

Asia C-322/19

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

23.4.2019

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin:

High Court (Irlanti)

Ennakkoratkaisupyynnönpäätöksen tekemispäivä:

25.3.2019

Valittajat:

KS

MHK

Vastapuolet:

International Protection Appeals Tribunal

Minister for Justice and Equality

Irlanti ja Attorney General

Pääasian kohde

Judicial review -menettely, jossa riitautetaan International Protection Appeals Tribunalin (kansainvälistä suojelua koskevien asioiden muutoksenhakuelin, IPAT) päätökset hylätä valittajien valitukset, jotka koskevat Department of Justice and Equalityn (oikeus- ja tasa-arvoministeriö) päätöksiä evätä valittajilta työmarkkinoille pääsyä koskeva lupa.

Ennakkoratkaisukysymykset

- a) Voidaanko tulkittaessa yhtä unionin oikeudellista tointa, jota sovelletaan tietyssä jäsenvaltiossa, ottaa huomioon samaan aikaan

annettu toinen oikeudellinen toimi, jota ei sovelleta kyseisessä jäsenvaltiossa?

- b) Sovelletaanko vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) 2013/33/EU 15 artiklaa henkilöön, josta on tehty Dublin III -asetuksen eli asetuksen (EU) N:o 604/2013 mukainen siirtopäätös?
- c) Onko jäsenvaltio pannessaan täytäntöön vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) 2013/33/EU 15 artiklaa oikeutettu ottamaan käyttöön yleisen toimenpiteen, jonka mukaan kaikkien siirtopäätöstä tehtäessä tai sen tekemisen jälkeen aiheutuneiden viivästysten katsotaan johtuvan Dublin III -asetuksen eli asetuksen (EU) N:o 604/2013 nojalla siirrettävistä hakijoista?
- d) Jos hakija lähtee jäsenvaltiosta, jossa hän ei ole hakenut kansainvälistä suojelua, ja matkustaa toiseen jäsenvaltioon, jossa hän hakee kansainvälistä suojelua ja jossa hänestä tehdään Dublin III -asetuksen eli asetuksen (EU) No 604/2013 mukainen päätös, jonka perusteella hänet siirretään takaisin ensimmäiseen jäsenvaltioon, voidaanko suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn viivästymisen katsoa johtuvan hakijasta vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) 2013/33/EU 15 artiklaa sovellettaessa?
- e) Jos hakija on siirrettävä toiseen jäsenvaltioon Dublin III -asetuksen eli asetuksen (EU) N:o 604/2013 nojalla, mutta siirto viivästyy, koska hakija on käynnistänyt judicial review -menettelyn, jonka seurauksena siirto lykkääntyy tuomioistuimen lykkäysmääräyksen perusteella, voidaanko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn viivästymisen katsoa johtuvan hakijasta vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) 2013/33/EU 15 artiklaa sovellettaessa joko yleisesti tai erityisesti silloin, kun kyseisessä menettelyssä todetaan, että judicial review -menettely on ilmeisen tai muutoin perusteeton tai sitä käytetään väärin?

Unionin oikeuden määräykset ja säännökset, joihin viitataan

SEUT 78 artikla.

Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY (EUVL 2005, L 326).

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180; jäljempänä menettelydirektiivi (uudelleenlaadittu)). Direktiivin 31 artiklan 3 kohdan mukaan hakemuksen käsittelylle asetettu kuuden kuukauden määräaika alkaa sillä hetkellä, kun ”hakija

on [vastuussa olevan] jäsenvaltion alueella ja toimivaltainen viranomainen on ottanut hänet vastuulleen". Tätä direktiiviä ei sovelleta Irlantiin, mutta se annettiin samana päivänä kuin direktiivi 2013/33/EU, ja sen katsotaan olevan merkityksellinen jälkimmäisen tulkinnan kannalta.

