Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
8 päivänä syyskuuta 2022 [1]

Asia C-323/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
muuna osapuolena
B.
(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat))
ja
Yhdistetyt asiat C-324/21 ja C-325/21
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-324/21) ja
K. (C-325/21),
muina osapuolina
F. ja
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

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

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikkapolitiikka – Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet ja -menettelyt – Asetus (EU) N:o 604/2013 – Oikeussuojakeino siirtoa koskevan päätöksen osalta – Pyynnön esittäneen jäsenvaltion käsite – Kahden muun jäsenvaltion välillä tehdyn aikaisemman sopimuksen vaikutus – Oikeussuojakeinon ulottuvuus

I Johdanto

1. Käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt tarjoavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää yksityiskohtaisia sääntöjä, joita on noudatettava kahden eri jäsenvaltion yhdestä ja samasta kansainvälisen suojelun hakijasta aloittamien takaisinottomenettelyjen yhteensovittamisessa 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] mukaisesti.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

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

2. Pyynnöt on esitetty asioissa, joissa ovat vastakkain yhtäältä Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusasioiden valtiosihteeri, Alankomaat; jäljempänä Staatssecretaris) ja toisaalta B., F. ja K., jotka kaikki ovat kansainvälistä suojelua hakeneita kolmansien maiden kansalaisia, ja joissa on kyse heidän siirtämisestään tehtyjen päätösten laillisuudesta. Jätettyään ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa yhdessä unionin jäsenvaltiossa kukin heistä liikkui edelleen Euroopan unionin alueella ja jätti lyhyen ajan sisällä toisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinä jäsenvaltiossa, johon hän oli siirtynyt.

3. Koska Dublin III -asetuksessa ja sen täytäntöönpanoasetuksessa [3] ei säädetä tarkemmin yhdestä ja samasta hakijasta useissa eri jäsenvaltioissa peräkkäin aloitettujen takaisinottomenettelyjen yhteensovittamisesta, unionin tuomioistuimen on määriteltävä menettelyjä, joiden avulla voidaan yhtäältä noudattaa selkeää, toimivaa ja nopeaa menettelyä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi, [4] ja toisaalta estettävä väärinkäytökset, joita aiheutuu, kun yksi ja sama henkilö jättää samanaikaisesti tai peräkkäin useita kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia useissa eri jäsenvaltioissa joko pitkittääkseen oleskeluaan unionissa ja hyötyäkseen sinä aikana aineellisista vastaanotto-olosuhteista tai voidakseen itse valita kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion. [5]

4. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa tilanteissa, joissa ensimmäinen takaisinottomenettely on aloitettu pätevästi kyseisten jäsenvaltioiden päästyä asiasta yhteisymmärrykseen, tätä yhteisymmärrykseen pääsyä myöhemmät tapahtumat eli hakijan lähteminen pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta ennen siirron toteuttamista ja toisen jäsenvaltion, jonka alueella hakija oleskelee, tämän jälkeen esittämä toinen takaisinottopyyntö poistavat tältä ensimmäiseltä menettelyltä yhden sen pätevyyden keskeisen edellytyksen. Tämän jälkeen selitän, miksi pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voi, koska se on osallisena kahdessa takaisinottomenettelyssä, jotka on aloitettu kahdessa eri jäsenvaltiossa yhdestä ja samasta henkilöstä lyhyen ajan sisällä, sopia pyynnön esittäneen ensimmäisen jäsenvaltion kanssa, että ensimmäisen menettelyn voidaan katsoa rauenneen lukien siitä päivästä, jona toinen takaisinottopyyntö on hyväksytty.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

5. Dublin III -asetuksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) – – Tampereen päätelmissä todetaan, että yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään olisi lyhyellä aikavälillä sisällyttävä selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.

[3] 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 (EYVL 2003, L 222, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna 30.1.2014 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 118/2014 (EUVL 2014, L 39, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1560/2003).

[4] Ks. vastaavasti tuomio 19.3.2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, 58 ja 59 kohta). Ks. myös Dublin III -asetuksen johdanto-osan neljäs ja viides perustelukappale.

[5] Ks. 26.7.2001 annettu komission ehdotus neuvoston asetukseksi perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi (KOM(2001) 447 lopull., 2.1 kohta).

(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.”

6. Dublin III -asetuksen II luvussa, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet ja takeet”, olevan 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida määrittää tässä asetuksessa lueteltujen perusteiden mukaisesti, käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty.”

7. Dublin III -asetuksen VI lukuun, jonka otsikko on ”Vastaanotto- ja takaisinottomenettelyt”, sisältyvät kyseisen asetuksen 20–33 artikla. Kyseisen asetuksen 20 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

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

8. Dublin III -asetuksen 23 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

2. Takaisinottopyyntö on tehtävä mahdollisimman nopeasti ja joka tapauksessa kahden kuukauden kuluessa – – Eurodac-osuman saamisesta.

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

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

9. Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hakijalla tai muulla 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitetulla henkilöllä on oltava oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin niin, että hänellä on mahdollisuus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta.”

10. Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Hakijan – – siirto pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon tapahtuu pyynnön esittäneen jäsenvaltion kansallisen lain mukaisesti ja 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 – –

– –

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.”

III Pääasioiden tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-323/21

11. B. haki 3.7.2017 kansainvälistä suojelua Saksassa. Koska B. oli hakenut kansainvälistä suojelua aiemmin Italiassa, Saksan viranomaiset pyysivät Italian viranomaisia ottamaan hänet takaisin. Italian viranomaiset hyväksyivät takaisinottopyynnön 4.10.2017. Tämän jälkeen siirron toteuttamiselle asetettua määräaikaa jatkettiin 4.4.2019 saakka, koska B oli paennut.

12. B. haki 17.2.2018 kansainvälistä suojelua Alankomaissa. Staatssecretaris pyysi 17.3.2018 Italian viranomaisia ottamaan B:n takaisin. Italian viranomaiset hyväksyivät pyynnön 1.4.2018. Staatssecretaris ilmoitti 29.6.2018 päivätyllä kirjeellä kyseisille viranomaisille, että B. oli paennut, minkä johdosta siirron toteuttamiselle asetettua määräaikaa jatkettiin 1.10.2019 saakka.

13. B. jätti 9.7.2018 uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Saksassa. Saksan viranomaiset antoivat 14.9.2018 Dublin III -asetuksen mukaisen päätöksen, johon ei haettu muutosta.

