Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
29 päivänä marraskuuta 2018 [1]

Yhdistetyt asiat C-582/17 ja C-583/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
vastaan
H. (C-582/17) ja
R. (C-583/17)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EU) N:o 604/2013 – Kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen – Kahdessa jäsenvaltiossa jätetyt peräkkäiset hakemukset – Takaisinottopyyntö – Pyynnön esittävän jäsenvaltion hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi soveltamat perusteet – 27 artikla – Pyynnön esittävän jäsenvaltion III luvun perusteiden virheellisen soveltamisen kuuluminen tuomioistuinvalvonnan piiriin

1. Näillä kahdella ennakkoratkaisupyynnöllä Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) pyytää ohjeita kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 [2] soveltamisesta. Tilanteessa, jossa kolmansien maiden kansalaiset siirtyvät jäsenvaltiosta toiseen ja jättävät kummassakin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jälkimmäinen jäsenvaltio esittää takaisinottopyynnön ja tekee päätöksen siirtää kyseinen henkilö ensimmäiseen jäsenvaltioon. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee seuraavaa: i) voiko jälkimmäinen jäsenvaltio soveltaa (tai onko se velvollinen soveltamaan) Dublin III -asetuksessa vahvistettuja (etenkin perheen yhtenäisyyttä koskevia) perusteita sen määrittämiseksi, mikä jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, ja ii) voidaanko kyseisessä asetuksessa taattuihin oikeuksiin, joiden perusteella voidaan hakea muutosta päätökseen tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa, vedota näiden perusteiden virheellisen soveltamisen riitauttamiseksi?

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 180, s. 31; jäljempänä Dublin III -asetus). Asetus on osa Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää. Muita toimia ovat 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) ja 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. 60; jäljempänä menettelydirektiivi).

Euroopan unionin perusoikeuskirja

2. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja)[3] 7 artiklassa taataan oikeus perhe-elämän kunnioittamiseen.[4] Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.[5]

3. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan ”oikeudet vastaavat [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa] taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa]. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa”.

Dublin III -asetus

4. Dublin-järjestelmässä vahvistetaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet ja -menettelyt.[6]

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

– Yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään olisi sisällyttävä selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.[7]

– 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.[8]

– Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä perusoikeuskirjan mukaisesti jäsenvaltioiden olisi Dublin III -asetusta soveltaessaan otettava ensisijaisesti huomioon perhe-elämän kunnioituksen periaate.[9]

– Asianomaisten henkilöiden oikeuksien tehokkaan suojelun varmistamiseksi olisi erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti otettava käyttöön oikeudelliset takeet ja tehokkaat oikeussuojakeinot, jotka koskevat päätöksiä siirtää hakija hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Jotta voidaan varmistaa, että kansainvälistä oikeutta noudatetaan, tällaisia päätöksiä koskevien tehokkaiden oikeussuojakeinojen olisi katettava sekä Dublin III -asetuksen soveltamisen tarkastelu että oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin perustuvan tilanteen tarkastelu siinä jäsenvaltiossa, johon hakija siirretään.[10]

3 EUVL 2010, C 83, s. 391.

4 Perusoikeuskirjan 7 artikla vastaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa taattuja oikeuksia.

5 Perusoikeuskirjan 47 artiklaan sisältyviä oikeuksia vastaavat oikeudet määritetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa.

6 Dublin III -asetuksen lisäksi tähän järjestelmään kuuluvat Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 1; jäljempänä Eurodac-asetus) ja niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä 2.9.2003 annettu komission asetus (EY) N:o 1560/2003 (EUVL 2003, L 222, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna 30.1.2014 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 118/2014 (EUVL 2014, L 39, s. 1).

7 Johdanto-osan neljäs perustelukappale.

8 Johdanto-osan viides perustelukappale.

9 Johdanto-osan 14 perustelukappale.

10 Johdanto-osan 19 perustelukappale.

– Dublin III -asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta jäsenvaltioita sitovat niiden kansainvälisen oikeuden välineiden mukaiset velvoitteet, mukaan lukien Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaankuuluva oikeuskäytäntö.[11] Dublin III -asetuksessa noudatetaan perusoikeuksia, ja sen tarkoituksena on varmistaa, että perusoikeuskirjan 18 artiklassa säädettyä oikeutta turvapaikkaan ja muun muassa sen 4, 7 ja 47 artiklassa tunnustettuja oikeuksia noudatetaan täysimääräisesti.[12]

6. Dublin III -asetuksen 1 artiklan mukaan 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’”.[13]

7. Dublin III -asetuksen 2 artiklassa esitetään seuraavat määritelmät:

”c) ’hakijalla’ [tarkoitetaan] kolmannen maan kansalaista – –, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka johdosta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä;

d) ’kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyllä’ [tarkoitetaan] 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;

e) ’kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamisella’ [tarkoitetaan] toimia, joilla hakija päättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisellä aloittamansa menettelyt joko erityisin toimin tai hiljaisella hyväksynnällä [menettelydirektiivin] mukaisesti;

– –

g) ’perheenjäsenillä’, jos perhe on jo ollut olemassa lähtömaassa, [tarkoitetaan] seuraavia hakijan perheenjäseniä, jotka oleskelevat jäsenvaltioiden alueella:

– hakijan aviopuoliso tai vakituinen avopuoliso, jos avopuolisoita asianomaisen jäsenvaltion lain tai käytännön mukaan kohdellaan samalla tavalla kuin aviopuolisoja sen kolmansien maiden kansalaisia koskevassa lainsäädännössä,

– –”

8. Dublin III -asetuksen 3 artiklan otsikko on ”Pääsy kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelymenettelyyn”. Mainitussa artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. 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.

11 Johdanto-osan 32 perustelukappale.

12 Johdanto-osan 39 perustelukappale.

13 Niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Sveitsissä jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, tehdyn Euroopan unionin ja Sveitsin valaliiton välisen sopimuksen, joka tuli voimaan 1.3.2008, mukaisesti Dublin III -asetusta sovelletaan Sveitsiin. Kyseinen sopimus 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 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/EY (EYVL 2001, L 93, s. 38).

2. Jollei hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida määrittää [Dublin III -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.

_ _”

9. Dublin III -asetuksen III luvun (”Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet”) aloittaa 7 artikla, jossa esitetään III luvun perusteiden etusijajärjestys ja säädetään seuraavaa:

”1. Perusteita, joiden mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään, sovelletaan siinä järjestyksessä kuin ne on esitetty tässä luvussa.

2. Tässä luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla hakijan jättäessä ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa jossakin jäsenvaltiossa.

3. Jäsenvaltioiden on 8, 10 ja 16 artiklassa tarkoitettujen perusteiden soveltamiseksi otettava huomioon saatavilla olevat todisteet hakijan perheenjäsenten, sukulaisten tai muiden omaisten oleskelusta jonkin jäsenvaltion alueella edellyttäen, että tällaiset todisteet toimitetaan ennen kuin toinen jäsenvaltio hyväksyy pyynnön ottaa asianomainen henkilö vastaan 22 artiklan mukaisesti tai ottaa hänet takaisin 25 artiklan mukaisesti ja että hakijan aiemmista kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista ei ole vielä tehty itse asian osalta päätöstä ensimmäisessä käsittelyssä.” [14]

10. Dublin III -asetuksen 9 artikla (joka kuuluu III lukuun) koskee kansainvälistä suojelua saavia perheenjäseniä. Siinä säädetään, että ”jos hakijalla on perheenjäsen, jonka on sallittu oleskella jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, ja riippumatta siitä, oliko perhe ollut olemassa jo lähtömaassa, tämä jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, mikäli asianomaiset henkilöt ilmoittavat kirjallisesti sitä haluavansa”.

