

Tunnistetiedot poistettu

Käännös

C-651/19 - 1

Asia C-651/19

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

2.9.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Conseil d'État (Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

1.8.2019

Valittaja:

JP

Vastapuoli:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[– –]

I. Valituksen kohde

1. JP vaatii 18.10.2018 tekemällään kassaatiovalituksella Conseil du contentieux des étrangersin (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin) [– –] 9.10.2018 antaman tuomion [– –] [jäljempänä valituksenalainen tuomio] kumoamista.

II. Asian käsittelyn vaiheet Conseil d'État'ssa

2. [– –] [alkup. s. 2] [– –]

III. Asian tutkimisen kannalta hyödyllisiä tosiseikkoja

3. Valittajan ensimmäisen turvapaikkahakemuksen tultua hylätyksi [– –] hän teki toisen, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka Commissaire général

aux réfugiés et aux apatrides (pakolaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevista asioista vastaava johtaja) jätti 18.5.2018 tekemällään päätöksellä tutkimatta ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain 57/6/2 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla. Valituksenalaisen tuomion mukaan kyseinen päätös annettiin tiedoksi ”kirjattuna kirjeenä kantajan prosessiosoitteeseen eli Commissariat généraliin”.

Valituksenalaisessa tuomiossa hylätään kanne, jonka valittaja nosti 7.6.2018 edellä mainitusta tutkimattajättämispäätöksestä, sen myöhästymisen vuoksi, koska valittaja ei voinut ”vedota mihinkään force majeure -tilanteeseen, joka olisi ollut hänen kannaltaan ylivoimainen este hänen kanteensa nostamiselle lakisääteisessä kymmenen päivän määräajassa”. **[alkup. s. 3]**

IV. Ainoa valitusperuste, ensimmäinen osa: Valittajan väitteet

4. Valittajan ainoa valitusperuste koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 3, 6 ja 13 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan, Belgian perustuslain 10, 11 ja 13 §:n sekä ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 ja 57/6 §:n, luettuina yhdessä kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (uudelleen laadittu) 46 artiklan ja 25 perustelukappaleen kanssa, rikkomista sekä yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden ja puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatteiden loukkaamista.
5. [–] Valittaja arvostelee valituksenalaista tuomiota niistä toteamuksista, että päivänä, jolloin hän sai riidanalaisen hallintotoimen tietoonsa, hänellä oli käytettävissään ”kolmen arkipäivän, viiden kalenteripäivän” määräaika, että kyseinen määräaika mahdollisti hänelle kohtuudella kanteen nostamisen edellä mainitun 15.12.1980 annetun lain 39/57 §:ssä säädettyssä määräajassa ja että kyseisestä määräajasta, joka on ehdoton, on sallittua poiketa vain force majeure -tilanteissa.

Valittaja vastaa, että puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on niin ikään ehdoton prosessinedellytys, että säännökset, joihin valitusperusteessa viitataan, takaavat oikeuden tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja että on säädettävä kohtuullisista määräajoista, jotka eivät tee hänen tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeutensa käyttämistä ”mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi”. Hän muistuttaa edellä mainitun 26.6.2013 annetun direktiivin 2013/32/EU 25 perustelukappaleen sisällöstä ja tukeutuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (tuomio Assunção Chaves v. Portugali, 31.1.2012, 80 kohta) ja Euroopan unionin tuomioistuimen (tuomio 28.7.2011, C-69/10, Diouf, 67 ja 68 kohta, ja tuomio 20.10.2016, C-429/15, Danqua, 49 kohta) oikeuskäytäntöön esittääkseen, että käsiteltävänä olevat määräajat, ”jotka ovat selvästi lyhyemmät kuin [unionin tuomioistuimen] hyväksymät viidentoista arkipäivän määräajat, ovat ilmeisen

kohtuuttomia ja tekivät valittajalle kohtuuttoman vaikeaksi käyttää puolustautumisoikeuksiaan ja nostaa kannetta ulkomaalaislain 39/2 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä”, kun otetaan huomioon käsiteltävän asian erityiset olosuhteet, jotka hän erittelee seuraavasti:

