alueensa läpi, toimivat siten Geneven yleissopimukseen perustuvien velvoitteidensa mukaisesti.

174. Perusoikeuskirjan 18 artiklaan kirjattu oikeus turvapaikkaan ja 4 artiklan mukainen kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto olisi myös otettava huomioon.¹⁶³ Jälkimmäinen on erityisen merkityksellinen, kun on kyse turvapaikkaa hakevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta olosuhteisiin, jotka olisivat 4 artiklan vastaisia tai jotka pakottaisivat heidät elämään kansallisilla rajoilla epävarmuudessa ja halventavissa olosuhteissa.¹⁶⁴

175. Todella vaikea kysymys on se, miten tasapaino saavutetaan.

176. Yhtäältä vaikuttaa selvältä, että A.S:n ja Jafarin perheiden kaltaisessa tilanteessa olevat kolmansien maiden kansalaiset eivät todennäköisesti ole täyttäneet 5 artiklan 1 kohdan edellytyksiä. Heidän ei siten voida katsoa ylittäneen unionin ulkorajaa luvallisesti. Toisaalta on yhtä selvää, että merkityksellisenä ajankohtana unionin kauttakulkumaiden viranomaiset eivät vain *sietäneet* joukoittaisia rajanylityksiä siten *hyväksyen ne hiljaisesti* vaan myös *aktiivisesti helpottivat* sekä maahantuloa että alueidensa kautta kulkemista. Onko tällainen ylitys luvaton sanan tavallisessa merkityksessä? Ei varmastikaan ole. Miten tämä käsite olisi sitten määriteltävä, ja kuvaako se tapahtumia todella mielekkäästi?

177. Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohta on laajimmin käytetty III luvun peruste kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.¹⁶⁵ Kyseisen säännöksen tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioita valppauteen turvatessaan unionin ulkorajan loukkaamattomuutta. Sen tarkoituksena on myös ehkäistä hakijoiden edelleen liikkumista ja forum shoppingia.¹⁶⁶

¹⁶¹

Dublin III -asetuksen oikeusperusta on SEUT 78 artiklan 2 kohdan e alakohta. Huomaatan, että SEUT 78 artiklan 2 kohdan c alakohta koskee yhteistä järjestelmää tilapäisen suojelun antamiseksi kotimaastaan siirtymään joutuneille joukoittaisen maahantulon yhteydessä; ks. direktiivi 2001/55/EY. Koska kyseinen direktiivi annettiin ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa vuonna 2009, sen johdanto-osan perustelukappaleissa viitataan EY 63 artiklan a ja b alakohtaan.

¹⁶²

UNHCR toteaa, että Dublinin asetus on ainut alueellinen väline, jota sovelletaan vastuun jakamiseen turvapaikanhakijoista, ja se on tärkeä väline heille, jotta heidät yhdistetään heidän perheensä kanssa unionissa.

¹⁶³

Vastaava oikeus sisältyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan.

¹⁶⁴

Tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 94 kohta).

¹⁶⁵

Euroopan komission muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston julkaisu ”The Reform of the Dublin System”.

¹⁶⁶

Maahantuloedellytyksiä koskevat III luvun perusteet, etenkin nykyinen Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohta, perustuvat samoihin periaatteisiin, jotka sisältyivät Schengenin yleissopimukseen (etenkin sen 30 artiklan e kohtaan), eli ajatukseen siitä, että alueella, jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus perussopimuksen määräysten mukaisesti, jokainen jäsenvaltio on vastuussa muille jäsenvaltioille toimistaan, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja alueella oleskelua, ja on myös velvollinen kantamaan näiden toimien seuraukset yhteisvastuun ja yhteistyön hengessä, ks. Dublin II -asetuksesta komission ehdotuksen KOM(2001) 447 perustelut; ks. myös komission ehdotuksen KOM(2008) 820 perustelut. Ks. lisäksi edellä 129 kohta Dublin-asetusten alkuperän merkityksestä.

178. Ottakaamme hetkeksi hieman etäisyyttä ja tarkastelkaamme ensin Dublin III -asetuksen mukaista ”normaalitilannetta”, ennen kuin jatkamme käsiteltävien asioiden tarkastelua.

179. Normaaliolosuhteissa Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaa sovelletaan henkilöön, joka on jollakin verukkeella tai salaa tullut jäsenvaltion alueelle ilman, että toimivaltaiset viranomaiset ovat hyväksyneet maahantuloa (menettelyllisesti ja aineellisesti). Tällaisen henkilön maahantulo ja sitä seuraava oleskelu ovat selkeästi luvattomia. Maahantulossa olisi pitänyt noudattaa tiettyjä sääntöjä, mutta näin ei tapahtunut. Kyseinen jäsenvaltio ei sallinut maahantuloa – muttei myöskään pystynyt estämään sitä. Ehkä jos jäsenvaltio olisi puolustanut unionin ulkorajaa valppaammin, kyseinen henkilö ei olisi onnistunut livahtamaan unionin alueelle.

180. Tällaisissa olosuhteissa logiikka siinä, että kyseinen jäsenvaltio on Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan perusteella vastuussa henkilön myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, on täysin ymmärrettävä.

181. Palatkaamme nyt humanitaariseen kriisiin alueella syyskuun 2015 ja maaliskuun 2016 välisenä aikana.

182. Alueelle virtaa epätoivoisia ihmisiä – Syyrian sotaa pakenevat ihmiset Irakista tai Afganistanista vaeltaneiden ihmisten lisäksi. Heitä saapuu Kroatian rajanylityspaikalle sadoittain ja tuhansittain.¹⁶⁷ Heillä on vain vähän tai ei lainkaan omaisuutta mukanaan. Jos heidän rajanylityksensä estetään, he pystyttävät jotenkin tilapäisiä leirejä kansainvälisen avun turvin – sitten kun sitä on saatavilla –, jota antavat esimerkiksi UNHCR, Punainen Risti ja Lääkärit ilman rajoja tarjoamalla ruokaa, suojaa ja huolenpitoa. Unionin kynnyksellä on puhjennut humanitaarinen kriisi. Balkanin alueen naapurimaissa on olemassa ilmeinen riski epävakauden lisääntymisestä, mikä muodostaa todellisen vaaran alueen rauhalle ja turvallisuudelle. Lisäksi talvi tekee tuloaan.

183. Sen, mitkä unionin jäsenvaltiot ovat etulinjassa, sanelee maantiede, kyse ei siis ole valinnasta. Näillä jäsenvaltioilla on – kaikkien jäsenvaltioiden tavoin – Geneven yleissopimukseen perustuvia kansainvälisiä velvoitteita. Humanitaarisista syistä niiden pitäisi selvästi sallia näiden kärsivien ihmisten pääsy alueelleen. Mutta jos ne tekevät näin, ne eivät pysty takaamaan asianmukaisia vastaanotto-olosuhteita kaikille.¹⁶⁸ Ne eivät myöskään pysty tutkimaan jokaisen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta nopeasti, jos pelkkä käsiteltävien hakemusten määrä ylikuormittaa niiden hallinnon.¹⁶⁹

184. Dublinin yleissopimuksen tekemisestä lähtien on vallinnut jännite kahden eri tavoitteen välillä.¹⁷⁰ Yhtäältä Dublin-järjestelmällä pyritään luomaan järjestelmä, johon sisältyvän valtioiden välisen mekanismin ansiosta jäsenvaltiot voivat määrittää nopeasti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan maan. Tätä päämäärää tavoitellessaan jäsenvaltiot pyrkivät estämään kahta ilmiötä, forum shoppingia ja edelleen liikkumista. Komissio on äskettäin todennut seuraavaa: ”On erittäin tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot sitoutuvat estämään niiden ihmisten läpikulun, jotka ilmaisevat halukkuutensa hakea turvapaikkaa muualta. Unioniin saapuvien henkilöiden on

¹⁶⁷

Virran mukana kulki myös ihmisiä, jotka eivät olleet näiden valtioiden kansalaisia, sekä ihmisiä, joiden ei ollut pakko lähteä kotimaastaan vainon vuoksi; ks. erityisesti edellä alaviite 4 ja 7 kohta.

