

Asia C-556/21**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

10.9.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Raad van State (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

1.9.2021

Valittaja:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Vastapuolet:

E.N.

S.S.

J.Y.

Pääasian kohde

Pääasian kohteena ovat ulkomaalaisten E.N., S.S. ja J.Y. (jäljempänä hakijat) oleskelulupahakemukset. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri) on päättänyt olla ottamatta näitä hakemuksia käsiteltäväksi, koska toinen jäsenvaltio on vastuussa niiden käsittelemisestä. Staatssecretaris on näissä kolmessa asianomaisten ulkomaalaisten asiassa valittanut Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin, jäljempänä Afdeling) alioikeuksien päätöksistä, joilla edellä mainitut päätökset on kumottu. Afdelingin välitoimiasioita käsittelevän tuomarin antaman päätöksen mukaan muutoksenhaulla on määräaika, jonka kuluessa ulkomaalaiset on siirrettävä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon, lykkäävä vaikutus.

Ennakkoratkaisupyyntö kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisupyyntö esitetään SEUT-sopimuksen 267 artiklan perusteella ja koskee kysymystä siitä, ovatko asetuksen (EU) N:o 604/2013 (jäljempänä Dublin-asetus) 29 artiklan 1 kohta ja 27 artiklan 3 kohta esteenä alankomaalaiselle järjestelmälle, jossa ylioikeuden välitoimiasioita käsittelevä tuomari voi lykätä siirtoa koskevaa määräaika.

Ennakkoratkaisukysymys

Onko kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (EUVL L 180, 2013) 27 artiklan 3 kohtaa ja 29 artiklaa tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä, joka koskee tässä ylioikeudessa käsiteltävän kaltaisia asioita, ylioikeuden tuomari antaa valitusmenettelyn aikana jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä välitoimea koskevan ratkaisun, joka johtaa siirtoa koskevan määräajan lykkäämiseen?

Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (Dublin-asetus) johdanto-osan 5, 9 ja 19 perustelukappale ja 18, 27 ja 29 artikla.

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 päivänä syyskuuta 2003 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1560/2003 9 artiklan 1 kohta.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

Yleisen hallinto-oikeuslain (Algemene wet bestuursrecht, jäljempänä Awb) 8:81 ja 8:108 §

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Kukin hakijoista on jättänyt Alankomaissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, mutta staatssecretarin mukaan Italia oli vastuussa kahden ensimmäisen hakemuksen ja Romania kolmannen hakemuksen käsittelemisestä. Molemmat maat ovat hyväksyneet olevansa vastuussa hakemusten käsittelemisestä, joten staatssecretaris on kaikissa kolmessa tapauksessa päättänyt, ettei se ota hakemuksia käsiteltäväksi. Alioikeus totesi, että staatssecretarin päätökset ovat mitättömiä. Alioikeuden perusteluilla ei ole tässä yhteydessä merkitystä. Staatssecretaris valitti alioikeuden päätöksistä Afdelingiin. Tässä yhteydessä staatssecretaris esitti välitoimiasioita käsittelevälle tuomarille pyynnön lykätä määräaika, jonka kuluessa ulkomaalaiset on siirrettävä hakemuksen käsittelystä vastaavalle jäsenvaltiolle, valitusmenettelyn ajaksi. Tämä pyyntö hyväksyttiin kaikissa kolmessa asiassa.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 2 Hakijat haluavat, että heidän hakemuksensa käsitellään Alankomaissa, ja väittävät, ettei siirtoa koskevaa määräaika saada lykätä valitusmenettelyn yhteydessä. Tämä on Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdan ja 27 artiklan 3 kohdan vastaista. Dublin-asetuksen 27 artiklan 3 kohdassa oleva ilmaisu ”asianomainen henkilö” viittaa siihen, että kyseinen artikla suojaa ulkomaalaisten etua eikä staatssecretarin. Siirtoa koskevan määräajan lykkääminen ei ole myöskään yhteensopivaa Dublin-asetuksen johdanto-osan 5 perustelukappaleessa mainitun, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn nopeutta koskevan tavoitteen kanssa.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 3 Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdan perusteella ulkomaalaisen siirtoon sovelletaan kuuden kuukauden määräaika, joka alkaa, kun hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva 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 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuim toteaa, että jäsenvaltiot voivat antaa tälle lykkäävälle vaikutukselle tietyn sisällön, minkä yhteydessä ne voivat valita 27 artiklan 3 kohdan mukaisista eri vaihtoehdoista. Alankomaissa sovelletaan asetuksen 27 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista järjestelmää, jossa asianomaisella henkilöllä on mahdollisuus pyytää kohtuullisen ajan kuluessa lykkäämään siirtopäätöksen täytäntöönpanoa, ”kunnes hänen muutoksenhakunsa tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä”.
- 4 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuim katsoo, että tämä sanamuoto voisi viitata siihen, että ainoastaan ulkomaalainen voi pyytää lykkäävää vaikutusta, kun hän tekee oikaisuvaatimuksen päätöksestä tai myöhemmin hakee päätökseen muutosta. Alankomaissa on mahdollista myös hakea muutosta ulkomaalaisten