”hakijaa ei lainkaan otettu vastaan hänen uuden hakemuksensa käsittelyn aikana;
[alkup. s. 4]

- hänen prosessiosoitteekseen oletettiin [vastapuolen] oma toimipaikka; postitse lähetettyä tiedoksiantoa ei siis lähetetty hakijan asuinpaikkaan;
- hakijan saatavilla ei ollut mitään aineellista saati rahallista apua [vastapuolen] toimipaikkaan pääsemiseksi eikä yhteyden saamiseksi tähän, jotta hän voisi seurata hakemuksensa käsittelyn edistymistä ja saisi tiedon mahdollisesta päätöksestä, eikä myöskään sosiaaliapua eikä ensi vaiheen oikeusapua vastaanoton puuttuessa;
- hakijaa ei kuultu hänen neuvonantajansa läsnä ollessa ennen kuin [vastapuoli] teki päätöksensä;
- hakijan nykyinen neuvonantaja ei ole sama, joka avusti häntä ensimmäisessä turvapaikkahakemuksessa, joten neuvonantajan ei voida olettaa olleen kovin perehtynyt hakijan kokemuksiin ja hakemukseen”.

Valittaja pyytää, että Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään ennakkoratkaisukysymys edellä mainitun perusoikeuskirjan 47 artiklan ja edellä mainitun direktiivin 2013/32/EU 46 artiklan, luettuina saman direktiivin 25 ja 50 perustelukappaleen yhteydessä, tulkinnasta.

Vastapuolen väitteet

6. Vastapuoli huomauttaa, että edellä mainitun 15.12.1980 annetun lain 39/57 §:ssä säädetty määräaika on ehdoton, joten siitä voidaan poiketa ainoastaan force majeure -tilanteessa, jollaista ei nyt käsiteltävässä tapauksessa ollut, ja että hallintotuomioistuin toimi siis aivan oikein katsoessaan, että kanne oli myöhästynyt.

Vastapuoli viittaa ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain muuttamisesta 17.12.2017 annettuun lakiin (Doc. parl., Chambre, sess. ord., 2016–2017, Doc 54, nro 2549/001) liittyviin parlamentaarisiin asiakirjoihin, joissa esitetään perusteet kanteiden nopeutetulle käsittelylle määrättyissä tilanteissa ”samalla, kun edelleen taataan mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja”.

Vastapuoli lisää, että se, että valittajan nykyinen neuvonantaja ei ole sama, joka avusti häntä ensimmäisessä turvapaikkahakemuksessa, ja ettei häntä kuultu uuden neuvonantajan läsnä ollessa, ei mitenkään heikennä oikeussuojakeinon tehokkuutta. Tältä osin vastapuoli täsmentää, että kansainvälisen suojelun

hakijoille voidaan osoittaa lakimies heti hakemuksen jättämisen yhteydessä, olipa kyse sitten ensimmäisestä tai myöhemmästä hakemuksesta, ja että siten se, että hakija ei käyttänyt lain tarjoamaa mahdollisuuttaan turvautua nykyiseen neuvonantajansa heti myöhemmän hakemuksensa jättämisestä alkaen, on hänen omalla vastuullaan eikä vaikuta mitenkään lain 39/57 §:ssä säädettyjen oikeussuojakeinojen tehokkuuteen. **[alkup. s. 5]**

Conseil d'État'n ratkaisu

7. Ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetussa laissa säädetään etenkin seuraavaa [– –]:

”39/2 §. 1 momentti. Conseil [du contentieux des étrangers] ratkaisee tuomioilla Commissaire général aux réfugiés et aux apatridesin päätöksistä nostetut kanteet.