¹⁶⁸

Vastaanottodirektiivin mukaisesti jäsenvaltioiden on noudatettava tiettyjä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa koskevia vaatimuksia, jotka varmistavat heille kohtuullisen elintason ja tasavertaiset elinolosuhteet kaikissa jäsenvaltioissa. Näin tehdessään jäsenvaltioita sitovat kansainvälisen oikeuden välineiden, kuten Geneven yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen, mukaiset velvoitteet.

¹⁶⁹

Ks. jäljempänä alaviite 212.

¹⁷⁰

Tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 86 kohta), nykyisin kodifioitu Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa.

tiedettävä, että jos he tarvitsevat suojelua, he saavat sitä, mutta eivät itse voi päättää, missä.”¹⁷¹ Toisaalta tämä lähestymistapa on ristiriidassa monien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun näkemyksen kanssa: niiden mukaan vastuu olisi osoitettava sinne, missä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään. Jälkimmäisessä ei ole edistytty, koska siihen tarvittavaa poliittista tahtoa ei ole toistaiseksi ollut.¹⁷²

185. Ei ole viitteitä siitä, että A.S:n tai Jafarin perheiden aikomuksena on jättää useita hakemuksia eri jäsenvaltioissa.¹⁷³ Myöskään edelleen liikkumiseen liittyvät huolenaiheet eivät ole perusteltuja näissä kahdessa asiassa. A.S:n ja Jafarin perheiden maahantulo unionin alueelle dokumentoitiin. Heidän matkansa eivät olleet laittomia lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla.¹⁷⁴

186. On selvää, etteivät käsiteltävissä asioissa tapahtuneet rajanylitykset olleet luvallisia. En kuitenkaan katso, että näitä rajanylityksiä on asianmukaista pitää luvattomina Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla siten, että jäsenvaltio, jonka raja ylitettiin luvattomasti, on vastuussa myöhemmin jätettävän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.

187. Tältä osin etenkin Ranskan ja komission esittämät väitteet ovat ongelmallisia toisestakin syystä. A.S. ja Jafarin perheet tulivat ensimmäisen kerran unionin alueelle kolmannesta maasta käsin, kun he ylittivät rajan Kreikkaan, joka on siten ensimmäinen maahantulojäsenvaltio. Jos Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaa tulkitaan tiukasti, Kreikka olisi siten vastuussa heidän kansainvälistä suojelua koskevien hakemustensa käsittelystä. Vuodesta 2011 lähtien on kuitenkin katsottu, ettei kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä voida palauttaa Kreikkaan.¹⁷⁵

188. Osana samaa maitse tapahtunutta matkaansa A.S. ja Jafarin perheet poistuivat tämän jälkeen vähäksi aikaa unionin alueelta, ennen kuin tulivat sinne *takaisin* ylittäessään Kroatian rajan. Kroatia on siten *toinen* jäsenvaltio, jonka rajan he ylittivät kolmannesta maasta käsin. Vaikka tämän toteaminen saattaakin vaikuttaa itsestäänselvyydeltä, kaikilla unionin jäsenvaltioilla ei ole maarajoja muiden jäsenvaltioiden kanssa.¹⁷⁶ Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan sanamuoto ei tue sellaista tulkintaa, että kyseisen säännöksen mukainen vastuu siirtyisi *toiselle* maahantulojäsenvaltiolle.

189. Totuus on yksinkertaisesti se, että Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohta oli tarkoitettu sellaisten tavanomaisten yksittäisten rajanylitystilanteiden, joissa kolmannen maan kansalainen tulee unionin jäsenvaltioon laittomasti kolmannesta maasta, ja heidän jättämiensä hakemusten käsittelemiseen. Sitä tai Dublin III -asetusta kokonaisuudessaan ei ollut suunniteltu käsittämään

¹⁷¹

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Tilannekatsaus Euroopan muuttoliikeagendaan sisältyvien ensisijaisten toimien toteutukseen, COM(2016) 85 final.

¹⁷²

KOM(2008) 820 lopullinen.

¹⁷³

Ks. edellä alaviite 96.

¹⁷⁴

A.S:n tapauksessa hän tuli Kroatiaan Serbiasta nimetyllä rajanylityspaikalla, ks. edellä 71 kohta. Jafarin perheet tulivat Kroatiaan Serbiasta sen jälkeen, kun heille oli tehty tiettyjä alustavia tarkastuksia sen selvittämiseksi, että he todellakin ovat Afganistanin kansalaisia ja siten todennäköisesti oikeutettuja kansainväliseen suojeluun, ks. edellä 86 kohta.

¹⁷⁵

Tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 94 kohta); ks. lisäksi jäljempänä 231–242 kohta.

¹⁷⁶

Ks. edellä 1 ja 2 kohta.

tilanne, jossa kansainvälistä suojelua mahdollisesti hakevien henkilöiden *sallitaan* ylittää raja joukoittain. Säännöstöä ei ole suunniteltu varmistamaan kansainvälistä suojelua hakevia koskevan vastuun kestävästä jakamisesta unionissa tilanteessa, jossa on kyse käsiteltävien ennakkoratkaisupyyntöjen taustalla olevasta joukoittaisesta maahantulosta.¹⁷⁷

190. Katson näin ollen, ettei Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvä ilmaus ”hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvottomasti” koske tilannetta, jossa sen seurauksena, että maahan tulee joukoittain kansainvälistä suojelua unionissa hakevia kolmansien maiden kansalaisia, jäsenvaltiot sallivat kyseisten kolmansien maiden kansalaisten ylittää unionin ulkorajan ja sen jälkeen matkustaa muihin jäsenvaltioihin jättääkseen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tietyssä jäsenvaltiossa.

Neljäs kysymys: Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan c alakohta

191. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet pyrkivät selvittämään, merkitseekö edelleenohjaamista koskeva lähestymistapa sitä, että kyseisten kolmansien maiden kansalaisten ”sallittiin” ylittää unionin ulkoraja Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

192. Kun otetaan huomioon Dublin III -asetuksen tulkintaan omaksumani lähestymistapa (joka esitetään edellä 141 kohdassa), Schengenin rajasäännöstöä ei tarkasti ottaen ole tarpeen tutkia. Teen kuitenkin niin täydellisyyden vuoksi.

193. A.S. ja Jafarin perheet ylittivät unionin ulkorajan ensimmäisen kerran Kreikassa. Tämän jälkeen he ylittivät ulkorajan kolmanteen maahan eli entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan. Sitten he ylittivät unionin ulkorajan Serbiasta Kroatiaan. Ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että he kuuluvat Schengenin rajasäännöstön soveltamisalaan.¹⁷⁸

194. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan kolmansien maiden kansalaisten ”lyhytaikaista oleskelua” koskevat maahantuloedellytykset.¹⁷⁹ Kolmannen maan kansalaisen (käsiteltävässä asiassa Afganistanin tai Syyrian kansalaisen) on täytettävä seuraavat edellytykset: i) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja;¹⁸⁰ ii) hänellä on voimassa oleva viisumi¹⁸¹ ja iii) hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset.¹⁸² Lisäksi edellytetään, ettei kyseistä kolmannen maan kansalaista ole määrätty maahantulokieltoon SIS:ssä eikä hänen katsota voivan vaarantaa kyseisen jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita.¹⁸³ Rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdassa luetellut edellytykset ovat kumulatiivisia.