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180; jäljempänä vastaanottodirektiivi (uudelleenlaadittu)). Yhtäältä direktiivin 2 artiklan ja johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan direktiivin soveltamisala on laaja ja direktiiviä sovelletaan kaikkiin hakijoihin. Direktiivin 2 artiklan b alakohdan mukaan hakijalla tarkoitetaan *"kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka johdosta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä"*. Toisaalta johdanto-osan 35 perustelukappaleessa viitataan ihmisarvoa koskevaan oikeuteen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) moniin artikloihin mutta ei kuitenkaan perusoikeuskirjan 15 artiklaan, joka koskee oikeutta työhön. Direktiivin 15 artiklan mukaan henkilöllä on oikeus työskennellä yhdeksän kuukauden kuluttua, ellei viive johdu hakijasta. Tämä on ilmaistu laajasti, kun sitä verrataan menettelydirektiivin (uudelleenlaadittu) 31 artiklan 3 kohdan sanamuotoon, jossa viitataan viivästykseen, joka johtuu *"selvästi"* siitä, *"ettei hakija ole täyttänyt"* velvollisuuksiaan.

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 (EUVL 2013, L 180; jäljempänä Dublin III -asetus).

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) kansallinen täytäntöönpanosäädös on Euroopan yhteisöistä (vastaanotto-olosuhteet) annettu vuoden 2018 asetus (European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018; jäljempänä vuoden 2018 asetus). Pääasiassa on riitautettu kolme tämän asetuksen säännöstä, nimittäin

i) 2 §:n 2 momentti, jossa säädetään, että kun siirtopäätös on tehty, henkilö, jota päätös koskee, lakkaa olemasta "hakija" asetusta sovellettaessa. Asetuksen 2 §:n 2 momentin a kohdan mukaan henkilöt, joille on lähetetty ilmoitus siirtopäätöksestä, eivät ole hakijoita, ja 2 §:n 2 momentin b kohdassa luodaan ryhmä "vastaanottaja mutta ei hakija". Käsite "hakija" määritellään 2 §:n 1 momentissa henkilöksi, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai jonka puolesta tällainen hakemus on tehty ja joka ei ole lakannut olemasta hakija. Asetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan on niin, että jos henkilö,

jota siirtopäätös koskee, valittaa IPAT:iin, häntä on pidettävä vastaanottajana, mutta ei hakijana.

ii) 11 §:n 2 momentti, jossa säädetään, että ”jollei muussa säädöksessä tai oikeussäännössä toisin säädetä, vastaanottaja, joka ei ole hakija, ei saa hakea, ottaa vastaan tai tehdä työtä palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana”.

iii) 11 §:n 12 momentti, jossa säädetään, että vuosien 2006–2014 työluupalakeja (Employment Permits Acts) ei sovelleta hakijoihin tai vastaanottajiin, jotka ovat Dublin-järjestelmään kuuluvia siirrettäviä henkilöitä.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Ensimmäinen hakija, K.S, matkusti Pakistanista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan vuonna 2010. Hän ei hakenut siellä kansainvälistä suojelua. Hän matkusti Irlantiin vuonna 2015 ja haki kansainvälistä suojelua kyseisessä valtiossa 11.5.2015. Dublin-järjestelmän mukaisesti Refugee Applications Commissioner (turvapaikkahakemuksista vastaava viranomainen, Irlanti) päätti siirtää hakemuksen Yhdistyneelle kuningaskunnalle 9.3.2016. Refugee Appeals Tribunal (turvapaikka-asioiden muutoksenhakuelin, Irlanti) vahvisti tämän 17.8.2016. K.S valitti päätöksestä High Courtiin (ylempi piirituomioistuim, Irlanti) judicial review -menettelyssä. Tämä menettely on vireillä, ja siirtoa on sen vuoksi lykätty.
- 2 K.S haki Department of Justice and Equalityltä (Irlanti) pääsyä työmarkkinoille vuoden 2018 asetuksen 11 §:n 3 momentin mukaisesti. Hakemus hylättiin sillä perusteella, että vuoden 2018 asetuksen mukaan henkilöllä, kuten hakijalla, joka siirretään Dublin-järjestelmän mukaisesti, ei ole oikeutta päästä työmarkkinoille. Hän pyysi asian uudelleenkäsittelyä, mutta pyyntö hylättiin 19.7.2018. Tämän jälkeen hän valitti hylkäyksestä International Protection Appeals Tribunaliin (Irlanti), joka hylkäsi valituksen 11.9.2018. K.S haki muutosta tähän päätökseen High Courtiin judicial review -menettelyssä ja sai 24.9.2018 luvan aloittaa käsillä olevan menettelyn.
- 3 Toinen hakija, M.H.K, matkusti Bangladeshista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan vuonna 2009. Hänen oleskelulupansa Yhdistyneessä kuningaskunnassa umpeutui, ja vuonna 2014 hän matkusti Irlantiin, jossa hän haki kansainvälistä suojelua 16.2.2015. Hänelle annettiin 25.11.2015 tiedoksi päätös, jonka mukaan hakemus siirretään Yhdistyneeseen kuningaskuntaan Dublin III -asetuksen mukaisesti. Hän valitti päätöksestä Refugee Appeals Tribunaliin, joka hylkäsi valituksen 30.3.2016. Hän valitti päätöksestä 18.4.2016 High Courtiin judicial review -menettelyssä. Tämä menettely on vireillä, ja siirtoa on sen vuoksi lykätty.
- 4 M.H.K haki työmarkkinoille pääsyä vuoden 2018 asetuksen 11 §:n 3 momentin nojalla. Department of Justice and Equality (Irlanti) hylkäsi hakemuksen 16.8.2018. Tämän jälkeen hän pyysi 29.8.2018 päätöksen uudelleenkäsittelyä, ja pyyntö hylättiin 5.9.2018. Hän valitti 18.9.2018 International Protection Appeals