[– –]

39/57 §. 1 momentti. 39/2 §:ssä tarkoitetut kanteet on nostettava kannekirjelmällä [– –] [periaatteessa 30 päivän määräajassa, mutta seuraavissa tapauksissa kymmenen päivän määräajassa:]

[– –]

1) [– –]

2) [– –]

3) silloin, kun kanne nostetaan 57/6 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta tutkimattajättämisspätöksestä. Kanne on kuitenkin nostettava viiden päivän kuluessa sen päätöksen tiedoksiannosta, jota vastaan se on suunnattu, silloin, kun kyseessä on 57/6 §:n 3 momentin 1 kohdan 5 alakohdan nojalla tehty tutkimattajättämisspätös ja kun ulkomaalainen on hakemuksen tehdessään tiettyssä, 74/8 ja 74/9 §:ssä tarkoitetussa paikassa tai hallituksen valvonnassa.

– –

2 momentti. 1 momentissa tarkoitetut kanteen nostamisen määräajat alkavat kuluu: **[alkup. s. 6]**

– –

2) jos tiedoksianto toimitetaan kirjattuna tai tavanomaisena kirjeenä, kolmantena arkipäivänä sen päivän jälkeen, jolloin kirje on luovutettu postin kuljetettavaksi, ellei vastaanottaja toisin osoita;

– –

Määräajan päättymispäivä lasketaan kuuluvaksi määräaikaan. Kuitenkin silloin, kun kyseinen päivä on lauantai, sunnuntai tai yleinen vapaapäivä, määräajan päättymispäivä siirretään seuraavaan arkipäivään.

[--]

51/2 §. Ulkomaalaisen, joka hakee kansainvälistä suojelua 50 §:n 3 momentin mukaisesti, on ilmoitettava Belgiassa sijaitseva prosessiosoitte.

Ellei hakija ilmoita prosessiosoitetta, hänen katsotaan ilmoittaneen prosessiosoitteeseen Commissariat général aux réfugiés et aux apatridesin (pakolaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevista asioista vastaava poliisiviranomainen).

--

Kaikki prosessiosoitteen muutokset on ilmoitettava kirjattuna kirjeenä Commissaire général aux réfugiés et aux apatridesille sekä ministerille.

Kaikki tiedoksiannot katsotaan pätevästi toimitetuiksi, kun ne toimitetaan prosessiosoitteeseen kirjattuna kirjeenä tai henkilökohtaisesti vastaanottotodistusta vastaan, tämän kuitenkaan rajoittamatta henkilökohtaisen tiedoksiannon soveltamista. Jos ulkomaalainen on ilmoittanut prosessiosoitteeseen neuvonantajansa osoitteen, tiedonanto voidaan katsoa pätevästi toimitetuksi myös silloin, kun se lähetetään telekopiona tai millä tahansa muulla tiedoksiannottavalla, joka on hyväksytty kuninkaan päätöksellä.

--.

57/6 §. --

3 momentti. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides voi jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta, jos:

5) hakija tekee myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei ilmene mitään uutta seikkaa tai perustetta 57/6/2 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä ja jossa hakija ei esitä mitään tällaista seikkaa tai perustetta;

--

57/6/2 §. 1 momentti. Vastaanotettuaan myöhemmän hakemuksen, jonka on toimittanut ministeri tai hänen valtuutettunsa 51/8 §:n perusteella, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides tutkii ensisijaisesti, ilmeneekö hakemuksesta tai esittääkö hakija uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi todennäköisyyttä sille, että hänet voitaisiin hyväksyä pakolaiseksi 48/3 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä tai saamaan toissijaista suojelua 48/4 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä. Näiden seikkojen tai perusteiden puuttuessa

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides toteaa, että hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat. – –”.