14. B. jätti 27.12.2018 uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Alankomaissa. Staatssecretaris hylkäsi sen 8.3.2019 antamallaan päätöksellä tutkimatta sitä, koska Italian tasavalta oli edelleen vastuussa hakemuksen käsittelystä.

15. B. siirrettiin Italiaan 29.4.2019.

16. B. nosti 8.3.2019 Staatssecretarisin päätöksestä kanteen toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Tämä hyväksyi kanteen 12.6.2019 antamallaan tuomiolla ja kumosi kyseisen päätöksen sillä perusteella, että vastuu hakemuksen käsittelystä oli siirtynyt 4.4.2019 Saksan liittotasavallalle siirron toteuttamiselle asetetun määräajan päättymisen vuoksi.

17. Staatssecretaris valitti tästä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Valituksensa tueksi Staatssecretaris väittää yhtäältä, että siirron toteuttamiselle asetettu määräaika oli laskettava Alankomaiden kuningaskunnan ja Italian tasavallan välisen suhteen perusteella, ja toisaalta, että ns. chain rule -säännön mukaan siirron toteuttamiselle asetettu uusi määräaika alkoi kulua Saksan liittotasavallan osalta päivästä, jona B. jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Alankomaissa.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että on riidatonta, että Italian tasavalta oli vastuussa hakemuksen käsittelystä päivänä, jona B. jätti viimeisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Sitä vastoin pääasian asianosaiset ovat erimielisiä siitä, päättyikö B:n siirrolle asetettu aikaisempi määräaika 18 kuukauden kuluttua siitä, kun Italian tasavalta hyväksyi ensimmäisen takaisinottopyynnön.

19. Käsiteltävässä tapauksessa voimassa oli samanaikaisesti kaksi takaisinottoa koskevaa ”pätevää sopimusta” ja kaksi siirrolle asetettua määräaikaa, minkä vuoksi olisi täsmennettävä kyseisten kahden määräajan suhde. Tätä varten olisi määritettävä, onko takaisinottopyynnön esittänyttä ensimmäistä jäsenvaltiota edelleen pidettävä Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna pyynnön esittäneenä jäsenvaltiona vai onko tämä asema varattava viimeiselle tällaisen pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle.

20. Jos on hyväksyttävä jälkimmäinen tulkinta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, sitooko ensimmäiselle jäsenvaltiolle asetettu siirron määräaika jollain tavalla tätä viimeistä jäsenvaltiota. Jos sitä vastoin on mieluummin omaksuttava ensimmäinen tulkinta, on tarpeen määrittää, voiko B. vedota Saksan liittotasavallan ja Italian tasavallan välillä sovitun siirron määräajan päättymiseen alankomaalaisessa tuomioistuimessa, jolloin tilanne olisi otollinen ”forum shoppingille”.

21. Tässä tilanteessa Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1 a) Onko [Dublin III -asetuksen] 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua käsitettä ’pyynnön esittänyt jäsenvaltio’ tulkittava siten, että siinä tarkoitetaan jäsenvaltiota (käsiteltävässä asiassa kolmas jäsenvaltio eli Alankomaat), joka on viimeiseksi esittänyt toiselle jäsenvaltiolle vastaanotto- tai takaisinottopyynnön?

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

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

B Yhdistetyt asiat C-324/21 ja C-325/21

1. Asia C-324/21

22. F. haki 24.11.2017 kansainvälistä suojelua Alankomaissa. Koska F. oli aikaisemmin hakenut kansainvälistä suojelua Italiassa, Staatssecretaris pyysi Italian viranomaisia ottamaan hänet takaisin. Italian viranomaiset hyväksyivät takaisinottopyynnön 19.12.2017. Staatssecretaris ilmoitti 12.4.2018 päivätyllä kirjeellä kyseisille viranomaisille, että F. oli paennut, minkä johdosta siirron toteuttamiselle asetettua määräaikaa pidennettiin 19.6.2019 saakka.

23. F. haki 29.3.2018 kansainvälistä suojelua Saksassa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tiedossa ei ole, mitä toimia kyseisen hakemuksen johdosta on mahdollisesti toteutettu.

24. F. jätti 30.9.2018 toisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Alankomaissa. Staatssecretaris hylkäsi tämän hakemuksen 31.1.2019 tekemällään päätöksellä sitä tutkimatta sillä perusteella, että Italian tasavalta oli edelleen vastuussa kyseisen hakemuksen käsittelystä.

25. F:n poistuttua turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksesta, jonne hän oli majoittunut, hänet otettiin kiinni ja määrättiin Staatssecretarisin 1.7.2019 tekemällä päätöksellä otettavaksi säilöön odottamaan siirtoaan Italiaan.

26. F. nosti päätöksestä kanteen toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Tämä hyväksyi kanteen 16.7.2019 antamallaan tuomiolla ja kumosi kyseisen päätöksen sillä perusteella, että vastuu hakemuksen käsittelystä oli siirtynyt 19.6.2019 Alankomaiden kuningaskunnalle siirron toteuttamiselle asetetun määräajan päättymisen vuoksi.

27. Staatssecretaris valitti kyseisestä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Valituksensa tueksi Staatssecretaris väitti muun muassa, että chain rule -säännön mukaan uusi siirrolle asetettu määräaika alkoi kulua Alankomaiden kuningaskunnan osalta siitä, kun F. jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Saksassa.

28. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on riidatonta, että Italian tasavalta oli vastuussa hakemuksen käsittelystä ainakin 19.6.2019 saakka.

29. Kyseinen tuomioistuin kuitenkin pohtii, mikä merkitys mahdollisesti voisi olla sillä, että ennen siirron toteuttamiselle asetetun määräajan päättymistä asianomainen henkilö teki uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa.

30. Tässä tilanteessa Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [Dublin III -asetuksen] 29 artiklaa tulkittava siten, että 29 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu siirrolle asetettu juokseva määräaika alkaa kulua uudelleen sillä hetkellä, kun ulkomaalainen – sen jälkeen kun hän on estänyt yhtä jäsenvaltiota toteuttamasta siirtoa pakenemalla – jättää toisessa (käsiteltävässä tapauksessa kolmannessa) jäsenvaltiossa uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen?”