¹⁷⁷

Ks. myös ”Dublin IV -asetusta” koskevan komission ehdotuksen perustelut – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (COM(2016) 270 final, 4.5.2016).

¹⁷⁸

Schengenin rajasäännöstön 3 artikla.

¹⁷⁹

Toisin sanoen sellaiseen oleskeluun, joka kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana (ks. viisumisäännöstö). Schengenin rajasäännöstöön ei sisälly pitkäaikaista oleskelua koskevia säännöksiä.

¹⁸⁰

Ks. lisäksi Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan a alakohta.

¹⁸¹

Ks. lisäksi Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan b alakohta.

¹⁸²

Ks. lisäksi Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan c alakohta.

¹⁸³

Ks. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan d ja e alakohta.

195. Schengenin rajasäännöstössä säädetään, että rajatarkastukset tehdään sen 6 ja 7 artiklan mukaisesti. Sen mukaan ulkorajoilla suoritettavia rajatarkastuksia voidaan lieventää poikkeuksellisten ja odottamattomien olosuhteiden vuoksi.¹⁸⁴ Schengenin rajasäännösten 10 artiklan mukaan kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat leimataan kuitenkin järjestelmällisesti maahantulon ja maastalähdön yhteydessä. Sen 12 artiklan 1 kohdan mukaan rajavallvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajatylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä.¹⁸⁵ Pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä, paitsi jos sovelletaan jotakin 5 artiklan 4 kohdan poikkeuksista.

196. Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan jäsenvaltiot voivat sallia maahantulon muun muassa humanitaarisesta syystä tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella.

197. Ranska ja komissio katsovat, ettei Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohtaa sovelleta käsiteltävissä asioissa. Ne väittävät, että jäsenvaltioiden on arvioitava kutakin tapausta erikseen sen määrittämiseksi, sovelletaanko kyseistä säännöstä. Tällaista arviointia ei tehty asiassa A.S. eikä asiassa Jafari. Siksi ne katsovat, että 5 artiklan 4 kohdan c alakohtaan ei voida vedota.

198. Olen tästä eri mieltä.

199. Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohtaan sisältyvän poikkeuksen sanamuoto on ensinnäkin samankaltainen kuin Schengenin yleissopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa. Kyseisen määräyksen toiseen alakohtaan sisältyy seuraava lisäys: ”Nämä säännöt eivät estä turvapaikkaoikeuteen liittyvien erityismääräysten – – soveltamista.”

200. Lainsäädäntöhistoriasta ilmenee, että Schengenin rajasäännöstöä koskevassa komission ehdotuksessa selitettiin ehdotetun asetuksen perustuvan lähinnä Schengenin yleissopimuksen 1 osastossa oleviin 3–8 artiklaan.¹⁸⁶ Schengenin yleissopimuksen 5 artiklan 2 kohdan teksti sisältyi komission ehdotuksen 5 artiklan 6 kohtaan ja 11 artiklan 1 kohtaan. Euroopan parlamentti otti käyttöön nykyisin 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan muodostavan poikkeuksen sääntöjen selventämiseksi.¹⁸⁷

201. Se, ettei poikkeuksessa viitata nimenomaisesti ”turvapaikkaoikeutta koskeviin erityismääräyksiin”, ei mielestäni tarkoita, ettei poikkeusta voitaisi soveltaa syyskuun 2015 ja maaliskuun 2016 välillä vallinneiden kaltaisissa olosuhteissa. Voi olla, että lainsäätäjät piti 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan, luettuna yhdessä 3 a artiklan kanssa ja johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen valossa, sanamuotoa riittävän selvänä ilman lisäyksiä.

¹⁸⁴
Ks. edellä 54 kohta.

¹⁸⁵
Henkilö, joka on ylittänyt ”laittomasti” rajan ja jolla ei ole oikeutta oleskella asianomaisten jäsenvaltioiden alueella, on otettava kiinni, ja häneen on sovellettava palauttamisdirektiivin mukaisia palauttamismenettelyjä.

¹⁸⁶
Ehdotus: neuvoston asetus henkilöiden toimesta tapahtuvaa rajojen ylittämistä koskevasta yhteisön säännöstöstä, 26.5.2004, KOM(2004) 391 lopullinen, s. 8.

¹⁸⁷
Euroopan parlamentti teki ehdotukseen tarkistuksen. Sen mukaan oli tarpeen mahdollistaa ”humanitaaristen syiden tai hätätilanteiden käyttö pätevinä syinä perussäännöksistä poikkeamiseen”, Euroopan parlamentin mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden toimesta tapahtuvaa rajojen ylittämistä koskevasta yhteisön säännöstöstä, A6-0188/2005 lopullinen, s. 71 ja 74.

202. Toiseksi humanitaarisen syyn käsitettä ei määritellä Schengenin rajasäännöstössä. Julkisasiamies Mengozzi on äskettäin katsonut, että se on unionin oikeuden itsenäinen käsite.¹⁸⁸ Olen hänen kanssaan samaa mieltä. Kyseessä on laaja ilmaus, joka käsittää niiden henkilöiden tilanteen, jotka pakenevat vainoa ja joihin sovelletaan palauttamiskiellon periaatetta. Tämän 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan sisältyvän ilmauksen tulkinnassa olisi lisäksi otettava huomioon 3 a artiklaan sisältyvä velvoite – jonka mukaan jäsenvaltioiden on toimittava noudattaen täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta, mukaan lukien perusoikeuskirja ja Geneven yleissopimus ja perusoikeudet.

203. Vaikuttaa siten siltä, että A.S:n ja Jafarin perheiden tilanteet kuuluvat Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisalaan.

204. Ei ole viitteitä siitä, että kummassakaan tapauksessa olisi tehty tapauskohtaista arviointia. Vaikuttaa hyvin todennäköiseltä, ettei näin tapahtunut. Sovelletaanko kyseistä säännöstä tästä huolimatta?

205. Mielestäni kyllä.

206. On totta, että Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan toisessa virkkeessä edellytetään tapauskohtaista arviointia sen toteamiseksi, koskeeko kyseistä henkilöä maahantulokielto SIS:ssä. Siinä ei kuitenkaan sanota, että kyseisen säännöksen ensimmäistä virkettä voidaan soveltaa vain, jos toiseen virkkeeseen sisältyvä edellytys on jo täyttynyt. Nämä 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan kaksi osaa liittyvät kiistatta toisiinsa, mutta ensimmäistä voidaan tulkita itsenäisesti toiseen nähden.

207. Katson näin ollen, että vaikka Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan perustetta on luettava yhdessä Schengenin rajasäännösten kanssa, merkityksellisenä ajankohtana vallinneissa olosuhteissa unionin ulkorajalla sijaitsevalla jäsenvaltiolla olisi ollut oikeus vedota Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan sisältyvään poikkeukseen salliakseen kolmansien maiden kansalaisten ylittämään unionin ulkorajan tekemättä tapauskohtaista arviointia. Vaikka tällaisen jäsenvaltion olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä myös noudattamaan 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan toista virkettä, sen ensimmäisen virkkeen soveltaminen ei ole riippuvainen ensimmäisen virkkeen noudattamisesta.