14 Muihin III luvun artikloihin sisältyy lisäperusteita, joilla pyritään takaamaan perheen yhtenäisyys. Asetuksen 8 artiklassa säädetään, että jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, hakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, jossa tämän alaikäisen perheenjäsen tai sisarus laillisesti oleskelee. Sen 10 artikla koskee hakijoita, joilla on jossakin jäsenvaltiossa perheenjäsen, jonka kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta ei ensimmäisessä käsittelyssä ole vielä tehty itse asian osalta päätöstä tuossa jäsenvaltiossa. Asetuksen 16 artikla koskee hakijoita, jotka ovat riippuvaisia jossakin jäsenvaltiossa oleskeluluvalla oleskelevan perheenjäsenensä avusta. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään, että kun kansainvälistä suojelua hakeva on riippuvainen jossakin jäsenvaltiossa oleskeluluvalla oleskelevan lapsensa, sisaruksensa tai vanhempansa avusta tai kun lapsi, sisarus tai vanhempi on riippuvainen hakijan avusta ja oleskelee oleskeluluvalla muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa hakija oleskelee, hakemuksen käsittelystä vastuussa on (yleensä) se jäsenvaltio, jossa perheenjäsen oleskelee oleskeluluvalla. Viittaan jäljempänä 8, 10 ja 16 artiklaan yhteisesti ”perheen yhtenäisyyttä koskevina perusteina”.

11. Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Edellä olevasta 3 artiklan 1 kohdasta poiketen kukin jäsenvaltio voi päättää käsitellä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön siellä jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se [Dublin III –asetuksessa] määriteltyjen perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä.” [15]

12. Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuudet sisältyvät asetuksen V lukuun. Niihin kuuluvat 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen velvollisuus ”otta[a] 21, 22 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti vastaan [hakija], joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa” ja b alakohdan mukainen velvollisuus ”otta[a] 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti takaisin [hakija], jonka hakemusta käsitellään ja joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai joka oleskelee ilman oleskelulupaa toisessa jäsenvaltiossa”. [16]

13. Dublin III -asetuksen VI lukuun sisältyvät kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto- ja takaisinottomenettelyt. Sen I jaksoon sisältyvässä 20 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

– –

5. Jotta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskeva menettely voidaan saattaa päätökseen, on jäsenvaltion, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ensin jätetty, otettava 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädetyin edellytyksin takaisin hakija, joka oleskelee toisessa jäsenvaltiossa ilman oleskelulupaa tai joka on siellä tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sen jälkeen, kun hän on ensin peruuttanut toisessa jäsenvaltiossa tekemänsä ensimmäisen hakemuksen sen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevan menettelyn kuluessa.

– –”

14. Dublin III -asetuksen VI luvun II jakso koskee vastaanottopyyntöjä koskevia menettelyjä. Siihen kuuluvan 21 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jos jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty, katsoo, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, se voi mahdollisimman nopeasti ja joka tapauksessa kolmen kuukauden kuluessa 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta hakemuksen jättämispäivästä pyytää tätä toista jäsenvaltiota ottamaan hakijan vastaan.”

15 Asetuksen 16 ja 17 artikla kuuluvat IV lukuun, jonka otsikko on ”Riippuvuussuhteessa olevat henkilöt ja harkintavaltalausekkeet”.

16 Dublin III -asetuksen 22 artiklassa määritetään vastaanottopyyntöön vastaamisen edellytykset. Lyhyesti sanottuna pyynnön saanut jäsenvaltio suorittaa tarvittavat tarkistukset, ja sen on tehtävä päätös vastaanottopyynnön johdosta kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Asetuksen 24 artiklassa säädetään takaisinottopyynnön esittämisestä, kun pyynnön esittävässä jäsenvaltiossa ei ole jätetty uutta kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Asetuksen 25 artiklassa säädetään takaisinottopyyntöön vastaamisesta, ja sen 29 artiklassa esitetään siirtoja koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja määräajat.

15. Dublin III -asetuksen VI luvun III jakso koskee takaisinottopyyntöjä koskevia järjestelyjä. Siihen kuuluvaa 23 artiklaa sovelletaan tapauksissa, joissa jäsenvaltio esittää takaisinottopyynnön, kun pyynnön esittävässä jäsenvaltiossa on jätetty uusi hakemus. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jos jäsenvaltio, jossa 18 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdassa tarkoitettu henkilö on jättänyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, katsoo, että toinen jäsenvaltio on vastuussa 20 artiklan 5 kohdan ja 18 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdan mukaisesti, se voi pyytää tuota toista jäsenvaltiota ottamaan kyseisen henkilön takaisin.

2. Takaisinottopyyntö on tehtävä mahdollisimman nopeasti ja joka tapauksessa kahden kuukauden kuluessa [Eurodac-asetuksen] 9 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun Eurodac-osuman saamisesta.

Jos takaisinottopyyntö perustuu muihin todisteisiin kuin Eurodac-järjestelmästä saatuihin tietoihin, se on lähetettävä takaisinottopyynnön saavalle jäsenvaltiolle kolmen kuukauden kuluessa 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämispäivästä.

3. Jos takaisinottopyyntöä ei tehdä 2 kohdassa säädetyssä määräajassa, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä on vastuussa jäsenvaltio, jossa uusi hakemus on jätetty.

_ _” [17]

16. Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla on oltava oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin niin, että hänellä on mahdollisuus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta.

Menettelydirektiivi

17. Menettelydirektiivin 27 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä säädetään nimenomaisesta mahdollisuudesta peruuttaa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jäsenvaltioiden on varmistettava, että määrittävä viranomainen tekee päätöksen joko hakemuksen tutkinnan keskeyttämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä. Direktiivin 28 artiklassa säädetään, että kun on perusteltu syy katsoa, että hakija on implisiittisesti peruuttanut hakemuksensa tai luopunut siitä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että määrittävä viranomainen tekee päätöksen joko hakemuksen tutkinnan keskeyttämisestä tai hakemuksen hylkäämisestä. Luettelosta, joka ei ole tyhjentävä, ilmenevät tapaukset, joissa jäsenvaltio voi olettaa, että hakija on implisiittisesti luopunut kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta. [18]

18. Menettelydirektiivin 33 artiklassa määritetään tilanteet, joissa jäsenvaltiot voivat katsoa kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Näihin kuuluvat tilanteet, joissa toinen jäsenvaltio on myöntänyt kansainvälistä suojelua tai joissa kyseessä on myöhempi hakemus, jonka osalta ei ole ilmennyt uusia tosiseikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen selvittämiseen, voidaanko hakijaa pitää määrittelydirektiivin nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. [19]

17 Ks. edellä alaviite 16.

18 Niihin kuuluvat tapaukset, joissa hakija ei ole vastannut pyyntöihin toimittaa tapauksensa kannalta olennaisia tietoja tai hakija pakoilee tai on lähtenyt ilman lupaa asuinpaikastaan.

19 33 artiklan 2 kohdan a ja d alakohta. Käsite ”myöhempi hakemus” määritellään 2 artiklan q alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa uutta hakemusta, joka tehdään sen jälkeen, kun aiemmasta hakemuksesta on tehty lainvoimainen päätös. Siihen sisältyvät sekä nimenomainen peruuttaminen että menettelydirektiivin 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu hakemuksen (implisiittinen) peruuttaminen.

Kansallinen oikeus

19. Vuoden 2000 ulkomaalaislaissa (Vreemdelingenwet 2000) säädetään, että ulkomaalaisen oleskelu Alankomaissa on laillista vain, jos hänellä on määräaikainen oleskelulupa. Määräaikaisen oleskeluluvan myöntämistä koskevaa hakemusta ei oteta käsiteltäväksi, jos Dublin III -asetuksen perusteella on todettu, että toinen jäsenvaltio on vastuussa kyseisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksen käsittelystä.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

H

20. H. jätti 21.1.2016 Alankomaissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Saatuaan hakijasta osuman Eurodac-tietokannassa Alankomaiden viranomaiset totesivat, että H. oli rekisteröity Kreikassa 27.12.2015 ja että hän oli esittänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Saksassa 5.1.2016. H. kiistää tämän näkemyksen. Hän väittää, että häntä neuvottiin antamaan sormenjäljet, jotta Saksan viranomaiset voisivat selvittää hänen tapauksensa taustoja, ja että Eurodac-tietokannan tiedoilla ei pitäisi olla seurauksia hänen Alankomaissa jättämälleen kansainvälistä suojelua koskevalle hakemukselle. Alankomaiden viranomaiset osoittivat 21.3.2016 Saksan viranomaisille Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen takaisinottopyynnön. Saksan viranomaiset eivät vastanneet pyyntöön kahden viikon määräajassa, mikä tarkoitti Alankomaiden mukaan sitä, että Saksa oli H:n kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.[20] Tämän jälkeen H. väitti, etteivät Alankomaiden viranomaiset olleet soveltaneet oikein Dublin III -asetuksen 9 artiklaan sisältyvää III luvun perustetta ja että hänen olisi sallittava hakea kansainvälistä suojelua Alankomaissa, koska hänen aviopuolisolleen oli jo myönnetty turvapaikka siellä ja hän halusi olla puolisonsa kanssa. Alankomaiden viranomaiset pitivät 6.5.2016 päivätyssä päätöksessään tätä perustetta tehottomana ja vahvistivat, että H. olisi siirrettävä Saksaan. Ensimmäisenä oikeusasteena toiminut Rechtbank Den Haag Zittingsplaats Groningen (Haagin alioikeus, Groningenin istuntopaikka, Alankomaat) kumosi kyseisen päätöksen muilla perusteilla ja katsoi, että toimivaltaisten viranomaisten olisi tehtävä uusi päätös.[21]

21. H. valitti tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen ja väitti, että ensimmäisessä oikeusasteessa annettu tuomio oli virheellinen siltä osin kuin siinä todettiin, että hänen 9 artiklaan sisältyvän III luvun perusteen virheelliseen soveltamiseen perustuva väitteensä oli tehoton.

