Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PRIIT PIKAMÄE
2 päivänä kesäkuuta 2022 [1]

Yhdistetyt asiat C-245/21 ja C-248/21

Saksan liittotasavalta, jota edustaa Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, vastaan
MA ja
PB (C-245/21)
ja
LE (C-248/21)

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EU) N:o 604/2013 – Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen – Asianomaisen henkilön siirto hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon – 27 ja 29 artikla – Siirron lykkääminen Covid-19-pandemian vuoksi – Yhteys oikeussuojaan – Siirron määräaikaan kohdistuvat vaikutukset

I Johdanto

1. Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisupyynnöt, jotka koskevat 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 [2] 27 artiklan 4 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2. Nämä ennakkoratkaisupyynnöt on esitetty oikeusriidoissa, joiden asianosaisina on kolme kolmannen maan kansalaista sekä Saksan liittotasavalta ja jotka koskevat liittovaltion siirtolais- ja pakolaisviraston (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Saksa; jäljempänä virasto) tekemiä päätöksiä, joissa virasto totesi, ettei kyseisten henkilöiden turvapaikkahakemuksia otettu käsiteltäväksi eikä heidän maasta poistamiselleen ollut estettä, ja määräsi kyseiset henkilöt siirrettäviksi Italiaan sekä asetti heille maahantulo- ja oleskelukiellon. Saksan viranomaiset

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] EUVL 2013, L 180, s. 31 (jäljempänä Dublin III -asetus).

katsoivat Italian kyseisten turvapaikkahakemusten käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi Dublin III -asetuksen mukaisesti, mutta virasto lykkäsi Italiaan siirtämisestä tekemiensä päätösten täytäntöönpanoa, koska siirtäminen oli käytännössä mahdotonta Covid-19-pandemian vuoksi.

3. Unionin tuomioistuin saa käsiteltävissä asioissa tilaisuuden ottaa kantaa pyynnön esittäneen jäsenvaltion hallintoviranomaisten tekemän päätöksen, joka koskee siirron lykkäämistä Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän moitteetonta toimintaa merkittävästi häirinneestä pandemiasta johtuneiden haasteiden vuoksi, oikeudellisiin seurauksiin. Varsinaisesti unionin tuomioistuimen on otettava kantaa siihen kysymykseen, katkeaako siirron määräaika tällaisen lykkäyspäätöksen vaikutuksesta vai vapautuuko kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio velvollisuudestaan ottaa asianomainen henkilö vastaan, jos siirtoa ei toteuteta kyseisessä määräajassa, jolloin vastuu hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä siirtyy pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle. Tästä näkökulmasta tarkasteltuina käsiteltävät asiat ovat erittäin tärkeitä Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän hallinnoinnin kannalta, jos pandemia jatkuu.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Dublin III -asetuksessa vahvistetaan perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritellään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Sen johdanto-osan 4, 5 ja 19 perustelukappaleessa tuodaan tältä osin esille seuraavaa:

”(4) Lisäksi [Eurooppa-neuvoston Tampereella 15. ja 16.10.1999 pidetyn erityiskokouksen] päätelmissä todetaan, että [Euroopan yhteiseen turvapaikkajärjestelmään] olisi lyhyellä aikavälillä sisällyttävä selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi.

(5) Tällaisen menettelyn perusteiden olisi sekä jäsenvaltioiden että asianomaisten henkilöiden kannalta oltava puolueettomat ja oikeudenmukaiset. Menettelyn mukaisesti olisi erityisesti voitava määrittää nopeasti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jotta voidaan taata hakijoille tehokas pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin ja jotta ei vaaranneta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn nopeutta koskevan tavoitteen saavuttamista.

– –

(19) Asianomaisten henkilöiden oikeuksien tehokkaan suojelun varmistamiseksi olisi erityisesti Euroopan unionin 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 tämän asetuksen soveltamisen tarkastelu että oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin perustuvan tilanteen tarkastelu siinä jäsenvaltiossa, johon hakija siirretään.”

5. Kyseisen asetuksen 27 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Siirtopäätöksiin kohdistuvien muutoksenhaun ja uudelleen käsittelyä koskevien hakemusten osalta jäsenvaltioiden on kansallisessa laissaan säädettävä, että

a) muutoksenhaku tai uudelleen käsittely antaa asianomaiselle henkilölle oikeuden jäädä asianomaiseen jäsenvaltioon, kunnes muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä; tai

b) siirto lykkääntyy automaattisesti tietyn kohtuullisen ajan, jonka kuluessa tuomioistuimen on päätettävä tarkasteltuaan asiaa perusteellisesti, onko muutoksenhaulla tai uudelleen käsittelyllä lykkäävä vaikutus; tai

c) asianomaisella henkilöllä on mahdollisuus pyytää kohtuullisen ajan kuluessa tuomioistuinta lykkäämään siirtopäätöksen täytäntöönpanoa, kunnes hänen muutoksenhakunsa tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on tehokkaat oikeussuojakeinot, lykkäämällä siirtoa, kunnes päätös ensimmäisestä lykkäyspyynnöstä on tehty. Päätös siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siten, että lykkäyspyyntöä voidaan tarkastella perusteellisesti. Päätös siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämättä jättämisestä on perusteltava.

4. Jäsenvaltiot voivat säätää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat viran puolesta lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa kunnes muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä.”

6. Mainitun asetuksen 28 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun henkilö on otettu säilöön tämän artiklan nojalla, hänet on siirrettävä pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon niin nopeasti kuin se on käytännössä mahdollista ja viimeistään kuuden viikon kuluttua siitä, kun toinen jäsenvaltio on joko hiljaisesti tai nimenomaisesti hyväksynyt asianomaista henkilöä koskevan vastaanotto- tai takaisinottopyynnön tai kun muutoksenhaulla tai uudelleen käsittelyllä ei ole enää lykkäävää vaikutusta 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti.”

7. Saman asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Hakijan – – siirto pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon tapahtuu – – heti kun se on käytännössä mahdollista, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun toinen jäsenvaltio on suostunut pyyntöön ottaa asianomainen henkilö vastaan tai takaisin tai muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn johdosta annetun lopullisen päätöksen tekemisestä, jos sillä on lykkäävä vaikutus 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

– –

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

B Saksan oikeus

1. Turvapaikkalaki

8. Saksan turvapaikkalain (Asylgesetz) 29 § koskee tutkimatta jätettäviä turvapaikkahakemuksia. Sen ensimmäisessä momentissa säädetään erityisesti seuraavaa:

”Turvapaikkahakemusta ei oteta tutkittavaksi, jos

1. toinen valtio on vastuussa turvapaikkamenettelystä

a) [Dublin III -asetuksen] nojalla tai

b) muiden Euroopan unionin tai kansainvälisen sopimuksen säännösten ja määräysten nojalla,

– –”

9. Turvapaikkalain 34a §:n, jonka otsikko on ”Maastapoistamismääräys”, sanamuoto on seuraava (otteita):

”(1) Jos ulkomaalainen on poistettava maasta turvalliseen kolmanteen maahan (26a §) tai turvapaikkamenettelystä vastuussa olevaan maahan (29 §:n 1 momentin 1 kohta), [virasto] määrää maasta poistamisesta kyseiseen maahan, kun on selvää, että se voidaan toteuttaa. – – Ennakkovaroitusta ja määräajan asettamista ei tarvita. Jos ensimmäisen tai toisen virkkeen mukaista maastapoistamismääräystä ei voida antaa, [virasto] ilmoittaa [asianomaiselle henkilölle] asianomaiseen valtioon poistamisen välittömästä uhasta.

(2) Hallintolainkäyttölain [(Verwaltungsgerichtsordnung)] 80 §:n 5 momentin mukaiset maastapoistamismääräystä vastustavat hakemukset on tehtävä viikon kuluessa tiedoksi antamisesta. Jos hakemus on jätetty määräajassa, maasta poistaminen ei ole sallittua ennen kuin tuomioistuin antaa ratkaisunsa. – –”

2. Hallintolainkäyttölaki

10. Saksan hallintolainkäyttölain (Verwaltungsgerichtsordnung) 80 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”(4) Viranomainen, joka on toteuttanut hallintotoimen tai jonka ratkaistavana siitä tehty oikaisuvaatimus on, voi edellä 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa lykätä toimen täytäntöönpanoa, sikäli kuin liittovaltion lainsäädännössä ei toisin säädetä. – –

(5) Asiaa käsittelevä tuomioistuin voi hakemuksesta määrätä kattavasta tai osittaisesta lykkäävästä vaikutuksesta – –”

III Pääasioiden taustalla olevat tosiseikat, menettelyt ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-245/21

11. MA ja PB tekivät marraskuussa 2019 turvapaikkahakemukset Saksassa. Eurodac-järjestelmässä tehdyssä haussa ilmeni, että he olivat saapuneet laittomasti Italiaan, jossa heidät oli rekisteröity kansainvälistä suojelua hakeviksi henkilöiksi, joten virasto esitti Italian viranomaisille 19.11.2019 pyynnön ottaa MA ja PB vastaan Dublin III -asetuksen perusteella. Italian viranomaiset eivät vastanneet tähän vastaanottoa koskevaan pyyntöön.