208. Jos jäsenvaltio sallii kolmannen maan kansalaisen tulla alueelleen 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan perusteella, kyseinen henkilö ei lähtökohtaisesti täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä. Siltä osin kuin nämä maahantuloedellytykset eivät täyty, kolmannen maan kansalaisen unionin ulkorajan ylityksen täytyy muodollisessa mielessä olla luvaton. Kyseisen henkilön maahantulo kuitenkin *tosiasiallisesti sallitaan*, minkä oikeusperustana on 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan poikkeus.

209. Tätä sallimista ei voida sivuuttaa Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan yhteydessä.

210. Katson vaihtoehtoisesti, että jos jäsenvaltio sallii kolmannen maan kansalaisen tulla alueelleen Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan perusteella, kyseinen kolmannen maan kansalainen ei lähtökohtaisesti täytä asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä. Siltä osin kuin nämä maahantuloedellytykset eivät täyty, kolmannen maan kansalaisen unionin ulkorajan ylityksen täytyy muodollisessa mielessä olla luvaton. Hänen maahantulonsa on kuitenkin *tosiasiallisesti sallittu*, minkä oikeusperustana on Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan poikkeus.

¹⁸⁸

Ratkaisuehdotus X ja X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93, 130 kohta, joka koskee viisumisäännösten 25 artiklaa).

Viides kysymys: Dublin III -asetuksen 14 artikla

211. Edellä 152 ja 190 kohdassa esittämistäni päätelmistä seuraa, että Dublin III -asetuksen 12 artiklaan (viisumit) ja 13 artiklaan (luvaton maahantulo) sisältyviä III luvun perusteita ei nähdäkseni sovelleta Länsi-Balkanilla syyskuusta 2015 maaliskuuhun 2016 vallinneissa olosuhteissa.

212. Kantajat asiassa Jafari väittävät, että Dublin III -asetuksen 14 artikla (viisumivapaa maahantulo) on merkityksellinen peruste.

213. En pidä tätä näkemystä vakuuttavana.

214. Asetuksen N:o 539/2001 säännöksissä ensinnäkin vahvistetaan luettelo kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi unionin ulkorajoja ylittäessään. Jos näitä säännöksiä sovelletaan (kuten käsiteltävissä asioissa), kyseisellä kolmannen maan kansalaisella *on oltava* vaadittava viisumi.¹⁸⁹ Asetukseen sisältyy tähän yleiseen vaatimukseen tiettyjä poikkeuksia, kuten ne, joita sovelletaan sellaisiin asetuksen liitteessä II lueteltujen maiden kansalaisiin, joiden tarkoituksena on ”lyhyt oleskelu” Euroopan unionissa.¹⁹⁰ Yleissäännöstä on myös mahdollista poiketa, jos kyseisen asetuksen 4 artiklan edellytykset täyttyvät.¹⁹¹ Lukuun ottamatta näitä nimenomaisia poikkeuksia yleissäännöstä ei kuitenkaan ole muita tilanteita, joissa kolmannen maan kansalainen voidaan vapauttaa viisumivaatimuksesta.

215. Koska Dublin III -asetuksen 14 artiklaan ei sisälly tätä koskevaa nimenomaista sanamuotoa, vaikuttaa toiseksi siltä, ettei ilmausta ”[kolmannen maan kansalaista] koskeva viisumipakko on poistettu” voida tulkita siten, että jäsenvaltio voi yksipuolisesti jättää muiden perusteiden nojalla soveltamatta asetuksen N:o 539/2001 1 artiklassa (luettuna yhdessä sen liitteen I kanssa tiettyjen kolmansien maiden osalta) säädettyä yleisvaatimusta viisumista. Asetustahan sovelletaan SEUT 288 artiklan mukaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Tulkitsen tätä ilmausta pikemminkin niin, että sillä tarkoitetaan ensisijaisesti viisumivaatimuksia, joita asetus N:o 539/2001 ei koske, kuten pitkäaikaista oleskelua koskevia viisumeja.

216. Afganistanin kansalaisina Jafarin perheiltä edellytettiin kolmanneksi viisumia päästäkseen unionin alueelle.¹⁹² Tämä vaatimus on pakollinen sekä kolmannen maan kansalaiselle että kyseiselle jäsenvaltiolle asetuksen N:o 539/2001 liitteessä I lueteltujen maiden osalta. Vaikuttaa olevan kiistatonta, etteivät Jafarin perheet kuulu kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdan tai 4 artiklan poikkeusten soveltamisalaan.¹⁹³

¹⁸⁹

Asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 1 kohta.

¹⁹⁰

Asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 2 kohta ja liite II. Satunnaisotos siinä luetelluista maista käsittää Albanian, Andorran, Brasilian, Israelin, Japanin ja Kanadan.

¹⁹¹

Ks. edellä 59 kohta.

¹⁹²

Ks. edellä 59 kohdassa mainitut asetuksen N:o 539/2001 1 artikla ja liite I.

¹⁹³

A.S. ei vetoa Dublin III -asetuksen 14 artiklaan. Kattavuuden vuoksi huomautan kuitenkin, että tilanne olisi sama hänen tapauksessaan, koska Syyrian kansalaisena hänelläkin on oltava viisumi päästäkseen unionin alueelle; ks. asetuksen N:o 539/2001 liite I ja edellä 194 kohta.

217. Dublin III -asetuksen 14 artiklan vaihtoehtoinen tulkinta voisi olla se, että jäsenvaltio voi poistaa viisumipakon tietyssä yksittäistapauksessa ymmärtäen, että näin tehdessään se ottaa vastuun kyseisen henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Tällainen viisumipakon poistaminen edellyttäisi nähdäkseni kuitenkin tapauskohtaista arviointia. Sellaisen tekemisestä ei ole näyttöä käsiteltävissä asioissa. Olosuhteet viittaavat itse asiassa päinvastaiseen, nimittäin siihen, että käytäntönä oli sallia Afganistanista, Irakista ja Syyriasta tulevien kolmansien maiden kansalaisten ylittää jäsenvaltioiden sisärajoja tekemättä minkäänlaista tapauskohtaista arviointia.¹⁹⁴

218. Hylkään näin ollen väitteen, jonka mukaan käsiteltävän asian Jafari olosuhteissa se, että kolmansien maiden kansalaisten sallittiin tulla jäsenvaltioiden alueelle, merkitsee Dublin III -asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua viisumivapaata maahantuloa. En myöskään katso, että 14 artiklan 2 kohtaa sovelletaan Itävallan tilanteeseen (jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätettiin). Samaa päättelyä sovelletaan nähdäkseni loogisesti 14 artiklan 1 ja 2 kohdan osalta.

Dublin III -asetuksen soveltaminen käsiteltäviin asioihin

219. Dublin III -asetuksen 8–11 artiklaan ja 15 artiklaan sisältyvät perhesuhteita koskevat perusteet eivät ole merkityksellisiä A.S:n eivätkä Jafarin perheiden tilanteiden kannalta.

220. Olen edellä päättellyt, ettei mitään III luvun perusteista sovelleta näissä kahdessa asiassa Länsi-Balkanilla syyskuusta 2015 maaliskuuhun 2016 vallinneissa olosuhteissa. Näitä perusteita ei voida tulkita ja soveltaa siten, että saavutetaan Dublin III -asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa kuvattua tavoitetta, jonka mukaan käyttöön otettavan ”menettelyn perusteiden olisi sekä jäsenvaltioiden että asianomaisten henkilöiden kannalta oltava puolueettomat ja oikeudenmukaiset. Menettelyn mukaisesti olisi erityisesti voitava määrittää nopeasti hakemuksen 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”.