R

22. R., joka on Syyrian kansalainen, jätti 9.3.2016 Alankomaissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

23. R. oli jättänyt aiemmin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Saksassa. Alankomaiden viranomaiset katsoivat Saksan olevan vastuussa kyseisen hakemuksen käsittelystä ja esittivät näin ollen Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen takaisinottopyynnön. Saksan viranomaiset hylkäsivät aluksi pyynnön sillä perusteella, että R oli avioliitossa sellaisen henkilön kanssa, joka saa Alankomaissa kansainvälistä suojelua.

20 Ks. Dublin III -asetuksen 25 artiklan 2 kohta.

21 Tämä on kansallisen asiakirja-aineiston tietoihin perustuva käsitykseni H:n tapauksen taustalla olevista tosiseikoista.

24. Alankomaiden viranomaiset pyysivät sen jälkeen Saksan viranomaisia harkitsemaan takaisinottopyyntöä uudelleen sillä perusteella, että R:n vihkitodistus oli todettu väärennetyksi, joten avioliittoa oli pidettävä valeavioliittona. Saksa hyväksyi takaisinottopyynnön 1.6.2016. [22]

25. Alankomaiden viranomaiset kieltäytyivät siten ottamasta R:n kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta käsiteltäväksi.

26. R väitti, että Dublin III -asetuksen 9 artiklan nojalla Alankomaat oli hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, sillä hänen aviomiehensä (kansainvälistä suojelua saava henkilö) asui Alankomaissa.

27. Alankomaiden viranomaiset totesivat 14.7.2016 tekemässään päätöksessä, että koska R:n avioliitto oli valeavioliitto, hänen väitetty aviopuolisonsa ei ollut Dublin III -asetuksen 2 artiklan g alakohdassa tarkoitettu perheenjäsen. R. ei siten voinut vedota kyseisen asetuksen 9 artiklaan vaatimuksensa tueksi. Koska R:n tapaus koski takaisinotto- eikä vastaanottopyyntöä, ei myöskään ollut tarpeen soveltaa 9 artiklaan sisältyvää III luvun perustetta.

28. Rechtbank Den Haag (Haagin alioikeus, Alankomaat) kumosi 11.8.2016 antamallaan tuomiolla kyseisen päätöksen kahdesta syystä. Se katsoi, etteivät Alankomaiden viranomaiset olleet tutkineet, oliko R:n aviopuoliso Dublin III -asetuksen 2 artiklan g alakohdassa tarkoitettu vakituinen avopuoliso, ja että kolmannen maan kansalaisella oli oikeus vedota kyseisen asetuksen 9 artiklaan siitä riippumatta, esittivätkö toimivaltaiset viranomaiset takaisinotto- vai vastaanottopyynnön.

29. Alankomaiden viranomaiset valittivat tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

30. Asiassa C-582/17 esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että sen tosiseikat ja oikeudellinen arviointi vastaavat olennaisilta osin asian C-583/17 tosiseikkoja ja oikeudellista arviointia. Asiassa C-582/17 esitetyn ennakkoratkaisupyynnön perustelut kuvastavat siten asiassa C-583/17 esitettyä ennakkoratkaisupyyntöä. Raad van Staten sama jaosto käsitteli molempia asioita ja esitti niissä ennakkoratkaisupyynnöt samana päivänä.

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Dublin III -asetuksen nojalla kansainvälistä suojelua hakeva voi hakea muutosta siirtopäätökseen sillä perusteella, että III luvussa esitettyjä perusteita hakemuksen käsittelyä koskevan vastuun määrittämiseksi sovellettiin virheellisesti *yksinomaan* siinä jäsenvaltiossa, jossa *ensimmäinen* hakemus jätettiin. Jos takaisinottopyynnön seurauksena tehdään tällainen päätös, siihen voidaan hakea muutosta pyynnön esittäneessä jäsenvaltiossa (tässä tapauksessa Alankomaissa) vain poikkeuksellisissa olosuhteissa: nimittäin jos i) pyyntö on puutteellinen tai sisältää virheellistä tietoa, ii) pyyntöä ei lähetetty määräajassa, iii) Dublin III -asetuksen 19 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettua sääntöä sovellettiin virheellisesti, [23] iv) hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion turvapaikkamenettelyyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin liittyy sellaisia systeemisiä puutteita, jotka ovat vakavia, tosiseikkoihin perustuvia syitä katsoa, että hakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, tai jos v) siirtäminen on perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaista.

22 Alankomaat pyysi ymmärtääkseni Saksaa harkitsemaan asiaa uudelleen asetuksen N:o 1560/2003 5 artiklan 2 kohdan perusteella: ks. myös julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotus X (C-47/17 ja C-48/17, EU:C:2018:212, 81 kohta) (tuomio 13.11.2018, EU:C:2018:900).

23 Dublin III -asetuksen 19 artiklan 2 kohdan mukaan pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion velvollisuudet ottaa hakija takaisin lakkaavat, jos kyseinen jäsenvaltio voi osoittaa, että asianomainen henkilö on poistunut jäsenvaltioiden alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi. Kyseisessä säännöksessä annetaan pyynnön vastaanottaneelle jäsenvaltiolle mahdollisuus arvioida, onko se todellakin Dublin III -asetuksessa tarkoitettu hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, ottaen huomioon mahdollisesti merkitykselliset todisteet ja aihetodisteet, sellaisina kuin ne esitetään asetuksen N:o 1560/2003 22 artiklan 2 kohdassa.

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kuitenkin selvittämään, onko sen näkemys Dublin III -asetuksen tulkinnasta yhdenmukainen unionin tuomioistuimen saman asetuksen 27 artiklasta esittämän tulkinnan kanssa.[24] Se toteaa, ettei unionin tuomioistuin ole toistaiseksi lausunut siitä, voiko hakija hakea muutosta siirtopäätökseen sillä perusteella, että III luvun perusteita on sovellettu virheellisesti yksinomaan ensimmäisessä jäsenvaltiossa, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätettiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää näin ollen vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

”1) Onko [Dublin III -asetusta] tulkittava siten, että hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä vastaa ainoastaan se jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty ensimmäisen kerran, minkä seurauksena ulkomaalainen voi [kyseisen asetuksen] 27 artiklan perusteella riitauttaa [Dublin III -asetuksen] III luvussa esitettyjen vastuuperusteiden, muun muassa 9 artiklan, virheellisen soveltamisen vain kyseisessä jäsenvaltiossa?[25]

2) Missä määrin ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa on merkitystä sillä, että jäsenvaltiossa, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty ensimmäisen kerran, on jo tehty päätös kyseisestä hakemuksesta tai ulkomaalainen on peruuttanut kyseisen hakemuksen ennenaikaisesti?”

33. Kirjallisia huomautuksia esittivät R., Suomen, Saksan, Alankomaiden, Sveitsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio. H., Saksa, Suomi, Alankomaat Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio osallistuivat 4.9.2018 pidettyyn istuntoon ja esittivät siellä suulliset lausumansa.

