

Asia C-323/21**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:B.**Pääasian kohde**

Valituksen kohteena on pääasiassa Haagin alioikeuden (rechtbank Den Haag, Alankomaat) 12.6.2019 antama päätös, jossa alioikeus on todennut B:n oikeus- ja turvallisuusasioiden valtiosihteerin (Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, jäljempänä staatssecretaris) 8.3.2019 tekemästä päätöksestä olla ottamatta B:n turvapaikanhakijan määräaikaista oleskelulupaa koskevaa hakemusta käsiteltäväksi sen takia, että hänen mukaansa Italia oli edelleen vastuussa kyseisen hakemuksen käsittelystä, tekemän valituksen perustelluksi ja todennut kyseisen päätöksen pätemättömäksi sillä perusteella, että vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä on siirtynyt 4.4.2019 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (jäljempänä Dublin-asetus) 29 artiklan 2 kohdan nojalla Saksalle ja Italian vastuu on puolestaan lakannut samana päivänä, missä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että Alankomaiden Italialle esittämään takaisinottoa koskevaan pyyntöön on suostuttu 1.4.2018 ja B on siirretty Italiaan 29.4.2019.

Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklaan perustuva ennakkoratkaisupyyntö, joka koskee Dublin-asetuksen 27 artiklan 1 kohdan ja 29 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

Ennakkoratkaisupyyntöön 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. Erityisesti ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt tuomioistuin pohtii, miten käsitettävä ”pyynnön esittänyt jäsenvaltio” on tulkittava Dublin-asetuksen 29 artiklan 2 kohdan mukaisessa merkityksessä, ja toiseksi, voiko ulkomaalainen Dublin-asetuksen 27 artiklan 1 kohdan perusteella vedota kahden muun jäsenvaltion välillä toteutettavalle siirrolle asetetun määräajan päättymiseen kolmannessa jäsenvaltiossa.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. a) 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 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”pyynnön esittänyt jäsenvaltio” tulkittava siten, että siinä tarkoitetaan jäsenvaltiota (käsiteltävässä asiassa kolmas jäsenvaltio eli Alankomaat), joka on viimeiseksi esittänyt toiselle jäsenvaltiolle vastaanotto- tai takaisinottopyynnön?

b) Jos edelliseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, onko sillä seikalla, että takaisinotosta on sovittu kahden jäsenvaltion (käsiteltävässä asiassa Saksa ja Italia) välillä, seurauksia kolmannen jäsenvaltion (käsiteltävässä asiassa Alankomaat) oikeudellisille velvoitteille Dublin-asetuksen nojalla ulkomaalaista tai aiemmin kyseisestä takaisinotosta sopineita jäsenvaltioita kohtaan, ja jos on, niin mitä?

2. Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava myöntävästi, onko asetuksen (EU) N:o 604/2013 27 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleen kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kansainvälisen suojelun hakija vastustaa siirtopäätöstä koskevan oikeussuojakeinon yhteydessä siirtoa menestyksekkäästi sillä perusteella, ettei siirtoa voida toteuttaa, koska määräaika kahden jäsenvaltion (käsiteltävässä tapauksessa Saksa ja Italia) aiemmin sopimalle siirrolle on päättynyt?