12. Virasto totesi 22.1.2020 tekemällään päätöksellä, että MA:n ja PB:n turvapaikkahakemukset oli jätettävä tutkimatta eikä heidän maastapoistamiselleen ollut estettä, joten virasto määräsi heidät siirrettäviksi Italiaan ja asetti heille maahantulo- ja oleskelukiellon.

13. MA ja PB nostivat viraston päätöksestä 1.2.2020 kanteen toimivaltaisessa hallintotuomioistuimessa. Lisäksi PB liitti kanteeseen siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan hakemuksen. Kyseinen hakemus hylättiin 11.2.2020.

14. Virasto lykkäsi 8.4.2020 päivätyllä kirjeellä maastapoistamismääräysten täytäntöönpanoa toistaiseksi hallintolainkäyttölain 80 §:n 4 momentin ja Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan mukaisesti sillä perusteella, ettei siirtojen toteuttaminen ollut mahdollista Covid-19-pandemian kehittymisen vuoksi.

15. Asiaa käsitellyt hallintotuomioistuin kumosi viraston päätöksen 14.8.2020 antamallaan ratkaisulla. Kyseinen ratkaisu perustui siihen toteamukseen, että vaikka Italian tasavallan katsottaisiin olleen vastuussa MA:n ja PB:n turvapaikkahakemusten käsittelystä, tämä vastuu oli siirtynyt Saksan liittotasavallalle, koska Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukainen siirron määräaika oli päättynyt, sillä kyseinen määräaika ei ollut katkennut viraston 8.4.2020 tekemällä lykkäyspäätöksellä.

16. Saksan liittotasavalta valitti suoraan Bundesverwaltungsgerichtiin kyseisestä 14.8.2020 annetusta ratkaisusta.

B Asia C-248/21

17. LE teki elokuussa 2019 turvapaikkahakemuksen Saksassa. Eurodac-järjestelmässä tehdyssä haussa ilmeni, että LE oli tehnyt 7.6.2017 kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Italiassa, joten virasto pyysi Italian viranomaisia ottamaan LE:n takaisin Dublin III -asetuksen perusteella. Italian viranomaiset hyväksyivät tämän takaisinottoa koskevan pyynnön.

18. Virasto totesi, että LE:n turvapaikkahakemus oli jätettävä tutkimatta eikä hänen maastapoistamiselleen ollut estettä, joten virasto määräsi hänet siirrettäväksi Italiaan ja asetti hänelle maahantulo- ja oleskelukiellon.

19. LE nosti tästä viraston päätöksestä 11.9.2019 kanteen toimivaltaisessa hallintotuomioistuimessa. Lisäksi hän liitti kanteeseen siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan hakemuksen. Kyseinen hakemus hylättiin 1.10.2019.

20. Italian viranomaiset ilmoittivat Saksan viranomaisille 24.2.2020 päivätyllä kirjeellä, että Dublin III -asetuksen mukaisia siirtoja Italiaan ja Italiasta ei enää toteutettaisi Covid-19-pandemian vuoksi.

21. Virasto lykkäsi 25.3.2020 päivätyllä kirjeellä maastapoistamismääräyksen täytäntöönpanoa toistaiseksi hallintolainkäyttölain 80 §:n 4 momentin ja Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan mukaisesti sillä perusteella, ettei siirron toteuttaminen ollut mahdollista Covid-19-pandemian kehittymisen vuoksi.

22. Hylättyään 4.5.2020 siirtopäätöksen lykkäämistä koskevan toisen hakemuksen asiaa käsitellyt hallintotuomioistuin kumosi viraston päätöksen 10.6.2020 antamallaan ratkaisulla. Kyseisen ratkaisun perustelut olivat samankaltaiset kuin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohdassa mainitussa ratkaisussa.

23. Saksan liittotasavalta valitti suoraan Bundesverwaltungsgerichtiin kyseisestä ratkaisusta.

C Käsiteltävinä oleville kahdelle asialle yhteiset seikat

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen käsiteltäväksi saatetut valitukset on hyväksyttävä, jos todetaan, että maastapoistamismääräyksen täytäntöönpanon lykkääminen sillä perusteella, että siirron toteuttaminen oli käytännössä mahdotonta Covid-19-pandemian vuoksi, kuuluu Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan, ja että sen vaikutuksesta kyseisen asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukainen siirron määräaika voi siten katketa.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdassa tosin edellytetään, että siinä tarkoitettu siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkääminen liittyy muutoksenhakuun, mutta kyseinen kohta voisi mahdollisesti tulla sovellettavaksi pääasioissa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, koska siirtopäätöstä koskeva muutoksenhaku on vireillä ja koska maasta poistamisen mahdottomuus voi Saksan lainsäädännön mukaisesti herättää epäilyjä kyseisen päätöksen laillisuudesta. Huomioon on kuitenkin otettava kyseisen asetuksen tavoitteet sekä asianomaisten henkilöiden ja kyseisen jäsenvaltion intressit, joiden välinen tasapaino on varmistettava nykyisessä pandemiatilanteessa.

26. Tässä tilanteessa Bundesverwaltungsgericht on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kuuluuko siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkääminen, joka voidaan peruuttaa ja josta viranomainen päättää tuomioistuimessa vireillä olevan muutoksenhakumenettelyn kuluessa ainoastaan siksi, että Covid-19-pandemian vuoksi siirtoja on tosiasiallisesti (tilapäisesti) mahdotonta toteuttaa, Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: aiheuttaako tällainen lykkäyspäätös Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaisen siirrolle asetetun määräajan katkeamisen?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: onko näin myös silloin, jos tuomioistuin oli ennen Covid-19-pandemian puhkeamista hylännyt kansainvälistä suojelua hakevan henkilön Dublin III -asetuksen 27 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla esittämän pyynnön lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa, kunnes hänen muutoksenhakunsa tulos on selvillä?”

IV Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

27. Asiassa C-245/21 ja asiassa C-248/21 esitetyt 26.1.2021 päivätyt ennakkoratkaisupyynnöt saapuivat unionin tuomioistuimen kirjaamoon 19.4.2021 ja 21.4.2021. Nämä kaksi asiaa yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 7.6.2021 antamalla päätöksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

28. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi unionin tuomioistuinta käsittelemään nämä ennakkoratkaisupyynnöt unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa nopeutetussa menettelyssä. Unionin tuomioistuimen presidentti päätti 7.6.2021 esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan hylätä kyseisen pyynnön.

29. Saksan ja Sveitsin hallitukset sekä Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia asetetussa määräajassa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti.

30. MA:n ja PB:n edustajat sekä Saksan hallituksen ja komission asiamiehet esittivät suullisia huomautuksia 9.3.2022 pidetyssä istunnossa.

V Oikeudellinen arviointi

A Alustavat huomautukset

1. Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ominaispiirteet

31. Turvapaikkaoikeus on keskeinen osa kansainvälistä oikeutta. Se tunnustettiin ensimmäisen kerran vuonna 1951 Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetussa pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa,[3] ja sen nojalla kotimaassaan vainotuksi tulleet henkilöt voivat saada kansainvälistä suojelua. Unionissa turvapaikkamenettelyt ovat tulleet yhdenmukaisemmiksi, kun vapaan liikkuvuuden alue avoimine sisärajoineen perustettiin. Tampereella 15. ja 16.10.1999 pidetyn huippukokouksen päätelmissä Eurooppa-neuvosto vahvisti, että unioni ja sen jäsenvaltiot pitävät turvapaikkaoikeuden ehdotonta kunnioittamista hyvin tärkeänä. Tavoitteeksi päätettiin asettaa pyrkiminen kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, varmistaen, ettei ketään palauteta vainottavaksi, ja näin ollen noudattaen palauttamiskiellon periaatetta. SEUT 78 artiklan 1 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 18 artikla osoittavat tämän sitoumuksen.

32. Euroopan yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä on tällä hetkellä sääntöjä useissa oikeudellisissa välineissä. Sitä kutsutaan Dublin-järjestelmäksi, sillä yleissopimus Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta[4] allekirjoitettiin 15.6.1990 Dublinissa, ja se perustuu siihen periaatteeseen, että vain yksi valtio on toimivaltainen käsittelemään turvapaikkahakemuksen ja tämä toimivalta on määritettävä objektiivisin perustein. Asetus (EY) N:o 343/2003 (Dublin II)[5] tuli voimaan Amsterdamin sopimuksen jälkeen, ja siinä vahvistettiin menettelyn ja siirron määräajat sekä

3 Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954) (jäljempänä Geneven yleissopimus).