8. Valituksenalaisessa tuomiossa todetaan, että toimi, jota alkuperäinen kanne koski, annettiin tiedoksi kirjattuna kirjeenä tiistaina 22.5.2018 valittajan prosessiosoitteeseen eli Commissariat général aux réfugiés et aux apatridesiin, että kyseinen pätevästi tehty tiedoksianto käynnisti säädetyn kymmenen päivän määräajan kanteen nostamiseen 15.12.1980 annetun lain 57/6/2 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella annetusta tutkimattajättämisspäätöksestä, että saman lain 39/57 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla kanteen nostamisen määräaika alkoi kulua kolmantena arkipäivänä sen päivän [alkup. s. 7] jälkeen, jolloin lähetys luovutettiin postin kuljetettavaksi – jollei toisin osoiteta, mitä käsiteltävässä asiassa ei osoitettu –, eli perjantaina 25.5.2018, että koska määräajan päättymispäivä oli sunnuntai, päättymispäivää siirrettiin maanantaihin 4.6.2018 ja että valittaja saapui Commissariat général aux réfugiés et aux apatridesiin keskiviikkona 30.5.2018 ja vahvisti vastaanottaneensa kirjatun lähetyksen, joka sisälsi häntä koskevan päätöksen.
9. Tuomioistuimeen tehtävän muutoksenhaun tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, etenkin ajallisia edellytyksiä, koskevat säännöt ovat ehdottomia. Nyt käsiteltävässä asiassa Conseil du contentieux des étrangers (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin) on aivan oikein päättänyt, että hallintotoimen tiedoksianto osoitteeseen, joka valittajan katsotaan ilmoittaneen prosessiosoitteeseen, eli Commissariat général aux réfugiés et aux apatridesiin oli pätevästi tehty ja käynnisti muutoksenhaun määräajan kulumisen, että se, että kirje luovutettiin valittajalle hänen saavuttuaan sinne 30.5.2018, ei ”käynnistänyt uuden kymmenen päivän määräajan kulumista kyseisestä päivästä alkaen” ja että ellei vedota force majeure -tilanteeseen, kanne, joka nostettiin kirjatulla kirjeellä 7.6.2018 eli sen lakisääteisen kymmenen päivän määräajan jälkeen, joka päättyi 4.6.2018, on nostettu myöhässä.
10. Valittaja tuo kassaatiovalituksessaan esille, että myös puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskeva yleinen oikeusperiaate on ehdoton prosessinedellytys. Hän ei väitä, että 30.5.2018 tapahtunut kirjeen luovutus vastaanottotodistusta vastaan olisi käynnistänyt uuden määräajan kulumisen, eikä kyseenalaista tuomioistuimen päätöstä, jonka mukaan esitetyt seikat, joista muistutettiin tuomion 7.2.1. kohdassa, eivät muodostaneet force majeure -tilannetta, ”joka olisi ollut hänen kannaltaan ylivoimainen este hänen kanteensa nostamiselle lakisääteisessä määräajassa”.

Hän tuo silti esiin, että olosuhteet huomioon ottaen se kanteen nostamisen määräaika, josta käsiteltävässä asiassa on säädetty kansallisessa lainsäädännössä, on vastoin useita Euroopan unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, joissa hänelle taataan oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin.

Hän nojautuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan, jossa määrätään seuraavaa: ”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia

on loukattu, on oltava -- käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”, sekä kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) 25 perustelukappaleeseen ja 46 artiklaan, jotka kuuluvat seuraavasti: **[alkup. s. 8]**

”_ _

(25) Jotta suojelua tarvitsevat henkilöt voidaan tunnustaa asianmukaisesti Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetuiksi pakolaisiksi tai henkilöiksi, jotka voivat saada toissijaista suojelua, jokaisella hakijalla olisi oltava tosiasiallinen pääsy menettelyihin sekä mahdollisuus toimia yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja olla näihin yhteydessä asianmukaisella tavalla, niin että hän voi esittää tapaukseensa liittyvät tosiseikat, sekä riittävät menettelyä koskevat takeet asiansa hoitamiseksi menettelyn kaikissa vaiheissa. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyssä hakijalla olisi myös yleensä oltava vähintään seuraavat oikeudet: --; oikeus saada päätös asianmukaisesti tiedoksi ja saada tieto päätöksen perusteluina olevista tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista; mahdollisuus pyytää neuvoa oikeudelliselta tai muulta neuvonantajalta; oikeus saada tietoja oikeudellisesta asemastaan menettelyn ratkaisevissa vaiheissa kielellä, jota hän ymmärtää tai jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän; ja, jos päätös on kielteinen, oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa.