Asioiden tarkastelu

Alustavat huomautukset

34. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa toimivaltaisten viranomaisten katsoneen, että H:n ja R:n avioliitot sellaisten kolmansien maiden kansalaisten kanssa, joille oli myönnetty kansainvälistä suojelua Alankomaissa, olivat valeavioliittoja. Ainakin R:n tapauksessa ensimmäisessä oikeusasteessa todettiin, ettei hän ollut esittänyt avioliitostaan todisteita, jotka olisivat vakuuttaneet toimivaltaiset viranomaiset.

35. Dublin III -asetuksen 2 artiklan g alakohdan mukaan perheenjäseniin kuuluvat paitsi aviopuolisot myös vakituiset avopuolisot.[26] Toimivaltaisten viranomaisten on siten tutkittava, onko väitetty aviomies kussakin tapauksessa kyseisessä säännöksessä tarkoitettu perheenjäsen, sen määrittämiseksi, sovelletaanko Dublin III -asetuksen 9 artiklaa H:n tai R:n tapauksessa.

Takaisinottopyynnöt

36. Takaisinottomenettelyn peruste on epäselvä sekä H:n että R:n tapauksessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Alankomaiden viranomaiset esittivät takaisinottopyynnöt sekä H:sta että R:stä Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan perusteella. Istunnossa Alankomaat kuitenkin väitti, että nämä pyynnöt olisi pitänyt esittää saman asetuksen 20 artiklan 5 kohdan perusteella, koska sekä H. että R. oleskelivat Alankomaissa ilman oleskelulupaa eikä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskeva menettely ollut vielä päättynyt.

24 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).

25 Asiassa C-582/17, H., ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää saman kysymyksen kuin ensimmäinen kysymys asiassa C-583/17, R. Asiassa C-582/17, H., ei esitetä toista kysymystä.

26 Ks. edellä 7 kohta.

37. Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan b, c ja d alakohdan sekä 20 artiklan 5 kohdan säännökset koskevat eri tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua hakeva jättää ensimmäisen hakemuksen ja siirtyy sen jälkeen toiseen jäsenvaltioon ja jättää siellä toisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.[27] Näissä säännöksissä viitataan nimenomaisesti kansainvälistä suojelua hakevien takaisin ottamisen edellytyksiin, jotka sisältyvät muun muassa kyseisen asetuksen 23 artiklaan.

38. Dublin III -asetuksen 2 artiklan d alakohtaan sisältyvän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn määritelmän mukaisesti 18 artiklan 1 kohdan b alakohtaa sovelletaan, jos hakija siirtyy toiseen jäsenvaltioon (määrittelydirektiivissä tarkoitetun) turvapaikkahakemuksen aineellisen arvioinnin kuluessa. Sitä ei sovelleta, jos hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettely ei ole päättynyt. Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan c alakohta on merkityksellinen säännös, jos kansainvälistä suojelua hakeva peruuttaa turvapaikkahakemuksen menettelydirektiivin 27 artiklassa (nimenomainen peruuttaminen) tai 28 artiklassa (implisiittinen peruuttaminen tai hakemuksesta luopuminen) tarkoitetulla tavalla samaan aikaan, kun aineellinen hakemus on arvioitavana.[28] Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohtaa sovelletaan, jos kansainvälistä suojelua koskeva aineellinen hakemus on hylätty ensimmäisessä jäsenvaltiossa.[29] Takaisinottomenettely aloitetaan 20 artiklan 5 kohdan mukaan, jos kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen aineellinen arviointi ei ole vielä alkanut ja menettely on edelleen siinä vaiheessa, jossa määritetään hakemuksen käsittelystä Dublin III -asetuksen nojalla vastuussa oleva jäsenvaltio.

39. Se, mikä näistä säännöksistä on oikea perusta nyt kyseessä oleville kahdelle takaisinottomenettelylle, määräytyy tosiseikkojen perusteella. Määrittivätkö Saksan viranomaiset vielä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota silloin, kun kumpikin hakija jätti myöhemmän hakemuksen Alankomaissa? Olivatko ne aloittaneet kummankin hakemuksen aineellisen arvioinnin?[30] Peruutettiinko tai hylättiinkö Saksassa jätetyt ensimmäiset hakemukset? Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia on siten ratkaista tarvittavat tosiseikkoja koskevat toteamukset huomioon ottaen, perustuiko takaisinottomenettely asianmukaisesti Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohtaan vai 20 artiklan 5 kohtaan.

40. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat Dublin III -asetuksen tulkintaa sen yleisen kysymyksen osalta, miten III luvun perusteita on sovellettava takaisinottomenettelyn yhteydessä. Vaikka näiden yksittäisten takaisinottomenettelyjen oikeudellinen perusta on edelleen epäselvä, unionin tuomioistuimella on nähdäkseni käytettävissään riittävästi tietoa näiden kysymysten tutkimiseksi.[31]

27 Näitä säännöksiä sovelletaan myös, jos tällainen hakija siirtyy jäsenvaltiosta toiseen ilman oleskelulupaa. Koska sekä H. että R. jättivät peräkkäiset hakemukset ensin Saksassa ja sitten Alankomaissa, käsiteltävissä asioissa merkityksellinen on 18 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohtaan tai 20 artiklan 5 kohtaan sisältyvä edellytys.

28 Ks. edellä 17 kohta.

29 Ks. jäljempänä 85–87 kohta.

30 Ks. jäljempänä 75 kohta.

31 Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohtaa sovelletaan, jos esitetään vastaanottopyyntö. Ennakkoratkaisupyynnössä ei kuitenkaan ole viitteitä siitä, että Alankomaiden viranomaiset olisivat esittäneet tällaisen pyynnön saksalaisille kollegoilleen, joten en tarkastele tätä säännöstä lähemmin.

Ensimmäinen kysymys

41. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko Dublin III -asetusta tulkittava siten, että hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä vastaa ainoastaan se jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty *ensimmäisen* kerran. Jos näin on, tämän seurauksena kolmannen maan kansalainen voisi Dublin III -asetuksen 27 artiklan perusteella riitauttaa III luvun perusteiden virheellisen soveltamisen yksinomaan kyseisessä jäsenvaltiossa.

Yleisiä huomautuksia Dublin-järjestelmästä

42. Dublin III -asetuksen yleiseen rakenteeseen kuuluu menettely, jossa määritetään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, joka määräytyy III luvussa vahvistettujen perusteiden mukaisesti.[32] Hakemukset käsittelee aineellisesti lähtökohtaisesti yksi ainoa jäsenvaltio eli se, joka näiden perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä.[33] Dublin-järjestelmässä pyritään erityisesti siihen, että hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio voidaan määrittää nopeasti.[34] Jos kansainvälistä suojelua hakeva jättää hakemuksia eri jäsenvaltioissa, Eurodac-asetus auttaa kyseisiä jäsenvaltioita määrittämään, mikä jäsenvaltio on Dublin III -asetuksen nojalla vastuussa hakemuksen käsittelystä.[35]

43. Dublin III -asetuksella aiempaan järjestelmään tehdyt muutokset osoittavat, että unionin lainsäätäjä päätti ottaa kansainvälistä suojelua hakevat mukaan tähän menettelyyn.[36] Hakijoille on siten annettava tietoja vastuun perusteista ja tarjottava mahdollisuus toimittaa tietoja, joiden nojalla näitä perusteita voidaan soveltaa asianmukaisesti.[37] Näitä oikeuksia vahvistaa oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin menettelyn päätteeksi mahdollisesti tehtävän siirtopäätöksen osalta.[38]

44. Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettely perustuu olennaisesti III luvun perusteisiin, ja VI luku (joka koskee vastaanotto- ja takaisinottopyyntöjä) ja näiden säännösten osalta säädettyjen tiukkojen määräaikojen noudattaminen ovat myös merkityksellisiä menettelyn lopputuloksen kannalta. Jäsenvaltion, joka ei vastaa pyyntöön määräajassa, katsotaan hyväksyneen pyynnön, ja siitä tulee näin ollen kansainvälistä suojelua koskevan aineellisen hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.[39]

45. Dublin III -asetukseen sisältyy myös tiettyjä nimenomaisia poikkeuksia siihen yleisperiaatteeseen, että hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään yksinomaan III luvun perusteiden avulla. Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa siten syrjäytetään nämä perusteet, jos 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.[40] Dublin III -asetuksen 16 artiklan 2 kohdan tavoite saavutetaan sekä silloin, kun hakija, joka on riippuvainen

32 Tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 41 kohta).

33 Tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 56 kohta). Ks. myös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn määritelmä edellä 7 kohdassa.

