

Asia C-710/19

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

25.9.2019

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

12.9.2019

Valittaja:

G.M.A.

Vastapuoli:

Belgian valtio (Ministre de l'Asile et de la Migration)

CONSEIL D'ÉTAT, HALLINTORIITOJA KÄSITTELEVÄ JAOSTO.

[--]

TUOMIO

[--]

I. Valituksen kohde

G.M.A. vaatii 1.8.2018 tekemällään valituksella Conseil du contentieux des étrangers'n (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin) 28.6.2018 antaman tuomion nro 206.186 kumoamista [--].

II. Oikeudenkäyntimenettely Conseil d'État'ssa

[--] [alkup. s. 2] [--]

III. Asian tutkimisen kannalta tarpeelliset tosiseikat

Riidanalaisessa päätöksessä on todettu seuraavaa:

”Valittaja haki työnhakijana 27.10.2015 rekisteröintitodistusta. Tätä hakemusta täydennettiin 12.11.2015. Vastapuoli teki 18.3.2016 päätöksen yli kolmen kuukauden oleskeluluvan epäämisestä ja antoi maastapoistumismääräyksen. Tätä päätöstä, joka on riidanalainen päätös, on perusteltu seuraavasti:

’Hakemuksen hylkääminen perustuu siihen, että

se ei täytä edellytyksiä, jotka on asetettu yli kolmen kuukauden oleskeluoikeudelle henkilön ollessa unionin kansalainen: Asianomainen henkilö on työnhakijana hakenut rekisteröintitodistusta. Hakemuksensa tueksi hän on esittänyt todistuksen kirjautumisesta työnhakijaksi Actirisissä [(Brysselin alueellinen työvoimatoimisto)], ansioluettelonsa ja työnhakukirjeensä, mutta nämä asiakirjat eivät todista, että hänellä olisi todellinen mahdollisuus saada työtä, kun otetaan huomioon hänen tilanteensa. Vaikka henkilö, jonka etua asia koskee, onkin kirjautunut Actirisiin parantaakseen mahdollisuuksiaan löytää työpaikka, yksikään vastaus työnhakukirjeisiin ei anna aihetta ajatella, että hänen työnsaantimahdollisuuksiaan voitaisiin pitää todellisina, koska työnhakukirjeisiin ei ole tullut yhtään vastausta [alkup. s. 3].’ [– –].”

Valituksenalaisessa tuomiossa Conseil du contentieux des étrangers, jossa kanne on nostettu, hylkäsi vaatimuksen, joka koskee edellä mainitun 18.3.2016 tehdyn päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä ja kumoamista.

25.4.2016 tehdyn uuden hakemuksen jälkeen valittajalle annettiin rekisteröintitodistus 6.5.2016.

IV. Valituksen tutkittavaksi ottaminen

”[– –] valittaja vetosi [– –] siihen, että hänellä on edelleen tuomion kumoamista koskeva intressi, koska jos tuomio kumotaan, hänen katsottaisiin oleskelleen laillisesti maassa 27.10.2015 lähtien, jolloin hänen ensimmäinen hakemuksensa tehtiin, mikä vaikuttaa pysyvän oleskeluluvan saamiseen viiden vuoden yhtäjaksoisen laillisen oleskelun perusteella”, [– –] [alkup. s. 4] [– –].

Conseil d’État’n päätös

[– –]

Näin ollen valitus on otettava tutkittavaksi.

V. Ainoa valitusperuste

Asianosaisten väitteet

Valittaja esittää vain yhden valitusperusteen, joka koskee perustuslain (Constitution) 149 §:n, ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta, oleskelusta, sijoittautumisesta ja maasta poistamisesta 15.12.1980 annetun lain (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement des étrangers et l'éloignement des étrangers) 40 §:n 4 momentin 1 kohdan 1 alakohdan ja 39/65 §:n, ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta, oleskelusta, sijoittautumisesta ja maasta poistamisesta 8.10.1981 annetun kuninkaan päätöksen (arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) 50 §:n 2 momentin 3 kohdan, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen [jäljempänä SEUT] 45 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 ja 47 artiklan, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 15, 31 ja 34 artiklan rikkomista sekä unionin oikeuden ensisijaisuutta [alkup. s. 5] ja direktiivien tehokasta vaikutusta koskevien yleisten periaatteiden loukkaamista.