4 EYVL 1997, C 254, s. 1.

5 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 (EUVL 2003, L 50, s. 1).

perheiden yhtenäisyyden säilyttämisen periaate. Dublin III -asetus hyväksyttiin Lissabonin sopimuksen perusteella, ja se tuli voimaan 19.7.2013; sillä lisättiin turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevalle jäsenvaltiolle [6] velvollisuus noudattaa siirron kohteena oleville henkilöille kuuluvia menettelyllisiä takeita. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn nopeus ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen takaaminen muutoksen hakemiseksi siirtopäätöksiin ovat Dublin-järjestelmän kaksi keskeistä periaatetta, jotka ovat merkityksellisiä nyt käsiteltävien asioiden tarkastelussa.

2. Ennakkoratkaisukysymysten merkitys pääasioiden ratkaisemisen kannalta

33. Kysymys siitä, voivatko jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa ja katkaista siirron määräajan, on tärkeä, koska unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön väliseen vuorovaikutukseen liittyy erityispiirteitä, jotka on käytävä lyhyesti läpi. Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaisesti siirron määräaika alkaa kulua siitä, kun toinen jäsenvaltio on suostunut vastaanottoa koskevaan pyyntöön. Jos hakija kuitenkin hakee muutosta siirtopäätökseen, kyseinen määräaika alkaa kulua vasta muutoksenhaun johdosta annetun lopullisen päätöksen tekemisestä, mikä viivästyttää siirron määräajan alkamista. Tämä edellyttää kuitenkin, että muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus Dublin III -asetuksen 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

34. Saksan oikeudessa turvapaikkalain 75 §:n 1 momentin mukaisella maastapoistamismääräystä koskevalla kumoamiskanteella ei ole lykkäävää vaikutusta. Asianomaiset henkilöt voivat kuitenkin tehdä viikon kuluessa lykkäävää vaikutusta koskevan hakemuksen kyseisen lain 34a §:n 2 momentin toisen kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla. Jollei hakemusta ole tehty tai se on hylätty, siirron määräaika alkaa kulua; tällainen tilanne on aiheuttanut hallintoviranomaisille hankaluuksia Covid-19-pandemian aikana erityisesti siirron määräaikojen noudattamisen osalta. Tällaisessa tilanteessa Saksan hallintoviranomaiset ovat käyttäneet määräajan katkaisemisen mahdollisuutta lykkäämällä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa hallintolainkäyttölain 80 §:n 4 momentin mukaisesti. Tästä herää kuitenkin kysymys, onko tällainen menettelytapa yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.

35. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kolme ennakkoratkaisukysymystä liittyvät erottamattomasti toisiinsa, sillä toinen ja kolmas kysymys on tarpeen tutkia vain, jos ensimmäiseen vastataan myöntävästi. Jotta kyseisten ennakkoratkaisukysymysten arviointi tapahtuisi jäsennellysti ja ymmärrettävällä tavalla, ehdotan, että ne käsitellään yhdessä ja niihin annetaan selkeä vastaus, jonka avulla kansallinen tuomioistuin voi ratkaista pääasiat. Nämä kysymykset koskevat lähinnä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten mahdollisuutta lykätä Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan perusteella siirtopäätöksen täytäntöönpanoa ja katkaista kyseisen asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa vahvistettu siirron määräaika.

36. Näiden kysymysten arviointi edellyttää, että ensin tuodaan esille edellä mainittujen säännösten välinen suhde [7] ja sitten tarkastellaan, onko siirron käytännön toteuttamisen mahdottomuus Covid-19-pandemian vuoksi hyväksyttävä peruste sille, että kansalliset

[6] Warin, C., "Le contentieux du règlement Dublin III", *Droit luxembourgeois et européen de l'asile*, Chaouche, F., Gerkrath, J., Silga, J., Sinnig, J. ,Warin, C. (toim.), Luxembourg, 2019, s. 118.

[7] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

viranomaiset soveltavat edellä mainittuja säännöksiä.[8] Tutkin viimeksi mainitun seikan perusteellisesti, koska se on käsiteltävien asioiden keskiössä, ja otan samalla huomioon kummankin pääasian erityispiirteet.[9]

B Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan välinen suhde

1. Asian kannalta merkityksellisten säännösten tulkinta oikeuskäytännön perusteella

37. Jotta jäsenvaltioiden hallintoviranomaisilla voitaisiin hyväksyä olevan mahdollisuus lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa ja siten katkaista siirron määräaika, on tarkasteltava asian kannalta merkityksellisten säännösten välistä suhdetta.

38. Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan mukaan ”jäsenvaltiot voivat säätää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat viran puolesta lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa”. Kyseisen asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”siirto pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon tapahtuu – – sen jälkeen kun asianomaiset jäsenvaltiot ovat päässeet asiasta yhteisymmärrykseen ja heti kun se on käytännössä mahdollista, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun toinen jäsenvaltio on suostunut pyyntöön ottaa asianomainen henkilö vastaan tai takaisin tai muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn johdosta annetun lopullisen päätöksen tekemisestä, jos sillä on lykkäävä vaikutus 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti”.

39. Kun edellä mainitut säännökset luetaan yhdessä, ensimmäinen hankaluus sen määrittämiseksi, mikä on kyseisten säännösten välinen suhde, johtuu siitä, että Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa viitataan kyseisen 27 artiklan 3 kohtaan eikä 4 kohtaan.

40. En kuitenkaan katso, että nimenomaisesti Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohtaan tehdyn viittauksen puuttuminen estäisi tulkinnan, jonka mukaan jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten pitäisi voida katkaista siirron määräaika asianomaisen siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisen johdosta. Minusta vaikuttaa päinvastoin siltä, että perustelut puoltavat sitä näkemystä, että Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se käsittää myös kansallisten viranomaisten kyseisen asetuksen 27 artiklan 4 kohdan perusteella määräämän lykkäyksen.

41. Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdan perusteella siirron täytäntöönpanon määräaika alkaa kulua vasta, kun siirron tulevasta toteuttamisesta on lähtökohtaisesti sovittu ja se on varmaa ja kun sovittavana ovat enää vain siirron yksityiskohtaiset järjestelyt. Näin ei kuitenkaan ole, jos siirtopäätöksen täytäntöönpanoa on lykätty, kunnes muutoksenhaku tai uudelleen käsittely on päättynyt.

42. Tältä osin on huomattava, ettei Dublin III -asetuksen 27 artiklan 3 kohdan nojalla tehtyä siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä ole *mitään objektiivista syytä erottaa* sen 27 artiklan 4 kohdan nojalla tehdystä lykkäämisestä. Täytäntöönpanon lykkääminen liittyy näissä molemmissa tapauksissa siihen, että siirtopäätökseen on haettu muutosta, ja asianomaisilla

[8] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

[9] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 75 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

jäsenvaltioilla on samat siirron käytännön järjestämiseen liittyvät hankaluudet. Niillä olisi näin ollen oltava molemmissa tapauksissa sama kuuden kuukauden määräaika, jonka ne voivat hyödyntää täysimittaisesti sopiakseen siirron toteutuksen teknisistä yksityiskohdista.

43. Lisäksi on huomattava, että määräaikaan sovellettavan, Dublin III -asetuksen 28 artiklan 3 kohdan kolmanteen alakohtaan sisältyvän säännöksen osalta unionin tuomioistuin on jo todennut, että vaikka kyseisessä säännöksessä viitataan määräajan kulumisen alkamisen osalta vain kyseisen asetuksen 27 artiklan 3 kohtaan eikä 4 kohtaan, kyseinen määräaika alkaa kulua vasta, kun muutoksenhaulla tai uudelleen käsittelyllä ei ole enää lykkäävää vaikutusta, jollei asianomainen henkilö ole erityisesti hakenut siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä, kuten kyseisen asetuksen 27 artiklan 4 kohdan tapauksessa.[10]

44. Unionin tuomioistuin on myös korostanut saman asetuksen 28 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan ja 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan *sanamuotojen samankaltaisuutta*. Se on todennut tältä osin, että kyseisen säännöksen tulkinta siten, että siirron toteuttamisen määräaika olisi laskettava siitä, kun vastaanotto- tai takaisinottopyyntöön suostutaan, vaikka toimivaltainen viranomainen olisi käyttänyt Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan mukaista mahdollisuutta, estäisi käytännössä suurelta osin kyseisen säännöksen tehokkaan vaikutuksen. Sitä ei nimittäin voitaisi käyttää ilman riskiä siitä, että siirron toteuttaminen kyseisessä asetuksessa säädetyissä määräajoissa estyy.[11]

45. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu määräaika voi alkaa kulua, jos kyseisen asetuksen 27 artiklan 4 kohdan mukaisesti tehty hallintopäätös lykkää siirtopäätöksen täytäntöönpanoa, kunnes asianomaisen henkilön tekemän muutoksenhaun tulos on selvillä.