34 Tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 57 kohta); ks. myös Dublin III -asetuksen johdanto-osan viides perustelukappale. Ks. myös edellä 37 ja 39 kohta.

35 Ks. Eurodac-asetuksen 1 artikla.

36 Dublin III -asetuksella kumottiin ja korvattiin niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 (EUVL 2003, L 50, s. 1; jäljempänä Dublin II -asetus), joka oli osa aiempaa järjestelmää.

37 Tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 45–47 kohta); ks. myös edellä 43 kohta.

38 Tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 51 kohta) ja tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 45 kohta).

39 Tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 49, 50 ja 52 kohta); ks. myös tuomio 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, 39 kohta).

40 Tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 59–63 kohta); ks. lisäksi johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

perheenjäsenestään, oleskelee muussa kuin III luvun perusteiden mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, että käänteisesti silloin, kun kyseinen perheenjäsen on riippuvainen hakijan avusta.[41] Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa säädetään samaan tapaan 3 artiklan 1 kohdasta poiketen, että kukin jäsenvaltio voi päättää käsitellä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se III luvun perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä.

46. Yhteenvetona voidaan todeta seuraavaa: Dublin-järjestelmä perustuu siten ensisijaisesti III luvun perusteiden soveltamiseen; toisesta jäsenvaltiosta voi kuitenkin tulla hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio joko siten, ettei se vastaa vastaanotto- tai takaisinottopyyntöön määräajassa, tai siten, että Dublin III -asetuksessa säädetään nimenomaisesta poikkeuksesta ”tavanomaiseen” järjestelmään.[42]

III luvun perusteet – eri jäsenvaltioissa myöhemmin jätetyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset – sama hakija

47. Suomi, Alankomaat, Sveitsi ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät lähinnä, että jos sama henkilö jättää peräkkäisiä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia jäsenvaltiossa A ja jäsenvaltiossa B ja jäsenvaltio B esittää takaisinottopyynnön jäsenvaltiolle A, jäsenvaltio B ei ole velvollinen soveltamaan III luvun perusteita takaisinottopyynnön yhteydessä.

48. Suomen ja Sveitsin mukaan jäsenvaltio A on velvollinen ottamaan kyseisen henkilön takaisin Dublin III -asetuksen VI luvun mukaisesti ja sen jälkeen soveltamaan III luvun perusteita.

49. Alankomaiden mukaan Dublin III -asetuksen 7 artiklan 2 kohdan sanamuodosta seuraa, että hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla hakijan jättäessä ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Tämä viittaa siihen, että ainoastaan jäsenvaltio A soveltaa III luvun perusteita. Dublin III -asetuksen 7 artiklan 3 kohdassa säädetään kuitenkin tietyistä poikkeustapauksista, joissa toinen jäsenvaltio voi soveltaa III luvun perusteita, nimittäin kun sovelletaan 8, 10 tai 16 artiklaa.

50. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että Dublin III -asetuksessa tehdään selkeä ero vastaanotto- ja takaisinottopyyntöjen välillä. Vastaanottotapauksissa jäsenvaltio A määrittää hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion III luvun perusteiden mukaisesti (18 artiklan 1 kohdan a alakohta). Takaisinottotapaukset perustuvat siihen periaatteeseen, että jäsenvaltiossa A on jätetty aiemmin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus (18 artiklan 1 kohdan b, c ja d alakohta ja 20 artiklan 5 kohta). Kyseinen jäsenvaltio on siinä tapauksessa velvollinen ottamaan hakijan takaisin. Tällaisissa tapauksissa Dublin-järjestelmän mukainen vastuu on jo määritetty, kun myöhempi hakemus tehdään.

51. H. ja R., Saksa ja komissio ovat asiasta eri mieltä. H. ja R. väittävät, ettei Dublin III -asetuksen sanamuoto tue suppeaa tulkintaa, jonka mukaan ainoastaan jäsenvaltio A voi soveltaa III luvun perusteita. Komissio tukee tätä näkemystä. Se viittaa Dublin III -asetuksen 7 artiklan 3 kohtaan ja väittää, että tutkiessaan III luvun perusteiden soveltamista jäsenvaltioiden on otettava huomioon *kaikki todisteet* perheenjäsenten, joita kansainvälistä suojelua koskeva hakemus koskee, oleskelusta alueellaan. Komission mukaan se, ettei 7 artiklan 3 kohdassa viitata nimenomaisesti 9 artiklaan, on seurausta lainsäätäjän huolimattomuudesta. Saksa väittää, että VI lukuun sisältyvissä vastaan- ja takaisinottoa koskevista säännöksistä ilmenee erittäin selvästi, että sekä jäsenvaltio A että jäsenvaltio B ovat velvollisia varmistamaan, onko III luvun perusteita sovellettu asianmukaisesti yksittäistapauksessa.

41 Tuomio 6.11.2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685, 36 kohta); ks. myös edellä alaviite 14.

42 Ks. 3 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta ja 17 artiklan 1 kohta.

52. Dublin III -asetuksen teksti ei nähdäkseni ole yksiselitteinen kummassakaan suhteessa. Siinä ei säädetä, että ainoastaan jäsenvaltio A voi soveltaa III luvun perusteita. Siinä ei myöskään nimenomaisesti todeta, että *molempien* jäsenvaltioiden *täytyy* tehdä tällainen arviointi.

53. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.[43] Unionin johdetun oikeuden sääntöjä, mukaan lukien Dublin III -asetuksen säännöksiä, on tulkittava ja sovellettava perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia kunnioittaen.[44] Kun unionin oikeuden säännöstä tai määräystä voidaan tulkita eri tavoin, on suosittava tulkintaa, jolla voidaan varmistaa sen tehokas vaikutus.[45]

54. Dublin III -asetuksessa ilmaistaan nimenomaisesti se, jos yhdelle ainoalle jäsenvaltiolle tai ensimmäiselle jäsenvaltiolle, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään, asetetaan velvollisuus.[46] Dublin III -asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään siten, että kansainvälistä suojelua koskevan aineellisen hakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio. Saman artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään samoin, että jollei hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida määrittää III luvun perusteiden mukaisesti, käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty. Dublin III -asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla hakijan jättäessä ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Dublin III -asetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan menettely hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi alkaa heti, kun tällainen hakemus on ensimmäisen kerran jätetty johonkin jäsenvaltioon.[47]

55. Ei ole yllättävää, että nimenomaista sanamuotoa käytetään velvollisuuksien asettamiseksi tietylle jäsenvaltiolle tai ensimmäiselle jäsenvaltiolle näissä tapauksissa. Asetukset ovat suoraan sovellettavia. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että nämä velvollisuudet ilmaistaan selkeästi ja yksiselitteisesti. Tältä osin merkityksellinen on myös lainsäädäntöhistoria – joka osoittaa, että lainsäätäjä hylkäsi vaihtoehdon, jonka mukaan perustetaan järjestelmä, jossa vastuu olisi yksinomaan jäsenvaltiolla, jossa turvapaikkahakemus jätettiin ensimmäisen kerran.[48]

56. Dublin-järjestelmä on alusta lähtien perustunut kahteen erilliseen osatekijään, joista kummallakin on erityinen tarkoitus yleisen tavoitteen eli hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisen saavuttamisessa, ja tämän järjestelmän olennaiset piirteet säilytetään Dublin III -asetuksessa.[49] Ensimmäisen osatekijän muodostavat III luvun perusteet ja toisen osatekijän takaisinottoa koskevat säännökset, joita sovelletaan, kun hakija, joka on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen johonkin jäsenvaltioon, oleskelee myöhemmin toisessa jäsenvaltiossa.[50] Vain siinä tapauksessa, ettei *mitään* III luvun perusteista sovelleta, ensimmäinen jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on jätetty, on vastuussa sen aineellisesta käsittelystä. Takaisinottoa koskevien säännösten tarkoituksena on varmistaa, ettei kansainvälistä suojelua hakeva esitä vaatimusta muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka on asetuksen nojalla määritetty olevan vastuussa sen käsittelystä.

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

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

45 Tuomio 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, 73 ja 74 kohta).

46 Tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 93 kohta).

47 Ks. analogisesti Dublin II -asetuksen sanamuoto, jota tutkittiin tuomiossa 6.6.2013, MA ym. (C-648/11, EU:C:2013:367, 51–53 kohta).