221. Dublin III -asetuksen III lukuun ei sisälly perustetta nimenomaisesti sellaista tilannetta varten, jossa yhteen tai useaan jäsenvaltioon kohdistuu äkillinen kolmansien maiden kansalaisten joukoittainen maahantulo. Vaikuttaa epätodennäköiseltä, että lainsäätäjä edes piti tällaista tilannetta mahdollisena antaessaan uuden asetuksen, jolla ajantasaistettiin Dublin II -asetusta ja säilytettiin sen lähestymistapa määriteltäessä hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (siten, että arvioidaan erikseen jokainen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus).

222. On totta, että SEUT 78 artiklan 3 kohta muodostaa oikeusperustan unionin yhteiselle toiminnalle tällaisen hätätilanteen käsittelemiseksi. Samoin on niin, että tehtiin tiettyjä aloitteita, kuten hyväksytyt toimenpiteet kolmansien maiden kansalaisten siirtämiseksi Kreikasta ja Italiasta.¹⁹⁵ Tässä yhteydessä toteutettiin myös epävirallisempia aloitteita, kuten komission kutsusta Brysselissä 25.10.2015 pidetty Länsi-Balkanin muuttoreittiä käsittelevä kokous, jonka päätteeksi annetun julkilausuman mukaan tarkoituksena on parantaa kyseisten valtioiden välistä yhteistyötä ja käynnistää niiden väliset neuvottelut.¹⁹⁶ Komissiota pyydettiin seuraamaan julkilausuman täytäntöönpanoa.

¹⁹⁴

Ks. edellä 16 kohta.

¹⁹⁵

Ks. edellä 10 ja 11 kohta.

¹⁹⁶

Kokoukseen osallistuivat Albanian, Bulgarian, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian, Itävallan, Kreikan, Kroatian, Romanian, Saksan, Serbian, Slovenian ja Unkarin johtajat. Julkilausuma on ”17 kohdan suunnitelma pragmaattisista ja operatiivisista toimista sen varmistamiseksi, ettei ihmisiä jätetä selviytymään omin voimin sateeseen ja kylmään”. Se annettiin lehdistötiedotteena IP/15/5904.

223. Ratkaisevaa on, ettei kokouksessa päästy poliittiseen yksimielisyyteen Länsi-Balkanin tilanteen ratkaisusta.¹⁹⁷

224. Saksan vapaamielistä näkemystä kuvattiin lehdistössä otsikoissa siten, että ”Saksa keskeyttää Dublinin sopimuksen soveltamisen Syyrian pakolaisiin”,¹⁹⁸ ja Dublin III -asetusta nimitettiin ”rikotuksi”. Saksan alkuperäistä politiikkaa (ks. edellä 12 kohta), jossa maahantulo sallittiin rajoituksitta kansainvälistä suojelua hakeville syyrialaisille, kuvattiin siten, että ”Saksa keskeytti [Dublin-järjestelmän] käytön”.¹⁹⁹ Saksa ei kuitenkaan ollut ainut jäsenvaltio, joka oli aloitteellinen tuolloin. Jotkut suhtautuivat hieman toisin.²⁰⁰

225. Jäsenvaltiot toimivat siten toisinaan yksipuolisesti, toisinaan kahdenvälisesti ja toisinaan ryhmässä kolmansien maiden kanssa tai ilman niitä. Tällaisten järjestelyjen täsmällinen oikeudellinen asema suhteessa unionin oikeudelliseen kehykseen ei ole täysin selvä, vaikka EUT-sopimuksen V osastoon sisältyvissä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeissa määräyksissä jätetäänkin niille jonkin verran liikkumavaraa.

226. Dublin III -asetukseen ei joka tapauksessa lisätty perustetta, joka olisi räätälöity kattamaan Länsi-Balkanin tilanne merkityksellisenä ajankohtana. Tyhjiön täyttämiseksi ei myöskään ehdotettu tai annettu mitään muuta lainsäädäntötoimea.

227. Tätä taustaa vasten unionin tuomioistuinta pyydetään nyt tulkitsemaan Dublin III -asetusta yhtenäisesti.

228. Yhtäältä (ja edellä esittämistäni näkemyksistä poiketen) Ranska ja komissio väittävät, ettei Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohtaa sovelleta ja että Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan peruste on merkityksellinen ja sitä olisi sovellettava tiukasti. Tästä väitteestä seuraa, että unionin ulkorajan ylittäneiden kolmansien maiden kansalaisten on jätettävä kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset niissä jäsenvaltioissa, joihin he tulivat ensimmäisen kerran luvattomasti.

229. Jos edelleenohjaamispolitiikka toisaalta tarkoittaa sitä, että kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus kulkea yhden tai usean jäsenvaltion kautta hakeakseen kansainvälistä suojelua valitsemassaan jäsenvaltiossa, onko tämä kenties ristiriidassa Dublin III -asetuksen edelleen liikkumisen ja forum shoppingin estämistä koskevien tavoitteiden kanssa?

230. Kyse on jälleen siitä, miten nämä kaksi vastakkaista näkökohtaa saatetaan tasapainoon.²⁰¹

231. Ranskan ja komission puoltaman tiukan tulkinnan suurena hankaluutena on se, ettei siinä oteta realistisesti huomioon Länsi-Balkanilla merkityksellisenä ajankohtana vallinneita olosuhteita ja että siinä sivuutetaan rajanylityksiin liittyvät tosiseikkoja koskevat tekijät. Maantieteellisen sijaintinsa vuoksi unionin ulkorajalla sijaitsevat jäsenvaltiot – etenkin Kroatia ja Slovenia (jolla ei ole rajaa kolmannen maan kanssa mutta joka on ensimmäinen Schengen-alueen valtio)²⁰² – olisivat hukkuneet niiden

¹⁹⁷

Siinä hyväksyttiin tiettyjä toimia, joita pidettiin SEUT 80 artiklassa tarkoitetun yhteisvastuun mukaisina toimina, nimittäin neuvoston päätökset 2015/1523 ja 2015/1601. Dublin III -asetuksen 33 artiklaa ei kuitenkaan sovellettu.

¹⁹⁸

Der Tagespiegel (Andrea Dernbach), 26.8.2015.

¹⁹⁹

The Financial Times, 20.1.2016. Päätelmien oikeellisuudesta ks. huomautukseni alaviitteessä 25.

²⁰⁰

Ks. edellä 13–17 kohta.

²⁰¹

Ks. edellä 175 kohta Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdan arvioinnista.

²⁰²

Ks. edellä alaviite 55.

hakijoiden määrään, jotka niiden oli otettava vastaan, ja vastaavaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrään, jonka ne olisivat olleet velvollisia käsittelemään. Kroatiaan saapui 16.9.2015–5.3.2016 yhteensä 685 068 ihmistä. Päivittäin maahan saapui keskimäärin 5 500 kolmansien maiden kansalaista; 17.9.2015 määrä nousi jopa 11 000:een.²⁰³

232. Tällainen lopputulos ei voi vastata tavoitteita määrittää hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio sellaisten perusteiden avulla, jotka ovat ”sekä jäsenvaltioiden että asianomaisten henkilöiden kannalta – puolueettomat ja oikeudenmukaiset”.²⁰⁴ Jos jäsenvaltion kansallinen turvapaikkajärjestelmä ylikuormittuu, kyseinen jäsenvaltio ei voi taata hakijoille tehokasta pääsyä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin, jolloin menettelydirektiivissä asetettu kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn nopeutta koskevan tavoitteen saavuttaminen vaarantuisi väistämättä. On todennäköistä, että kyseisen jäsenvaltion on myös vaikeaa ellei mahdotonta noudattaa vastaanottodirektiiviin sisältyviä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa koskevia vaatimuksia.²⁰⁵

233. Tuomiossa N.S. ym.²⁰⁶ unionin tuomioistuin totesi, ettei menettely- tai vastaanottodirektiivin rikkominen ole tekijä, joka on otettava huomioon hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota määritettäessä, koska jos näin tehtäisiin, Dublin III -asetuksen III luvun perusteisiin lisättäisiin vaivihkaa yksi uusi peruste.²⁰⁷ Unionin tuomioistuin kuitenkin myös katsoi, että ”tilanteessa, jossa on vakavasti syytä pelätä, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa on systemaattisia puutteita, jotka merkitsevät tähän jäsenvaltioon siirrettyjen turvapaikanhakijoiden perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettua epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua, siirto ei ole yhteensopiva [Dublin-asetuksen] kanssa”.²⁰⁸ Kyseinen asia koski Kreikan tilannetta ja Dublin III -asetuksen edeltäjiä.