2. Välipäätelmä

46. Edellä esitetyn perusteella jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset voivat lähtökohtaisesti lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa ja siten katkaista siirron määräajan.

C Kansallisten hallintoviranomaisten mahdollisuus lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa ja siten katkaista siirron määräaika sillä perusteella, että siirtäminen on käytännössä mahdotonta pandemian vuoksi

47. Kuten alustavissa huomautuksissani tuodaan esille, käsiteltävien asioiden keskiössä on kysymys siitä, onko jäsenvaltioiden hallintoviranomaisilla tällainen mahdollisuus siitä syystä, etteivät ne voi toteuttaa siirtoa käytännössä Covid-19-pandemian vuoksi.

48. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on selvitettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuja tulkintamenetelmiä käyttäen, kuuluuko Saksan viranomaisten pääasioissa toteuttaman kaltainen toimenpide Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan.

[10] Tuomio 13.9.2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, 63–73 kohta).

[11] Tuomio 13.9.2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, 70 ja 71 kohta).

1. Oikeuskäytännössä vahvistettujen tulkintamenetelmien soveltaminen

49. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen edellyttää, että kun unionin oikeuden säännös ei sisällä viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen tietyn käsitteen osalta, sitä on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti, ja tässä tulkinnassa on otettava huomioon paitsi kyseessä olevan säännöksen sanamuoto myös sen asiayhteys ja säännöstöllä, johon tämä säännös sisältyy, tavoiteltu päämäärä. [12]

a) Sanamuodon mukainen tulkinta

50. Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan sanamuodon perusteella kyseinen säännös koskee hallintopäätöksiä, jotka on annettu asianomaisen henkilön tekemän muutoksenhaun johdosta. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat näet viran puolesta ”lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa *kunnes* muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä”. [13] Kyseisen säännöksen sanamuotokin edellyttää siis selkeästi, että *asianomaisen henkilön tekemän muutoksenhaun ja viranomaisten tekemän lykkäyspäätöksen välillä on yhteys*.

51. Toisin kuin Saksan hallitus väittää huomautuksissaan, tämä yhteys ei rajoitu pelkkään ajalliseen vastaavuuteen. Eri kielitoisintojen tarkastelun perusteella Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohtaa voidaan tulkita siten, että lykkäyspäätös on tehtävä turvapaikanhakijan *oikeudellisen aseman suojaamiseksi* koko muutoksenhakua tai uudelleen käsittelyä koskevan menettelyn ajan. [14] Muut tulkintamenetelmät vahvistavat tämän päätelmän.

b) Systemaattinen tulkinta

52. Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan asema asetuksen systematiikassa vahvistaa, että kyseisellä säännöksellä voidaan tarkoittaa ainoastaan täytäntöönpanon lykkäämisestä tehtyjä hallintopäätöksiä, jotka *liittyvät* asianomaisen henkilön käyttämään *oikeussuojakeinoon*. Kuten kyseisen asetuksen 27 artiklan otsikosta (”Oikeussuojakeinot”) ja artiklan 1 kohdasta nimittäin ilmenee, kyseinen artikla koskee asianomaisen henkilön käyttämiä oikeussuojakeinoja. Näin ollen kyseisen asetuksen 27 artiklan 4 kohdassa *voidaan tarkoittaa vain tällaisen oikeussuojakeinon yhteydessä tehtyjä hallintopäätöksiä*.

53. Kyseisen säännöksen sijainti Dublin III -asetuksen rakenteessa puoltaa laajassa merkityksessään niin ikään tällaisen yhteyden välttämättömyyttä. Erityisesti se, että kyseinen säännös kuuluu IV jaksoon (”Menettelylliset takeet”), antaa mahdollisuuden korostaa kyseisen asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa ilmaistua lainsäädännöllistä tavoitetta varmistaa asianomaisten henkilöiden oikeuksien tehokas suojelu ottamalla erityisesti

[12] Tuomio 19.3.2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, 55 kohta).

[13] Kursivointi tässä.

[14] Ks. espanjankielinen toisinto (”para suspender – – hasta la resolución del recurso o revisión”), tanskankielinen toisinto (”udsætte – – indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger”), saksankielinen toisinto (”um – – bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen”), vironkielinen toisinto (”kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni”), englanninkielinen toisinto (”to suspend – – pending the outcome of the appeal or review”), italiankielinen toisinto (”sospendere – – in attesa dell’esito del ricorso o della revisione”), hollanninkielinen toisinto (”– – op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar”) ja portugalinkielinen toisinto (”suspender – enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão”).

perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti käyttöön oikeudelliset takeet ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, kun kyseessä ovat päätökset siirtämisestä käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

c) Teleologinen tulkinta

1) Tehokkaan oikeussuojan varmistamisen tavoite

54. Teleologisen tulkinnan perusteella on muistettava, että myös unionin tuomioistuin on korostanut asianomaisen henkilön tuomioistuimelle esittämän, siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan hakemuksen tärkeyttä Dublin III -asetuksen 27 artiklan 3–6 kohdan soveltamisen yhteydessä. Unionin tuomioistuin on nimittäin todennut oikeuskäytännössään, että unionin lainsäätäjä on päättänyt ottaa turvapaikanhakijat mukaan tähän menettelyyn velvoittamalla jäsenvaltiot varmistamaan heille oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon menettelyn päätteeksi mahdollisesti tehtävää siirtopäätöstä vastaan.[15]

55. Tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa esitetyistä syistä olen vakuuttunut siitä, että Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan nojalla jäsenvaltion hallintoviranomaisella olevaa mahdollisuutta päättää viran puolesta siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä *ei voida erottaa sen tehtävästä varmistaa* asianomaiselle henkilölle *tehokas oikeussuoja*.

56. Katson siis, että Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan liian laaja tulkinta, jonka perusteella jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset voisivat lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa riippumatta siitä, onko asianomainen henkilö hakenut muutosta, johtaisi väistämättä siihen, että viranomaiset voisivat mistä tahansa syystä poiketa asianomaisen henkilön siirtämisestä käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon, ilman että tämä vaikuttaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn liittyvän vastuun siirtymiseen jäsenvaltioiden välillä.

57. Minusta vaikuttaa siltä, että tällainen tilanne olisi nimenomaisesti vastoin Dublin III -asetuksen tavoitetta ottaa käyttöön menetelmä, jolla käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio voidaan määrittää nopeasti vaarantamatta kyseisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa mainittua turvapaikkahakemusten nopeaa käsittelyä koskevaa tavoitetta. Turvapaikanhakija jäisi nimittäin jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten hyväntahtoisuuden varaan, ja nämä viranomaiset voisivat venyttää odotusaikaa, vaikka kyseinen aika voitaisiin käyttää tehokkaammin turvapaikkahakemuksen käsittelyyn.

58. Lisäksi vaikuttaa siltä, että siirron toteuttamiselle asetetun kuuden kuukauden määräajan jatkaminen *voidaan perustella ainoastaan sillä, että on asianomaisen henkilön edun mukaista, että oikeusviranomainen selkiyttää siirtopäätöksen laillisuutta*, eikä sillä, että päätöksen lykkääminen on jollain tavalla hallintoviranomaisten edun mukaista. On nimittäin huomautettava, että unionin tuomioistuin on todennut useaan otteeseen, että ”unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut asettaa turvapaikkahakemusten käsittelyn nopeutta turvapaikanhakijoiden oikeussuojan edelle”.[16] Tämän perusteella unionin tuomioistuimen tarkoituksena ei ole ollut missään vaiheessa antaa jäsenvaltioiden hallintoviranomaisille rajatonta harkintavaltaa niiden käyttäessä toimivaltaansa. Tämä pätee erityisesti Dublin III -asetuksen

[15] Tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 50–52 kohta).

[16] Tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 57 kohta).

27 artiklan 4 kohdassa annettuun mahdollisuuteen, sillä – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin itsekin toteaa – kyseisessä kohdassa vahvistetaan tietyt rajat kansallisella lainsäädännöllä annetulle laajalle toimivallalle.

59. Katson siis, että kyseisen säännöksen tulkitseminen siten, että kansalliset hallintoviranomaiset voisivat katkaista mielensä mukaan siirron määräajan minkä tahansa niiden toiminnassa ilmenevän käytännön hankaluuden vuoksi, ei ole yhteensopivaa Dublin III -asetuksella käyttöön otetun järjestelmän kanssa.

