Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
17 päivänä maaliskuuta 2016[1]

**Asia C-155/15**

**George Karim**
**vastaan**
**Migrationsverket**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Kammarrätten i Stockholm (Tukholman toisen asteen hallintotuomioistuin, Ruotsi))

Turvapaikka — Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely — Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet — Asetuksen (EU) N:o 604/2013 27 artiklan 1 kohdan tulkinta — Muutoksenhakua tai uudelleenkäsittelyä koskevan oikeuden laajuus — 19 artiklan 2 kohdan merkitys

## Johdanto

1. Käsiteltävänä oleva Kammarrätten i Stockholmin (Tukholman toisen asteen hallintotuomioistuin, Ruotsi; jäljempänä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin) esittämä ennakkoratkaisupyyntö ja asiassa C-63/15, Ghezelbash, esitetty ennakkoratkaisupyyntö liittyvät toisiinsa. Kummassakin asiassa turvapaikanhakija riitauttaa päätöksen, jonka toimivaltainen viranomainen siinä jäsenvaltiossa, jossa hän on, on tehnyt hänen siirtämisestään toiseen jäsenvaltioon, joka on suostunut ensiksi mainitun jäsenvaltion pyyntöön ottaa vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Asioissa tuodaan esiin tärkeä kysymys. Onko asetus N:o 604/2013 (Dublin III -asetus)[2] edeltäjänsä asetuksen N:o 343/2003 (Dublin II -asetus)[3] tavoin puhtaasti valtioiden välinen mekanismi, jonka puitteissa yksittäinen turvapaikanhakija ei voi riitauttaa tällaista päätöstä? Vai voiko tällainen henkilö nyt panna vireille Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti muutoksenhaku- tai uudelleenkäsittelymenettelyn riitauttaakseen siirtopäätöksen sillä perusteella, että hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteita on sovellettu virheellisesti?

2. Koska hakijoiden vaatimuksiin liittyvät tosiseikat ovat erilaiset, esiin eivät tule samat erityiset kysymykset. Tämän vuoksi annan kaksi ratkaisuehdotusta samana päivänä. Ratkaisuehdotuksessani Ghezelbash (54–84 kohta) esitän yksityiskohtaisesti Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevan tarkasteluni. Sovellan kyseistä päättelyä George Karimin asiaan jäljempänä 20–35 kohdassa.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 (uudelleenlaadittu toisinto) (EUVL L 180, s. 31).

3 — 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 L 50, s. 1).

3. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä käsittää useita toimenpiteitä, kuten asetuksia, joilla pyritään nopeasti määrittämään yksityisen oikeussubjektin turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Kyseisistä toimenpiteistä käytetään yhteistä nimitystä Dublin-järjestelmä.[4] Jos kolmannen maan kansalaisella on yhteys useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon (esimerkiksi sen vuoksi, että hän saapuu Euroopan unionin alueelle yhden jäsenvaltion kautta mutta jättää turvapaikkahakemuksensa toisessa valtiossa), on määritettävä, mikä valtio on vastuussa hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä. Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet on esitetty tiukassa etusijajärjestyksessä (jäljempänä III luvussa vahvistetut perusteet) Dublin III -asetuksessa. Jos jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on jätetty, katsoo kyseisten perusteiden nojalla, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, se voi pyytää toista valtiota ottamaan hakijan takaisin (tai ottamaan hänet vastaan). Kun tämä kysymys on ratkaistu, turvapaikkahakemuksen käsittelyyn sovelletaan asian kannalta merkityksellisessä yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään kuuluvassa säädöksessä vahvistettuja sääntöjä.[5]

4. Tarkastellessaan Dublin II -asetuksen 19 artiklan 2 kohtaa unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Abdullahi,[6] että tilanteessa, jossa jäsenvaltio on antanut suostumuksensa turvapaikanhakijan vastaanottoon, siirtopäätöstä koskevan muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyn perusteet ovat rajalliset. Hakija voi nimittäin kyseenalaistaa tällaisen päätöksen ainoastaan vetoamalla siihen, että kyseisen jäsenvaltion turvapaikkamenettelyyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin liittyy sellaisia systeemisiä puutteita, jotka ovat uskottavia syitä uskoa, että turvapaikanhakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi.[7]

5. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan esiin tulevat nyt seuraavat kysymykset: Onko tuomiossa Abdullahi annettu ratkaisu edelleen sovellettavissa Dublin III -asetuksen yhteydessä? Eikö yksityishenkilö, joka on sen kaltaisissa olosuhteissa kuin Karim, voi riitauttaa tapaa, jolla toimivaltaiset viranomaiset ovat soveltaneet III luvussa vahvistettuja perusteita, kyseisen asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaisessa muutoksenhaku- tai uudelleenkäsittelymenettelyssä? Mitkä ovat tästä turvapaikanhakijalle aiheutuvat seuraukset, kun Dublin III -asetuksen 19 artiklan 2 kohtaa sovelletaan?[8]

4 — Kyseiset säädökset ovat tällä hetkellä seuraavat: i) Dublin III -asetus, jolla korvataan Dublin II -asetus; ii) 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 L 222, s. 3) – tämä asetus kumottiin osittain Dublin III -asetuksella ja sitä muutettiin merkittävästi asetuksen (EY) N:o 1560/2003 muuttamisesta 30.1.2014 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 118/2014 (EUVL L 39, s. 1) (täytäntöönpanoasetus) ja iii) Eurodac-asetus. Viimeksi mainitusta säädöksestä ks. tarkemmin jäljempänä 11 kohta ja alaviite 10 ja 11.

5 — Kyseisiin säädöksiin kuuluvat kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (uudelleenlaadittu toisinto) (EUVL L 180, s. 60) (menettelydirektiivi) ja 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 (uudelleenlaadittu toisinto) (EUVL L 337, s. 9) (aseman määrittelyä koskeva direktiivi). Kyseisellä direktiivillä kumottiin ja korvattiin kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/83/EY (EUVL L 304, s. 12) 21.12.2013 lukien.

6 — C-394/12, EU:C:2013:813, 60 ja 62 kohta. Unionin tuomioistuin tulkitsi tässä asiassa Dublin II -asetuksen 19 artiklan 2 kohtaa.

7 — EUVL C 83, s. 389 (jäljempänä perusoikeuskirja).

8 — Esitetty kokonaisuudessaan jäljempänä 10 kohdassa.

## Oikeudellinen tausta

6. Asian kannalta merkitykselliset perusoikeuskirjan määräykset ja Dublin-järjestelmän oikeudellinen tausta esitetään ratkaisuehdotukseni Ghezelbash 6–8 ja 9–25 kohdassa. Dublin-järjestelmää sovelletaan Sveitsin valaliittoon (silloisen) Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välillä tehdyn kahdenvälisen kansainvälisen sopimuksen nojalla.[9] Tämän johdosta ja kyseisen sopimuksen 5 artiklan 2 kappaleen nojalla Sveitsin valaliitto on esittänyt tässä asiassa kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle.

7. Seuraavalla aineistolla on lisäksi merkitystä asian kannalta.

8. Dublin III -asetuksen 13 artiklan 1 kohta sisältyy III lukuun, jossa vahvistetaan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet. Siinä säädetään, että ”jos tämän asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa mainituissa kahdessa luettelossa selostettujen todisteiden tai aihetodisteiden – – perusteella voidaan todeta, että hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti maitse, meritse tai lentoteitse kolmannesta maasta käsin, on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa se jäsenvaltio, johon hän on tällä tavoin tullut. Tämä vastuu päättyy 12 kuukauden kuluttua päivästä, jona luvaton rajan ylittäminen tapahtui.

– –”

9. Asetuksen V luvun otsikko on ”Hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion velvollisuudet”. Sen 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltio, joka on tämän asetuksen perusteella vastuussa hakemuksen käsittelystä, on velvollinen:

(a) ottamaan 21, 22 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti vastaan hakijan, joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa;

(b) ottamaan 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti takaisin hakijan, jonka hakemusta käsitellään ja joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai joka oleskelee ilman oleskelulupaa toisessa jäsenvaltiossa;

(c) ottamaan 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti takaisin kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön, joka on käsittelyn kuluessa peruuttanut hakemuksensa ja jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai joka oleskelee toisessa jäsenvaltiossa ilman oleskelulupaa;

(d) ottamaan 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti takaisin kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön, jonka hakemus on hylätty ja joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai joka oleskelee ilman oleskelulupaa toisessa jäsenvaltiossa.

