

**Asia C-324/21****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

25.5.2021

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Raad van State (Alankomaat)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

19.5.2021

**Valittaja:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Vastapuoli:**

F.

**Pääasian kohde**

Valituksen kohteena on pääasiassa Haagin alioikeuden (rechtbank Den Haag, Alankomaat) 16.7.2019 antama päätös, jossa alioikeus on todennut F:n oikeus- ja turvallisuusasioiden valtiosihteerin (Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, jäljempänä staatssecretaris) 1.7.2019 tekemästä päätöksestä F:n säilöönnotosta maastapoistamisen varmistamiseksi sen takia, että hänen mukaansa Italia oli edelleen vastuussa kyseisen hakemuksen käsittelystä, tekemän valituksen perustelluksi ja kumonnut säilöönottotoimenpiteen sillä perusteella, ettei säilöönottohetkellä enää ollut olemassa mitään konkreettista perustetta Dublin-asetuksen mukaiselle siirrolle, koska Italian vastuu ulkomaalaisen takaisin ottamisesta on lakannut 19.6.2019 siirrolle asetetun määräajan päättymisen takia.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Pyyntö esitetään SEUT 267 artiklan nojalla, ja se koskee kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan

jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31) (jäljempänä Dublin-asetus) 29 artiklan tulkintaa.

Ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin pyytää, että unionin tuomioistuin selventää asetuksen soveltamista tilanteessa, jossa sen jälkeen, kun takaisinotosta on sovittu kahden jäsenvaltion välillä, ulkomaalainen pakenee ennen siirron toteuttamista näiden kahden jäsenvaltion välillä ja jättää seuraavaksi uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kolmannessa jäsenvaltiossa. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin toteaa, että useat jäsenvaltiot soveltavat siirrolle asetetun määräajan laskemiseen niin kutsuttua chain rule -menetelmää välttääkseen Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdassa tarkoitetun siirrolle asetetun määräajan päättymisen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyvastuun siirtymisen toiselle jäsenvaltiolle ulkomaalaisen paetessa yhä uudelleen. Kyseinen menetelmä on Dublin Contact Committee<sup>1</sup> kehittämä ja sen mukaan siirrolle asetettu määräaika alkaa juosta uudelleen tapauksissa, joissa ulkomaalainen pakenee ennen siirtoa ja jättää ennen kyseisen määräajan päättymistä uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kolmannessa jäsenvaltiossa. Chain rule -menetelmällä ei ole (vielä) oikeudellista statusta, mutta valtiot soveltavat sitä käytännössä, minkä takia ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin pohtii, onko Dublin-asetus esteenä tällaisen menetelmän soveltamiselle.

### **Ennakkoratkaisukysymys**

Onko kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180) 29 artiklaa tulkittava siten, että 29 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu siirrolle asetettu juokseva määräaika alkaa kulua uudelleen sillä hetkellä, kun ulkomaalainen – sen jälkeen kun hän on estänyt toista jäsenvaltiota toteuttamasta siirtoa pakenemalla – jättää toisessa (käsiteltävässä tapauksessa kolmannessa) jäsenvaltiossa uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan**

Dublin-asetus, erityisesti johdanto-osan 4, 5, 9, 19 ja 28 perustelukappale ja 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 ja 29 artikla

<sup>1</sup> Dublin Contact Committee on jäsenvaltioiden nimittämien kansallisten asiantuntijoiden ryhmä, joka neuvoo komissiota sen Dublin-asetuksen ja siihen liittyviin täytäntöönpanosääntöihin perustuvien valtuuksien käytössä.

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 2.9.2003 annettu komission asetus (EY) N:o 1560/2003, sellaisena kuin se on muutettuna 30.1.2014 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 118/2014, ja erityisesti 9 artikla