2) Velvollisuus kantaa se riski, että siirron toteuttaminen voi olla käytännössä mahdotonta

60. Tässä yhteydessä on muistettava, että unionin lainsäätäjä on jo antanut lainsäädäntöä vastaavan kaltaisista tilanteista tai tällaisia tilanteita on käsitelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä: niissä on todettu nimenomaisesti, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä koskevan vastuun on siirryttävä pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle. Nyt tehtävää arviointia varten on mielestäni aiheellista ottaa esille kaksi tilannetta, joissa turvapaikanhakijan siirron käytännön toteutuksen mahdottomuudesta seuraa juuri tällainen vastuun siirtyminen.

61. Ensimmäinen tilanne on kyseessä Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä vastaavasta jäsenvaltiosta tulee hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jos siirtäminen on mahdotonta sen vuoksi, että ”turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa [on] *systeemisiä puutteita*, jotka saattavat johtaa – – epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun” hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi alun perin nimetyssä jäsenvaltiossa, eikä mitään toista jäsenvaltiota voida nimetä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi valtioksi. Tältä osin on tuotava esille, että kyseisellä säännöksellä on kodifioitu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, sellaisena kuin se ilmenee tuomiosta N. S. ym.[17]

62. Toisaalta minun on tuotava esille, että unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa C. K. ym., että siinä tapauksessa, että asianomaisen turvapaikanhakijan *terveydentila* estää pyynnön esittänyttä jäsenvaltiota ryhtymästä hänen siirtoonsa ennen Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan päättymistä, hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio vapautuu velvollisuudestaan ottaa asianomainen turvapaikanhakija vastaan ja tämä velvollisuus siirtyy näin ensin mainitulle jäsenvaltiolle kyseisen artiklan 2 kohdan mukaisesti.[18]

63. Nämä esimerkit osoittavat, että unionin lainsäätäjällä on ollut selkeästi tarkoitus velvoittaa pyynnön esittänyt jäsenvaltio *kantamaan se riski, että* turvapaikanhakijan *siirtäminen* kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä lähtökohtaisesti vastuussa olevaan

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

18 Tuomio 16.2.2017 (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 89 kohta).

jäsenvaltioon *voi olla käytännössä mahdotonta*.[19] Kuten tässä ratkaisuehdotuksessa on jo tuotu esille,[20] tämäntyyppisen riskin ei pitäisi haitata asianomaisen henkilön oikeutta saada turvapaikkahakemuksensa käsiteltyä riittävän nopeasti.

64. Edellä esitetyn vastaista olisi se, että pyynnön esittänyt jäsenvaltio voisi katkaista määräajan todennäköisesti määrittämättömäksi ajaksi (sine die) pienimmänkin siirtopäätöksen täytäntöönpanossa ilmenevän hankaluuden vuoksi. Unionin lainsäätäjän tarjoama ratkaisu riskien jakamiseen Dublin III -asetuksella käyttöön otetun järjestelmän hallinnoinnissa sivuutettaisiin, jos jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus jättää noudattamatta velvoitteitaan estämällä kyseisen asetuksen 29 artiklan 2 kohdan mukainen vastuun siirtyminen.

65. Edellä esitetyt seikat pätevät sitäkin suuremmalla syyllä pääasioissa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa eli maailmanlaajuisessa pandemiassa, joka on ylivoimainen este eli force majeure eikä johdu siten sen enempää turvapaikanhakijasta kuin siitä jäsenvaltiosta, joka on lähtökohtaisesti vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Edellä esitetyn perusteella Dublin III -asetuksella käyttöön otetussa järjestelmässä edellytetään, että turvapaikanhakijalle maastapoistamismääräyksen antaneen jäsenvaltion on kannettava se riski, että kyseinen siirtäminen voi olla käytännössä mahdotonta.

66. Tämä tilanne ei nimittäin poikkea mitenkään merkittävästi muista tilanteista, joissa katsotaan olevan kyse ylivoimaisesta esteestä ja joissa tällainen siirtomenettely voi epäonnistua esimerkiksi, jos asianomainen henkilö sairastuu, siirtolennolla käytettävään lentokoneeseen tulee odottamaton tekninen vika tai äkillinen muutos säässä estää kuljettamisen.[21] Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti näitä tilanteita, jotka ovat suurelta osin toisiinsa rinnastettavissa, ei pitäisi kohdella eri tavoin.[22]

67. Lisäksi on nähdäkseni tarpeen kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että komissio myöntää turvapaikka- ja palauttamismenettelyä koskevien asiaankuuluvien EU-säännösten täytäntöönpanosta sekä uudelleensijoittamisesta Covid-19-pandemian vuoksi annetuissa ohjeissa[23] nimenomaisesti jäsenvaltioiden kohtaavan tässä yhteydessä vaikeuksia. Tästä huolimatta on kuitenkin huomautettava, että komissio korostaa tarvetta ”[*aloittaa] siirrot uudelleen niin pian kuin se on käytännössä mahdollista* kehittyvät olosuhteet huomioon ottaen” (kursivointi tässä).

68. Edellä mainittuun asiakirjaan sisältyvä komission toteamus, jonka mukaan on niin, että ”jos siirtoa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon ei toteuteta sovellettavassa määräajassa, *vastuu siirtyy siirtoa pyytäneelle jäsenvaltiolle* [Dublin III -asetuksen] 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti”, on nähdäkseni erityisen merkityksellinen käsiteltäviä asioita tutkittaessa. Kyseinen toteamus on näet luettava yhdessä sen samaan kappaleeseen sisältyvän arvioinnin kanssa, jonka mukaan ”*asetuksen säännöksissä ei sallita*

[19] Werdermann, D., ”Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF”, *Legal Tribune Online*, 9.4.2020. Kyseisen kirjoittajan mukaan määräajan jatkamiseen johtavista siirron käytännön mahdottomuuden perusteista on säädetty tyhjentävästi Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa. Tarkalleen ottaen nämä perusteet ovat turvapaikanhakijan vangitseminen ja viranomaisia pakeneminen. Kaikissa muissa tapauksissa jäsenvaltio, joka ei pysty noudattamaan määräaikaa, kantaa riskin siitä, että siirtäminen voi olla käytännössä mahdotonta, ja turvapaikanhakijan oikeus saada suojelua koskeva hakemuksensa käsiteltyä nopeasti on etusijalla.

[20] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 57 kohta.

[21] Petterson, P., ”Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nro 7, 2020, s. 232. Kyseisen kirjoittajan mukaan kyse on ylivoimaisesta esteestä silloin, kun jäsenvaltio ei voi ottaa vastaan henkilöitä pandemian takia.

[22] Tuomio 15.4.2010, Gualtieri v. komissio (C-485/08 P, EU:C:2010:188, 70 kohta).

[23] Komission tiedonanto – Koronavirustauti: ohjeet turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä koskevien asiaankuuluvien EU-säännösten täytäntöönpanosta sekä uudelleensijoittamisesta (2020/C 126/02) (EUVL 2020, C 126, s. 12).

poikkeamista tästä säännöstä tilanteessa, jonka esimerkiksi koronaviruspandemia on aiheuttanut" (kursivointi tässä). Tämä arviointi on mielestäni asianmukainen ja vahvistaa lisäksi tässä ratkaisuehdotuksessa esitetyn tulkinnan. [24]

3) Oikeusvarmuus Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän hallinnoinnissa

69. Tässä yhteydessä on mielestäni aiheellista ottaa esille vielä kaksi unionin lainsäätäjän sääntelemää tilannetta, joissa siirtäminen on tilapäisesti käytännössä mahdotonta ja joiden osalta Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa säädetään määrittämättömäksi ajaksi tapahtuvan määräajan katkeamisen sijaan siirron määräajan jatkamisesta enintään vuoteen, jos siirtoa ei ole voitu suorittaa asianomaisen henkilön vangitsemisen vuoksi, tai enintään 18 kuukauteen, jos asianomainen henkilö on paennut viranomaisia. Nämä esimerkit osoittava, että unionin lainsäätäjän tavoitteena on *vahvistaa selkeät määräajat oikeusvarmuuden takaamiseksi* siten, että Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän menettelyt ovat riittävällä tavalla ennakoitavissa kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