48 Komission ehdotus KOM(2001) 447 lopullinen, perustelujen 2.1 kohta; ks. myös komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2000) 522, 22 kohta.

49 Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2000) 522, komission ehdotus KOM(2001) 447 lopullinen, perustelujen 3.1 kohta, ja komission ehdotus KOM(2008) 820 lopullinen, perustelujen 3.2 kohta.

50 Ks. edellä 44 kohta.

57. Käsiteltävissä asioissa nousee esille uusi kysymys siitä, olisiko jäsenvaltion B otettava III luvun perusteet huomioon esittäessään takaisinottopyynnön jäsenvaltiolle A vai toimitaanko tältä osin tietyllä tapaa automaattisesti (kuten Suomi ja Sveitsi väittävät) eikä jäsenvaltio B:llä ole missään vaiheessa oikeutta ottaa näitä perusteita huomioon yksinkertaisesti siksi, että hakija on siirtynyt jäsenvaltiosta A jäsenvaltioon B.

58. On nähdäkseni liian pelkistettyä lähestyä tätä kysymystä joko tai -tyyppisenä valintana.

59. Usein voi olla niin, että jäsenvaltio B saa Eurodac-osuman eikä sillä ole muuta tietoa hakijan olosuhteista, joten se esittää (perustellusti) takaisinottopyynnön jäsenvaltiolle A kyseisen Eurodac-osuman perusteella. Jos jäsenvaltiolla B on kuitenkin käytettävissään tietoja, jotka osoittavat, että se todellakin on III luvun perusteiden mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, on mielestäni Dublin III -asetuksen tarkoituksen vastaista, jos kyseinen valtio kieltäytyy automaattisesti soveltamasta III luvun perusteita, koska se aikoo esittää takaisinottopyynnön. Dublin III -asetuksen sanamuoto ei etenkään tue näkemystä siitä, että jäsenvaltio B voi jättää huomiotta perheen yhtenäisyyttä koskevat perusteet, kun ensi näkemältä niiden soveltaminen tekisi siitä hakemuksen aineellisesta käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion, ja esittää sen sijaan takaisinottopyynnön, jonka hyväksyminen johtaa hakijan siirtämiseen pois perheenjäsentensä luota.

60. Tällainen tulkinta olisi vastoin mainitun asetuksen johdanto-osan 32 perustelukappaleessa ilmaistua jäsenvaltioiden sitoumusta kohdella asetuksen soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä kansainvälisen oikeuden välineiden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaankuuluvan oikeuskäytännön mukaisesti.[51] Se on myös ristiriidassa johdanto-osan 39 perustelukappaleessa mainittujen perusoikeuksien kanssa, perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettu oikeus perhe-elämään mukaan luettuna. Katson näin ollen, ettei Dublin III -asetusta voida tulkita siten, että kaikissa tapauksissa, joissa kansainvälistä suojelua hakeva jättää peräkkäiset turvapaikkahakemukset jäsenvaltiossa A ja jäsenvaltiossa B, jäsenvaltio B on oikeutettu esittämään takaisinottopyynnön jäsenvaltiolle A ottamatta lainkaan huomioon III luvun perusteiden soveltamista.

61. Kannustaako tämä näkemys Dublin-järjestelmän väärinkäyttöön?

62. Kaikki unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot painottivat, ettei Dublin III -asetusta pitäisi tulkita väärinkäyttöön kannustavalla tavalla. Ne korostivat sen tärkeyttä, ettei kansainvälistä suojelua hakevia kannusteta siirtymään jäsenvaltiosta toiseen ja jättämään kussakin jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. Näitä väitteitä on siten tarpeen tutkia huolellisesti.

63. Dublin III -asetuksen yleistavoitteena on määrittää nopeasti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Se ei ole (sinänsä) lainsäädännön täytäntöönpanotoimenpide siinä mielessä, että sen ensisijaisena tarkoituksena ei ole ottaa käyttöön rajoituksia jäsenvaltioiden välillä siirtyville turvapaikanhakijoille.[52] Takaisinottoa koskevat säännökset, joilla pyritään varmistamaan, että hakijat eivät hae turvapaikkaa muussa kuin hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, ovat valittu menetelmä turvapaikkamenettelyjen väärinkäytön torjumiseksi.[53]

51 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen perheen käsite ei kata yksinomaan avioliittoon perustuvia suhteita, vaan se voi käsittää myös muita tosiasiallisia perhesiteitä, jos osapuolet asuvat yhdessä solmimatta avioliittoa, ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.12.1986, Johnston ym. v. Irlanti (suuri jaosto) (CE:ECHR:1986:1218JUD000969782, 56 kohta). Siteet voivat olla riittävät perhe-elämän edellytysten täyttymiseksi, vaikka osapuolet eivät asuisikaan yhdessä, ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.11.2013, Vallianatos ym. v. Kreikka (suuri jaosto) (CE:ECHR:2013:1107JUD002938109, 49 ja 73 kohta).

52 Tällainen lähestymistapa hylättiin periaatteena, jonka mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritettiin, ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2000) 522, 56 kohdan neljäs luetelmakohta.

53 Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2000) 522, 6 kohta.

64. Kuten olen edellä jo todennut,[54] ellei käytettävissä ole tietoja, jotka viittaavat toisen kilpailevan III luvun perusteen olemassaoloon, jäsenvaltiolla on oikeus esittää takaisinottopyyntö Eurodac-osuman perusteella. Esittämäni tulkinta edellyttää pelkästään, että kun jäsenvaltiolla on käytettävissään III luvun perusteiden soveltamisen kannalta merkityksellisiä lisätietoja, se ei harkitusti ummista silmiään niiltä.

65. Toinen esille tuotu huolenaihe koski sitä, miten kohdellaan turvapaikanhakijaa, joka matkustaa useiden jäsenvaltioiden kautta ja jättää jokaisessa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Käsiteltävissä asioissa ei ole kyse tällaisesta tilanteesta, ja takaisinottosäännökset yhdessä Eurodac-asetuksen kanssa nähdäkseni takaavat sen, ettei kansainvälistä suojelua hakeva voi esittää useita vaatimuksia samanaikaisesti.

66. Alankomaiden mukaan on sellaisia Dublin III -asetuksen 7 artiklan 3 kohdassa yksilöityjä poikkeustilanteita, joissa takaisinottopyynnön esittävä jäsenvaltio voi soveltaa III luvun perusteita. Se kuitenkin väittää, ettei 9 artikla kuulu 7 artiklan 3 kohdassa lueteltuihin säännöksiin, joissa nämä poikkeustilanteet määritetään, ja etteivät H. ja R. siten ole oikeutettuja vetoamaan siihen.

67. Katson, että 8, 10 ja 16 artikla mainitaan Dublin III -asetuksen 7 artiklan 3 kohdassa kuvastamassa sitä (johdanto-osan 14 perustelukappaleessa ilmaistua) tavoitetta, että jäsenvaltioiden olisi asetusta soveltaessaan otettava ensisijaisesti huomioon perhe-elämän kunnioituksen periaate.[55]

68. Lainsäädäntöhistoria osoittaa, että komission ehdotuksessa nykyinen 9 artikla sisältyi alun perin säännöksiin, jotka luetellaan Dublin III -asetuksen nykyisessä 7 artiklan 3 kohdassa.[56] Hyvin kiistanalaiseksi osoittautui 9 artiklan sisällyttäminen tähän luetteloon. Neuvostossa käytyjen neuvottelujen kuluessa tietyt jäsenvaltiot ilmaisivat huolensa Dublin-menettelyjen hyväksikäytöstä: ”Ehdotuksen 9 artiklaan [Dublin III -asetuksen 7 artiklaan], joka koskee perheenyhdistämistä sellaisen perheenjäsenen kanssa, joka on pakolainen, riippumatta siitä, muodostettiinko perhe lähtömaassa vai ei, liittyy kuitenkin väärinkäytösten riski. Tässä tapauksessa voidaan väittää, että turvapaikanhakija voisi avioitua pakolaisen kanssa toisessa jäsenvaltiossa pelkästään välttyäkseen Dublin-säännösten soveltamiselta ja voidakseen valita asuinjäsenvaltionsa.”[57] Näin ollen 9 artikla jätettiin pois luettelosta.