Tribunaliin, joka hylkäsi valituksen 17.10.2018. M.H.K valitti tästä päätöksestä High Courtiin judicial review -menettelyssä ja sai 12.11.2018 luvan aloittaa käsillä olevan menettelyn.

- 5 Pääasian molemmat valittajat vaativat lähinnä työmarkkinoille pääsyn epäämisen kumoamista ja sitä, että vuoden 2018 asetuksen 2 §:n 2 momentin ja 11 §:n 2 ja 12 momentin todetaan olevan ristiriidassa vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) kanssa, sekä vahingonkorvauksia.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 6 Valittajat väittävät, että asiaa koskevat kansalliset säännökset, joiden mukaan henkilöllä, josta on tehty Dublin III -asetuksen mukainen siirtopäätös, ei ole oikeutta päästä kansallisille työmarkkinoille, ovat ristiriidassa vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) kanssa. He katsovat, että kyseisen direktiivin 15 artiklaa – jossa säädetään oikeudesta työskennellä yhdeksän kuukauden määräajan jälkeen, ellei viive johdu hakijasta – sovelletaan henkilöön, josta on tehty Dublin III -asetuksen mukainen siirtopäätös, koska direktiivin 2 artiklan b alakohdassa on laaja hakijan määritelmä. He vetoavat myös 27.9.2012 annettuun tuomioon *Cimade v. Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration (C-179/11)*, jossa unionin tuomioistuin katsoi tapauksessa, joka koski aikaisempaa vastaanottodirektiiviä (direktiivi 2003/9/EY), että vähimmäisvaatimusten mukaisia vastaanotto-olosuhteita on sovellettava Dublin-järjestelmään kuuluviin hakijoihin.
- 7 Vastapuolena olevat valtion edustajat väittävät, että vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) 15 artiklaa ei sovelleta henkilöön, josta on Dublin III -asetuksen nojalla tehty siirtopäätös, kun otetaan huomioon säännöksen sanamuoto ja valmistelutyöt, ja että tällaisen suojelun tarjoaminen ei koskaan ole kuulunut direktiivin tavoitteisiin. Lisäksi he väittävät, että unionin tuomioistuimen tuomiosta *Cimade* ilmenee ainoastaan se, että Dublin-järjestelmään kuuluville hakijoille olisi tarjottava *aineelliset* vastaanotto-olosuhteet (eikä yleiset vastaanotto-olosuhteet).
- 8 Valittajat katsovat, että vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) 15 artiklaa sovellettaessa jäsenvaltiolla ei ole oikeutta ottaa käyttöön yleistä toimenpidettä, jossa siirtopäätöstä tehtäessä tai sen jälkeen aiheutuvan viiveen katsotaan johtuvan hakijasta, joka siirretään Dublin III -asetuksen nojalla. Vastapuolena olevat valtion edustajat väittävät, että jäsenvaltiolla on oikeus ottaa käyttöön tällainen yleinen toimenpide.
- 9 Valittajat katsovat, että neljännessä kysymyksessä mainituissa olosuhteissa suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn viivästymisen ei voida katsoa johtuvan hakijasta vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) 15 artiklaa sovellettaessa. He väittävät, että tämä käy implisiittisesti ilmi tuomiosta *Cimade*, ja vetoavat direktiivin johdanto-osan kahdeksanteen perustelukappaleeseen. Valittajat toteavat myös, että judicial review -menettelystä johtuvia viivästyksiä, kuten viidennessä