Valitusperusteen ensimmäisessä osassa valittaja moitti sitä, että valituksenalaisessa tuomiossa on katsottu, ettei SEUT 45 artiklassa, sellaisena kuin sitä on tulkittu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, aseteta vähimmäismääräaika, jona työnhakija voisi ottaa selvää vastaanottavassa jäsenvaltiossa tarjolla olevista töistä ja jonka kuluessa hänen ei tarvitsisi esittää näyttöä siitä, että hänellä on todellinen mahdollisuus saada työtä, vaikka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, erityisesti [26.2.1991 annetussa] tuomiossa Antonissen [C-292/89, EU:C:1991:80], näin ei ole katsottu.

Valittajan mukaan valituksenalaisessa tuomiossa olisi pitänyt katsoa, että SEUT 45 artiklassa tarkoitetun vapaan liikkuvuuden periaatteen tehokas vaikutus edellyttää, että jäsenvaltioiden on ensinnäkin annettava työnhakijalle kohtuullisesti aikaa ottaa selvää hänelle sopivista työtarjouksista ja ryhtyä tarvittaviin toimiin tullakseen valituksi, toiseksi hyväksyttävä, että työnhakuaika ei voi missään tapauksessa olla alle kuusi kuukautta, ja kolmanneksi sallittava työnhakijan oleskelu alueellaan koko tämän ajan vaatimatta häneltä näyttöä siitä, että hänellä on todellinen mahdollisuus saada töitä.

Valittajan mukaan 29.4.2004 annetun direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 3 kohdasta sekä 11 ja 16 artiklasta, joissa käsitellään vastaavia tilanteita, ilmenee, että alle kuuden kuukauden määräaika ei voida pitää riittävänä, ja jos on epäselvää, onko tällainen SEUT 45 artiklassa tarkoitetun vapaan liikkuvuuden periaatteen tehokkaan vaikutuksen edellyttämä velvoite olemassa ja mikä on sen ulottuvuus, unionin tuomioistuimelle olisi esitettävä kysymys kansallisten säännösten yhdenmukaisuudesta tämän määräyksen kanssa seuraavasti:

”Onko SEUT 45 artiklaa tulkittava ja sovellettava siten, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla on velvollisuus ensinnäkin antaa työnhakijalle kohtuullisesti aikaa ottaa selvää hänelle sopivista työtarjouksista ja ryhtyä tarvittaviin toimiin tullakseen valituksi, toiseksi hyväksyä, että työnhaku-aika ei voi missään tapauksessa olla alle kuusi kuukautta, ja kolmanneksi sallia työnhakijan oleskelu alueellaan koko tämän ajan vaatimatta häneltä näyttöä siitä, että hänellä on todellinen mahdollisuus saada töitä?”

Vastapuoli väittää vastauksessaan, että toisin kuin valittaja antaa ymmärtää, valituksenalaisessa tuomiossa ei ole katsottu, ettei unionin oikeudessa [alkup. s. 6] aseteta vähimmäismääräaika, jonka kuluessa toisen jäsenvaltion kansalainen voi hakea työtä, vaan että unionin oikeudessa edellytetään ”kohtuullista määräaika”, joka voi olla kuuden kuukauden määräaika kansallisen lainsäädännön mukaan, joten tällainen määräaika ei ole ”yhteisön oikeudessa *de facto* edellytetty vähimmäistaso”. Vastapuoli katsoo, ettei tällainen arviointi sisällä mitään oikeudellista virhettä.

Vastapuolen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon valittaja viittaa, perustuu siihen, että ”asiasta ei ole määrätty tai säädetty yhteisön oikeudessa” ja että kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä säädetty määräaika on kohtuullinen, joten ei ole osoitettu, että SEUT 45 artiklaa voitaisiin tulkita vain siten, että siinä vahvistetaan vähintään kuuden kuukauden määräaika. Lisäksi, koska työnhakijalle myönnetyn määräajan kohtuullisuus voidaan vastapuolen mukaan väistämättä todeta arvioimalla tosiseikat, siihen ei voida hakea muutosta kassaatiovalituksella, ellei pyydetä Conseil d’État’ta asettumaan Conseil du contentieux des étrangers’n tilalle, mihin sillä ei ole toimivaltaa. Vastapuolen mukaan valituksenalaisessa tuomiossa todetaan, ettei valittaja ole esittänyt hakemuksen yhteydessä vähäisintäkään näyttöä todellisista työnsaantimahdollisuuksistaan, mistä voi tehdä sen epäsuoran mutta varman johtopäätöksen, ettei valittaja osoita konkreettisesti, miksi määräaika sen todistamiseksi, että hän täyttää oleskeluoikeutta koskevat edellytykset, olisi nyt käsiteltävässä asiassa kohtuuton, ja ettei tällaista päättelyä kiistetä eikä se ole edes kiistanalainen, joten valitusperusteen ensimmäinen osa on perusteeton.