69. Katson sitä vastoin, että jos *väärinkäytöstä ei ole todisteita*, kansainvälistä suojelua hakeva ja perheenjäsen kuuluvat edelleen perheen yhtenäisyyttä koskevien Dublin III -asetuksen säännösten aineelliseen soveltamisalaan III luvun perusteiden soveltamisen osalta. Tämä näkemys on Dublin III -asetuksen tavoitteiden mukainen ja varmistaa asetuksen tehokkuuden.[58] Dublin III -asetuksen tulkitseminen toisin olisi perusoikeuskirjan ja Dublin III -asetuksen johdanto-osan 14, 32 ja 39 perustelukappaleessa ilmaistujen tavoitteiden ja takeiden vastaista.

70. Toimivaltaisten viranomaisten tehtävä on varmistaa ja kansallisten tuomioistuinten valvoa, onko tietyssä tapauksessa siihen viittaavia tekijöitä, että avioliitto on järjestetty, jotta voidaan valita asuinjäsenvaltio, ja että näin kierretään Dublin III -asetuksen III luvun perusteiden, jotka eivät koske perheen yhtenäisyyttä, soveltamista.[59] Sama pätee hakemuksiin, jotka perustuvat pitkäaikaiseen suhteeseen.

54 Ks. edellä 59 kohta.

55 Ks. komission ehdotus KOM(2008) 820 lopullinen, perustelujen 4 kohdan neljäs luetelmakohta.

56 Ks. komission ehdotus KOM(2008) 820 lopullinen, perustelujen 4 kohta.

57 Toimielinten välinen asiakirja 2008/0243 (COD), 12364/09 Asile 56 CODEC 1000, 27.7.2009, liite II, s. 37.

58 Dublin III -asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappale.

59 Useimmiten sovellettu III luvun peruste on 13 artikla; ks. tuomio 26.7.2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, 87 kohta) ja ICF Internationalin komissiolle laatima, 18.3.2016 päivätty raportti ”Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report” (Dublin III -asetuksen täytäntöönpanon arviointi – Loppuraportti).

71. Alankomaat väittää, että Dublin III -asetuksen antaessaan unionin lainsäätäjän aikomuksena oli, että perheen yhtenäisyys taataan oikeudesta perheenyhdistämiseen annetussa neuvoston direktiivissä 2003/86/EY.[60] Sen mukaan jäsenvaltion, joka esittää takaisinottopyynnön, ei tarvitse ottaa huomioon III lukuun sisältyvää 9 artiklaa, koska kyseisen direktiivin säännöksiin sisältyvät riittävät takeet perheen yhtenäisyydestä H:n ja R:n tilanteiden kaltaisissa tilanteissa.

72. Vaikka onkin totta, että direktiivissä 2003/86 säädetään perheen yhtenäisyydestä, sen ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa jäsenvaltioiden alueella laillisesti (jo) oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja edistää sosiaalista ja kulttuurista vakautta.[61] Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä annetuilla säännöksillä on hyvin erilainen tarkoitus. Nämä säännökset otettiin käyttöön edistämään Dublin-järjestelmän tehokkuutta yleisesti.[62] Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen on menettelyn ensimmäinen vaihe, joka edeltää itse hakemuksen aineellista tutkimista. Vaikka Dublin III -asetukseen sisältyvillä perheen yhtenäisyyttä koskevilla perusteilla pyritään kiistatta ottamaan perhesuhteet huomioon, näillä säännöksillä ei ole sama tarkoitus kuin direktiivillä 2003/86, ja niissä keskitytään kansainvälistä suojelua hakevaan henkilöön eikä jo laillisesti oleskelevaan perheenjäseneen.

73. Katson näin ollen Alankomaiden näkemyksestä poiketen, ettei direktiiviä 2003/86 pitäisi ottaa huomioon määritettäessä Dublin III -asetuksessa tarkoitettua hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota.

74. Hylkään myös virheellisenä väitteen siitä, että ensimmäinen jäsenvaltio on velvollinen esittämään vastaanottopyynnön jälkimmäiselle jäsenvaltiolle, jos se on tarkoituksenmukaista sen varmistamiseksi, että jälkimmäisestä tulee turvapaikkahakemusten käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Tässä väitteessä ei yksinkertaisesti käsitellä periaatteellista kysymystä, nimittäin sitä, voiko jälkimmäinen jäsenvaltio soveltaa Dublin III -asetuksen mukaisia III luvun perusteita.

75. Monissa tapauksissa tarve noudattaa Dublin III -asetuksen 21 artiklassa vastaanottopyynnön esittämiselle asetettuja tiukkoja määräaikoja tarkoittaa sitä, ettei ensimmäisen jäsenvaltion (tässä Saksa) ole käytännössä mahdollistaa esittää tällaista pyyntöä.[63] Tästä osoituksena ovat asian H. tosiseikat. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätettiin Saksassa 5.1.2016.[64] Dublin III -asetuksen 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti vastaanottopyyntö oli esitettävä 5.4.2016 mennessä. H:n sormenjäljet ja yksityiskohdat tallennettiin Eurodac-järjestelmään, ja tapauksissa, joissa saadaan Eurodac-osuma, tämä määräaika on vain 2 kuukautta (päättyy 5.3.2016). Saksan viranomaiset vastaanottivat Alankomaiden viranomaisten esittämän takaisinottopyynnön 21.3.2016. Määräaika vastaanottopyynnön esittämiselle oli siten jo *päättynyt* ennen kuin Saksan viranomaiset vastaanottivat takaisinottopyynnön. Tällaisissa olosuhteissa vastaanottomekanismia ei voitu käyttää turvapaikanhakijan tai kyseisten jäsenvaltioiden tilanteen ratkaisemiseksi määrittämällä hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio Dublin III -asetuksen III luvun perusteissa vahvistettujen perheen yhtenäisyyttä koskevien perusteiden mukaisesti.

76. Kun otetaan huomioon Dublin III -asetuksen sanamuoto ja tarkoitus, vastaanottosäännösten sanamuotoa on syytä tulkita tavalla, joka on oikeutta perhe-elämään suojaavien perusoikeuskirjaan sisältyvien takeiden mukainen. Jos kansainvälistä suojelua hakeva pystyy näyttämään toteen suhteen Dublin III -asetuksen 2 artiklan g alakohdassa tarkoitettuun perheenjäseneen ja vetoaa saman asetuksen 9 artiklaan, jäsenvaltion, joka aikoo esittää takaisinottopyynnön, olisi siten otettava

60 22.9.2003 annettu direktiivi (EUVL 2003, L 251, s. 12).

61 Ks. direktiivin 2003/86 johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale.

62 Tämä johtuu siitä, että hakijan taustaa ja olosuhteita voidaan selvittää tehokkaammin, jos jäsenvaltio tutkii sellaisten perheenjäsenten tilanteita, jotka ovat saman lähtömaan kansalaisia, ks. komission ehdotus KOM(2001) 447 lopullinen, perustelujen s. 7.

63 Tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 50 kohta).

64 Saksan hallitus esitti avuliaasti istunnossa yksityiskohtia sekä H:n että R:n tapauksen edistymisestä.

huomioon perheen yhtenäisyyttä koskevat perusteet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti, elleivät toimivaltaiset viranomaiset pysty osoittamaan, että kyseinen henkilö on luonut perhesuhteen välttyäkseen Dublin III -asetuksen soveltamiselta.