– –”

10. Asetuksen 19 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos jäsenvaltio myöntää hakijalle oleskeluluvan, 18 artiklan 1 kohdassa säädetyt velvollisuudet siirtyvät tälle jäsenvaltiolle.

9 — Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välinen sopimus niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Sveitsissä jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio (EUVL L 53, s. 5) tuli voimaan 1.3.2008.

2. Edellä 18 artiklan 1 kohdassa säädetyt velvollisuudet lakkaavat, jos hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio voi silloin, kun sitä pyydetään ottamaan vastaan tai takaisin hakija tai muu 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitettu henkilö, osoittaa, että asianomainen henkilö on poistunut jäsenvaltioiden alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi, jollei hänellä ole hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion myöntämää voimassa olevaa oleskelulupaa.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun poissaolojakson jälkeen jätettyä hakemusta pidetään uutena hakemuksena, jonka osalta aloitetaan uusi menettely sen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.

_ _”

11. Eurodac-tietokanta on työkalu Dublin-järjestelmän täytäntöönpanemiseksi. Se on muun muassa turvapaikanhakijoiden sormenjälkien rekisteri. Sitä käytetään heidän henkilöllisyytensä sekä sen selvittämiseen, ovatko he tehneet aiempia hakemuksia jossakin unionin jäsenvaltiossa, ja Dublin-asetusten tehokkaan soveltamisen varmistamiseen.[10]

## Tosiseikat, menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Karim on Syyrian kansalainen. Hän teki 3.3.2014 turvapaikkahakemuksen Ruotsissa. Eurodac-tietokantaan tehdyt tarkistukset[11] osoittivat, että hän oli tehnyt aikaisemman hakemuksen Sloveniassa 14.5.2013. Ruotsin viranomaiset pyysivät sitten 20.3.2014 Slovenian viranomaisia ottamaan vastuun Karimin hakemuksesta Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan nojalla. Slovenian viranomaiset suostuivat tähän pyyntöön 3.4.2014. Ruotsi ilmoitti Slovenialle seuraavana päivänä, että se oli saanut lisätietoja, joiden mukaan Karim oli poistunut jäsenvaltioiden alueelta yli kolmen kuukauden ajaksi asetuksen 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin. Hänen passissaan ei ollut asiaankuuluvia Sloveniaan tuloa ja sieltä poistumista osoittavia leimoja, mutta siinä oli (20.7.2013) päivätty maahantuloleima Libanoniin. Slovenia vahvisti 12.5.2014 suostuvansa käsittelemään Karimin turvapaikkahakemuksen. Ruotsin viranomaiset hylkäsivät seuraavana päivänä hänen turvapaikkahakemuksensa ja tekivät myös asianmukaisen siirtopäätöksen.

13. Karim valitti tästä päätöksestä Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstoleniin (Tukholman ensimmäisen asteen hallintotuomioistuin, maahanmuuttotuomioistuin), joka hylkäsi valituksen seuraavin perustein: i) valitus ei perustunut unionin tuomioistuimen tuomiossa Abdullahi antamassa ratkaisussa esitettyyn ainoaan rajoittavaan perusteeseen, ja ii) Slovenia oli suostunut käsittelemään Karimin hakemuksen. Näin ollen hänen siirtoansa koskevan päätöksen kannalta oli merkityksetöntä, oliko hän poistunut jäsenvaltioiden alueelta kolmen kuukauden ajaksi. Tästä päätöksestä tehty valitus on nyt ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä.

14. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdalla muutettiin Dublin II -asetuksen 19 artiklan 2 kohtaan aiemmin sisältynyttä oikeussuojakeinoja koskevaa sääntöä. Se nojautuu erityisesti Dublin III -asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleeseen ja siihen, että tämän asetuksen 27 artiklan 1 kohdan sanamuoto poikkeaa

10 — 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 (uudelleenlaadittu toisinto) (EUVL L 180, s. 1). Asetusta sovelletaan 19.7.2015 lukien, ja se on tällä hetkellä voimassa. Sitä ei kuitenkaan sovellettu tosiseikkojen tapahtuma-aikaan.