Vastapuoli päättelee myös, ettei valittajan ehdottamalla ennakkoratkaisukysymyksellä ole merkitystä asian ratkaisun kannalta ja ettei sitä näin ollen ole saatettava unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Valittaja tuo vastauksessaan esiin sen, että arvioitaessa työnhakijalle Belgian lainsäädännössä annetun määräajan kohtuullisuutta on pohdittava, miten unionin oikeutta on tulkittava, koska tulkinta vaikuttaa suoraan siihen, ovatko edellä mainitun 15.12.1980 annetun lain 40 §:n 4 momentti ja 8.10.1981 annetun kuninkaan päätöksen 50 §:n 2 momentin 3 kohta yhteensopivia SEUT 45 artiklan kanssa. Valittajan mukaan tämä tulkintakysymys ei riipu yksinomaan tosiseikkojen arvioinnista, ja se on voitava tutkia ylimmässä muutoksenhakuoikeudessa, jotta voitaisiin todeta, onko valituksenalaisessa tuomiossa oikeudellinen virhe, erityisesti virhe oikeudellisessa luonnehdinnassa.

Valitusperusteen toisessa osassa [– –] [alkup. s. 7] [– –] [alkup. s. 8] [– –].
[Conseil d'État hylkää tämän toisen osan]

Kolmannessa osassa valittaja arvostelee valituksenalaista tuomiota siltä osin kuin siinä katsotaan, että edellä mainitun 15.12.1980 annetun lain 39/2 §:n mukainen laillisuusvalvonta estää ottamasta huomioon valittajan palkkaamisen Euroopan parlamenttiin 6.4.2016 (sen jälkeen, kun vastapuolen päätös oli tehty), vaikka se osoittaa, että valittajalla oli todellinen mahdollisuus saada työtä, ja kumoaa näin ollen vastapuolen päätöksen perustelut. Valittajan mukaan edellä mainitun direktiivin 2004/38/EY 15 ja 31 artikla, perusoikeuskirjan 41 ja 47 artikla sekä unionin oikeuden ensisijaisuutta ja direktiivien tehokasta vaikutusta koskevat yleiset periaatteet edellyttävät, että Conseil du contentieux des étrangers'ssa otetaan kumoamiskanteen yhteydessä huomioon uusia seikkoja ja jätetään soveltamatta kyseisten säännösten, määräysten ja periaatteiden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä tai määräyksiä.

Valittajan mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että edellä mainitun direktiivin 2004/38/EY 15 ja 31 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan on ymmärrettävä tarkoittavan kaikkien tosiseikkojen ja olosuhteiden sekä myös suunnitellun toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden kattavaa tutkintaa ja että kansallisten tuomioistuinten, jotka valvovat henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien eurooppalaisten sääntöjen nojalla tehtyjen päätösten lainmukaisuutta, on otettava huomioon [alkup. s. 9] uudet seikat, jotka on saatettu niiden tietoon näiden päätösten jälkeen. Valittaja toteaa, että kun kansallinen oikeussääntö on unionin oikeussäännön vastainen, kansallisten tuomioistuinten on jätettävä soveltamatta unionin oikeussäännön kanssa ristiriidassa olevaa kansallisen oikeuden säännöstä tai sääntöä ja että kaikista päinvastaisista kansallisista menettelysäännöksistä huolimatta valituksenalaisessa tuomiossa olisi pitänyt ottaa huomioon valittajan palkkaaminen Euroopan parlamenttiin 6.4.2016, koska se osoitti, että valittajalla oli todellinen mahdollisuus saada työtä, ja kumosi näin ollen vastapuolen päätöksen perustelut.