--

46 artikla Oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi: a) päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta --

--

4. Jäsenvaltioiden on säädettävä kohtuullisista määräajoista ja muista tarpeellisista säännöistä, joita hakijan on noudatettava käyttäessään oikeuttaan tehokkaihin oikeussuojakeinoihin 1 kohdan nojalla. Määräajat eivät saa tehdä tämän oikeuden käyttöä mahdottomaksi tai liian vaikeaksi.

--”.

11. Edellä mainitun perusoikeuskirjan 47 artiklassa säädetty oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa muodostaa erityisen aspektin tuomioistuinta koskevassa oikeudessa, joka taataan myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan – johon voidaan viitata edellä mainittua 47 artiklaa tulkittaessa, koska kyseinen artikla perustuu

ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklaan – oikeudelle saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ovat ominaisia epäsuorasti tunnustetut rajoitukset, erityisesti kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevat, koska se vaatii jo luonteensa puolesta säätelyä valtiolta, jolla on tältä osin tietty harkintavalta. Nämä rajoitukset eivät kuitenkaan voi johtaa siihen, että oikeussubjektin oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa rajoitetaan tavalla, jolla loukataan hänen varsinaista oikeuttaan tuomioistuimeen (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Miessen v. Belgia, 18.10.2016). **[alkup. s. 9]**

12. Kassaatioperuste koskee pääosin kysymystä siitä, loukkasiko Conseil du contentieux des étrangers sitä oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja asiansa saamiseen käsitellyksi tuomioistuimessa, joka on vahvistettu etenkin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa, kun se jätti valittajan kanteen tutkimatta valituksenalaisessa tuomiossa esitetyllä perusteella eli kanteen myöhästymisen vuoksi ja perusti päätöksensä lakisääteiseen, olkoonkin että ehdottomia prosessinedellytyksiä koskevaan, säännökseen, jossa ulkomaalaisen henkilön kanteen nostamisen määräajaksi vahvistetaan kymmenen kalenteripäivää sen päätöksen tiedoksiannosta, jota vastaan kanne nostetaan, erityisesti, kun tiedoksianto tehtiin osoitteeseen, joka valittajan katsotaan lainsäädännössä ilmoittaneen prosessiosoitteeseen, mikä voi tosiasiallisesti lyhentää mainittua määräaikaa.

[– –] [asian käsittelyn keskeyttäminen]

NÄILLÄ PERUSTEILLA

CONSEIL D'ÉTAT TEKEE SEURAAVAN VÄLIPÄÄTÖKSEN:

[– –]

Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti seuraava ennakkoratkaisukysymys:

”Onko kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) 46 artiklaa, jonka mukaan hakijoilla on oltava oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin muutoksen hakemiseksi päätökseen, ”joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta”, ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain **[alkup. s. 10]** 39/57 §:n, jossa vahvistetaan kolmannen maan kansalaisen jättämän myöhemmän, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimattajättämispäätöstä koskevan kanteen nostamisen määräajaksi kymmenen ’kalenteripäivää’ alkaen hallinnollisen päätöksen tiedoksiannosta, luettuna yhdessä saman lain 51/2 §:n, 57/6 §:n 3 momentin 1 kohdan 5 alakohdan sekä 57/6/2 §:n 1 momentin kanssa, kaltaiselle

kansalliselle menettelytapasäännölle erityisesti silloin, kun tiedoksianto on tehty Commissariat général aux réfugiés et aux apatridesiin, joka valittajan 'katsotaan' laissa ilmoittaneen prosessiosoitteeseen?"

[--]

Julistettiin [--] 1 päivänä elokuuta 2019 [--]

[allekirjoitukset]

TYÖASIAKIRJA