siirtoon niin kutsutuissa Dublin-asioissa. Jos staatssecretaris hakee muutosta, hän pyytää useissa tapauksissa välitoimiasioita käsittelevältä tuomarilta päätöstä asianomaisten ulkomaalaisten siirtoa koskevan määräajan lykkäämisestä. Afdeling on hyväksynyt tällaiset pyynnot erilaisissa asioissa niiden sisällön arvioinnin jälkeen. Hakijoiden käsiteltävässä asiassa esille tuomien perustelujen vuoksi on arvioitava, onko staatssecretarisilla oikeus tehdä tällainen lykkäämistä koskeva pyyntö, koska oikeus sen tekemiseen saattaa olla varattu ”asianomaiselle henkilölle”.

- 5 Ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin kuitenkin huomauttaa, että hyviä perusteita löytyy myös sen puolesta, että Dublin-asetus ei ole esteenä muutoksenhaulle, jonka yhteydessä siirtoa koskevaa määräaikaa lykätään staatssecretarisin pyynnöstä. Tämän selventämiseksi Afdeling viittaa ensin siihen, ettei muutoksenhakumahdollisuudelle ole esteitä, vaikka Dublin-asetuksessa ei säädetäkään muutoksenhaun pakollisuudesta. Tuomion 26.9.2018, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (muutoksenhaun lykkäävä vaikutus) (C-180/17, EU:C:2018:775), 25 ja 26 kohdasta voidaan päätellä, että direktiivi, jossa säädetään pakollisesta oikeussuojakeinosta ensimmäiseen oikeusasteeseen, periaatteessa sallii myös ylemmänasteisen muutoksenhaun mahdollisuuden. On selvää, että tämä koskee myös Dublin-asetusta.
- 6 Seuraavaksi ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin arvioi Dublin-asetuksen tavoitteita. Siinä vahvistetaan menetelmä, jonka avulla voidaan nopeasti määrittää, mikä jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Tavoitteena on näin yksinkertaistaa turvapaikkahakemusten käsittelyä sekä lisätä oikeusvarmuutta turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisessä ja näin välttää forum shoppingia (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 21.12.2011, N.S., C-411/10, EU:C:2011:865 79 kohta, Dublin-asetuksen johdanto-osan 9 perustelukappale, unionin tuomioistuimen tuomio 7.6.2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, 57 kohta). Vastuussa olevan jäsenvaltion nopea määrittäminen on näin ollen yksi Dublin-asetuksen tavoitteista, mutta sen lisäksi on varmistettava tehokas oikeussuojakeino kyseiseen jäsenvaltioon siirtämistä koskevia päätöksiä vastaan, kuten asetuksen johdanto-osan 9 ja 19 perustelukappaleesta ilmenee. Tästä voidaan päätellä, että ulkomaalainen voi valita lisäoikeussuojan vastuussa olevan jäsenvaltion pikaisen määrittämisen edelle.
- 7 Vaikuttaa siltä, ettei ulkomaalaisella ole esteitä pyytää tällaisen ylemmänasteisen muutoksenhaun yhteydessä välitoimiasioita käsittelevää tuomaria lykkäämään siirtämistä koskevaa määräaikaa, vaikka ylemmänasteista muutoksenhakua ei mainita Dublin-asetuksen 27 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuodossa ”kunnes hänen muutoksenhakunsa tai uudelleen käsittelyn tulos on selvillä”. Toisenlainen tulkinta voisi johtaa kahteen tilanteeseen, jotka ovat ennakkoratkaisupyyntöä esittäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan epäsuotavia. Ensinnäkin ulkomaalainen voitaisiin siirtää muutoksenhaun aikana ja, jos valitus todetaan perustelluksi, hänet olisi saatettava takaisin Alankomaihin.

Toiseksi, jos ulkomaalaista ei voida siirtää, siirtoa koskeva määräaika voisi umpeutua valitusmenettelyn aikana, minkä seurauksena turvapaikkahakemus olisi käsiteltävä Alankomaissa siinäkin tapauksessa, että ulkomaalainen häviää asian valitusmenettelyssä.