11 — Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan Eurodac-tietokannan oikeudellinen perusta oli Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi 11.12.2000 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2725/2000 (EYVL L 316, s. 1).

merkittävästi edeltäjänsä sanamuodosta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa myös, että Dublin III -asetukseen on otettu muita, uusia säännöksiä muun muassa oikeusavusta ja että unionin tuomioistuin ei ole vielä selventänyt 27 artiklan 1 kohdassa säädetyn muutoksenhakua tai uudelleenkäsittelyä koskevan oikeuden laajuutta.

15. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on näin ollen esittänyt SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat kysymykset:

”1) Merkitsevätkö [Dublin III -asetuksen] tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevat uudet säännökset (johdanto-osan 19 perustelukappale ja 27 artiklan 1 ja 5 kohta), että turvapaikanhakijalla on oltava mahdollisuus asettaa kyseenalaisiksi myös asetuksen III luvussa tarkoitetut perusteet hänen siirtämisekseen toiseen jäsenvaltioon, joka on suostunut vastaanottoon? Vai onko niin, että tehokas oikeussuojakeino voidaan rajoittaa koskemaan oikeutta sen tutkimiseen, onko sen jäsenvaltion, johon hakija siirretään, turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita (vastaavasti kuin unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa C-394/12)?

2) Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoo, että asetuksen III luvussa tarkoitetut perusteet on voitava asettaa kyseenalaisiksi, myös seuraavaan kysymykseen pyydetään vastausta. Merkitseekö [Dublin III -asetuksen] 19 artiklan 2 kohta, että asetusta ei ole sovellettava, jos turvapaikanhakija näyttää, että hän on ollut jäsenvaltioiden alueen ulkopuolella vähintään kolme kuukautta?”

16. Tšekin tasavallan, Ranskan, Kreikan, Alankomaiden ja Sveitsin hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle kirjallisia huomautuksia. Mainitut osapuolet – Tšekin ja Sveitsin hallituksia lukuun ottamatta – sekä Karim, Migrationsverket (maahanmuuttovirasto) ja Ruotsin hallitus esittivät 15.12.2015 pidetyssä istunnossa suullisia huomautuksia.

## Asian arviointi

### *Alustavia huomautuksia*

17. Kuten totean ratkaisuehdotuksessani Ghezelbash, yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän taustalla on olettama siitä, että kaikki siihen osallistuvat valtiot noudattavat perusoikeuksia, myös niitä, jotka perustuvat pakolaisten oikeusasemaa koskevaan Geneven yleissopimukseen[12] ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen, ja että jäsenvaltiot voivat ja niiden pitäisi saavuttaa keskinäinen luottamus niiden takaaman suojan tasoon. Dublin III -asetus annettiin tämän keskinäisen luottamuksen periaatteen valossa turvapaikkahakemusten käsittelyn rationalisoimiseksi ja sen välttämiseksi, että järjestelmä tukkeutuisi siitä syystä, että jäsenvaltion viranomaiset ovat velvollisia käsittelemään saman hakijan tekemiä useita hakemuksia, sekä oikeusvarmuuden lisäämiseksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittelemisessä ja näin forum shoppingin välttämiseksi. Käytännössä Dublin-järjestelmän pääasiallinen tarkoitus on siten nopeuttaa hakemusten käsittelyä sekä turvapaikanhakijoiden että osallisina olevien jäsenvaltioiden intressissä.[13]

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

13 — Tuomio NS (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 78 ja 79 kohta).

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Karim haki alun perin turvapaikkaa 14.5.2013 Sloveniassa. Käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö perustuu kuitenkin hänen 3.3.2014 Ruotsissa tekemäänsä turvapaikkahakemukseen. Kyseiseen hakemukseen sovelletaan Dublin III -asetusta.[14] Soveltaen III luvussa vahvistettuja perusteita ja erityisesti 13 artiklan 1 kohtaa Ruotsin viranomaiset yksilöivät Slovenian hakemuksen käsittelystä vastaavaksi jäsenvaltioksi ja ottivat tarvittavan yhteyden slovenialaisiin kollegoihinsa, jotka hyväksyivät vastuun Karimin hakemuksen käsittelystä.