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

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 ja 30 §

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Gambiasta peräisin oleva B (jäljempänä ulkomaalainen) on hakenut 3.7.2017 kansainvälistä suojelua Saksassa. Hän oli hakenut kansainvälistä suojelua aiemmin Italiassa, joten Saksa pyysi Italiaa ottamaan hänet takaisin, mihin Italia suostui. Siksi kuuden kuukauden siirtoaika on alkanut 4.10.2017, mutta tätä määräaikaa on jatkettu 4.4.2019 saakka, koska ilmeni, että ulkomaalainen oli poistunut Saksasta tuntemattomaan määränpäähän.
- 2 Tämän jälkeen ulkomaalainen jätti 17.2.2018 Alankomaissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Staatssecretaris on tehnyt Italialle takaisinottoa koskevan pyynnön 17.3.2018, ja se hyväksyttiin 1.4.2018. Alankomaiden viranomaiset ovat 29.6.2018 päivätyllä kirjeellä ilmoittaneet Italialle, että ulkomaalainen oli paennut, eikä siirtoa voitu toteuttaa kuuden kuukauden määräajassa.
- 3 Ulkomaalainen jätti tosin 9.7.2018 uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Saksassa, mutta Saksan viranomaiset rekisteröivät 21.12.2018, että hän oli poistunut tuntemattomaan määränpäähän. Seuraavaksi ulkomaalainen oli palannut Alankomaihin, missä hän jätti 27.12.2018 kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta käsiteltävässä asiassa on kyse.
- 4 Staatssecretaris kieltäytyi ottamasta tätä hakemusta käsiteltäväksi 8.3.2019 tehdyllä päätöksellä, koska hänen mukaansa Italia oli edelleen vastuussa hakemuksen käsittelemisestä. Staatssecretaris siirsi ulkomaalaisen Italiaan 29.4.2019.
- 5 Ulkomaalainen valitti tästä siirtoa koskevasta päätöksestä Haagin alioikeudelle, joka antoi valituksenalaisen päätöksen 12.6.2019.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 6 B on väittänyt alioikeudessa, että Saksa on vastuussa hänen kansainvälistä suojeluaan koskevan hakemuksensa käsittelystä, koska Saksan ja Italian 4.10.2017 sopiman takaisinoton toteuttamiselle asetettu määräaika oli päättynyt.
- 7 Staatssecretaris on tätä vastoin väittänyt, että tilanne sinä päivänä, jona ulkomaalainen jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, määrää sen, mikä jäsenvaltio on vastuussa. Siirron toteuttamiselle asetettu määräaika Italian ja Saksan välillä ei ollut vielä päättynyt silloin, kun ulkomaalainen jätti Alankomaissa ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, joten hänen mukaansa Italia on vastuussa. Lisäksi hän on väittänyt niin kutsutun chain rule -säännön perusteella, että Alankomaissa jätetty hakemus on katkaissut Saksan ja Italian välillä tapahtuvalle siirrolle asetetun määräajan, ja näin on alkanut uusi 18 kuukauden määräaika, jonka kuluessa ulkomaalainen on siirrettävä Italiaan.
- 8 Staatssecretaris on vahvistanut valituksensa tueksi käsityksensä siitä, että Italia on vastuussa. Tässä yhteydessä hän toteaa, että alioikeus on ottanut Saksan ja Italian välisessä suhteessa 4.4.2019 tapahtuneen muutoksen virheellisesti huomioon Alankomaiden ja Italian sopiman takaisinoton arvioinnissa. Sen tutkiminen, onko Dublin-asetuksen 29 artiklan 2 kohdan perusteella toinen jäsenvaltio vastuussa ajan kulumisen takia, voi staatssecretarisin mukaan koskea vain Alankomaiden ja Italian suhdetta. Staatssecretaris on lisäksi väittänyt, että vastuu siirrosta on ensisijaisesti sillä jäsenvaltiolla, jossa ulkomaalainen on ja jossa häntä koskeva menettely on vireillä. Tästä syystä on hänen mukaansa asetettava Alankomaiden 1.4.2018 tekemän takaisinottopyynnön hyväksymisestä alkaen etusijalle siirto Alankomaista Italiaan, eikä Saksan ja Italian välillä tapahtuvalle siirrolle asetetun määräajan päätyminen ole Alankomaiden kannalta (enää) olennainen seikka. Lopuksi staatssecretaris toteaa, ettei Saksa voi olla, ottaen myös huomioon chain rule -säännön, hänen mukaansa vastuussa, koska siirron toteuttamiselle asetettu 18 kuukauden määräaika on alkanut Saksan osalta uudelleen silloin, kun ulkomaalainen on jättänyt 17.2.2018 Alankomaissa uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 9 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan on todettava, että Alankomaat on tehnyt 17.2.2018 jätetyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vuoksi Italialle takaisinottopyynnön, jonka Italia on hyväksynyt, ja että tämän hyväksymisen mukainen määräaika siirron toteuttamiselle oli vielä voimassa, kun ulkomaalainen jätti käsiteltävässä asiassa esillä olevan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen 27.12.2018 Alankomaissa. Tämä koskee myös Saksan ja Italian 4.10.2017 sopimaan takaisinottoon perustuvaa määräaika siirron toteuttamiselle. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin päättelee tästä, että käsiteltävässä asiassa esillä olevan hakemuksen jättämishetkellä Italia oli vielä vastuussa oleva jäsenvaltio.