234. Mielestäni on olemassa todellinen uhka siitä, että jos unionin ulkorajalla sijaitsevien jäsenvaltion, kuten Kroatian, katsotaan olevan vastuussa poikkeuksellisen suurten turvapaikanhakijoiden määrien vastaanotosta ja heidän hakemustensa käsittelystä, näihin jäsenvaltioihin kohdistuu kohtuuton taakka niiden kolmansien maiden kansalaisten palauttamisessa, jotka oli ohjattu edelleen syyskuun 2015 ja maaliskuun 2016 välisenä aikana. Osasta näistä hakijoista, kuten A.S:stä ja Jafarin perheistä, on myöhemmin esitetty siirtopyyntöjä, jotka kyseisen rajajäsenvaltion on käsiteltävä. On erittäin todennäköistä, että sen on käsiteltävä myös myöhempi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. On

²⁰³

Šelo Šabić, S. ja Borić, S., *At the Gate of Europe, a report on refugees on the Western Balkans Route*, s. 11. Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunnan ja Asylum Information Databasen 15.12.2016 julkaisemassa raportissa ”The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System” siteerattujen Eurostatin lukujen perusteella raportissa todetaan, että kansainvälistä suojelua hakevia kolmansien maiden kansalaisia koskevaa Kroatian vastaanottojärjestelmää ja turvapaikkamenettelyä ei ollut suunniteltu ”suurien turvapaikanhakijamäärien” käsittelyyn.

²⁰⁴

Ks. Dublin III -asetuksen johdanto-osan viides perustelukappale; ks. myös menettelydirektiivin 31 artiklan 1–3 kohta.

²⁰⁵

Vastaanottodirektiivi: ks. myös Dublin III -asetuksen johdanto-osan 10–12 perustelukappale.

²⁰⁶

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

²⁰⁷

Tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 84 ja 85 kohta).

²⁰⁸

Tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 86 kohta). Tämä periaate on nyt kodifioitu Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa.

selvää, että Dublin III -järjestelmän nojalla palautettujen turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on jo aiheuttanut lisäpainetta Kroatian turvapaikkajärjestelmään.²⁰⁹ On täysin mahdollista, että Kroatia ei yksinkertaisesti selviydy tilanteesta – kuten jo Kreikassa on nähtävissä –, jos sen on lisäksi otettava vastaan suuria määriä hakijoita, jotka kulkivat aiemmin kyseisen jäsenvaltion kautta.

235. Sloveniaan saapui lähes sama määrä ihmisiä, jotka pyrkivät sen alueelle, ja sen hallinnolliset valmiudet ottaa vastaan hakijoita eivät myöskään olleet riittävät tällaisten määrien vastaanottamiseen.²¹⁰ Slovenian hallitus kuvasi tilannetta yhdeksi suurimmista humanitaarisista haasteista, joita maa on kohdannut toisen maailmansodan jälkeen.²¹¹ Tämä puolestaan saattaisi asettaa kyseisen jäsenvaltion myös asemaan, jossa se ei pysty noudattamaan perusoikeuskirjan 4 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaisia velvoitteitaan.²¹²

236. Merkityksellisenä ajankohtana kansainvälistä suojelua hakevien ei mielestäni olisi voitu kohtuudella odottaa tai edellyttää jättävän kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ensimmäisessä jäsenvaltiossa, johon he saapuivat, kuten komissio ilmeisesti esitti istunnossa. On totta, että Dublin-järjestelmä on suunniteltu toimimaan tämän oletettaman perusteella ja että hakijan sormenjäljet otetaan ja syötetään Eurodac-järjestelmään tämän perusteella. Tämä ei kuitenkaan vastaa syyskuusta 2015 maaliskuuhun 2016 vallinneen tilanteen realiteetteja, kun toimivaltaisten viranomaisten oli selviydyttävä valtavasta ihmisvirrasta. Huomautan lisäksi, ettei ihmisiltä voida ottaa väkisin sormenjälkiä nykyisten sääntöjen mukaisesti (mahdollisesti, koska sekä Dublin III -asetuksessa että Eurodac-asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia eikä tällainen käytäntö liene tämän tavoitteen mukainen) – se olisi kuitenkin todennäköisesti ollut ainoa tapa varmistaa, että kaikilta otettiin sormenjäljet heidän kulkiessaan alueen kautta.

237. Juuri siksi, että tilanne oli niin ennennäkemätön, oikeutetut huolenaiheet, jotka liittyvät edelleen liikkumiseen ja forum shoppingiin, eivät mielestäni päde samalla tavalla kuin normaaleissa olosuhteissa. Käsiteltävät asiat eivät koske henkilöitä, jotka ovat ylittäneet rajan unionin alueelle salaa. Rajanylitykset sallittiin molemmissa tapauksissa. Kyseiset henkilöt kertoivat aikeistaan viranomaisille, ja ne dokumentoitiin.²¹³ Kyse ei siis ole laittomasta edelleen liikkumisesta. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevassa aineistossa ei myöskään ole viitteitä siitä, että hakijoiden tarkoituksena olisi ollut forum shopping. He pelkästään halusivat jättää hakemuksensa tietyissä jäsenvaltioissa, jotka olivat ilmaisseet valmiutensa tutkia hakemuksia. Tilanne ei sovi olemassa oleviin peruskaavoihin. Tästä ei näin ollen välttämättä seuraa, että edelleen liikkumiseen ja forum shoppingiin liittyvät huolenaiheet – jotka legitimiesti pätevät tavanomaiseen hakijaan – ovat merkityksellisiä käsiteltävissä asioissa.

209

Vuonna 2015 Dublin-järjestelmässä esitettiin yhteensä 943 pyyntöä ottaa vastaan tai ottaa takaisin kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä ja tehtiin ainoastaan 24 siirtoa (Eurostat). Kroatia vastaanotti 1.1.–30.11.2016 yhteensä 3 793 tällaista pyyntöä, jotka olivat peräisin lähinnä Itävaltasta, Saksasta ja Sveitsistä. Vuonna 2015 Kroatian turvapaikka-asioita käsittelevässä osastossa työskenteli ainoastaan kolme virkamiestä. Näitä tapauksia käsittelevien virkamiesten määrä nousi viiteen kriisin pahimpina aikoina. Ks. ”The Balkan route reversed – the return of asylum seekers to Croatia under the Dublin System”, mainittu alaviitteessä 203, s. 27.

210

Šelo Šabić, S. ja Borić, S., *At the Gate of Europe, a report on refugees on the Western Balkans Route*, s. 14–16.