19. Karim väittää, että häntä ei pitäisi siirtää Sloveniaan kahdesta syystä. Ensinnäkin kyseisen valtion velvollisuus käsitellä hänen hakemuksensa on päättynyt Dublin III -asetuksen 19 artiklan 2 kohdan nojalla. Toiseksi häntä ei tulisi siirtää sinne humanitaarisista syistä, koska Slovenian turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelyissä on sellaisia systeemisiä puutteita, että on vaarana, että hänen ihmisoikeuksiaan loukataan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole pyytänyt lisäohjausta Karimin väitteen toisen näkökohdan osalta (jonka unionin tuomioistuimen tuomio Adbullahi ja Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toinen alakohta näyttäisivät joka tapauksessa kattavan),[15] eikä se ole esittänyt tästä mitään toteamuksia. En tarkastele ratkaisuehdotuksessani Karimin valituksen tätä näkökohtaa enemmälti.

*Ensimmäinen kysymys*

20. Ensimmäisessä kysymyksessä tuodaan esiin samankaltaisia seikkoja kuin asian Ghezelbash ensimmäisessä kysymyksessä. Pääasiallisesti ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää myös tässä ohjausta Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan tulkintaan ja ulottuvuuteen, kun kyseinen artikla luetaan yhdessä asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleen kanssa. Se haluaa tietää, voiko hakija olosuhteissa, joissa jäsenvaltio soveltaa III luvussa vahvistettuja perusteita ja katsoo toisen jäsenvaltion, johon turvapaikanhakija on saapunut aiemmin, olevan vastuussa hänen hakemuksensa tutkimisesta ja joissa kyseinen valtio hyväksyy vastuun, riitauttaa siirtopäätöksen sillä perusteella, että kyseisiä perusteita on sovellettu virheellisesti; vai onko riitauttaminen 27 artiklan 1 kohdan nojalla mahdollista vain tilanteessa, jonka unionin tuomioistuin yksilöi tuomiossa Abdullahi.

21. Karim ja Tšekin hallitus katsovat, että turvapaikanhakijat voivat riitauttaa siirtopäätökset asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla III luvussa vahvistettujen perusteiden perusteella. Olen nimittänyt ratkaisuehdotuksessani Ghezelbash tätä ehdotettua tulkintaa kolmanneksi vaihtoehdoksi. Tšekin hallitus korostaa kuitenkin, että sen näkemyksen mukaan hakijalla ei ole yleistä oikeutta valita, mikä jäsenvaltio käsittelee hänen turvapaikkahakemuksensa.

22. Maahanmuuttovirasto, Ranskan, Kreikan ja Ruotsin hallitukset ja komissio eivät hyväksy tätä näkemystä. Ne katsovat, että 27 artiklan 1 kohdan mukainen oikeus muutoksenhakuun tai uudelleenkäsittelyyn on rajattu niihin tapauksiin, joissa joko vedotaan tuomiossa Abdullahi hyväksyttyihin perusteisiin tai joissa kyseessä ovat nimenomaisesti Dublin III -asetuksessa taatut hakijan oikeudet, kuten hänen oikeutensa perhe-elämään. Olen nimittänyt ratkaisuehdotuksessani Ghezelbash tätä ehdotettua tulkintaa toiseksi vaihtoehdoksi.

23. Alankomaat väittää, että oikeus muutoksenhakuun tai uudelleenkäsittelyyn on rajattu yksin tilanteisiin, joissa tuomiossa Abdullahi vahvistetut perusteet soveltuvat (tätä nimitetään ratkaisuehdotuksessani Ghezelbash ensimmäiseksi vaihtoehdoksi).

24. Samoin kuin asiassa Ghezelbash esitän, että unionin tuomioistuimen tuomiossa Abdullahi tekemää päätelmää ei voida automaattisesti soveltaa, minkä perusteella ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastattaisiin ensimmäisen vaihtoehdon mukaisesti.

14 — Asetus tuli voimaan 1.1.2014.

15 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohta.