Dublin III -asetuksen 27 artikla

77. Dublin III -asetuksen 27 artiklassa ei tehdä eroa haettaessa muutosta siirtopäätöksiin tai niiden uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa sen perusteella, koskevatko ne vastaanotto- vai takaisinottopyyntöjä. Tästä seuraa, että molemmissa tapauksissa kansainvälistä suojelua hakevan pitäisi pystyä käyttämään oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin jäsenvaltiossa, jossa III luvun perusteita on väitetysti sovellettu virheellisesti.[65] Tällä tulkinnalla varmistetaan, ettei 27 artiklaan sisältyvä oikeus hakea päätökseen muutosta tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa menetä tehokasta vaikutustaan.[66]

78. Tuomiossa Ghezelbash unionin tuomioistuin totesi Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan sanamuodosta käyvän ilmi, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetun oikeussuojakeinon on oltava tehokas ja että se koskee sekä tosiseikkoja että oikeudellisia seikkoja. Mainitun säännöksen sanamuotoon ei myöskään sisälly mitään rajoitusta niiden väitteiden osalta, joita kansainvälistä suojelua hakeva voi tämän oikeussuojakeinon yhteydessä esittää.[67] Unionin tuomioistuin myös huomautti Dublin III -asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa todettavan, että jotta voidaan varmistaa, että kansainvälistä oikeutta noudatetaan, Dublin III -asetuksella käyttöön otetun siirtopäätöksiä koskevan tehokkaan oikeussuojakeinon olisi katettava sekä tämän asetuksen soveltamisen tarkastelu että oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin perustuvan tilanteen tarkastelu siinä jäsenvaltiossa, johon hakija siirretään.[68] Käsiteltävissä asioissa merkityksellinen on tämän arvioinnin ensimmäinen osa; vaikuttaakin siltä, että unionin tuomioistuimen aiempaa ratkaisua voidaan ja pitäisi soveltaa käsiteltävissä asioissa. Tämä vaikuttaa olevan täysin linjassa Dublin III -asetuksen nimenomaisen tarkoituksen kanssa, joka on mahdollistaa asetuksen täytäntöönpanon tuomioistuinvalvonta.[69]

79. Huomautan vielä, ettei käsiteltävissä asioissa ole kyse siitä, pitäisikö kansainvälistä suojelua hakevilla olla oikeus hakea muutosta *kaikkiin* siirtopäätöksiin sen jälkeen, kun jäsenvaltio on hyväksynyt takaisinottopyynnön. Tarve tällaiselle oikeudelle syntyy ainoastaan niissä tapauksissa, joissa hakija voi vedota III luvussa lueteltuun kilpailevaan perusteeseen, etenkin perheen yhtenäisyyttä koskevaan perusteeseen, ja joissa näiden perusteiden virheellinen soveltaminen voi siten olla merkityksellistä.

80. Näin ollen Dublin III -asetusta on nähdäkseni tulkittava siten, että jos henkilö jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yhdessä jäsenvaltiossa ja matkustaa myöhemmin toiseen jäsenvaltioon, jossa hän jättää uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ja pyrkii riitauttamaan takaisinottopyynnön perusteella tehdyn siirtopäätöksen sillä perusteella, että jälkimmäinen jäsenvaltio sovelsi virheellisesti III luvun perusteita ja etenkin perheen yhtenäisyyttä koskevia säännöksiä, saman asetuksen 9 artikla mukaan luettuna, toimivaltaisten viranomaisten on sovellettava merkityksellisiä III luvun perusteita. Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti tällaiset päätökset kuuluvat kansallisten tuomioistuinten valvontavaltaan näiden perusteiden oikean soveltamisen varmistamiseksi.

65 Tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 57 ja 58 kohta).

66 Tuomio 26.7.2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, 34 kohta).

67 Tuomio 7.6.2016 (C-63/15, EU:C:2016:409, 36 kohta).

68 Tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 39 ja 44 kohta).

69 Tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 46 kohta).

Toinen kysymys

81. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko ensimmäisessä kysymyksessä kuvatuissa olosuhteissa merkitystä sillä, että ensimmäisessä jäsenvaltiossa oli jo tehty päätös kyseisestä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tai että hakija oli peruuttanut kyseisen hakemuksen.

82. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei ensinnäkään ilmene, miten toinen kysymys liittyy käsiteltävien asioiden tosiseikkoihin ja olosuhteisiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei täsmennä, tarkoittaako ensimmäisen jäsenvaltion päätös, johon se viittaa, päätöstä, jossa määritettiin hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, vai kyseisestä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehtyä aineellista päätöstä.

83. Toiseksi H:n tapauksessa ennakkoratkaisupyynnössä ei mainita Saksan viranomaisten tehneen kumpaakaan päätöstä. Kun tarkastellaan R:n tapausta, Saksan hallitus vahvisti istunnossa, että ajankohtana, jona Alankomaiden viranomaiset esittivät takaisinottopyynnön (23.4.2016), Saksan viranomaiset eivät olleet tehneet aineellista päätöstä hänen tapauksessaan. R:lle myönnettiin toissijaista suojelua vasta 6.10.2016. Ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly tosiseikkoja koskevia toteamuksia siitä, että kumpikaan hakija olisi peruuttanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen menettelydirektiivin 27 tai 28 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

84. Vaikka toisen kysymyksen perustana olevat tosiseikat ovat siten epäselvät, tutkin sen tästä huolimatta lyhyesti kattavuuden vuoksi.

85. Dublin III -asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla hakijan jättäessä ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Tämä tilanne toimii siten viitekohtana. Hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio on määritettävä tuolloin vallinneiden tosiseikkojen perusteella soveltamalla III luvun perusteita, perheen yhtenäisyyttä koskevat perusteet mukaan luettuina (ensimmäinen vaihe). Seuraavaksi tehdään määrittelydirektiivissä tarkoitettu hakemuksen aineellinen arviointi (toinen vaihe).[70]

86. Jos tosiseikoista ilmenee, että ensimmäisessä jäsenvaltiossa jätetty hakemus oli tutkittavana taikka peruutettiin tai hylättiin kyseisessä jäsenvaltiossa, ja jos jälkimmäinen jäsenvaltio katsoo, ettei se ole hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tila ensimmäisessä jäsenvaltiossa on merkityksellinen tämän tutkinnan ensimmäisen vaiheen kannalta siltä osin kuin tosiseikat toimivat perustana takaisinottopyynnölle, jonka jälkimmäinen jäsenvaltio mahdollisesti esittää 18 artiklan 1 kohdan b, c tai d alakohdan perusteella.[71] Jos kyseinen jäsenvaltio kuitenkin katsoo olevansa vastuussa hakemuksen käsittelystä ja etenee toiseen vaiheeseen (aineellinen arviointi), kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehtävä päätös tai hakemuksen peruuttaminen ensimmäisessä jäsenvaltiossa on merkityksellistä arvioitaessa hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä menettelydirektiivin 33 artiklan täytäntöön panevien kansallisten säännösten mukaisesti.[72] Lisään kattavuuden vuoksi, että jos ensimmäinen jäsenvaltio oli jo myöntänyt hakijalle kansainvälistä suojelua ajankohtana, jona hakija jätti toisen hakemuksen jälkimmäisessä jäsenvaltiossa, tällainen henkilö ei kuulu Dublin III -asetuksen soveltamisalaan, sillä hän ei ole 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettu hakija.

70 Ks. edellä 42 kohta.

71 Ks. edellä 37 kohta.

72 Ks. edellä 17 kohta.

87. Se, onko ensimmäisessä jäsenvaltiossa tehty päätös hakemuksesta tai peruuttaako hakija tällaisen hakemuksen, ei siten ole välttämättä ratkaisevaa, kun jälkimmäisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset arvioivat sitä, onko III luvun perusteita sovellettu oikein, sen selvittämiseksi, onko kyseinen jäsenvaltio Dublin III -asetuksessa tarkoitettu hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

Ratkaisuehdotus

88. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

– 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 siten, että jos henkilö jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yhdessä jäsenvaltiossa ja matkustaa myöhemmin toiseen jäsenvaltioon, jossa hän jättää uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ja pyrkii riitauttamaan takaisinottopyynnön perusteella tehdyn siirtopäätöksen sillä perusteella, että jälkimmäinen jäsenvaltio sovelsi virheellisesti III luvun perusteita ja etenkin perheen yhtenäisyyttä koskevia säännöksiä, saman asetuksen 9 artikla mukaan luettuna, toimivaltaisten viranomaisten on sovellettava merkityksellisiä III luvun perusteita. Kyseisen asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti tällaiset päätökset kuuluvat kansallisten tuomioistuinten valvontavaltaan näiden perusteiden oikean soveltamisen varmistamiseksi.

– Se, onko ensimmäisessä jäsenvaltiossa tehty päätös hakemuksesta tai peruuttaako hakija tällaisen hakemuksen, ei ole välttämättä ratkaisevaa, kun jälkimmäisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset arvioivat sitä, onko III luvun perusteita sovellettu oikein, sen selvittämiseksi, onko kyseinen jäsenvaltio asetuksessa N:o 604/2013 tarkoitettu hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.