70. Kyseiset tilanteet, joista on annettu erityissäännöksiä, vahvistavat sen toteamuksen, että unionin lainsäätäjän suorittaman arvioinnin perusteella nopeutta koskevasta tavoitteesta voidaan poiketa vain poikkeustapauksessa ja tietyistä hyväksyttävinä pidetyistä syistä. Näihin syihin kuuluu turvapaikanhakijasta johtuva käyttäytyminen (vangitseminen ja pakeneminen). Näihin syihin kuuluu myös tarve *taata* turvapaikanhakijalle *tehokas oikeussuoja*, kuten ilmenee yhtäältä Dublin III -asetuksen 27 artiklan 3 ja 4 kohdan ja toisaalta 29 artiklan 1 kohdan välisestä suhteesta. Toisin sanoen nopeutta koskevan tavoitteen on väistyttävä muiden lainsäätäjän suojaamien intressien edessä. Sen sijaan olosuhteissa, jotka eivät johdu hakijasta eivätkä liity hakijan oikeussuojaan, on pikemmin pyynnön esittäneen jäsenvaltion kannettava se riski, että siirrosta voi tulla mahdotonta tai ainakin sen järjestämisestä hankalaa. [25]

71. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemys, jonka mukaan kyseessä on "suunnittelematon lainaukko", joka johtaa Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan analogiseen soveltamiseen ja siihen, että saman asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa siirtämiselle säädetty määräaika katkeaa, vaikuttaa mielestäni näin ollen perusteettomalta. Tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa esille otetut esimerkit puoltavat päinvastoin tulkintaa, jonka mukaan *vastuu siirtyy pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle, jos siirtoa ei toteuteta kuuden kuukauden määräajan kuluessa*, kyseisen asetuksen 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

72. Yhdyn näin ollen niihin epäilyihin, joita Sveitsin hallitus esittää Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan soveltamisalan tulkitsemisesta liian laajasti. Katson erityisesti, että jos jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten annetaan lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa toistaiseksi (saksaksi "bis auf Weiteres") eli ainakin nyt määrittämättömäksi ajaksi aiheutetaan *haittaa oikeusvarmuudelle*, koska Dublin-järjestelmään kuuluvat valtiot eivät pystyisi enää luottamaan säädettyihin määräaikoihin.

[24] Neumann, C., "Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nro 9, 2020, s. 319. Kyseisen kirjoittajan mukaan yleistä terveyttä uhkaavalla tilanteella ei voida oikeuttaa Dublin III -asetuksessa säädettyjen kaltaisten siirron määräaikojen kulumisen katkeamista. Kirjoittaja vastustaa myös analogiaan perustuvaa soveltamista sillä perusteella, että hänen mukaansa kyse ei ole lainaukosta. Hän tulkitsee komission ohjeita siten, ettei edellä mainittuja määräaikoja ole jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan niin, että jäsenvaltiot voisivat päättää niistä mielensä mukaan.

[25] Ks. vastaavasti Lehnert, M., ja Werdermann, D., "Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, nide 39, nro 18, 2020, s. 1310.

73. Epävarmuutta aiheutuisi myös siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ehdottaman kaltaisen tulkinnan yhteydessä Dublin-järjestelmään kuuluvat valtiot voisivat vastedes vedota siirron tosiasiallisiin esteisiin, joiden vaikutuksesta siirron määräaika katkeaisi joka kerta ja alkaisi kulua uudelleen vasta, kun siirron toteuttaminen olisi jälleen mahdollista. Pelkona on kuitenkin, että tällainen tulkinta johtaisi merkittäviin toimivaltaongelmiin asianomaisten jäsenvaltioiden välillä. Näin Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän moitteeton toiminta *vaarantuisi huomattavasti*.

2. Välipäätelmä

74. Edellä esitetyistä syistä katson, että Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että se kattaa jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten tekemät lykkäyspäätökset, jotka perustuvat siihen, että *asianomaisen henkilön käyttämän oikeussuojakeinon yhteydessä on noussut esille epäilyksiä siirtopäätöksen laillisuudesta*. Kyseinen säännös ei sen sijaan koske kansallisten hallintoviranomaisten päätöksiä, jotka perustuvat muihin syihin, erityisesti kyseisten viranomaisten edun mukaiseen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämiseen, jotta vältetään vastuun siirtyminen pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle.

D Pääasioiden kantajia koskevien siirtopäätösten täytäntöönpanon lykkäämisestä määränneiden Saksan hallintoviranomaisten esittämät perusteet

1. Väitetty toteutuksen käytännön mahdottomuus, joka voi tehdä siirtopäätöksestä lainvastaisen

75. Seuraavaksi on tarkasteltava kysymystä siitä, onko turvapaikanhakijan siirtämisen väitetty käytännön mahdottomuus Covid-19-pandemian vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvaamissa olosuhteissa hyväksyttävä peruste, jonka nojalla kansalliset viranomaiset voivat vedota kyseisiin säännöksiin. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää sen tutkimista, kuuluvatko Saksan hallintoviranomaisten pääasioissa tekemät päätöksen Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan, sellaisena kuin se määritellään edellä tämän ratkaisuehdotuksen 74 kohdassa.

76. Kuten edellisissä kohdissa on selitetty, Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan soveltamisalan laajuutta tutkittaessa on ehdottomasti selvitettävä, onko asianomaisen henkilön käyttämän *oikeussuojakeinon yhteydessä noussut esille* siirtopäätöksen laillisuuteen liittyviä epäilyjä, jotka johtuvat siirron käytännön toteutuksen mahdottomuudesta Covid-19-pandemian vuoksi.

77. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan Saksan viranomaisten määräämä täytäntöönpanon lykkäys liittyy oikeussuojaan, kun kyseessä on siirron tilapäinen mahdottomuus, sillä maasta poistamisesta voidaan määrätä vasta silloin, kun sen todetaan olevan toteutettavissa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että Saksan lainsäädännön mukaisesti maastapoistamismääräyksen laillisuus on epävarmaa, jollei maasta poistaminen ole mahdollista. Tämä perustelu voidaan ymmärtää siten, että virasto on pyrkinyt kyseisellä lykkäämisellä *välttämään sen, että joutuisi panemaan täytäntöön lainvastaisen hallintopäätöksen*.

78. Pääasioiden taustojen tarkastelun perusteella ajattelen kuitenkin, että Saksan hallintoviranomaiset ovat todellisuudessa saattaneet päättää lykätä pääasioiden kantajien siirron täytäntöönpanoa perustein, joita ei tarkoiteta Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdassa. Osa seikoista viittaa nimittäin siihen, että hallintoviranomaiset ovat hyväksyneet toimenpiteen, joka ei kuulu kyseisen säännöksen asialliseen soveltamisalaan. Esitän ensin näkemykseni arvioinnissa, jolla pyrin määrittämään *rajat, jotka unionin oikeus asettaa jäsenvaltioiden liikkumavaralle kyseistä säännöstä sovellettaessa*. Sitten tuon esille tekijät, jotka herättävät mielestäni epäilyjä kyseisen säännöksen asianmukaisesta soveltamisesta.

2. Vaatimus kansallisessa hallintotuomioistuimessa vireillä olevasta muutoksenhausta tai uudelleen käsittelyä koskevasta hakemuksesta

79. Aluksi on tuotava esille, että Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdassa säädetään yksiselitteisesti, että ”toimivaltaiset viranomaiset voivat viran puolesta lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa *kunnes muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä*” (kursivointi tässä). Kuten tässä ratkaisuehdotuksessa on jo tuotu esille,[26] kyseisen säännöksen perusteella kansalliset hallintoviranomaiset voivat ottaa huomioon sen tavoitteen, että turvapaikanhakijalle on taattava tehokas oikeussuoja.

80. Tältä osin on huomautettava, että kuten ensinnäkin kyseisessä säännöksessä käytetystä terminologiasta ja toiseksi sen lukemisesta yhdessä saman artiklan 1 kohdan kanssa (”tuomioistuimessa”) ilmenee, hallintoviranomaiset eivät voi itse ratkaista tällaista muutoksenhakua tai uudelleen käsittelyä koskevaa hakemusta, vaan sen voi tehdä vain toimivaltainen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi riita on saatettu. Toisin sanoen hallintoviranomaiset voivat määrätä *lykkäyksestä* viran puolesta, mutta ne eivät voi harjoittaa *tuomioistuinvalvontaa*, jonka takia tällainen toimenpide toteutetaan.

81. Sitä, että kansalliset hallintoviranomaiset lykkäävät siirtopäätöksen täytäntöönpanoa, vaikkei minkäänlaista riitaa ole vireillä tuomioistuimessa, ei voida siis pitää edellä mainitun oikeusperustan alaan kuuluvana toimenpiteenä, koska lykkäämistä ei tehdä siihen asti, ”kunnes muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä”. Näin ollen siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkääminen ei voi katkaista Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaista siirron määräaikaa. Sama pätee myös lykkäyspäätökseen, joka tehdään myöhemmin eli sen jälkeen, kun toimivaltainen tuomioistuin on antanut lopullisen tuomion.