2. Asia C-325/21

31. K. haki 6.9.2018 kansainvälistä suojelua Ranskassa. Koska K. oli aikaisemmin hakenut kansainvälistä suojelua Itävallassa, Ranskan viranomaiset pyysivät Itävallan viranomaisia ottamaan hänet takaisin. Itävallan viranomaiset hyväksyivät takaisinottopyynnön 4.10.2018.

32. K. haki 27.3.2019 kansainvälistä suojelua Alankomaissa. Staatssecretaris pyysi 3.5.2019 Itävallan viranomaisia ottamaan K:n takaisin. Kyseiset viranomaiset hylkäsivät takaisinottopyynnön 10.5.2019 sillä perusteella, että Ranskan tasavalta oli ollut vastuussa K:n hakemuksen käsittelystä 4.4.2019 lähtien.

33. Staatssecretaris pyysi 20.5.2019 Ranskan viranomaisia ottamaan K:n takaisin. Kyseiset viranomaiset hylkäsivät takaisinottopyynnön sillä perusteella, että siirron toteuttamiselle asetettu määräaika ei ollut vielä päättynyt päivänä, jona K. jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Alankomaissa.

34. Staatssecretaris pyysi 31.5.2019 sekä Itävallan että Ranskan viranomaisilta, että ne harkitsisivat takaisinottopyyntöä uudelleen. Itävallan viranomaisille osoittamassaan pyynnössä Staatssecretaris väitti, että uusi määräaika siirron toteuttamiselle Ranskan tasavallan ja Itävallan tasavallan välillä oli alkanut kulua siitä, kun K. jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Alankomaissa. Itävallan viranomaiset suostuivat 3.6.2019 ottamaan K:n takaisin.

35. Staatssecretaris hylkäsi K:n jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen 24.7.2019 antamallaan päätöksellä sitä tutkimatta.

36. K. nosti tästä päätöksestä kanteen toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Tämä hylkäsi kanteen 17.10.2019 antamallaan tuomiolla, koska sen mukaan Staatssecretaris oli perustellusti katsonut, että Itävallan tasavalta oli vastuussa K:n jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.

37. K. valitti tästä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Valituksensa tueksi hän väitti, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen kolmannessa jäsenvaltiossa ei voi estää kahden muun jäsenvaltion väliselle siirrolle asetetun määräajan päättymistä.

38. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että on selvää, että Itävallan tasavallan on katsottava olleen vastuussa hakemuksen käsittelystä vähintään 4.4.2019 saakka, koska Ranskan viranomaiset eivät olleet ilmoittaneet ensin mainitulle jäsenvaltiolle K:n pakenemisesta.

39. Tässä tilanteessa le Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [Dublin III -asetuksen] 29 artiklaa tulkittava siten, että 29 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu siirrolle asetettu juokseva määräaika alkaa kulua uudelleen sillä hetkellä, kun ulkomaalainen – sen jälkeen kun hän on estänyt yhtä jäsenvaltiota toteuttamasta siirtoa pakenemalla – jättää toisessa (käsiteltävässä tapauksessa kolmannessa) jäsenvaltiossa uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen?

2) Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi, onko [Dublin III -asetuksen] 27 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleen kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kansainvälisen suojelun hakija vastustaa siirtopäätöstä koskevan oikeussuojakeinon yhteydessä siirtoa menestyksekkäästi sillä perusteella, ettei siirtoa voida toteuttaa, koska määräaika kahden jäsenvaltion (käsiteltävässä tapauksessa Ranskan ja Itävallan) aiemmin sopimalle siirrolle on päättynyt, minkä seurauksena määräaika, jonka kuluessa Alankomaat voi toteuttaa siirron, on päättynyt?”

C Asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa

40. Käsittelyn tässä vaiheessa asiat C-324/21 ja C-325/21 yhdistettiin. Asiaa C-323/21 ei sitä vastoin yhdistetty näihin kahteen muuhun asiaan. Koska kaikki kolme asiaa liittyvät toisiinsa, 5.5.2022 pidettiin kuitenkin yhteinen istunto, jonka aikana asianosaisia kuultiin ja niitä pyydettiin vastaamaan unionin tuomioistuimen niille esittämiin suullisesti vastattaviin kysymyksiin.

IV Asian tarkastelu

A Asiassa C-323/21 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys, asiassa C-324/21 esitetty ainoa ennakkoratkaisukysymys ja unionin tuomioistuimelle asiassa C-325/21 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

41. Käsittelen asiassa C-323/21 esitettyä ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä, asiassa C-324/21 esitettyä ainoaa ennakkoratkaisukysymystä ja asiassa C-325/21 esitettyä ensimmäisen ennakkoratkaisukysymystä yhdessä.

42. Vaikka nimittäin nämä kysymykset on muotoiltu hieman eri sanoin, ne koskevat olennaisin osin sitä, miten Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohtaan sisältyviä siirron toteuttamiselle asetetun määräajan laskentaa koskevia säännöksiä on tulkittava tilanteessa, jossa jäsenvaltio, jossa ensimmäinen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty, saa kahdelta muulta jäsenvaltiolta tätä samaa hakijaa koskevan takaisinottopyynnön, kun ensimmäisen pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion on mahdoton toteuttaa hakijan siirtoa kyseisessä artiklassa edellytetyllä tavalla ja siinä säädetyssä määräajassa, koska hakija on lähtenyt kyseisen valtion alueelta siirtyäkseen toisen pyynnön esittäneen jäsenvaltion alueelle.[6]

43. Kaikissa kolmessa asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin keskittää kysymyksensä Dublin III -asetuksen 29 artiklan sanamuodon tulkintaan.

44. Muistutan, että kyseisessä artiklassa määritellään menettelyt ja määräajat, joita pyynnön esittäneen jäsenvaltion on noudatettava hakijan siirrossa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon, joka ottaa hakijan vastaan tai takaisin.

[6] Asiassa C-323/21 esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys poikkeaa muotoilultaan eniten asiassa C-324/21 esitetystä ainoasta ennakkoratkaisukysymyksestä ja unionin tuomioistuimelle asiassa C-325/21 esitetystä ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin keskittyy siinä Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohtaan sisältyvän käsitteen ”pyynnön esittänyt jäsenvaltio” tulkintaan. Se pohtii etenkin, onko tilanteessa, jossa pyynnön esittänyt jäsenvaltio ei voi toteuttaa hakijan siirtoa, koska hakija on lähtenyt sen alueelta siirtyäkseen toiseen jäsenvaltioon, jossa hän on jättänyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ja jonka alueella hän oleskelee, katsottava, että (kyseisen asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa käytetty) pyynnön esittäneen jäsenvaltion käsite sisältää viimeksi mainitun jäsenvaltion, jossa uusi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty ja joka tämän johdosta on esittänyt hakijasta uuden takaisinottopyynnön.