- 8 Jos ulkomaalaisella on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon valitusmenettelyssä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että myös staatssecretarisilla on tällainen oikeus, myös siirtoa koskevan määräaika koskevan lykkäämisen osalta. Jos välitoimiasioita käsittelevä tuomari ei voisi lykätä siirtoa koskevaa määräaika, staatssecretarisilla ei yleensä olisi intressiä tehdä valitusta. Staatssecretarisilla on nimittäin intressi valituksensa käsittelyyn vain niin kauan kuin siirtoa koskeva määräaika ei ole vielä päättynyt. Ainoastaan silloin hän voi siirtää ulkomaalaisen hakemuksen käsittelystä vastaavalle jäsenvaltiolle, jos valitus todetaan perustelluksi. Käytäntö osoittaa, ettei valitusmenettelyä voida kaikissa tapauksissa saada päätökseen kuudessa kuukaudessa. Lisäksi staatssecretaris tarvitsee vielä valitusmenettelyn päätyttyä aikaa tosiasiallisen siirron valmistelemaan.
- 9 Tässä yhteydessä on merkitystä sillä, ettei Dublin-asetuksessa säädetä, kuinka paljon aikaa oikeussuojakeinoon käyttämiseen saadaan käyttää. Unionin tuomioistuimen tuomiosta 13.11.2018, X ja X, C-47/17 ja C-48/17, EU:C:2018:900, 69 ja 70 kohta, seuraa, että unionin lainsäätäjä on vahvistanut määräajat vastaan- ja takaisinottomenettelyjen nopeaa kulkua ajatellen. Tämä ei kuitenkaan tee tyhjäksi sitä, että oikeussuojakeino on tehokas vain, jos tuomioistuin voi varata asian käsittelyyn kohtuullisen ajan (unionin tuomioistuimen tuomio 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-406/18, EU:C:2020:216, 32–36 kohta). Tällaisissa asioissa ei siten voida pitää kohtuuttomana, toisin kuin ulkomaalaiset väittävät, että siirtoa koskevaa määräaika lykätään ajaksi, joka voi lopulta olla pidempi kuin Dublin-asetuksen 29 artiklan 2 kohdassa mainittu 18 kuukauden enimmäismääräaika, jota sovelletaan asianomaisen henkilön pakenemistilanteessa.
- 10 Lopuksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin huomauttaa, että järjestelmässä, jossa oikeussuojaa tarjotaan ainoastaan ensimmäisessä oikeusasteessa, kuten Dublin-asetuksen mukaan on riittävää, ilmaisu ”asianomainen henkilö” 27 artiklan 3 kohdan c alakohdassa ei aiheuta ongelmia. Jos valitusmahdollisuutta ei ole, siitäkään ei ole tarpeen mainita mitään oikeussuojaa koskevassa säännöksessä. ”Asianomaisen henkilön” muutoksenhakua koskevat säännökset riittävät. Ainoastaan alankomaalaisen järjestelmän kaltaisessa järjestelmässä, jossa on mahdollista valittaa Dublin-asioissa, voi käydä niin, että toimivaltainen viranomainen haluaa itse käyttää oikeussuojakeinoja. Siinä tapauksessa on selvää, että kyseistä säännöstä sovelletaan analogisesti kyseiseen toimivaltaiseen viranomaiseen.
- 11 Staatssecretarin vastauksesta ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymykseen ilmenee, ettei tähän mennessä ole vielä ollut sellaista tilannetta, jossa jäsenvaltio olisi kieltäytynyt ulkomaalaisen vastaanotosta

tai takaisinotosta, jos siirtoa koskeva määräaika on tosiasiallisesti mennyt umpeen, mutta sitä on staatssecretarisin vireille paneman valitusmenettelyn aikana lykätty välitoimiasioita käsittelevän tuomarin päätöksellä. Takaisinotosta tai vastaanotosta on kieltäydyttävä ainoastaan siinä tapauksessa, että staatssecretaris on vahingossa laiminlyönyt antaa täytäntöönpanoasetuksen (EY) N:o 1560/2003 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti viipymättä käsittelystä vastuussa olevalle jäsenvaltiolle ilmoituksen muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn lykkäävästä vaikutuksesta.

- 12 Ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta yhdistämään tämän asian toisen asian C-338/21 kanssa, jossa se on myös esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen. Siinä se on nimittäin myös hyväksynyt staatssecretarisin välitoimea koskevan pyynnön. Näin ollen se, onko siirtoa koskevaa määräaika lykätty näissä asioissa, on riippuvainen unionin tuomioistuimen esillä olevassa asiassa esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen antamasta vastauksesta.