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan**

Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 8, 28, 30, 59a ja 106 §

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa**

- 1 Gambiasta peräisin oleva F (jäljempänä ulkomaalainen) on hakenut 24.11.2017 kansainvälistä suojelua Alankomaissa Hän oli jättänyt aiemmin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Italiassa, minkä takia Alankomaat pyysi Italiaa ottamaan hänet takaisin. Italia on, koska se ei ole vastannut tähän takaisinottopyyntöön asetetussa kahden viikon määräajassa, Dublin-asetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaisesti hyväksynyt pyynnön 19.12.2017. Alankomaiden viranomaiset ovat 12.4.2018 päivätyllä kirjeellä ilmoittaneet Italialle, että ulkomaalainen oli paennut, eikä siirtoa voitu toteuttaa asetetussa kuuden kuukauden määräajassa. Siirron määräaikaa on siten jatkettu 19.6.2019 asti.
- 2 Ulkomaalainen on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Saksassa 29.3.2018, mutta esitetyistä asiakirjoista ei käy ilmi, että Saksa on tehnyt tästä pyynnöstä päätöksen.
- 3 Ulkomaalainen on jättänyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Alankomaissa 30.9.2018. Staatssecretaris kieltäytyi ottamasta tätä hakemusta käsiteltäväksi 31.1.2019 tehdyllä päätöksellä, koska hänen mukaansa Italia oli edelleen vastuussa hakemuksen käsittelemisestä.
- 4 Ulkomaalainen on 31.1.2019 tehdyn hylkäävän päätöksen jälkeen siirtynyt pois kansallisten viranomaisten valvonnasta, mutta hänet on tavattu viisi kuukautta myöhemmin Alankomaissa ja pidätetty, minkä jälkeen staatssecretaris on 1.7.2019 tehdyllä päätöksellä päättänyt ottaa hänet säilöön Italiaan siirtämistä varten.
- 5 Ulkomaalainen valitti tästä päätöksestä Haagin alioikeuteen, joka antoi valituksenalaisen päätöksen 16.7.2019.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 6 Staatssecretaris perustelee valitusta sillä, että alioikeus on virheellisesti katsonut, että siirrolle asetettu määräaika on päättynyt jo 19.6.2019 ja että ulkomaalaista ei siten voitu ottaa säilöön. Staatssecretaris väittää chain rule -menetelmän

perusteella, että Saksassa 29.3.2018 jätetyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen takia siirron toteuttamiselle Alankomaiden ja Italian välillä asetettu määräaika on alkanut juosta uudelleen, ja näin ollen Italia on edelleen vastuussa oleva jäsenvaltio. Staatssecretaris on selittänyt, että useat jäsenvaltiot käyttävät tätä menetelmää pakenemisen ehkäisemiseksi, ja hän on väittänyt, että Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa oleva ilmaisu ”toinen jäsenvaltio” voi tarkoittaa myös kolmatta jäsenvaltiota ja siksi sen tulkinnassa on varaa chain rule -menetelmän mukaiselle tulkinnalle, minkä yhteydessä hän olettaa, että pyynnön esittäneen (käsiteltävässä asiassa Alankomaat) ja vastuussa olevan jäsenvaltion välillä tapahtuvalle siirrolle asetettu 6–18 kuukauden määräaika alkaa juosta uudelleen, jos ulkomaalainen jättää ennen tämän määräajan päättymistä uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kolmannessa jäsenvaltiossa (käsiteltävässä asiassa Saksa).

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 7 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, että valitusasiassa on riidatonta, että Italia on hyväksynyt Alankomaiden takaisinottopyynnön 19.12.2017 ja että siirrolle asetettua määräaika, joka on alkanut kulua pyynnön hyväksymisestä Dublin-asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa säädetyn mukaisesti, on joka tapauksessa jatkettu 12 kuukaudella 19.6.2019 asti.
- 8 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kuuden kuukauden määräaika ja 29 artiklan 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä sen pidentämiselle on sovellettava tiukasti. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi tuomion 19.3.2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, 72 kohdassa todennut, että 29 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä ei säädetä siirrolle asetetun määräajan jatkamisen osalta siinä tarkoitetuissa tilanteissa mistään yhteisymmärryksestä pyynnön esittäneen jäsenvaltion ja hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion välillä. Lisäksi unionin tuomioistuin on useasti katsonut, että vastaanotto- ja takaisinottomenettelyt on suoritettava Dublin-asetuksen VI luvussa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti ja niitä on sovellettava erilaisia pakottavia määräaikoja noudattaen (ks. tuomio 26.7.2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, 49 ja 50 kohta; tuomio 25.1.2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, 60 kohta; ja tuomio 13.11.2018, X ja X, C-47/17, EU:C:2018:900, 57 kohta). Viimeksi mainitun tuomion 70 kohdassa unionin tuomioistuin selittää, että nämä erilaiset pakottavat määräajat ovat osoitus siitä erityisestä merkityksestä, jonka unionin lainsäätäjät antaa sille, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään nopeasti. Unionin lainsäätäjät on hyväksynyt, että tällaiset pyynnöt on näin ollen tarvittaessa käsiteltävä toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, joka on hakemuksen käsittelystä vastuussa asetuksen III luvussa säädettyjen kriteerien perusteella.
- 9 Tämä oikeuskäytäntö huomioon ottaen ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että on oletettava, että Italian ja Alankomaiden välillä on voimassa pakottava 18 kuukauden määräaika siirtoa varten, ja tämän määräajan