25. Ensiksikin tuomion Abdullahi [16] taustalla olevat hyvin erityiset (ja hyvin monitahoiset) tosiseikat eivät juuri toistu Karimin asiassa. Vaikka on osoitettu, että Karim haki ensin turvapaikkaa Sloveniassa ja että hänen Ruotsissa tekemänsä hakemus on siis toinen hakemus, mikään ei osoita, että hänellä olisi ollut liittymä useampaan kuin yhteen unionin jäsenvaltioon ennen kuin hän jätti hakemuksensa Ruotsissa. Kysymys tässä on pikemminkin siitä, poistuiko hän unionin alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi ennen mainitun toisen hakemuksen tekemistä, ja lakkasiko tämän vuoksi Slovenian vastuu häneen nähden Dublin III -asetuksen 19 artiklan 2 kohdan nojalla. Tämä kysymys ei tullut esiin Abdullahin asiassa, jossa oli kyse erilaisesta tilanteesta, johon ei liittynyt kaksi vaan kolme jäsenvaltiota.

26. Toiseksi Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan sanamuoto, jonka tulkintaa unionin tuomioistuimelta nyt pyydetään, poikkeaa merkittävästi Dublin II -asetuksen 19 artiklan 2 kohdan sanamuodosta, josta unionin tuomioistuin antoi ratkaisunsa tuomiossa Abdullahi. Niinpä tuomiossa Abdullahi esitettyä päättelyä ei voida soveltaa tässä automaattisesti.

27. Kuten olen selittänyt ratkaisuehdotuksessani Ghezelbash, Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa ei nimenomaisesti säädetä asetuksessa tarkoitetun muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyn laajuudesta. On kuitenkin selvää, että toisin kuin Dublin II -asetuksen 19 artiklan 2 kohta, siirtopäätöstä koskeva muutoksenhakuoikeus on pakottava. Ennen tällaisen päätöksen tekemistä jäsenvaltion, jossa turvapaikanhakija oleskelee, on sovellettava III luvussa vahvistettuja perusteita ja arvioitava, onko se vai jokin muu jäsenvaltio hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio. Jos toinen valtio hyväksyy olevansa hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, ensimmäinen jäsenvaltio voi tehdä siirtopäätöksen. Hakija ei voi hakea muutosta tai uudelleenkäsittelyä ennen kuin pyynnön esittänyt jäsenvaltio tekee siirtopäätöksen. Näin ollen muutoksenhaku tai uudelleenkäsittely ei voi perustua yksin siihen, että pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio hyväksyy olevansa vastuussa. [17]

28. Koska sanamuoto ei osoita, onko muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyn ulottuvuus riittävän laaja kattaakseen Dublin III -asetuksen soveltamisen yleensä, vai onko se rajattu tuomiossa Abdullahi vahvistettuun perusteeseen, on tarkasteltava asetuksen päämäärää ja asiayhteyttä. [18]

29. Dublin III -asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa (joka ilmenee aineellisena säännöksenä 27 artiklan 1 kohdassa) todetaan nimenomaisesti, että hakijoiden oikeuksien tehokkaan suojelun varmistamiseksi siirtopäätöksiä koskevat oikeudelliset takeet ja tehokkaat oikeussuojakeinot kattavat sekä ”tämän asetuksen soveltamisen” että ”oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin perustuvan tilanteen – – siinä jäsenvaltiossa, johon hakija [mahdollisesti] siirretään”.

30. Mielestäni tämän takeen mainittu toinen osa tuo esille sen, mikä nyt on kodifioitu Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa. Jos hakija on mahdotonta siirtää jäsenvaltioon, joka on 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. [19]

31. Tämän takeen mainittu ensimmäinen osa on luontevaa ymmärtää siten, että 27 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan sisältyy tapa, jolla jäsenvaltiot soveltavat Dublin III -asetusta.

16 — Tuomiosta Abdullahi on esitetty tiivistelmä ja sitä käsitellään ratkaisuehdotukseni Ghezelbash 48–53 kohdassa.

17 — Ks. ratkaisuehdotukseni Ghezelbash, 57–59 kohta.

18 — Tuomio Petrosian ym. (C-19/08, EU:C:2009:41, 34 kohta).

19 — Ks. ratkaisuehdotukseni Ghezelbash alaviite 49 ja 60 kohta.