45. Kyseisen asetuksen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että siirto pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon tapahtuu pyynnön esittäneen jäsenvaltion kansallisen lain mukaisesti ja 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.

46. Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa kuitenkin täsmennetään, että tätä määräaikaa voidaan poikkeuksellisesti pidentää sen huomioon ottamiseksi, että pyynnön esittäneen jäsenvaltion on käytännössä mahdotonta toteuttaa kyseisen henkilön siirtoa hänen vangitsemisensa tai pakenemisensa vuoksi. Tällöin kyseistä määräaikaa voidaan jatkaa enintään yhteen vuoteen, jos siirtoa ei voida suorittaa asianomaisen henkilön vangitsemisen vuoksi, ja vangitsemisen käsite määritellään 31.3.2022 annetussa tuomiossa Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl ym. (Turvapaikanhakijan määrääminen psykiatriseen sairaalahoitoon),[7] tai enintään kahdeksaantoista kuukauteen, jos asianomainen henkilö on paennut viranomaisia, ja pakenemisen käsitettä puolestaan täsmennetään 19.3.2019 annetussa tuomiossa Jawo.[8]

47. Kyseisen asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa säädetään myös, että mainittujen määräaikojen päätyttyä hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio vapautuu velvoitteestaan ottaa asianomainen henkilö vastaan tai takaisin, ja vastuu siirtyy pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jälkimmäinen ei voi tällaisessa tilanteessa toteuttaa siirtoa, vaan sen on ryhdyttävä viran puolesta tarpeellisiin toimenpiteisiin aloittaakseen viipymättä kyseisen henkilön esittämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimisen.[9]

48. Kyseisen säännöksen sanamuoto kuvastaa tavanomaista takaisinottomenettelyä kahden jäsenvaltion eli yhtäältä pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion ja toisaalta pyynnön esittäneen jäsenvaltion välillä hakijan jätettyä viimeksi mainitussa valtiossa uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

49. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset liittyvät kaikki toisenlaiseen tilanteeseen, sillä ne koskevat menettelyjä, joita on noudatettava siirrettäessä hakijaa, joka on jättänyt useita kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ja josta on siten aloitettu useita peräkkäisiä takaisinottomenettelyjä eri jäsenvaltioissa.

50. Missään Dublin III -asetuksen tai asetuksen N:o 1560/2003 säännöksessä ei anneta erityisiä sääntöjä tällaisesta tilanteesta, joka ilmentää ns. edelleen liikkumista, jolla tarkoitetaan sitä, että useat kansainvälisen suojelun hakijat siirtyvät hakemustensa käsittelystä vastuussa olevasta jäsenvaltiosta toisiin jäsenvaltioihin, joissa he pyrkivät hakemaan kansainvälistä suojelua ja joihin he haluavat asettua asumaan.

51. Näissä olosuhteissa siirtomenettelyn kulkua koskevat Dublin III -asetuksen 29 artiklan säännökset vaikuttavat aivan liian suppeilta, jotta niiden perusteella voitaisiin antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus ja erityisesti määritellä menettelyt, joiden avulla voidaan yhtäältä pysyttää selkeä, toimiva ja nopea menettely

7 C-231/21, EU:C:2022:237 (55 ja 58 kohta).

8 C-163/17, EU:C:2019:218 (56 ja 57 kohta).

9 Ks. tältä osin tuomio 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, 43 kohta).

kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi ja toisaalta estää väärinkäytökset, joita aiheutuu tiettyjen hakijoiden liikkumisesta edelleen unionin alueella.

52. Tätä varten on mielestäni tärkeää tarkastella edellytyksiä, joiden täyttyessä kyseiset jäsenvaltiot voivat saattaa takaisinottomenettelyn päätökseen ja jotka ilmenevät erityisesti Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdasta ja 23 artiklan 1 kohdasta, sekä unionin lainsäätäjän näissä tilanteissa tavoittelemaa päämäärää.

1. Takaisinottomenettelyn määrittelyssä Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdassa käytetty sanamuoto

53. Pääasioiden tosiseikkojen kuvauksesta ilmenee, että hakijat jättivät ensimmäiset kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksensa yhdessä unionin jäsenvaltiossa eli asioissa C-323/21 ja C-324/21 Italiassa ja asiassa C-325/21 Itävallassa, minkä jälkeen he liikkuivat edelleen unionin alueella mennäkseen toiseen jäsenvaltioon, jossa he tekivät peräkkäin lisää kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia.

54. Tämä tarkoittaa sitä, että hakijat kuuluvat Dublin III -asetuksen 18 artiklan 1 kohdan b–d alakohdan soveltamisalaan. Kyseisessä artiklassa viitataan henkilöön, joka on yhtäältä jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jota käsitellään (b alakohta), tai joka on käsittelyn kuluessa peruuttanut hakemuksensa (c alakohta) tai jonka hakemus on hylätty (d alakohta) ja joka toisaalta on joko jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai oleskelee ilman oleskelulupaa toisen jäsenvaltion alueella. [10]

55. Tämä tarkoittaa myös sitä, että ensimmäinen jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätettiin, eli asioissa C-323/21 ja C-324/21 Italia ja asiassa C-325/21 Itävalta, on velvollinen ottamaan hakijan takaisin Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

56. Muistutan nimittäin, että Dublin III -asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön jonkin jäsenvaltion alueella esittämän turvapaikkahakemuksen käsittelee lähtökohtaisesti yksi ainoa jäsenvaltio eli se, joka III luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä. [11] Dublin III -asetuksen III luvussa vahvistettujen perusteiden lisäksi saman asetuksen VI luvussa säädetään kuitenkin vastaanottoa ja takaisinottoa toisessa jäsenvaltiossa koskevista menettelyistä, joilla ”edesautetaan – samalla tavoin kuin kyseisen asetuksen III luvussa vahvistetuilla perusteilla – hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä”. [12]

57. Tämä pätee Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdan säännöksiin.

58. Mainittu 20 artikla koskee otsikkonsa mukaisesti vastaanotto- ja takaisinottomenettelyn aloittamista.

[10] Ks. tuomio 2.4.2019, H. ja R. (C-582/17 ja C-583/17, jäljempänä tuomio H. ja R., EU:C:2019:280, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[11] Ks. tuomio 16.2.2017, C. K. ym. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, 56 kohta).

[12] Tuomio 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, 39 kohta). Unionin tuomioistuin totesi 26.7.2017 antamassaan tuomiossa Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), että ”[Dublin III -asetuksen takaisinottopyynnön esittämistä koskevilla] 21 artiklan 1 kohdan säännöksillä on tosin tarkoitus säännellä vastaanottomenettelyä, mutta lisäksi ne myös osaltaan auttavat – samalla tavoin kuin kyseisen asetuksen III luvussa vahvistetut perusteet – määrittämään samassa asetuksessa tarkoitetun, hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion” (53 kohta).

59. Kyseisen artiklan 5 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ensin jätetty, on otettava takaisin hakija, joka on poistunut kyseisestä valtiosta ennen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevan menettelyn päättymistä ja tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa. [13] Hakijan takaisinoton tarkoituksena on varmistaa, että ”hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskeva menettely voidaan saattaa päätökseen” jäsenvaltiossa, jossa hakemus on ensimmäisen kerran jätetty, eikä aloittaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä. [14]

60. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tätä säännöstä sovelletaan myös tilanteeseen, jossa hakija on implisiittisesti peruuttanut hakemuksensa poistumalla sen jäsenvaltion alueelta, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätettiin ensimmäisen kerran, ilmoittamatta tämän ensimmäisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle halustaan luopua hakemuksestaan ja jossa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskeva menettely on siis edelleen käynnissä. [15]

61. Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdassa myös säädetään, että takaisinottomenettely on toimitettava sen 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädetyin edellytyksin.

62. Kyseisen asetuksen 23 artiklan 1 kohdan mukaan pyynnön esittänyt jäsenvaltio voi esittää takaisinottopyynnön vain, jos pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio täyttää saman asetuksen 20 artiklan 5 kohdassa tai 18 artiklan 1 kohdan b–d alakohdassa säädetyt edellytykset. [16] Näin ollen takaisinottomenettelyn aloittaminen edellyttää, että seuraavat kaksi unionin lainsäätäjän Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdassa asettamaa kumulatiivista edellytystä täyttyvät: ensinnäkin hakijan on oltava jättänyt ensimmäinen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa pyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa ja toiseksi hakijan on oleskeltava pyynnön esittäneessä jäsenvaltiossa ilman oleskelulupaa tai oltava tehnyt jälkimmäisen valtion kansallisille viranomaisille uusi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

63. Unionin lainsäätäjä ei ole säätänyt mitään tilanteesta, jossa kyseisen menettelyn toteuttamiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty sen aloittamisen jälkeen ilmenneiden olosuhteiden vuoksi.

64. Dublin III -asetuksen 29 artiklan sanamuodosta ilmenee ainoastaan, että takaisinottomenettely voi päättyä seuraavilla kolmella tavalla: joko siirto on toteutettu kyseisessä artiklassa vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen ja määräaikojen mukaisesti (1 kohta) tai siirtoa ei ole voitu toteuttaa määräajassa esim. kyseisen henkilön vangitsemisen tai pakenemisen vuoksi (2 kohta) tai siirtopäätös on kumottu hakijan kyseisen asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti tekemän muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyhakemuksen perusteella (3 kohta).

65. Mielestäni mikään ei estä sitä, että Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu ”yhteisymmärrys”, johon kyseiset jäsenvaltiot ovat päässeet siirron yksityiskohtien määrittelyssä, johtaa sen toteamiseen, että aikaisemmin aloitettu takaisinottomenettely on menettänyt kohteensa ja rauennut siitä ajankohdasta, jona pyynnön

[13] Lisäksi Dublin III -asetuksen 3 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että jollei hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida määrittää tässä asetuksessa lueteltujen perusteiden mukaisesti, käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty.

[14] Ks. tuomio H. ja R. (59–64 kohta).

[15] Ks. tuomio H. ja R. (47–50 kohta).

[16] Ks. tuomio H. ja R. (59–61 kohta).

vastaanottanut jäsenvaltio on hyväksynyt hakijasta esitetyn uuden takaisinottopyynnön. Pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa tilanteissa on nimittäin niin, että jos ensimmäinen takaisinottomenettely on aloitettu pätevästi sen jälkeen, kun kyseiset jäsenvaltiot ovat päässeet yhteisymmärrykseen, tätä yhteisymmärrystä myöhemmät tapahtumat eli hakijan lähteminen pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta ja oleskelu toisessa jäsenvaltiossa, jossa hän on jättänyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, poistavat tältä ensimmäiseltä menettelyltä yhden sen pätevyyden keskeisen edellytyksen. Nimittäin toisin kuin Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdassa edellytetään, hakija ei ole enää pyynnön esittäneen jäsenvaltion alueella, ja hänen jättämänsä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on katsottava peruutetuksi jo pelkästään hänen lähtönsä perusteella. Muistutan, että unionin tuomioistuin on katsonut, että kyseisen asetuksen 20 artiklan 5 kohtaa sovellettaessa hakijan lähtö jäsenvaltiosta, jossa hän oli jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on rinnastettava hakemuksen implisiittiseen peruuttamiseen.[17] Tämä toteamus pätee mielestäni sitäkin suuremmalla syyllä pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa tilanteissa, joissa hakija on paitsi lähtenyt pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta myös siirtynyt toiseen jäsenvaltioon, jossa hän on jättänyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

66. Tästä seuraa, että Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdassa hakijan takaisinotolle asetetut edellytykset eivät enää täyty.

67. Tältä osin katson, että pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voi, koska se on osallisena kahdessa takaisinottomenettelyssä, jotka on aloitettu kahdessa eri jäsenvaltiossa yhdestä ja samasta henkilöstä lyhyen ajan sisällä, sopia pyynnön esittäneen ensimmäisen jäsenvaltion kanssa, että ensimmäisen takaisinottomenettelyn voidaan katsoa rauenneen.

68. Pyynnön vastaanottaneelle jäsenvaltiolle nimittäin ilmoitetaan, ettei pyynnön esittänyt ensimmäinen jäsenvaltio pysty toteuttamaan siirtoa niiden yhdessä sopimien määräaikojen ja menettelyjen mukaisesti, koska hakija on paennut, kun sen pitäisi vastata pyynnön esittäneen toisen jäsenvaltion, jonka alueella hakija oleskelee, esittämään toiseen takaisinottopyyntöön.

69. Kun otetaan huomioon pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion tietoon saatettujen, erityisesti hakijan olinpaikkaa ja häntä vastaan aloitettujen menettelyjen etenemistä koskevien tietojen luonne, katson, että kyseinen jäsenvaltio ei voi pätevästi sitoutua suhteessa pyynnön esittäneeseen toiseen jäsenvaltioon ottamaan hakijaa takaisin eikä siten sopia sen kanssa siirron yksityiskohdista, ellei se ole ensin päässyt pyynnön esittäneen ensimmäisen jäsenvaltion kanssa sopimukseen siitä, että ensimmäisessä takaisinottomenettelyssä annetut sitoumukset ovat rauenneet. Kuten edellä jo totesin, tällainen tulkinta ei vaikuta olevan ristiriidassa Dublin III -asetuksen 29 artiklan sanamuodon kanssa.

70. Katson myös, että toisen takaisinottomenettelyn yhteydessä ilmoitetut tiedot, jotka koskevat hakijan olinpaikkaa ja häntä vastaan aloitettujen menettelyjen etenemistä, kuuluvat tietoihin, jotka pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voi antaa kyseisille muille jäsenvaltioille Dublin III -asetuksen 34 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kyseisen artiklan, joka sisältyy mainitun asetuksen

[17] Ks. tuomio H. ja R. (50 kohta). Huomautan myös, että kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60; jäljempänä menettelydirektiivi) 28 artiklan, jonka otsikko on ”Turvapaikkahakemuksen implisiittiseen peruuttamiseen tai siitä luopumiseen liittyvä menettely”, 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot ”voivat olettaa, että hakija on implisiittisesti peruuttanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tai luopunut siitä erityisesti silloin, kun voidaan todeta, että – – hakija pakoilee tai on lähtenyt ilman lupaa asuin- tai säilöönottopaikastaan ottamatta yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen kohtuullisen ajan kuluessa, tai hän ei ole kohtuullisen ajan kuluessa täyttänyt ilmoittautumisvelvollisuuttaan tai muita yhteydenpitoa koskevia velvoitteitaan, paitsi jos hakija osoittaa tämän johtuneen hänestä riippumattomista syistä” (b alakohta).

VII lukuun, jonka otsikko on ”Hallinnollinen yhteistyö”, 2 kohdan d, f ja g alakohdassa säädetään, että nämä tiedot voivat koskea muun muassa hakijan oleskelupaikkoja ja käytettyjä matkareittejä, paikkaa, jossa mahdollinen aikaisempi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty, tai sen jättämispäivää, vireillä olevan hakemuksen jättämispäivää, hakemuksen käsittelyvaihetta ja päätöstä, mikäli sellainen on tehty.

71. Ensimmäisen takaisinottomenettelyn raukeaminen myös edistää osaltaan tavoitteita, joihin unionin lainsäätäjä pyrkii Dublin III -asetuksen yhteydessä.

2. Dublin III -asetuksen tarkoitus

72. Kuten Dublin III -asetuksen johdanto-osan neljännestä ja viidennestä perustelukappaleesta ilmenee, kyseisen asetuksen tavoitteena on ottaa käyttöön selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. 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 ei vaaranneta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn nopeutta koskevan tavoitteen saavuttamista”. Unionin lainsäätäjä pyrkii näin rationalisoimaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä ja takaamaan hakijoille, että heidän hakemuksensa käsitellään yhdessä selkeästi määritetyssä jäsenvaltiossa. Ottamalla käyttöön yhtenäiset hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet ja -menettelyt unionin lainsäätäjä pyrkii myös rajoittamaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäneiden kolmansien maiden kansalaisten edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. [18]

73. On selvää, että kaksi eri jäsenvaltiota eivät voi pätevästi toteuttaa kahta samanaikaista takaisinottomenettelyä yhdestä ja samasta henkilöstä, sillä muuten ne jättävät huomiotta Dublin III -asetuksen tarkoituksen.

74. Ensinnäkään ensimmäisen takaisinottomenettelyn jatkaminen sen päätökseen saakka sen jälkeen, kun kyseinen henkilö on lähtenyt pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta, ja menettelystä mahdollisesti seuraava vastuun siirtyminen eivät mitenkään takaisi menettelyn nopeutta. Päinvastoin ensimmäisen menettelyn jatkaminen sen päätökseen saakka olisi yhtäältä omiaan rajoittamaan merkittävästi unionin lainsäätäjän tavoittelemaa tehokkuutta ja saattaisi toisaalta kannustaa kyseisiä henkilöitä lähtemään pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta joko estääkseen siirtämisensä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon tai pitkittääkseen oleskeluaan unionissa ja siten hyötyäkseen aineellisista vastaanotto-olosuhteista.

75. Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu vastuun siirtyminen tarkoittaa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräytymistä ikään kuin ”seuraamuksena” siitä, ettei pyynnön esittänyt jäsenvaltio ole toteuttanut siirtoa, jota se on itse pyytänyt. Jos pyynnön esittänyt jäsenvaltio ei noudata kyseisessä säännöksessä asetettuja määräaikoja, vastuu siirtyy automaattisesti sille, ja näin käy riippumatta kyseisen asian olosuhteista.

[18] Ks. tuomio 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio H. ja R. (77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76. Pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa tilanteissa tämän mekanismin automaattisuus kuitenkin tarkoittaa, ettei huomioon voida ottaa sitä, että hakija on lähtenyt pyynnön esittäneen ensimmäisen jäsenvaltion alueelta ja jättänyt näin täyttämättä hänelle asetetut yhteistyövelvoitteet. Kyseisen valtion toimivaltaiset viranomaiset eivät siten pysty siirtämään hakijaa Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen ja määräaikojen mukaisesti eivätkä myöskään tutkimaan hänen jättämäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jos vastuu siirtyy, päinvastoin kuin toisen pyynnön esittäneen toisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset.

77. Muistutan nimittäin, että sekä siirtomenettely että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimista koskeva menettely edellyttävät sitä, että hakija on kansallisten toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä.

78. Vaikka nämä viranomaiset pystyvät paikallistamaan hakijan niiden muodollisuuksien perusteella, jotka hän on joutunut täyttämään jättääkseen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa (etenkin Eurodac-järjestelmään vietyjen tietojen perusteella),[19] niillä ei ole minkäänlaista toimivaltaa toteuttaa kyseisen henkilön siirtoa Dublin III -asetuksen 29 artiklan mukaisesti, koska kyseinen henkilö oleskelee niiden alueen ulkopuolella ja kyseisellä asetuksella käyttöön otettu menettely ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen.

79. Vastaavasti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelymenettely edellyttää, että hakija noudattaa sekä menettelydirektiivissä että direktiivissä 2013/33/EU[20] asetettuja velvoitteita, jotta varmistetaan hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuva käsittely ja tehokas seuranta. Näihin velvoitteisiin kuuluvat hakijan velvollisuus asua hänelle osoitetussa paikassa ja ilmoittautua säännöllisesti toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

80. Tällaisissa olosuhteissa en näe, miten kyseisen menettelyn jatkamista ja etenkään siirron toteuttamiselle asetetun määräajan pidentämistä voitaisiin perustella, kun siirto on tuomittu epäonnistumaan.

81. Toiseksi ensimmäisen takaisinottomenettelyn jatkaminen ei auta ylläpitämään sitä selkeää ja toimivaa menettelyä, jonka unionin lainsäätäjä pyrkii luomaan Dublin III -asetuksen yhteydessä.

82. Yhtäältä vastuun siirtymisen automaattisuus tarkoittaa, ettei ole mahdollista ottaa huomioon sitä, että vastuun siirtyminen koskee tässä kansainvälistä suojelua koskevan sellaisen hakemuksen käsittelyä, joka on todennäköisesti identtinen aiemmin ensimmäisessä jäsenvaltiossa ja myöhemmin toisessa jäsenvaltiossa jätettyjen hakemusten kanssa.

[19] Muun muassa näiden säännösten tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 603/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 1) 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kaikilta turvapaikanhakijoilta on otettava sormenjäljet ja ne on lähtökohtaisesti siirrettävä keskusjärjestelmään viimeistään 72 tunnin kuluttua siitä, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty Dublin III -asetuksen 20 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Ks. myös menettelydirektiivin 6 artiklan 4 kohta.

[20] Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 96).

83. Toisaalta näiden kahden menettelyn peräkkäisestä toteuttamisesta aiheutuu erityisesti Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistetun vastuun siirtymistä koskevan säännön seurauksena ongelmia, jotka voivat haitata Dublinin järjestelmän [21] tehokasta toimintaa.

84. Toinen takaisinottomenettely siis käynnistyy, kun ensimmäinen takaisinottomenettely on edelleen käynnissä, ja voi johtaa Dublin III -asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa asetettujen määräaikojen päätyttyä vastuun siirtymiseen pyynnön esittäneelle ensimmäiselle jäsenvaltiolle. Kun siis otetaan huomioon kahden kuukauden määräaika, jonka kuluessa pyynnön esittävän toisen jäsenvaltion on jätettävä takaisinottopyyntönsä, pyyntö tehdään ja pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio hyväksyy sen, vaikka sen vastuuta ei ole lopullisesti vahvistettu, koska se saattaa siirtyä pyynnön esittäneelle ensimmäiselle jäsenvaltiolle vastuun siirtymistä koskevan säännön perusteella. Tällainen mekanismi aiheuttaa kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille kansallisille viranomaisille epävarmuutta niille kuuluvista velvollisuuksista etenkin, kun Eurodac-järjestelmään ei voida viedä tietoja muissa jäsenvaltiossa käynnissä olevien vastaanotto- tai takaisinottomenettelyjen etenemisestä. Kuten käsiteltävistä asioista ilmenee, pyynnön esittäneen toisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on siis alttiina sille, että sen hakijalle tiedoksi antamaan siirtopäätökseen haetaan muutosta Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti, tai sille, että sen mahdollisesti jo toteuttama siirto kumotaan, jolloin kyseisen jäsenvaltion on mainitun asetuksen 29 artiklan 3 kohdan mukaisesti otettava kyseinen henkilö viipymättä takaisin.

85. Tällainen mekanismi on mielestäni omiaan johtamaan Dublin-järjestelmän lamautumiseen, koska se paradoksaalisesti kannustaa kansainvälistä suojelua hakeneiden edelleen liikkumista unionissa.

86. Tässä tilanteessa on mielestäni keskeistä turvata Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdan tehokas vaikutus turvaamalla se ”erityisasema” ja ”erityinen tehtävä”, jonka unionin lainsäätäjä on antanut sille jäsenvaltiolle, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään ensimmäisen kerran. [22] Tätä varten pääasioissa kyseessä olevien kaltaiset tilanteet, joissa on tyypillisesti jätetty useita kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia useissa eri jäsenvaltioissa, edellyttävät säännellyn ja valvotun mekanismin käyttöönottoa, jotta kunkin jäsenvaltion asema ja tehtävä eivät tulisi jatkuvasti kyseenalaistetuiksi hakijan edelleen liikkumisten seurauksena.

87. Kolmanneksi olen sitä mieltä, että on tärkeää korostaa sitä oikeudellisten välineiden valikoimaa, joka pyynnön esittäneellä toisella jäsenvaltiolla on käytettävissään sen takaamiseksi, että se pystyy toteuttamaan takaisinottomenettelyn nopeammin ja tehokkaammin kuin pyynnön esittänyt ensimmäinen jäsenvaltio, mihin on syynä se, että kyseinen henkilö oleskelee sen alueella. Kuten Dublin III -asetuksen 20 artiklan 4 kohdassa vahvistettu toimivallan jakoa koskeva sääntö osoittaa, henkilön oleskelu jäsenvaltion alueella on takaisinottomenettelyn toteuttamisen kannalta keskeinen edellytys. [23]

[21] Dublin-järjestelmä muodostuu Dublin III -asetuksesta, asetuksesta N:o 603/2013 ja asetuksesta N:o 1560/2003.

[22] Ks. tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 93 kohta) ja tuomio H. ja R. (64 kohta).

[23] Unionin lainsäätäjä tekee siitä ratkaisevan kriteerin Dublin III -asetuksen 20 artiklan 4 kohdassa. Kyseisessä artiklassa nimittäin säädetään, että jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka alueella hakija oleskelee, hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittäminen kuuluu viimeksi mainitulle valtiolle ja että tätä valtiota on sen jälkeen tätä asetusta sovellettaessa pidettävä jäsenvaltiona, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty. Tässä tapauksessa hakijalle on ilmoitettava kirjallisesti tästä vaihdoksesta ja päivämäärästä, jona se on tapahtunut, ja tämä vaatimus sisältyy sekä Dublin III -asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaan että saman artiklan 2 kohtaan.

88. Muistutan näin ollen, että uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen johtaa unionin yhteisessä turvapaikkajärjestelmässä siihen, että sovelletaan sitovaa lainsäädännöllistä kehystä, jossa kyseiselle jäsenvaltiolle asetetaan sekä Dublin III -asetuksessa että menettelydirektiivissä ja direktiivissä 2013/33 määriteltyjä oikeudellisia velvoitteita.

89. Kyseisen jäsenvaltion on ensinnäkin Dublin III -asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti heti, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, ilmoitettava hakijalle kirjallisesti kielellä, jota hakija ymmärtää, siitä, mitä seuraa toisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisestä sekä siirtymisestä jäsenvaltiosta toiseen siinä vaiheessa, kun kyseisen asetuksen mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota määritetään ja kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta käsitellään. Katson, että tässä yhteydessä toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat ilmoittaa hakijalle hänen osaltaan aloitettujen menettelyjen etenemisestä ja siitä, mitä seuraa, jos unionissa jättää useita kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia.

90. Dublin III -asetuksen 23 artiklan 1 kohdan mukaan pyynnön esittäneen jäsenvaltion on pyydettävä toista jäsenvaltiota, joka on 20 artiklan 5 kohdan ja 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti vastuussa hakemuksen käsittelystä, ottamaan hakijan takaisin, ja tämä pyyntö on tehtävä kyseisessä asetuksessa tarkoitettujen määräaikojen ja edellytysten mukaisesti. Takaisinottomenettelyn tehokkuuden varmistamiseksi pyynnön esittänyt jäsenvaltio voi direktiivin 2013/33 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti päättää hakijan asuinpaikasta ja menettelydirektiivin 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti velvoittaa hänet ilmoittautumaan toimivaltaisille viranomaisille tai tulemaan henkilökohtaisesti ilmoittautumaan joko välittömästi tai määrättynä ajankohtana.

91. Kyseinen jäsenvaltio voi, jos se katsoo, että on olemassa huomattava pakenemisen vaara, käyttää siirtomenettelyn tehokkuuden varmistamiseksi pakkokeinoja, kuten säilöönottoa, direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan f alakohdassa ja Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa edellyttäen, että hakijalle myönnettyjä oikeuksia ja takeita kunnioitetaan.

92. Kaikkien näiden seikkojen perusteella ja erityisesti Dublin III -asetuksen 20 artiklan 5 kohdassa takaisinottomenettelyn toteuttamiselle asetettujen edellytysten ja unionin lainsäätäjän asettamien tavoitteiden perusteella katson, että pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa tilanteissa on olennaisen tärkeää, että ensimmäisen takaisinottomenettelyn todetaan ensin rauenneen.

93. Nämä päätelmät huomioon ottaen ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että tilanteessa, jossa jäsenvaltiota, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty ensimmäisen kerran, pyydetään kyseisen asetuksen 23 artiklan 1 kohdan perusteella yhdestä ja samasta hakijasta kahdessa eri jäsenvaltiossa peräkkäin aloitetuissa takaisinottomenettelyissä ottamaan hakija takaisin, pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion ja pyynnön esittäneen ensimmäisen jäsenvaltion on, jos viimeksi mainittu ei pysty toteuttamaan hakijan siirtoa kyseisen asetuksen 29 artiklassa tarkoitettujen yksityiskohtaisten sääntöjen ja määräaikojen mukaisesti, koska hakija on lähtenyt pyynnön esittäneen ensimmäisen jäsenvaltion alueelta, todettava ensimmäisen takaisinottomenettelyn rauenneen siitä ajankohdasta, jona pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on hyväksynyt pyynnön esittäneen toisen jäsenvaltion tekemän toisen takaisinottopyynnön.

B Asioissa C-323/21 ja C-325/21 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys

94. Asioissa C-323/21 ja C-325/21 esittämällään toisella ennakkoratkaisukysymyksellä kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko Dublin III -asetuksen 27 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että tilanteessa, jossa yhdestä ja samasta henkilöstä aloitetaan toinen takaisinottomenettely toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa ensimmäinen takaisinottomenettely on toteutettu, hakija voi pyynnön esittäneen toisen jäsenvaltion antamaan siirtopäätökseen kohdistamansa oikeussuojakeinon yhteydessä vedota kyseisen asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohdassa asetettujen määräaikojen päättymiseen ja siitä seuraavaan vastuun siirtymiseen.

95. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamani vastauksen huomioon ottaen katson, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen vastata.

V Ratkaisuehdotus

96. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten asioissa C-323/21, C-324/21 ja C-325/21 esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 29 artiklan 1 ja 2 kohtaa

on tulkittava siten, että

tilanteessa, jossa jäsenvaltiota, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty ensimmäisen kerran, pyydetään kyseisen asetuksen 23 artiklan 1 kohdan perusteella yhdestä ja samasta hakijasta kahdessa eri jäsenvaltiossa peräkkäin aloitetuissa takaisinottomenettelyissä ottamaan hakija takaisin, pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion ja pyynnön esittäneen ensimmäisen jäsenvaltion on, jos viimeksi mainittu ei pysty toteuttamaan hakijan siirtoa kyseisen asetuksen 29 artiklassa tarkoitettujen yksityiskohtaisten sääntöjen ja määräaikojen mukaisesti, koska hakija on lähtenyt pyynnön esittäneen ensimmäisen jäsenvaltion alueelta, todettava ensimmäisen takaisinottomenettelyn rauenneen siitä ajankohdasta, jona pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on hyväksynyt pyynnön esittäneen toisen jäsenvaltion tekemän toisen takaisinottopyynnön.