ylittyminen johtaa vastuun siirtymiseen näiden kahden jäsenvaltion välillä. On kuitenkin epäselvää, missä laajuudessa tällä määräajalla on enää merkitystä kolmannessa jäsenvaltiossa jätetyn uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arvioinnissa, kun otetaan huomioon, että Dublin-asetuksen 29 artiklan 2 kohta ei vaikuta liittyvän suoraan sellaiseen tilanteeseen, jossa ulkomaalainen on paitsi paennut myös jättänyt 29.3.2018, eli Italian ja Alankomaiden välillä tapahtuvalle siirrolle asetetun määräajan sisällä, uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Saksassa. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että tähän kysymykseen annettavan vastauksen kannalta on tärkeää vahvistaa, voidaanko Dublin-asetusta tulkita chain rule -menetelmän mukaisesti.

- 10 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kehittää tähän kysymykseen vastaamiseksi kaksi skenaariota: ensimmäisessä skenaariossa Dublin-asetuksen 29 artiklassa säädetyillä määräajoilla on vaikutusta ainoastaan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon ja pyynnön esittäneeseen jäsenvaltioon, eli Italiaan ja Alankomaihin, kun taas toisessa skenaariossa pidetään lähtökohtana chain rule -menetelmää, jonka perusteella alkuperäinen siirrolle asetettu määräaika voi alkaa kulua uudelleen, ja näin säännellään myös suhdetta Italian ja sellaisten kolmansien jäsenvaltioiden välillä, joissa ulkomaalainen on hakenut kansainvälistä suojelua.
- 11 Ensimmäisessä skenaariossa Dublin-asetuksen 29 artiklaa tulkitaan siis siten, että siinä siirrolle asetettu määräaika on joka tapauksessa voimassa kahden jäsenvaltion välillä, jotka ovat päässeet takaisinotosta yhteisymmärrykseen, joka muodostaa perustan siirtopäätökselle (ks. tuomio Jawo, 59 kohta, jossa viitataan ”asianomaisiin kahteen jäsenvaltioon”). Se seikka, että sama ulkomaalainen jättää kolmannessa jäsenvaltiossa kyseiseen takaisinottoa koskevaan yhteisymmärrykseen pääsemisen jälkeen uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, ei vaikuta tämän siirrolle asetetun määräajan keston.
- 12 Tällainen tulkinta merkitsisi tässä tapauksessa sitä, että Italian ja Alankomaiden välillä toteutettavalle siirrolle asetettu määräaika, joka on alkanut kulua 19.12.2017, on päättynyt 18 kuukauden jälkeen, mikä tarkoittaa, että Alankomaat on 20.6.2019 alkaen vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, ja alioikeus on ollut oikeassa todetessaan, että ulkomaalaisen säilöönottohetkellä ei enää ollut olemassa perustetta Dublin-asetuksen mukaiselle siirrolle.
- 13 Ensimmäisessä skenaariossa esitettyä tulkintaa puoltaa se, että se on Dublin-asetuksen tavoitteen mukainen eli selkeä ja toimiva menettely, jonka mukaisesti voidaan nopeasti määrittää turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Tämä on tärkeää, jotta voidaan taata hakijoille tehokas pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin ja hakemusten nopea käsittely, kuten Dublin-asetuksen johdanto-osan 4 ja 5 perustelukappaleessa ja tuomion Jawo 58 ja 59 kohdassa todetaan. Jos pyynnön esittänyt jäsenvaltio ei kykene siirtämään ulkomaalaista hakemuksen käsittelystä vastuussa olevalle

jäsenvaltiolle 6–18 kuukauden määräajassa, vastuu siirtyy lain nojalla kyseiselle pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle.