82. Saksan hallitus vakuutti vastatessaan istunnossa esitettyyn kysymykseen asianomaisen viraston hallinnollisen käytännön laajuudesta, ettei turvapaikanhakijoihin liittyvien päätösten täytäntöönpanoa ollut lykätty kaikkien turvapaikanhakijoiden osalta vaan *ainoastaan niiden osalta, jotka olivat nostaneet kanteen kansallisissa hallintotuomioistuimissa*. Tämä on myös pääasioiden kantajien tilanne. Arvioinnin tässä vaiheessa on näin ollen todettava, että yksi Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan soveltamisen olennaisista edellytyksistä eli muutoksenhaun vireilläolo täyttyy käsiteltävässä asiassa.

[26] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohta.

3. Siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkääminen ”toistaiseksi” ylittää unionin oikeudessa asetetut rajat

83. Vaikka Dublin III -asetus on suoraan sovellettavissa jäsenvaltioissa, monet sen säännöksistä edellyttävät kuitenkin kansallisen lainsäädännön soveltamista, jotta niiden täytäntöönpano olisi tehokasta. Tämä koskee erityisesti kansallisia menettelysääntöjä, joita on tulkittava unionin oikeuden sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti. Kuten tässä ratkaisuehdotuksessa esitetystä tulkinnasta ilmenee,[27] Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohta edellyttää, että tuomioistuimelle esitetyn siirtopäätöstä koskevan muutoksenhaun ja hallintoviranomaisten myöntämän lykkäävän vaikutuksen välillä on erottamaton yhteys. Ilmaus ”*kunnes* muutoksenhaun – – *tulos on selvillä*” (kursivointi tässä) viittaa siihen, että siirtopäätöksen täytäntöönpanoa koskevan lykkäyspäätöksen *on oltava voimassa meneillään olevan tuomioistuinmenettelyn päättymiseen asti*.

84. Tältä osin on huomautettava, että virasto lykkäsi maastapoistamismääräysten täytäntöönpanoa ”toistaiseksi” hallintolainkäyttölain 80 §:n 4 momentin mukaisesti. Tämän perusteella voidaan ennakoida, että kyseinen siirtopäätös pannaan täytäntöön heti, kun virasto katsoo sen sopivaksi. Ilmaus ”toistaiseksi” antaa semanttisesta näkökulmasta *laajan harkintavallan*, joka ylittää mielestäni selvästi sen harkintavallan, joka annetaan kansallisille hallintoviranomaisille Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdassa.

85. Toisin kuin kyseisessä säännöksessä säädetään, hallintolainkäyttölain 80 §:n 4 momentin mukainen lykkääminen ei näet edellytä lainkaan muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyä koskevan hakemuksen tekemistä tuomioistuimelle. Lisäksi ilmaus ”toistaiseksi” viittaa siihen, ettei hallintotoimen täytäntöönpanon lykkääminen rajoita myöhempää päätöstä, *joka jätetään yksin hallintoviranomaisten harkittavaksi*.[28]

86. Tarkempien tietojen puuttuessa voidaan loogisesti olettaa, että kyseinen harkintavalta, johon hallintoviranomaiset vetoavat käsiteltävässä asiassa, sisältää jopa mahdollisuuden *määrittää lykkäyksen kesto*, kun taas Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdassa annetaan mahdollisuus lykkäämisen vain siihen saakka, kunnes ”muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn *tulos on selvillä*” (kursivointi tässä), eli *riidan käsittelyn ajaksi*, millä varmistetaan näin, ettei turvapaikanhakijaa kuljeteta rajalle ennen kuin tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, on lausunut siirtopäätöksen laillisuudesta. Unionin lainsäätäjän kansallisille hallintoviranomaisille antama harkintavalta koskee siis *tiettyä tavoitetta*, ja se on lähtökohtaisesti *ajallisesti rajallinen*. Nämä seikat saavat minut vakuuttuneeksi siitä, että viraston noudattama menettelytapa poikkeaa perustavalla tavalla unionin oikeudessa vahvistetusta normatiivisesta kehyksestä.

87. On siis mahdollista, että siirtopäätösten täytäntöönpanon lykkääminen perustuu hallintoviranomaisten omiin etuihin ja erityisesti niiden *intressiin estää vastuun siirtyminen* pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle eli käsiteltävissä asioissa Saksan liittotasavallalle Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaisesti siitä syystä, että kyseisen jäsenvaltion

[27] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 47–74 kohta.

[28] Neumann, C., ”Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nro 9, 2020, s. 318. Kyseisen kirjoittajan mukaan siirtopäätöksen laillisuudesta voi herätä epäilyjä pandemiatilanteessa. Hän katsoo kuitenkin, että lykkäämällä täytäntöönpanoa hallintolainkäyttölain 80 §:n 4 momentin perusteella ei pyritä todellisuudessa takaamaan tuomioistuinvalvontaa, vaan sillä annetaan pikemmin hallintoviranomaisille mahdollisuus ryhtyä toteuttamaan siirrot uudelleen sen jälkeen, kun täytäntöönpanon lykkäämisestä tehty päätös on peruutettu, heti kun pandemiaan liittyvät käytännön hankaluudet ovat poistuneet.

hallintoviranomaisten on hankalaa toteuttaa siirtoja ajallaan pandemian aikana.[29] Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan katkeaminen olisi antanut hallintoviranomaisille lisäaikaa siirtojen toteuttamiseen.

88. Tämä hypoteesi saa nähdäkseni ainakin osittain tukea niistä selvityksistä, jotka pääasioiden kantajat antoivat istunnossa viitatessaan Saksan viranomaisia haittaaviin organisaatiohaasteisiin. Dublin IIII -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan soveltaminen tämäntyyppisten seikkojen perusteella olisi kuitenkin vastoin kyseisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa mainittua turvapaikkahakemuksen käsittelyn nopeutta koskevaa tavoitetta.[30] Siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkääminen *määrittämättömäksi ajaksi* pidentäisi nimittäin tarpeettomasti asianomaisen henkilön odotusaikaa, vaikka kyseinen aika voitaisiin käyttää hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelyyn.

89. Kuten komissio on korostanut perustellusti istunnossa, lienee mahdotonta hyväksyä sitä, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö joutuu kestämään epäselvää oikeustilaa pitkän aikaa. Lisäksi on otettava huomioon, että koska Covid-19-pandemian kaltaisen maailmanlaajuisen pandemian päättymistä ei voida ennustaa riittävällä varmuudella, viraston noudattama menettelytapa johtaa käytännössä lykkäämiseen määrittämättömäksi ajaksi, minkä seurauksena Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä voi halvaantua. On ilmeistä, ettei tällainen lopputulos ole missään nimessä toivottavaa. Tällainen menettelytapa haittaa oikeusvarmuutta ja vaarantaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän moitteettoman toiminnan.[31]

4. Siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisen päätavoitteena ei voi olla pyynnön esittäneen jäsenvaltion vastuun välttäminen

90. Kun tarkastellaan nimenomaisesti niitä konkreettisia syitä, joiden vuoksi virasto määräsi siirtopäätösten täytäntöönpanon lykkäämisestä, huomautan, että Saksan hallituksen ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät perustelut, joissa tuodaan esille, että *siirron toteuttavan jäsenvaltion etu menee turvapaikanhakijan edun edelle*, on tiettyyn pisteeseen asti ristiriidassa sen päättelyn kanssa, jonka kyseinen hallitus niin ikään esittää ja jonka mukaan edellä mainittu lykkäyspäätös on tehty turvapaikanhakijan tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi. Tämä perustelujen epäjohdonmukaisuus herättää epäilyjä viraston käyttämän menettelytavan todellisista syistä.

91. Lisäksi on huomautettava, että ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee viraston päättäneen siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä vasta sen jälkeen, kun saksalainen tuomioistuin oli hylännyt kantajien hakemuksen, jossa pyydettiin hyväksymään kantajien kanteelle lykkäävä vaikutus. Toimivaltainen tuomioistuin oli siten jo lausunut aikaisemmin kielteisesti tarpeesta myöntää pääasioiden kantajille väliaikainen oikeussuoja. Näin ollen voidaan loogisesti olettaa, että *kyseinen tuomioistuimen päätös perustui hyvin toisenlaisiin syihin kuin päätös*, jonka hallintoviranomaiset tekivät myöhemmin eli pandemian aikana.

[29] Petterson, P., ”Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nro 7, 2020, s. 232. Kyseisen kirjoittajan mukaan jäsenvaltion hallintoviranomainen ei voi katkaista siirron määräaikaa mielensä mukaan. Kyseinen määräaika on välttämätön Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan edellytysten täyttämiseksi eli turvapaikanhakijan oikeussuojan varmistamiseksi. Lykkääminen, jonka tarkoituksena on pelkästään katkaista kyseinen määräaika, on pikemmin oikeuden väärinkäyttöä. Kirjoittajan näkemyksen mukaan viraston noudattaman menettelytavan tavoitteena ei ole oikeussuojan takaaminen.