32. Ratkaisuehdotuksessani Ghezelbash tarkastelin yksityiskohtaisesti unionin tuomioistuimessa pohdittuja kolmea vaihtoehtoa 27 artiklan 1 kohdan tulkinnalle ja päädyin kolmanteen vaihtoehtoon, joka mahdollistaisi sen, että siirtopäätös voidaan riitauttaa Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla sillä perusteella, että toimivaltaiset viranomaiset ovat soveltaneet virheellisesti III luvussa vahvistettuja perusteita. Kiinnitän unionin tuomioistuimen huomion kyseiseen yksityiskohtaiseen tarkasteluun (joka sisältyy mainitussa asiassa antamani ratkaisuehdotuksen 54–84 kohtaan) ja päädyn samaan suositukseen kuin asiassa Ghezelbash. Lisään vain muutaman seikan.

33. Ensiksi Karim (Ghezelbashin tavoin) pyrkii riitauttamaan sen, mitä hän pitää III luvussa vahvistettujen perusteiden virheellisenä soveltamisena. Jotta hän voi tehokkaasti ilmaista näkemyksensä siirtopäätöksestä, hänellä on oltava mahdollisuus vedota noiden perusteiden virheelliseen soveltamiseen muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyn keinoin.

34. Totean toiseksi, että (Ghezelbashin tavoin) Karim ei vetoa siihen, että olisi rikottu jotakin hänelle Dublin III -asetuksessa annettua erityistä menettelyllistä tai aineellista oikeutta, kuten 4 tai 5 artiklassa vahvistettuja oikeuksia tai 9–11 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia perheen yhdistämiseen. Toisen vaihtoehdon mukaan hänellä ei tämän vuoksi olisi oikeutta muutoksenhakuun tai uudelleenkäsittelyyn. Hän saa täyttä ja tehokasta oikeussuojaa vain, jos kolmatta vaihtoehtoa (toisen vaihtoehdon sijaan) pidetään Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan oikeana tulkintana.

35. Päätelmäni on näin ollen, että Dublin III -asetusta tulisi tulkita siten, että pääasian olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa olevalla hakijalla on asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus pyytää tuomioistuinta tutkimaan muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyn yhteydessä, ovatko toimivaltaiset viranomaiset soveltaneet oikein III luvussa vahvistettuja perusteita tehdessään päätöksen hänen siirtämisestään toiseen jäsenvaltioon hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelemistä varten.

*Toinen kysymys*

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, merkitseekö Dublin III -asetuksen 19 artiklan 2 kohta, että asetusta ei pidä soveltaa, kun turvapaikanhakija osoittaa, että hän on poistunut jäsenvaltioiden alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi.

37. Maahanmuuttovirasto katsoo, että 19 artiklan 2 kohta merkitsee, että asetusta ei sovelleta, kun hakija poistuu jäsenvaltioiden alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi. Tällaisissa olosuhteissa tulee tehdä asetuksen mukaan uusi hakemus.

38. Sveitsin hallitus ehdottaa vastausta vain toiseen kysymykseen. Sen mukaan Dublin III -asetuksen järjestelmästä seuraa, että hakijoiden ei pitäisi voida riitauttaa III luvussa vahvistettujen perusteiden soveltamista. Jos he voisivat näin tehdä, koko Dublin-järjestelmä vaarantuisi. Vastuun lakkaamista koskevan 19 artiklan tarkoituksena on pyynnön saaneen jäsenvaltion etujen suojaaminen. Tällä jäsenvaltiolla on todistustaakka sen osoittamiseksi, että hakija poistui unionin alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi. Asetuksen 19 artiklan 2 kohdan päämääränä ei ole turvapaikanhakijan yksittäisen etujen suojaaminen. Näin ollen siihen ei voida vedota kansallisissa tuomioistuimissa siirtopäätöstä koskevan muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyn yhteydessä.

39. Nähdäkseni ensimmäinen ja toinen kysymys liittyvät väistämättä läheisesti toisiinsa. Karim väittää, että Slovenian velvollisuudet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevana jäsenvaltiona lakkasivat 19 artiklan 2 nojalla, koska hän poistui unionin alueelta yli kolmen kuukauden ajaksi kyseisessä säännöksessä tarkoitetuin tavoin. Vaikka Karim ei esittänyt unionin tuomioistuimelle kirjallisia

huomautuksia, hänen kantansa on nähdäkseni pääasiallisesti se, että asetuksen 13 artiklan 1 kohtaa (asian kannalta merkityksellinen III luvussa vahvistettu peruste) ei sovelleta, mistä seuraa, että Slovenia ei voi olla hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Vastuu on hänen mukaansa näin ollen Ruotsilla.