kysymyksessä mainitaan, ei voida katsoa hakijan syyksi vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) 15 artiklaa sovellettaessa, koska judicial review -menettelyn hakijalla on oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valtion edustajat ovat sitä mieltä, että tällaiset viivästykset voidaan lukea hakijan syyksi.

- 10 Sen osalta, voidaanko sovellettavan unionin oikeuden säädöksen tulkinnassa ottaa huomioon unionin oikeuden säädös, jota jäsenvaltiossa ei sovelleta, valittajat katsovat, että uudelleenlaadittu direktiivi, jota ei sovelleta, voitaisiin ottaa huomioon siltä osin kuin se on toteava tai kodifioiva. Valtion edustajien mielestä tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi ja se, että Irlanti ei ole valinnut menettelydirektiiviä (uudelleenlaadittu), ei ole merkityksellinen, koska direktiivit ovat unionin laajuisia toimenpiteitä, joita ei voida tulkita eri tavoin eri jäsenvaltioissa.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista

- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo ensinnäkin, että jos vastaanottodirektiivissä (uudelleenlaadittu) ei anneta hakijoille oikeutta tehdä työtä, he eivät voi vedota perusoikeuskirjaan, koska Irlanti ei sovelleta unionin oikeutta arvioidessaan hakijoiden työmarkkinoille pääsyä koskevia hakemuksia, ja siksi perusoikeuskirjaa ei sovelleta. Vaikka sitä sovellettaisiinkin, perusoikeuskirjan 15 artiklassa ei anneta oikeuksia kolmansien maiden kansalaisille, joten tässä tapauksessa olennaista on se, annetaanko direktiivissä näille hakijoille tällainen oikeus.
- 12 Ensimmäisestä kysymyksestä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sitä mieltä, että jos säädös, jota ei voida soveltaa, on erityistapauksessa merkityksellinen sovellettavan säädöksen tulkinnan kannalta, sen on oltava merkityksellinen myös sovellettavan säädöksen kansallisen täytäntöönpanosäädöksen tulkinnan kannalta. Se katsoo, että siltä osin kuin direktiivillä pelkästään selvennetään unionin lainsäätäjän tarkoitusta, on epäolennaista, onko jokin yksittäinen maa valinnut tietyn direktiivin vai ei. Tämän kysymyksen merkitys on siinä, että sen avulla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin saa tietää, voiko se ottaa huomioon turvapaikkamenettelydirektiivin (uudelleenlaadittu), jota ei sovelleta Irlantiin, vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) tulkinnassa. Jos tuomioistuin voi tehdä niin, tämä tukisi jossain määrin vastapuolena olevien valtion edustajien väitettä.
- 13 Toisesta kysymyksestä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että vastaanottodirektiivin (uudelleenlaadittu) 15 artiklan säännökset perustuvat oletukseen, että toimivaltainen viranomais ei ole tehnyt päätöstä yhdeksän kuukauden kuluessa. Tämä edellyttää, että toimivaltainen viranomais voi tehdä tällaisen päätöksen. Tätä ei voida soveltaa Dublin-järjestelmän yhteydessä ennen kuin hakija tosiasiallisesti siirretään. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Cimade-doktriinia ei myöskään pidä perusteettomasti laajentaa, kun otetaan huomioon, että oikeuksien myöntäminen on ”vetotekijä” ja näin ollen