Valittaja toteaa, että jos on epäselvää, onko Conseil du contentieux des étrangersin velvollisuutena ottaa kumoamiskanteen yhteydessä huomioon uusia seikkoja edellä mainitun direktiivin 2004/38/EY 15 ja 31 artiklan sekä perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklan nojalla sekä unionin oikeuden ensisijaisuutta ja direktiivien tehokasta vaikutusta koskevien yleisten periaatteiden soveltamiseksi ja jättää soveltamatta kyseisten säännösten ja periaatteiden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä tai määräyksiä, unionin tuomioistuimelle on esitettävä seuraava ennakkoratkaisukysymys:

”Onko direktiivin 2004/38 15 ja 31 artiklaa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklaa sekä unionin oikeuden ensisijaisuutta ja direktiivien tehokasta vaikutusta koskevia yleisiä periaatteita tulkittava ja sovellettava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus ottaa huomioon uusia seikkoja, jotka ovat ilmenneet kansallisten viranomaisten päätöksen jälkeen, sellaisen päätöksen

kumoamista koskevan kanteen yhteydessä, jolla unionin kansalaiselta evätään yli kolmen kuukauden pituinen oleskeluoikeus, jos kyseiset seikat voivat muuttaa asianomaisen henkilön tilannetta niin, että kyseisen henkilön oleskeluoikeutta vastaanottavassa jäsenvaltiossa ei voida enää rajoittaa?”

[– –][oikeudenkäyntiväite, jota Conseil d’État ei ole ottanut huomioon][– –]

Vastapuoli toteaa, että hallintotuomioistuimen tuomari on perustellusti kieltäytynyt ottamasta huomioon tosiseikkaa, jonka osalta ei ole kiistetty, että sitä ei ollut saatettu etukäteen hallinnon käsiteltäväksi, ja että edellä mainitun 15.12.1980 annetun lain 39/2 §:n 2 momentissa häntä kielletään käyttämästä valvonnassaan täyttä tuomiovaltaa [**alkup. s. 10**] ja hänen toimivaltansa rajoitetaan laillisuusvalvontaan [– –].

[– –]

Valittaja väittää vastauksessaan [– –], että ”kansallinen käytäntö, jonka mukaan kansallisten tuomioistuinten ei tarvitse [**alkup. s. 11**] ottaa huomioon toimivaltaiten viranomaisten tekemän päätöksen jälkeen ilmenneitä tosiseikkoja tutkiessaan toisen jäsenvaltion kansalaisen maastakarkotuksen lainmukaisuutta silloin, kun nämä seikat merkitsisivät sitä, että asianomaisella henkilöllä olisi oleskeluoikeus, on ristiriidassa direktiivin 2004/38 15 ja 31 artiklan, perusoikeuskirjan 47 artiklan, unionin oikeuden ensisijaisuutta ja direktiivien tehokasta vaikutusta koskevien yleisten periaatteiden sekä puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen kanssa [– –]”, että ”vastapuolen mainitsemassa oikeuskäytännössä ei viitata lainkaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka sisältyy sen 29.4.2004 antamaan tuomioon Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262) ja 11.11.2004 antamaan tuomioon Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708) ja jossa ilmenee velvollisuus ottaa kumoamiskanteen yhteydessä huomioon uudet seikat, jotka ovat ilmenneet kansallisten viranomaisten tekemän päätöksen jälkeen” [– –]. [**alkup. s. 12**]

Conseil d’État’n päätös

Ensimmäinen osa

Valittajan mukaan SEUT 45 artiklassa vahvistetun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden tehokkaan vaikutuksen turvaamiseksi Conseil du contentieux des étrangers’n olisi pitänyt päättää, että kyseisessä määräyksessä vastapuolelle asetetaan ”velvollisuus ensinnäkin antaa työnhakijalle kohtuullisesti aikaa ottaa selvää hänelle sopivista työtarjouksista ja ryhtyä tarvittaviin toimiin tullakseen valituksi, toiseksi hyväksyä, että työnhaku-aika ei voi missään tapauksessa olla alle kuusi kuukautta, ja kolmanneksi sallia työnhakijan oleskelu alueellaan koko tämän ajan vaatimatta häneltä näyttöä siitä, että hänellä on todellinen mahdollisuus saada töitä”.