[30] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 57 kohta.

[31] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 69 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

92. Minusta vaikuttaa siis siltä, *ettei* virasto tehnyt päätöstä lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa *tarkoituksenaan odottaa tuomioistuinmenettelyn tuloksen selviämistä*, kuten Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdassa edellytetään, vaan se teki päätöksen muiden kuin kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen seikkojen perusteella eli estääkseen vastuun siirtymisen Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuimessa käsiteltävän riita-asian mahdollinen vireilläolo olisi ollut vain *sattumanvarainen seikka*.[32] Tästä näkökulmasta tarkasteltuna Saksan hallituksen esittämä väite, jonka mukaan Saksan hallintoviranomaiset olivat lopulta ”hyväksyneet pääasioiden kantajien oikeussuojaa koskevan vaatimuksen”, ei vakuuta minua.

93. Näissä olosuhteissa on selvitettävä, eikö olisi ollut asianmukaisempaa, kun siirron toteuttaminen oli käytännössä mahdotonta, peruuttaa asianomaista henkilöä koskeva maastapoistamispäätös ja ottaa vastuu hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelystä Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohtaan sisältyvän harkintavaltalausekkeen nojalla. On muistettava, että SEUT 67 artiklan 2 kohdan ja SEUT 80 artiklan mukaisesti yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, johon Dublin III -asetus kuuluu, perustuu jäsenvaltioiden yhteisvastuuseen ja oikeudenmukaiseen vastuunjakoon niiden välillä. Kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan 22 perustelukappaleesta ilmenee, tämä solidaarisuus on järjestelmän ”keskeinen osatekijä”. Ehdottamani menettelytapa olisi kuvastanut suurempaa solidaarisuutta erityisesti niitä jäsenvaltioita kohtaan, joiden on selvittävä samalla kertaa pandemian ja suurten muuttovirtojen seurauksista.[33]

94. On tosin mahdollista, että tilanteessa, jossa riita on kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä, siirtopäätöksen täytäntöönpanon käytännön mahdottomuutta koskeva perustelu voisi olla myös hallintotuomioistuimessa käsiteltävän riidan kohteena. Tämä edellyttäisi kuitenkin, että *asianosaiset voisivat vedota kyseiseen perusteluun kansallisen prosessioikeuden mukaisesti tällaisessa riita-asiassa*. Tällöin olisi hyväksyttävää väittää, että lykkäyspäätös on todella tehty, ”*kunnes* muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä”, Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla (kursivointi tässä). Kuten tässä ratkaisuehdotuksessa on jo selvitetty,[34] kyseistä säännöstä on tulkittava siten, että siinä tarkoitetaan kansallisten hallintoviranomaisten tekemiä lykkäyspäätöksiä, jotka johtuvat asianomaisen henkilön käyttämässä oikeussuojakeinossa esille nousseista siirtopäätöksen laillisuuteen liittyvistä epäilyistä.

95. Tältä osin on riittävää tuoda esille, ettei pääasioissa ole mitään viitettä siitä, että siirron käytännön toteuttamisen mahdottomuutta koskeva väitetty lainvastaisuus olisi otettu esille pääasioiden kantajien nostamissa kanteissa. Ennakkoratkaisupyyntöihin ei joka tapauksessa sisälly tarkempia tietoja tästä seikasta. Näin ollen vaikuttaa siltä, etteivät Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan soveltamisen edellytykset täyty käsiteltävässä asiassa, vaikka tilanne olisi tällainen.

96. Katson kuitenkin, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava tosiseikat, jotta voidaan selvittää riittävällä varmuudella, onko virasto lykännyt siirtopäätösten täytäntöönpanoa *yksinomaan sillä perusteella, että se halusi estää vastuun siirtymisen* Saksan

[32] Lehnert, M., ja Werdermann, D., ”Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, nide 39, nro 18, 2020, s. 1310 ja 1311. Kyseisten kirjoittajien mukaan siirtopäätösten täytäntöönpanon lykkäämistä koskevaa päätöstä ei tehty ”muutoksenhaun *vuoksi*” vaan pikemmin ”muutoksenhaun *yhteydessä*” (kursivointi tässä). Kirjoittajien mukaan lykkäyspäätöksistä ei ilmene asianomaisiin henkilöihin liittyvää syytä, joka oikeuttaisi nopeutta koskevasta tavoitteesta poikkeamisen.

[33] Ks. tuomio 26.7.2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, 100 kohta).

[34] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 74 kohta.

liittotasavallalle Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti siitä syystä, että Saksan hallintoviranomaisten on ollut hankalaa toteuttaa siirtoja ajallaan pandemian aikana, vai *tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi* pääasioiden kantajille.[35] Ensimmäisessä tilanteessa siirron määräaika ei voi katketa.

97. Jälkimmäisessä tilanteessa *mahdollisuudelle katkaista siirron määräaika on asetettava muutamia edellytyksiä*. Konkreettisesti virastolla olisi oltava oikeus vedota Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohtaan ja 29 artiklan 1 kohtaan siitä syystä, että siirtojen toteuttaminen on tilapäisesti käytännössä mahdotonta Covid-19-pandemian vuoksi, edellyttäen, että lykkäyspäätös on tehty niiden siirtopäätöksen laillisuutta koskevien epäilyjen takia, jotka ovat nousseet esille asianomaisen henkilön siirtopäätöksestä nostaman kanteen tai siirtopäätöksen uudelleen käsittelyä koskevan hakemuksen yhteydessä.

5. Välipäätelmä

98. Osa seikoista viittaa siihen, että viraston voidaan olettaa lykänneen siirtopäätösten täytäntöönpanoa, jotta vältettäisiin vastuun siirtyminen Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan päätyttyä siitä syystä, että turvapaikanhakijoiden siirtämisessä ajallaan muihin jäsenvaltioihin on ollut hankaluuksia pandemian aikana.

99. Siltä osin kuin *tällainen peruste ei ole yksin hyväksyttävä syy, jolla voidaan oikeuttaa siirron määräajan katkeaminen* kyseisen asetuksen 27 artiklan 4 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan nojalla, on aiheellista pyytää ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta selvittämään, onko lykkäyspäätös tehty *pääosin siirtopäätöksen laillisuuteen liittyvien epäilyjen vuoksi*.

100. On kuitenkin täsmennettävä, että tällainen peruste on merkityksellinen edellä mainittujen säännösten soveltamiseksi vain siinä tapauksessa, että laillisuuteen liittyvät epäilyt *on otettu esille tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-asiassa* eli asianomaisen henkilön siirtopäätöksestä nostamassa kanteessa tai siirtopäätöksen uudelleen käsittelyä koskevassa hakemuksessa.

VI Ratkaisuehdotus

101. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Pyynnön esittäneen jäsenvaltion hallintoviranomaiset voivat tietyin edellytyksin lykätä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa ja siten katkaista siirron määräajan 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 27 artiklan 4 kohdan ja 29 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

[35] Tässä yhteydessä on huomautettava, että Bundesverwaltungsgericht on myöntänyt oikeuskäytännössään, että Dublin III -asetuksen 27 artiklan 4 kohdan soveltamiseen liittyy oikeuden väärinkäytön riski muun muassa siinä tilanteessa, että Saksan hallintoviranomaiset ovat tehneet siirron lykkäämistä koskevan päätöksen *pelkästään määräajan katkaisemiseksi* siitä syystä, ettei kyseistä määräaikaa ollut voitu noudattaa hallintoviranomaiseen liittyvien puutteiden vuoksi (ks. Bundesverwaltungsgerichtin 8.1.2019 antama tuomio, BVerwG 1 C 16.18, 27 kohta).

2) Pyynnön esittäneen jäsenvaltion hallintoviranomaiset voivat käyttää tätä mahdollisuutta edellyttäen, että täytäntöönpanon lykkäämisestä on määrätty pääosin niiden siirtopäätöksen laillisuuteen liittyvien epäilyjen vuoksi, jotka on otettu esille kansallisessa tuomioistuimessa asianomaisen henkilön tekemän siirtopäätöstä koskevan muutoksenhaun tai siirtopäätöksen uudelleen käsittelyä koskevan hakemuksen yhteydessä.

3) Hallintoviranomaisten intressi välttää vastuun siirtyminen pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle asetuksen N:o 604/2013 29 artiklan 2 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan päätyttyä siitä syystä, että turvapaikanhakijoiden siirtämisessä ajallaan muihin jäsenvaltioihin on ollut hankaluuksia covid-19-pandemian aikana, ei ole yksin hyväksyttävä syy, jolla voidaan oikeuttaa siirron määräajan katkeaminen, joten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä perusteet, joiden nojalla hallintoviranomainen on päättänyt lykätä asianomaisten siirtopäätösten täytäntöönpanoa.