- 14 Tätä tulkintaa vastaan voidaan esittää, että sillä edistetään forum shoppingia ja hakijoiden siirtymistä edelleen. Käsiteltävänä olevasta asiasta voidaan todeta, että ulkomaalainen voi pakenemalla ja matkustamalla jäsenvaltiosta toiseen itse suuressa määrin määrätä, mikä jäsenvaltio on lopulta vastuussa hänen kansainvälistä suojeluaan koskevan hakemuksensa käsittelystä. Jos ulkomaalainen pakenee riittävän kauan, pyynnön esittänyt jäsenvaltio ei näet voi siirtää häntä siirrolle asetetun määräajan aikana hakemuksen käsittelystä vastuussa olevalle jäsenvaltiolle, jolloin viimeksi mainitun jäsenvaltion velvoite ottaa ulkomaalainen takaisin lakkaa Dublin-asetuksen 29 artiklan 2 kohdan nojalla. Lisäksi kolmannen jäsenvaltion, jossa ulkomaalainen tulee esiin ja jättää uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on usein yritettävä useammin kuin kerran takaisinotto- tai vastaanottosuostumuksen hankkimista. Tämä on ristiriidassa Dublin-asetuksen tavoitteen mukaisen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten nopean käsittelyn ja forum shoppingin välttämisen kanssa (ks. Dublin-asetuksen johdanto-osan 5 perustelukappale ja tuomion 7.6.2016, Ghezelbash, EU:C:2016:409, 54 kohta).
- 15 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin huomauttaa tässä yhteydessä, että sen havaitsema suuntaus forum shoppingiin nykyisen Dublin-asetuksen aikana on pantu merkille myös Euroopan komissiossa. Tämä käy ilmi ensinnäkin uudelleenlaadittua Dublin-asetusta koskevan Euroopan komission ehdotuksen (COM(2016) 270 final) johdanto-osan 25 perustelukappaleesta, joka vaikuttaa viittaavan siihen, että ensimmäisessä skenaariossa nykyisestä Dublin-asetuksen 29 artiklasta esitetty tulkinta on perusteltu, mutta samalla siitä käy ilmi, että sen tulos on tässä tapauksessa epätoivottu, ja toiseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan komission uuden ehdotuksen (COM(2020) 610 final) 35 artiklan 2 kohdasta. Tämän säännöksen mukaan siirtoa koskevan määräajan kulumisen keskeytyy, jos ulkomaalainen pakenee ja jos siirtävä jäsenvaltio ilmoittaa tästä pakenemisesta vastuussa olevalle jäsenvaltiolle. Jos ulkomaalainen on taas viranomaisien saavutettavissa kyseisessä jäsenvaltiossa, siirtoa koskeva määräaika alkaa taas kulua ja ulkomaalaisen siirto voidaan toteuttaa jäljellä olevan määräajan kuluessa myöhemmin. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että kyseessä on täysin erilainen keino forum shoppingin välttämiseksi kuin chain rule -menetelmä.
- 16 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa toisessa skenaariossa siihen, että staatssecretarisin tässä asiassa chain rule -menetelmälle antama tulkinta tarkoittaa, että määräaika siirron toteuttamiselle Alankomaiden ja Italian välillä oli 18 kuukautta ja päättyi 19.6.2019. Tämä määräaika on chain rule -menetelmän perusteella alkanut uudelleen, koska ulkomaalainen on paennut ja jättänyt 29.3.2018, siis ennen kyseisen määräajan päättymistä, uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Saksassa. Määräaikaa, jonka kuluessa siirto Italiaan voitiin toteuttaa, oli tämän takia pidennetty 29.3.2018 tosiasiallisesti 18 kuukaudella 29.9.2019 asti. Tällaisen päättelyn mukaan Italia olisi

edelleen ulkomaalaisen hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, ja ulkomaalainen voitiin ottaa säilöön 1.7.2019 Italiaan siirtämistä varten.

- 17 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että tämän menetelmän soveltamisella voidaan ehkäistä pakenemista ja hakijoiden siirtymistä edelleen, koska pakeneminen ja jäsenvaltiosta toiseen matkustaminen sen aikaansaamiseksi, että vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä siirtyy toiselle jäsenvaltiolle, on sen vuoksi ulkomaalaiselle vähemmän houkuttelevaa, mutta se toteaa, ettei kyseisellä menetelmällä ole nykyisen Dublin-asetuksen nojalla oikeudellisesti sitovan säännön statusta, sillä Dublin Contact Committeeen pöytäkirjat edustavat vain epävirallisia keskusteluja, jotka eivät ole jäsenvaltioita ja Euroopan komissiota sitovia. Oikeudellisesti sitovan säännön statuksen puuttuminen chain rule -menetelmän osalta johtaa sen sovellettavuutta koskeviin näkemyseroihin jäsenvaltioiden välillä, minkä takia voi syntyä tilanteita, joissa monet jäsenvaltiot katsovat olevansa vastuussa, tai tilanteita, joissa yksikään jäsenvaltio ei katso olevansa vastuussa, mikä on Dublin-asetuksen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten nopeaa käsittelyä koskevan tavoitteen vastaista.

TYÖASIAKIRJA