211

Slovenian kautta kulki peräti 447 791 kolmansien maiden kansalaista vuoden 2015 viimeisten kuukausien ja vuoden 2016 ensimmäisten kuukausien aikana, mutta vain 471 jätti siellä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

212

Ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, N.S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 88–90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. uudempi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.11.2014, Tarakhel v. Sveitsi (EC:ECHR:2014:1104JUD002921712). Tällaisia systeemisii puutteita turvapaikkajärjestelmässä ei ole vielä todettu Kroatian tai Slovenian osalta.

213

A.S:n osalta ks. edellä 71 ja 72 kohta ja Jafarin perheiden osalta ks. edellä 85–88 kohta.

238. III luvun perusteita ei suunniteltu Länsi-Balkanin tilannetta silmällä pitäen.²¹⁴ Näiden perusteiden tiukan soveltamisen vaatiminen on ristiriidassa Dublin III -asetuksen toisen yleisesti tunnustetun tavoitteen eli sen varmistamisen kanssa, etteivät jäsenvaltiot jätä kansainvälistä suojelua hakevia ”kiertoradalle”.²¹⁵

239. Tarkoittaako tämä, että Dublin III -asetus on ”rikottu”?

240. Mielestäni ei.

241. Dublin III -asetuksen 3 artiklassa otetaan käyttöön tiettyjä yleisiä periaatteita ja takeita, joita jäsenvaltiot voivat käyttää. Sen 1 kohtaan sisältyvää sääntöä, jonka mukaan hakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, sovelletaan edelleen. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”jollei hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida määrittää tässä asetuksessa lueteltujen perusteiden mukaisesti, käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty”. Jäsenvaltiot voivat myös päättää käyttää 17 artiklan 1 kohtaan sisältyvää harkintavaltalauseketta, jonka mukaan ne voivat päättää käsitellä kolmannen maan kansalaisen siellä jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinäkin tapauksessa, etteivät ne III luvun perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä.

242. Kun otetaan huomioon Länsi-Balkanin täysin poikkeukselliset olosuhteet syyskuusta 2015 maaliskuuhun 2016, hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio voidaan määrittää jommankumman Dublin III -asetuksen säännöksen perusteella. Kummassakaan unionin tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa kyseinen jäsenvaltio ei ole vapaaehtoisesti ottanut vastuuta hakemuksen käsittelystä Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohdan nojalla. Hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio olisi siten määritettävä Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan perusteella. Tällä näkemyksellä kunnioitetaan unionin lainsäätäjän säätämää perusoikeuksien turvaamista ja se on yhdenmukainen Dublin III -asetuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa esitetyn yleistavoitteen kanssa, koska siinä jaetaan selkeästi jäsenvaltioiden kesken vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.

243. Katson näin ollen, että pääasioiden tosiseikkojen perusteella hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota ei voida määrittää Dublin III -asetuksen III luvussa tarkoitettulla tavalla. Tästä seuraa, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastaa Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti ensimmäinen jäsenvaltio, jossa nämä hakemukset on jätetty.

Asia C-490/16, A.S.

244. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ottaa ennakkoratkaisupyyntönsä esille myös oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan ja sen, miten määräjät lasketaan.

245. Se tiedustele ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko A.S:llä oikeus riitauttaa Dublin III -asetuksen 27 artiklan nojalla Slovenian toimivaltaisten viranomaisten päätös, jossa nämä pyysivät Kroatiaa ottamaan vastuun hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä kyseisen asetuksen 13 artiklan 1 kohdan perusteella.

²¹⁴
Ks. edellä 186–189 kohta.

²¹⁵
Gil Mogades, S., ”The discretion of States in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum”, *International Journal of Refugee law*, nide 27, nro 3, s. 433–456.

246. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen tuomio Ghezelbash,²¹⁶ tähän kysymykseen on yksiselitteisesti vastattava myöntävästi. Unionin tuomioistuin totesi siinä, että "[Dublin III -asetuksen] 27 artiklan 1 kohtaa, kun se luetaan yhdessä asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleen kanssa, on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa turvapaikanhakija voi hänen siirrosta tehtyä päätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä vedota siihen, että kyseisen asetuksen III luvussa esitettyä vastuuperustetta – on sovellettu virheellisesti".²¹⁷

247. Päätellen, että jos kansainvälisen suojelun hakija riitauttaa siirtopäätöksen sillä perusteella, että 13 artiklan 1 kohdan perustetta sovellettiin virheellisesti, Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että hakija voi hänen siirrosta tehtyä päätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä vedota siihen, että kyseisen asetuksen III luvussa esitettyä vastuuperustetta on sovellettu virheellisesti.

248. Viidennellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, kuluvatko Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa ja 29 artiklan 2 kohdassa säädetty määräajat edelleen, jos kansainvälistä suojelua hakeva henkilö riitauttaa siirtopäätöksen Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla.

249. Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tapauksissa, joissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen perustuu siihen, että hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvottomasti kolmannelle maalle, vastuu hakemuksen käsittelystä päättyy 12 kuukauden kuluttua päivästä, jona luvaton rajan ylittäminen tapahtui.

250. Koska A.S. on käyttänyt oikeuttaan hakea muutosta siirtopäätökseen, 13 artiklan 1 kohdan määräaika olisi päättynyt ennen kuin muutoksenhausta annetaan ratkaisu. Tämä on vieläkin ilmeisempää, sillä asian käsittelyä kansallisessa tuomioistuimessa on lykätty siihen saakka, että unionin tuomioistuin antaa ennakkoratkaisunsa.

251. Sanamuodon perusteella vaikuttaa siltä, että 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvän määräajan tarkoituksena on yksinomaan varmistaa, että jäsenvaltio, joka pyytää siirtoa (jäljempänä pyynnön esittänyt jäsenvaltio) valtio, jossa kolmannen maan kansalainen ylitti ulkorajan ensimmäisen kerran ja tuli unionin alueelle, toimii ripeästi.²¹⁸ Jos pyynnön esittänyt jäsenvaltio ei toimi 12 kuukauden kuluessa, siitä tulee oletusarvoisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Tämä määräaika ei liity hakijan muutoksenhakuoikeuteen. Kyseisen 12 kuukauden määräajan ymmärtäminen tällä tavalla olisi vastoin tavoitetta määrittää Dublin-järjestelmässä nopeasti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

252. Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos kansainvälistä suojelua hakevan siirtoa pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta (tässä Sloveniasta) hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon (tässä Kroatiaan) ei toteuteta kuuden kuukauden kuluessa siirtopyynnön esittämisestä, hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio vapautuu velvoitteistaan. Dublin III -asetuksen 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti muutoksenhaku tai uudelleen käsittelyä koskeva hakemus, joissa riitautetaan siirtopäätös, antaa asianomaiselle henkilölle oikeuden jäädä asianomaiseen jäsenvaltioon, kunnes muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä. Dublin III -asetuksessa ei kuitenkaan säädetä siitä, keskeyttääkö tämän luonteinen riitauttaminen 29 artiklan 2 kohdassa säädettyjen määräaikojen kulumisen.

²¹⁶
Tuomio 7.6.2016, Ghezelbash, (C-63/15, EU:C:2016:409).

²¹⁷
Tuomio 7.6.2016, Ghezelbash, (C-63/15, EU:C:2016:409, 61 kohta).

²¹⁸
Ks. Dublin III -asetuksen 18 artikla ja menettelydirektiivin 31 artikla.

253. Jos siirtopäätösten riitauttamisella Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla on saman artiklan 3 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettu lykkäävä vaikutus, siirto lykkääntyy näiden säännösten nimenomaisen sanamuodon mukaisesti. Vaikuttaa selvältä, että tällaisissa olosuhteissa 29 artiklan 2 kohtaan sisältyvä määräaika ei kulu.