Tämä kritiikki ei sisällä tosiseikkojen arviointia, kuten vastapuoli väittää. Se edellyttää edellä mainitun 45 artiklan ulottuvuuden määrittelyä.

Valittajan esittämä ennakkoratkaisukysymys on siis esitettävä unionin tuomioistuimelle. Tämä kysymys on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Jos unionin tuomioistuin vastaa, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 45 artiklaa on tulkittava siten, että siinä asetetaan valittajan esiin tuomia velvollisuuksia, ensimmäinen väite on perusteltu.

Toinen osa

[– –]

Valitusperusteen [toinen] osa [– –] **[alkup. s. 13]** [– –] ei ole perusteltu.

Kolmas osa

15.12.1980 annetun lain 39 §:n 2 momentissa säädetyn laillisuusvalvonnan mukaisesti Conseil du contentieux des étrangers ei saa ottaa huomioon seikkoja, jotka ovat ilmenneet sen jälkeen, kun päätös, jonka kumoamista vaaditaan, on tehty ja joista viranomaisella ei ole ollut tietoa silloin, kun se on ratkaissut asian.

Valittaja väittää pääasiallisesti, että direktiivin 2004/38/EY 15 ja 31 artiklassa säädetyn valvonnan perusteella tuomioistuin voi ottaa huomioon yli kolmen kuukauden oleskeluoikeuden epäämistä koskevan päätöksen jälkeen ilmenneet seikat, jotka voivat olla omiaan osoittamaan tällaisen oikeuden olemassaolon.

Valittajan mukaan 15.12.1980 annetun lain 39/2 §:n 2 momentissa ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 2004/38/EY 15 ja 31 artiklaa, koska siinä ei anneta Conseil du contentieux des étrangers’lle mahdollisuutta ottaa huomioon tällaisia seikkoja.

[– –]

Valittajalla on vaadittu intressi tähän kritiikkiin. Jos nimittäin kritiikki on perusteltua, tuomioistuimelle ei ole tarpeen vaatia toimivaltaa, jota sillä lain mukaan ei ole, kuten vastapuoli väittää, vaan on poikettava sille asetetusta kiellosta ottaa huomioon kolmen kuukauden oleskeluoikeuden epäämistä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen ilmenneet seikat, jotka voivat olla omiaan osoittamaan tällaisen oikeuden olemassaolon.

Jotta voidaan määrittää, onko valittajan unionin oikeudelle antama ulottuvuus oikea, on [– –] kysyttävä [– –] [unionin tuomioistuimelta], miten unionin oikeutta on tulkittava. **[alkup. s. 14]**

[– –]

NÄILLÄ PERUSTEILLA

CONSEIL D'ÉTAT TEKEE SEURAAVAN PÄÄTÖKSEN:

[– –]

Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään seuraavat ennakkoratkaisukysymykset SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti:

- 1) ”Onko SEUT 45 artiklaa tulkittava ja sovellettava siten, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla on velvollisuus ensinnäkin antaa työnhakijalle kohtuullisesti aikaa ottaa selvää hänelle sopivista työtarjouksista ja ryhtyä tarvittaviin toimiin tullakseen valituksi, toiseksi hyväksyä, että työnhaku-aika ei voi missään tapauksessa olla alle kuusi kuukautta, ja kolmanneksi sallia työnhakijan oleskelu alueellaan koko tämän ajan vaatimatta häneltä näyttöä siitä, että hänellä on todellinen mahdollisuus saada töitä?”
- 2) ”Onko Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 15 ja 31 artiklaa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklaa sekä Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuutta ja direktiivien tehokasta vaikutusta koskevia yleisiä periaatteita tulkittava ja sovellettava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus ottaa huomioon uusia seikkoja, jotka ovat ilmenneet kansallisten viranomaisten päätöksen jälkeen, sellaisen päätöksen kumoamista koskevan kanteen yhteydessä, jolla unionin kansalaiselta evätään [alkup. s. 15] yli kolmen kuukauden pituinen oleskeluoikeus, jos kyseiset seikat voivat muuttaa asianomaisen henkilön tilannetta niin, että kyseisen henkilön oleskeluoikeutta vastaanottavassa jäsenvaltiossa ei voida enää rajoittaa?”

[– –]

[allekirjoitukset]