- 10 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että asianosaisten välinen riita kiteytyy kuitenkin kysymykseen siitä, onko vastuu sittenkin siirtynyt Saksalle ennen staatssecretarisin 29.4.2019 toteuttamaa ulkomaalaisen siirtoa Italiaan Dublin-asetuksen 29 artiklan 2 kohdan perusteella, koska määräaika siirrolle Saksan ja Italian välillä on päättynyt 4.4.2019.
- 11 Käsiteltävänä olevan asian erikoisuus piilee siinä tosiseikassa, että esillä olevan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämishetkellä oli voimassa kaksi takaisinottoa koskevaa sopimusta, joiden perusteella on kaksi eri määräaika siirron toteuttamiselle. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, missä laajuudessa takaisinottoa koskevalla sopimuksella ja siihen liittyvillä määräajoilla siirrolle Saksan ja Italian välillä oli enää merkitystä, kun ulkomaalainen jätti käsiteltävässä asiassa esillä olevan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Alankomaissa.
- 12 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, ettei Dublin-asetuksessa ole käsitteen ”pyynnön esittänyt jäsenvaltio” määritelmää. Unionin tuomioistuimen Dublin-asetuksen 29 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö koskee tilanteita, joissa on mukana vain kaksi jäsenvaltiota, mutta ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tarjoaa lähtökohtia sille olettamalle, että jäsenvaltiota voidaan pitää ”pyynnön esittäneenä jäsenvaltiona” vain niin kauan, kuin se vielä tosiasiallisesti voi siirtää ulkomaalaisen. Unionin tuomioistuin on tuomiossa 19.3.2019, Jawo, EU:C:2019:218, 59 kohta, todennut, että Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan [ensimmäisessä] virkkeessä siirrolle asetetulla kuuden kuukauden määräajalla pyritään myös antamaan asianomaisille kahdelle jäsenvaltiolle tarpeellinen aika tehdä yhteistyötä tämän siirron toteuttamiseksi ja erityisesti pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle tarpeellinen aika vahvistaa siirron toteuttamisen yksityiskohdat. Lisäksi unionin tuomioistuin on tuomiossa 26.7.2017, A.S., EU:C:2017:585, 56 kohta, todennut, että Dublin-asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa täsmennetään yksinomaan saman asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa vahvistetun, siirron toteuttamiselle asetetun määräajan päättymisen seuraukset.
- 13 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, toisin kuin alioikeus, ettei Saksan voida enää katsoa olevan Dublin-asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”pyynnön esittänyt jäsenvaltio”, koska Saksan viranomaiset eivät enää voineet toteuttaa siirtoa Italiaan. Ulkomaalainen on nimittäin Alankomaissa ja Alankomaiden viranomaiset ovat esittäneet Italialle uuden takaisinottopyynnön, jonka Italia on hyväksynyt. Dublin-asetus tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät anna selvyttä näihin kysymyksiin. Jos Alankomaita voidaan pitää ”pyynnön esittäneenä jäsenvaltiona”, esiin tulee kysymys siitä, onko Alankomaat vastaanotto- tai takaisinottopyynnön esittämisen osalta jotenkin sidottu Saksan ja Italian välillä tapahtuvan siirron määräaikaan.
- 14 Jos on oletettava, että Saksaa voidaan pitää vielä Alankomaiden Italialle 17.3.2018 esittämän takaisinottopyynnön jälkeen ”pyynnön esittäneenä

jäsenvaltiona”, ja Saksan ja Italian välillä tapahtuvan siirron määräaika on päättynyt 18 kuukauden jälkeen 4.4.2019, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, voiko ulkomaalainen vedota kyseisen siirrolle asetetun määräajan päättymiseen 8.3.2019 tehdystä siirtopäätöksestä tehdyn valituksen yhteydessä.

- 15 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa unionin tuomioistuimen tuomioon 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), ja sen 46 kohtaan, jossa unionin tuomioistuin toteaa, että Dublin-asetuksen 27 artiklan 1 kohtaa, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleen valossa, ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa on tulkittava siten, että kansainvälisen suojelun hakijalla on oltava käytössään tehokas ja nopea oikeussuojakeino, jonka ansiosta hän voi vedota siihen, että mainitun asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohdan mukainen kuuden kuukauden määräaika on päättynyt siirtopäätöksen tekemisen jälkeen.
- 16 Toisin kuin tuomiossa Shiri, käsiteltävässä asiassa on kuitenkin esillä tilanne, jossa on enemmän kuin kaksi jäsenvaltiota. Tämän lisäksi Saksan ja Italian välillä tapahtuvan siirron alkuperäinen määräaika on tässä tapauksessa päättynyt ulkomaalaisen pakenemisen takia. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, ettei tuomiossa Shiri todettu soveltu tähän tilanteeseen.
- 17 Se panee tässä yhteydessä merkille, että unionin tuomioistuin on tuomiossa 7.6.2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:40, ja tuomiossa 26.7.2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, määrittänyt Dublin-asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun oikeussuojakeinon ulottuvuuden muun muassa ottamalla huomioon asetuksen tavoitteet ja asiayhteyden. Unionin tuomioistuin on todennut tuomion Mengesteab 46 kohdassa ja tuomion Ghezelbash 52 kohdassa, että johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta seuraa, että siinä tehdään tarvittavat parannukset paitsi Dublin-järjestelmän tehokkuuteen myös hakijoille tämän järjestelmän mukaisesti myönnettävään suojeluun, joka varmistetaan erityisesti heidän saamallaan tehokkaalla ja täysimääräisellä oikeussuojalla.
- 18 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin korostaa kuitenkin, että unionin tuomioistuin on tuomiossa Ghezelbash myös painottanut, että Dublin-järjestelmällä pyritään myös ehkäisemään forum shoppingia. Kyseisen tuomion 54 kohdasta seuraa, että tuomioistuimelta, jonka käsiteltäväksi tällainen muutoksenhaku on saatettu, ei edellytetä sitä, että se antaa vastuun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä valittajan sopivaksi katsomalle jäsenvaltiolle.
- 19 Tämä huomioon ottaen ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että Dublin-asetuksen 27 artiklan 1 kohdan perusteella ei ole mahdollista, että ulkomaalainen valittaa kolmannessa jäsenvaltiossa kahden muun jäsenvaltion jo keskenään sopimasta takaisinotosta. Muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että ulkomaalaista yllytetään tietoisesti pysyttelemään piilossa niiltä viranomaisilta, jotka ovat vastuussa siirron toteuttamisesta, jotta ulkomaalainen välttyisi

tällaiselta siirrota ja voisi väittää, että vastuu on siirtynyt toiselle jäsenvaltiolle yksinomaan ajan kulumisen takia.

TYÖASIAKIRJA