254. Tilanne ei ole yhtä selkeä 27 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisen osalta. Siinä jäsenvaltioiden on annettava hakijalle mahdollisuus pyytää siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä. Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdan mukainen määräaika ei voi kulua lykkäämisen aikana. Jos hakijan pyyntö kuitenkin hylätään, lykkäys päättyy, ja kuuden kuukauden ajanjakso alkaa taas kulua.

255. Katson, että 27 ja 29 artiklan sellainen tulkinta, että kuuden kuukauden määräaika kuluu siirtopäätöksen mahdollisesta riitauttamisesta huolimatta, olisi asetuksen tavoitteen ja systematiikan vastainen. Se merkitsisi sitä, että siirtoprosessia voitaisiin heikentää pitkillä tuomioistuinmenettelyillä.

256. Katson, että Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa säädetty kuuden kuukauden määräaika keskeytyy, jos 27 artiklan 1 kohdan mukaisella riitauttamisella on saman artiklan 3 kohdassa tarkoitettu lykkäävä vaikutus.

257. On epäselvää, mitä tästä tarkasti ottaen voi seurata A.S:n kannalta. Unionin tuomioistuimella ei ole käytettävissään tietoa siitä, miten Slovenia on päättänyt panna täytäntöön Dublin III -asetuksen 27 artiklan 3 kohdan.

258. On kuitenkin kiistatonta, että olosuhteet, joissa A.S. tuli unionin alueelle, olivat ennennäkemättömät. Samoin on selvää, että Kroatian viranomaiset sallivat hänen tulla Kroatiaan ja että hänen sallittiin samalla tavalla tulla Schengenin alueelle, kun hän ylitti rajan Kroatiasta Sloveniaan. Slovenia totesi istunnossa, että maahantulo sallittiin Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan perusteella. Tässä tilanteessa katson, ettei A.S:n maahantulo ollut luvaton Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Hänet rekisteröitiin ulkorajan ylityksen yhteydessä, eikä ole viitteitä siitä, että häntä koskisi maahantulokielto SIS:ssä. Häntä ei voida palauttaa Kreikkaan (jossa hän ensimmäisen kerran tuli unioniin).²¹⁹ Katson näin ollen, että Slovenia on vastuussa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelystä Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla.

Asia C-646/16, Jafari

259. Edellä 243 kohdasta seuraa, että Itävallan viranomaisten olisi nähdäkseni käsiteltävä Jafarin perheiden jättämät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla. Länsi-Balkanin valtioiden harjoittama edelleenohjaamispolitiikka ei mielestäni merkitse Dublin III -asetuksen 12 artiklassa tarkoitettua viisumin myöntämistä. Kyseessä ei myöskään ollut Dublin III -asetuksen 14 artiklassa tarkoitettu viisumivapaa maahantulo.

260. Jafarin perheiden tulo unionin alueelle kolmannelta maasta käsin kuitenkin sallittiin, kuten myöhemmät unionin sisärajojen ylityksetkin. On epäselvää, tapahtuiko se nimenomaisesti Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan oikeusperustan nojalla. On kiistatonta, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset sallivat heidän tulla ja vieläpä auttoivat heitä siinä. Länsi-Balkanilla syyskuusta 2015 maaliskuuhun 2016 vallinneissa ennennäkemättömissä olosuhteissa Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvää perustetta ei voida soveltaa.

²¹⁹
Ks. edellä 187 kohta.

261. Jafarin perheitä ei voida palauttaa Kreikkaan (jossa he ensimmäisen kerran tulivat unioniin).²²⁰ Tästä seuraa, että Itävalta on vastuussa heidän kansainvälistä suojelua koskevien hakemustensa käsittelystä Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla.

Ratkaisuehdotus

262. Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

Sekä asiassa C-490/16, A.S. että asiassa C-646/16, Jafari:

- 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 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 604/2013 on tulkittava pelkästään kyseisen asetuksen sanamuodon, asiayhteyden ja tavoitteiden perusteella eikä yhdessä muiden unionin säädösten – mukaan lukien erityisesti henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 562/2006 ja jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY – kanssa, vaikka tulkittaessa asetusta N:o 604/2013 näiden säädösten säännökset olisi otettava huomioon siltä osin kuin se on välttämätöntä EUT-sopimuksen V osaston 2 luvun eri politiikkojen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.
- 2) Täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa Euroopan unioniin virtasi vuoden 2015 viimeisten ja vuoden 2016 ensimmäisten kuukausien aikana erittäin suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia, joiden sallittiin ylittää unionin ulkoraja kolmansista maista käsin, se seikka, että tietyt jäsenvaltiot sallivat kyseisten kolmansien maiden kansalaisten ylittää Euroopan unionin ulkorajan ja myöhemmin matkustaa muiden jäsenvaltioiden kautta tarkoituksenaan jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tietyssä jäsenvaltiossa, ei vastaa asetuksen N:o 604/2013 2 artiklan m alakohdassa ja 12 artiklassa tarkoitetun viisumin myöntämistä.
- 3) Asetuksen N:o 604/2013 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvä ilmaus ”hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvottomasti” ei koske tilannetta, jossa sen seurauksena, että maahan tulee joukoittain kansainvälistä suojelua unionissa hakevia kolmansien maiden kansalaisia, jäsenvaltiot sallivat kyseisten kolmansien maiden kansalaisten ylittää unionin ulkorajan ja sen jälkeen matkustaa muiden jäsenvaltioiden kautta jättääkseen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tietyssä jäsenvaltiossa.
- 4) Toissijaisesti: jos jäsenvaltio sallii kolmannen maan kansalaisen tulla alueelleen Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan perusteella, kyseinen kolmannen maan kansalainen ei lähtökohtaisesti täytä asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä. Siltä osin kuin nämä maahantuloedellytykset eivät täyty, kolmannen maan kansalaisen unionin ulkorajan ylityksen täytyy muodollisessa mielessä olla luvaton. Hänen maahantulonsa on kuitenkin *tosiasiallisesti sallittu*, minkä oikeusperustana on Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan poikkeus.
- 5) Vuoden 2015 viimeisinä ja vuoden 2016 ensimmäisinä kuukausina Länsi-Balkanilla vallinneissa olosuhteissa se, että kolmansien maiden kansalaisten sallittiin tulla jäsenvaltioiden alueelle, ei merkitse asetuksen N:o 604/2013 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua viisumivapaata maahantuloa.

²²⁰
Ks. edellä 187 kohta.

- 6) Pääasioiden tosiseikkojen perusteella hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota ei voida määrittää asetuksen N:o 604/2013 III luvussa tarkoitetulla tavalla. Tästä seuraa, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastaa kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti ensimmäinen jäsenvaltio, jossa nämä hakemukset on jätetty.

Asiassa C-490/16, A.S:

- 7) Jos kansainvälisen suojelun hakija riitauttaa siirtopäätöksen sillä perusteella, että 13 artiklan 1 kohdan perustetta sovellettiin virheellisesti, asetuksen N:o 604/2013 27 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että hakija voi hänen siirrostaan tehtyä päätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä vedota siihen, että kyseisen asetuksen III luvussa esitettyä vastuuperustetta on sovellettu virheellisesti.
- 8) Asetuksen N:o 604/2013 29 artiklan 2 kohdassa säädetty kuuden kuukauden määräaika keskeytyy, jos 27 artiklan 1 kohdan mukaisella riitauttamisella on saman artiklan 3 kohdassa tarkoitettu lykkäävä vaikutus.