sitäkin suuremmalla syyllä työmarkkinoille pääsy toimii vetotekijänä henkilöille, joiden ainoa peruste oleskella unionin alueella on suojelun hakeminen. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Dublin-järjestelmään liittyy kysymys oikeuksien merkittävästä väärinkäytöstä, koska henkilö, jota Dublin-järjestelmän mukainen siirtopäätös koskee, on lähtökohtaisesti henkilö, joka on ainakin jossain määrin väärinkäyttänyt Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän mukaista prosessia. Tämän kysymyksen merkitys on siinä, että jos 15 artiklaa ei sovelleta näihin hakijoihin, heidän vaatimukselleen ei ole perustetta.

- 14 Vastaukseksi kolmanteen kysymykseen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa, että hakija, joka ei hae turvapaikkaa ensimmäisessä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän oleskelee, ja joka lähtee tämän jälkeen kyseisestä jäsenvaltiosta ja hakee turvapaikkaa toisessa jäsenvaltiossa, on täysin vastuussa siitä, että Dublin-järjestelmään kuuluvia menettelyjä on käytettävä, ja että jäsenvaltiolla on näin ollen oikeus antaa yleinen säännös, jonka mukaan tästä johtuvat viiveet katsotaan hakijan syyksi. Tämä ei heikennä Cimade-tuomiota yleisesti, koska hakijasta johtuva viivästyminen ei ole yleinen vastaanottodirektiiviin (uudelleenlaadittu) liittyvä kysymys, vaan se koskee ainoastaan 9 artiklan 1 kohtaa (säilöönotto) ja 15 artiklan 1 kohtaa. Tämän kysymyksen merkitys menettelyn kannalta on siinä, että jos vastaus kysymykseen on myöntävä, valittajien vaatimus on hylättävä.
- 15 Neljänteen kysymykseen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa vastaukseksi, että tällaisessa tilanteessa tällaiset viivästykset on katsottava hakijan syyksi, koska viivästykset johtuvat siitä, ettei hakija hakenut suojelua ensimmäisessä jäsenvaltiossa ja että hän on vapaaehtoisesti matkustanut toiseen jäsenvaltioon ja tehnyt hakemuksen siellä, mikä on vastoin unionin oikeuden säännönmukaiseen ja asianmukaiseen soveltamiseen perustuvaa järjestelmää. Tämän kysymyksen merkitys on siinä, että jos vastaus kysymykseen on myöntävä, valittajien vaatimus on hylättävä.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa vastaukseksi viidenteen kysymykseen, että judicial review -menettelyn käynnistäminen tosin on laillista, mutta se on kuitenkin hakijan toteuttama vapaaehtoinen toimi, minkä vuoksi hakijan syyksi voidaan laskea tästä aiheutuvat viivästykset. Näin on etenkin silloin, kun judicial review -menettelyä käytetään väärin tai se on perusteeton. Tämän kysymyksen merkitys on siinä, että jos vastaus kysymykseen on myöntävä, valittajan vaatimus on hylättävä. Jos vastaus on, että judicial review -menettelystä aiheutuvat viivästykset voidaan lukea hakijan syyksi ainoastaan, jos menettely on perusteeton tai jos sitä käytetään väärin, pääasian käsittelyä lykätään, kunnes tämä kysymys voidaan ratkaista kunkin hakijan vireille panemassa ensimmäisessä judicial review -menettelyssä.

Nopeutettua menettelyä koskeva pyyntö

- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää, että ennakkoratkaisupyyntö käsitellään unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan mukaisessa

nopeutetussa menettelyssä. Se mainitsee tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen presidentin 17.4.2008 antaman määräyksen *Metock ym. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform* (C-127/08) ja 9.9.2011 antaman määräyksen *Dereci ym. v. Bundesministerium für Inneres* (C-256/11). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan valittajat ja muut, jotka ovat saattaneet samankaltaisia asioita High Courtin käsiteltäväksi, ovat tällä hetkellä epävarmoja työmarkkinoille pääsyyn liittyvästä oikeudestaan. Unionin tuomioistuimen hyvin lyhyessä ajassa antama vastaus voisi näin ollen lopettaa tämän epävarmuuden.

TYÖASIAKIRJA