40. Asetuksen 19 artiklan 2 kohdan sanamuoto merkitsee nimenomaisesti, että pyynnön saaneen jäsenvaltion (tässä Slovenia) velvollisuudet ottaa takaisin Karimin tilanteessa oleva hakija lakkaavat olosuhteissa, joissa kyseinen valtio voi osoittaa, että asianomainen henkilö on poistunut jäsenvaltioiden alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi. Pyynnön saanut jäsenvaltio voi kyseisen säännöksen nojalla arvioida, onko se todella Dublin III -asetuksessa tarkoitettu hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, ottaen huomioon mahdollisesti merkitykselliset todisteet ja aihetodisteet, kuten 22 artiklan 2 kohdassa on säädetty.

41. Käsiteltävässä asiassa Ruotsin viranomaiset ilmoittivat Slovenialle Karimin väitteestä, jonka mukaan hän oli ollut unionin ulkopuolella vähintään kolmen kuukauden ajan. Slovenian viranomaiset pitäytyivät antamassaan Dublin III -asetuksen mukaisen vastuun hyväksymisessä.

42. Se, että Slovenia vahvistaa hyväksyntänsä sille, että se on hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, *ei* ole siirtopäätös, eikä se näin ollen sinällään voi olla muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyn kohteena ruotsalaisissa tuomioistuimissa asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla.

43. On kuitenkin ajateltavissa, että se todistusarvo ja painoarvo, jotka Ruotsin viranomaiset antoivat Karimilta saamilleen tiedoille päättäessään siirtää hänet Sloveniaan, voisivat olla muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyn kohteena siltä osin kuin niillä on merkitystä sen kannalta, sovelsivatko Ruotsin viranomaiset oikein III luvussa vahvistettuja perusteita *tehdessään itse siirtopäätöksen*.

44. Muutoksenhaku- tai uudelleenkäsittelymenettelyn intensiteetistä ei säädetä asetuksessa, minkä vuoksi sen on kuuluttava kansallisten menettelysääntöjen alaan; tässä yhteydessä tehokkuusperiaatetta on noudatettava.

45. Todettakoon lopuksi, että jos Karim voi osoittaa, että hän poistui Euroopan unionin alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi, jonkin jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille tehty myöhempi turvapaikkahakemus on 19 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti uusi hakemus, joka johtaa uuteen menettelyn sen määrittämiseksi, mikä jäsenvaltio on hakemuksen käsittelystä vastuussa. Nähdäkseni todellinen kysymys ei siis ole – kuten kansallisen tuomioistuimen esittämän toisen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto saattaisi antaa ymmärtää – se, ”lakataanko soveltamasta” Dublin III -asetusta. Asetusta sovelletaan, mutta soveltamisen tulos olisi – näiden tosiseikkojen perusteella – erilainen siten, että Ruotsi olisi Karimin turvapaikkahakemuksen tutkimisesta vastuussa oleva jäsenvaltio.

## Ratkaisuehdotus

46. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että unionin tuomioistuimen tulisi vastata Kammarrätten i Stockholmin (Tukholman toisen asteen hallintotuomioistuin, Ruotsi) esittämiin kysymyksiin 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 pääasian kaltaisissa olosuhteissa olevalla hakijalla on asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus pyytää tuomioistuinta tutkimaan

muutoksenhaussa tai uudelleenkäsittelyssä, ovatko toimivaltaiset viranomaiset soveltaneet asetuksen III luvussa vahvistettuja perusteita oikein tehdessään päätöksen hänen siirtämisestään toiseen jäsenvaltioon hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelyä varten.

— Jos turvapaikanhakija kykenee osoittamaan, että hän täyttää 19 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetut edellytykset, koska hän on poistunut jäsenvaltioiden alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi, jonkin jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille tehty myöhempi turvapaikkahakemus on uusi hakemus, joka johtaa uuteen menettelyyn sen määrittämiseksi, mikä jäsenvaltio on hakemuksen käsittelystä vastuussa, asetuksen N:o 604/2013 19 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti.