

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

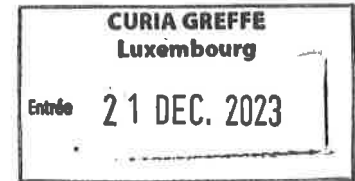
Välipäätös

3700/2023

18.12.2023

Vuosikirja

Dnro 128/03.04.04.04.15/2023



Asia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle

Muutoksenhakija X, Syyria

Asiassa kuultu taho Maahanmuuttovirasto

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Helsingin hallinto-oikeus 15.12.2022 nro H7325/2022

Oikeudenkäynnin kohde ja merkitykselliset tosiseikat

(1) X (jäljempänä ”muutoksenhakija”) on Syyrian kansalainen, joka on kotoisin Damaskoksesta. Hän on naimaton täysi-ikäinen nainen, etniseltä taustaltaan arabi ja uskonnoltaan sunnimuslimi. Hänen äitinsä ja alaikäiset sisarensa, joiden kanssa muutoksenhakija on matkustanut Syyriasta Tanskaan ja sittemmin Suomeen, oleskelevat parhailaan Suomessa. Muutoksenhakijalla ei ilmoittamansa mukaan ole yhteyttä isäänsä. Muutoksenhakijalla on diagnosoitu muun ohella traumaperäinen stressihäiriö ja vaikea-asteinen masennustila ilman psykoottisia oireita.

(2) Muutoksenhakija on hakenut kansainvälistä suojelua ensimmäisen kerran Tanskassa 1.7.2016. Tanska on 29.8.2016 myöntänyt muutoksenhakijalle tilapäisen oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella Tanskan ulkomaalaislain 7.3 §:n nojalla. Muutoksenhakijan oleskelulupa on ollut voimassa 29.8.2016–12.11.2020.

(3) *Tanskan maahanmuuttoviranomainen* on Tanskan ulkomaalaislain 11.2 §:n perusteella omasta aloitteestaan 17.11.2020 tekemällään päätöksellä päättänyt olla jatkamatta oleskeluluvan voimassaoloa, koska perustetta oleskeluluvulle ei ole enää ollut. *Tanskan pakolaislautakunta*¹ ei ole 2.7.2021 tekemällään päätöksellä muuttanut viranomaisen päätöstä. Muutoksenhakija on

¹ Flygtningenævnet

pakolaislautakunnan päätöksellä velvoitettu poistumaan maasta viimeistään kuukauden kuluttua päätöspäivämäärästä. Päätöksen mukaan, mikäli muutoksenhakija ei poistu maasta vapaaehtoisesti, hänet voidaan palauttaa Syyriaan. Päätöksessä kuitenkin todetaan, että Tanskan hallitus on ulkopoliittisista syistä päättänyt, ettei palautuksia Syyriaan toistaiseksi toteuteta. Muutoksenhakijalle voidaan päätöksen mukaan määrätä kaikkia EU-jäsenvaltioita (paitsi Irlantia) ja Schengen-valtioita koskeva maahantulokielto, mikäli hän ei noudata velvollisuutta poistua maasta.

(4) *Muutoksenhakija* on hakenut 27.7.2021 kansainvälistä suojelua Suomesta. Hakemuksensa perusteena muutoksenhakija on esittänyt pakkoavioliiton uhan. Lisäksi muutoksenhakijasta on otettu Syyrian hallintoa vastustavassa mielenosoituksessa Tanskassa kuvia, jotka on lähetetty Syyriaan.

(5) *Maahanmuuttovirasto* on 29.7.2021 tehnyt Tanskalle vastuunmäärittämisasetuksen² mukaisen takaisinottopyynnön. Tanska on 5.8.2021 antanut pyyntöön myönteisen vastauksen vastuunmäärittämisasetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan perusteella.

(6) *Maahanmuuttovirasto* on 12.11.2021 tekemällään päätöksellä jättänyt muutoksenhakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta eikä ole myöntänyt hänelle oleskelulupaa. *Maahanmuuttovirasto* on päättänyt käännyttää muutoksenhakijan Tanskaan ja määrännyt hänet kahdeksi vuodeksi Suomea koskevaan maahantulokieltoon.

(7) *Maahanmuuttovirasto* on 2.2.2022 ilmoittanut Tanskalle 5.2.2022 päättyvän siirron määräajan jatkamisesta 5.2.2023 saakka vastuunmäärittämisasetuksen 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti muutoksenhakijan paettua viranomaisia. Muutoksenhakija ei ollut saapunut hänelle maasta poistamista varten varattuun koronavirustestiin, ja hänet oli ilmoitettu kadonneeksi. Muutoksenhakija oli sittemmin 4.2.2022 palannut vastaanottokeskukseen.

(8) *Helsingin hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt muutoksenhakijan valituksen.

(9) *Muutoksenhakija* on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lupaa saada valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja *Maahanmuuttoviraston* päätökset kumotaan. Asia on palautettava *Maahanmuuttovirastolle* ensisijaisesti kansainvälisen suojelun tai oleskeluluvan myöntämiseksi ja toissijaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseksi. Muutoksenhakija on lisäksi vaatinut, että maasta poistamisen täytäntöönpano kielletään ja asiassa järjestetään suullinen käsittely.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (FI) N:o 604/2013, annettu 26.6.2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu), niin kutsuttu Dublin III -asetus

(10) *Korkein hallinto-oikeus* on 13.1.2023 antamallaan välipäätöksellä taltionumero 80/2023 kieltänyt muutoksenhakijan maasta poistamisen täytäntöönpanon, kunnes korkein hallinto-oikeus on ratkaissut valituslupahakemuksen tai asiassa toisin määrätään.

Asianosaisten keskeiset lausumat

(11) *Muutoksenhakija* on esittänyt, että Maahanmuuttoviraston päätös jättää muutoksenhakijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkimatta vähintäänkin toissijaista suojelua koskevin osin on unionin oikeuden vastainen. Tanska ei sovelta määritelmädirektiiviä³ eikä menettelydirektiiviä⁴. Muutoksenhakijan käännettäminen Tanskaan merkitsee sitä, että hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan ei tulla missään vaiheessa tutkimaan toissijaista suojelua koskevin osin. Unionin tuomioistuimen asiassa C-497/21 antaman tuomion kohdat 52 ja 55 huomioon ottaen tämä on unionin oikeuden vastaista.

(12) Muutoksenhakija on myös esittänyt, että hän pelkää joutuvansa Tanskasta edelleen käännetyksi Syyriaan. Maahanmuuttoviraston päätöksiä koskevan viranomaiskäytännön sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Syyriaan palauttaminen merkitsisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaista kohtelua. Lisäksi muutoksenhakija pelkää joutuvansa elämään Tanskassa epäinhimillisissä olosuhteissa ennalta määräämättömän ajan palautuskeskuksessa, jossa voimakkaasti rajoitetaan henkilöiden oikeuksia. Olosuhteet muodostavat vähintäänkin syyrialaistaen osalta systeemisen puutteen Tanskan vastaanottojärjestelmässä, kun otetaan huomioon, että Syyriaan ei voida palauttaa ketään. Muutoksenhakijan käännettäminen Tanskaan on vastoin *non refoulement* -periaatetta.

(13) Joka tapauksessa siirron määräajan on katsottava jo kuluneen, koska muutoksenhakija ei ole paennut viranomaisia, eikä määräaika siten olisi tullut jatkaa. Muutoksenhakijan siirtoa ei myöskään ole toteutettu heti, kun se on ollut käytännössä mahdollista.

(14) *Maahanmuuttovirasto* on esittänyt, että Tanskan erityisasema unionin turvapaikkajärjestelmässä ei vaikuta vastuunmäärittämisasetuksen soveltamiseen. Maahanmuuttovirasto on tältä osin viitannut unionin tuomioistuimen asiassa C-497/21 antaman tuomion kohtaan 49. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on esittänyt, että Dublin-järjestelmän perustana on keskinäisen luottamuksen periaate. Sitä seikkaa, että jäsenvaltioissa ei tehdä identtisiä päätöksiä, ei voida pitää perusteena poiketa keskinäisen luottamuksen periaatteesta. Unionin tuomioistuin tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuin eivät ole todenneet Tanskan turvapaikka- tai

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13.12.2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu)

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26.6.2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)

vastaanottojärjestelmässä olevan systeemisii puutteita. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on todennut, että jättämällä saapumatta koronavirustestiin muutoksenhakija on tarkoituksellisesti vältellyt siirron täytäntöönpanoa. Hänelle on ilmoitettu testiajasta, eikä hän ole osoittanut viranomaisille pätevää syytä poissaololleen. Maahanmuuttovirasto on voinut katsoa muutoksenhakijan paenneen viranomaisia. Vastuu ei siirry pyynnön lähettäneelle jäsenvaltiolle yksinomaan sen vuoksi, ettei siirtoa ole toteutettu heti, jos määräaika on vielä jäljellä.

Suomen kansallinen lainsäädäntö

(15) Ulkomaalaislain (301/2004)⁵ 103 §:n 2 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

(16) Ulkomaalaislain 147 §:n mukaan ketään ei saa käännäyttää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

(17) Ulkomaalaislain 148 §:n 2 momentin mukaan käännäyttää voidaan myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty.

Tanskan kansallinen lainsäädäntö

(18) Tanskan ulkomaalaislain⁶ ("Udlændingeloven") 7 §:ssä säädetään:

"Efter ansøgning gives der opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Stk. 2. Efter ansøgning gives der opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold efter stk. 1.

Stk. 3. I tilfælde omfattet af stk. 2, hvor risikoen for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet præget af

⁵ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

⁶ Udlændingeloven (LBK nr 1079 af 10/08/2023), <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/1079>

vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile, gives der efter ansøgning opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold. En ansøgning som nævnt i 1. pkt. anses også som en ansøgning om opholdstilladelse efter stk. 1 og 2.

Stk. 4. Stk. 1-3 finder tilsvarende anvendelse på en udlænding, der afsoner en fængselsstraf eller dom til forvaring i henhold til regler fastsat i medfør af § 1 a, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v. eller er anbragt i henhold til regler fastsat i medfør af hjemrejselovens § 1 a, stk. 4.

Stk. 5. Opholdstilladelse efter stk. 1-3 kan nægtes, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land, eller hvis udlændingen har nær tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse. Afgørelse efter 1. pkt. kan træffes, uanset om udlændingen er omfattet af stk. 1-3.”

(19) Tanskan ulkomaalaislain 11.2 §:ssä säädetään:

”*Stk. 2.* En tidsbegrænset opholdstilladelse meddelt med mulighed for varigt ophold forlænges efter ansøgning, medmindre der er grundlag for at inddrage opholdstilladelsen efter § 19. Udlændingestyrelsen træffer af egen drift afgørelse om forlængelse af en opholdstilladelse meddelt med henblik på midlertidigt ophold efter § 7 og § 8, stk. 1 og 2, hvis grundlaget fortsat er til stede. Ved afgørelse om forlængelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 9, stk. 1, nr. 1, eller § 9 c, stk. 1, som følge af familiemæssig tilknytning til en udlænding, der er meddelt opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, finder § 19, stk. 7 og 8, tilsvarende anvendelse.”

(20) Tanskan ulkomaalaislain 53a.2 §:n kolmannessa virkkeessä säädetään:

”Afslår Udlændingestyrelsen at give opholdstilladelse efter § 7 til en udlænding, der opholder sig her i landet, eller der afsoner en fængselsstraf eller dom til forvaring i henhold til regler fastsat i medfør af § 1 a, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v. eller er anbragt i henhold til regler fastsat i medfør af hjemrejselovens § 1 a, stk. 4, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om nægtelse af forlængelse eller om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, eller træffer Udlændingestyrelsen efter § 32 b eller § 49 a afgørelse om, at en udsendelse ikke vil være i strid med § 31, anses afgørelsen for påklaget til Flygtningenævnet.”

Unionin oikeuden merkitykselliset säännökset

Tanskan erityisasema

(21) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) liitteenä olevan Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 22) 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan Tanska ei osallistu neuvostossa sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joita ehdotetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan V osaston

nojalla. Neuvoston niiden päätösten edellytyksenä, jotka on tehtävä yksimielisesti, on neuvoston jäsenten yksimielisyys, lukuun ottamatta Tanskan hallituksen edustajaa.

(22) Pöytäkirjan 2 artiklan mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan V osaston määräykset, mainitun osaston nojalla hyväksytyt toimenpiteet, unionin mainitun osaston nojalla tekemän kansainvälisen sopimuksen määräykset tai Euroopan unionin tuomioistuimen tällaista määräystä tai toimenpidettä tulkitsevat päätökset taikka mainitun osaston nojalla muutetut tai muutettavissa olevat toimenpiteet eivät sido Tanskaa eikä niitä sovelleta siihen. Nämä määräykset, toimenpiteet tai päätökset eivät rajoita millään tavoin Tanskan toimivaltaa, oikeuksia tai velvollisuuksia. Tällaiset määräykset, toimenpiteet tai päätökset eivät myöskään vaikuta millään tavoin yhteisön tai unionin säännöstöön eivätkä ne ole osa unionin oikeutta sellaisina kuin niitä sovelletaan Tanskaan. Erityisesti poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa hyväksytyt unionin säädökset, joita muutetaan, sitovat edelleen Tanskaa ja niitä sovelletaan siihen muutoksitta.

(23) Euroopan yhteisön ja Tanskan kuningaskunnan välisen sopimuksen niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan Tanskassa tai jossakin muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, sekä Eurodac-järjestelmästä sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi (EUVL 2006, L 66 s. 38, jäljempänä unionin ja Tanskan välinen sopimus), 2 ja 3 artikloissa on sovittu Dublin II -asetuksen säännösten ja niiden muutosten soveltamisesta unionin ja Tanskan välisissä suhteissa.

Vastuunmäärittämisasetus

(24) 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 10 perustelukappaleen mukaan toissijaista suojelua hakevat henkilöt sekä henkilöt, jotka voivat saada toissijaista suojelua, kuuluvat tämän asetuksen soveltamisalaan, jotta voidaan varmistaa kaikkien kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien yhtäläinen kohtelu ja taata johdonmukaisuus unionin voimassa olevan turvapaikkasäännösten kanssa, erityisesti vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13 päivänä joulukuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU kanssa.

(25) Asetuksen 2 artiklan b kohdan mukaan kyseisessä asetuksessa tarkoitetaan 'kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella' direktiivin 2011/95/EU 2 artiklan h alakohdassa määriteltyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta.

(26) Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella tai rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka III luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä.

(27) Asetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltio, joka on kyseisen asetuksen perusteella vastuussa hakemuksen käsittelystä, on velvollinen ottamaan 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti takaisin kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön, jonka hakemus on hylätty ja joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai joka oleskelee ilman oleskelulupaa toisessa jäsenvaltiossa.

(28) Asetuksen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kappaleen mukaan hakijan tai muun 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitetun henkilön 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 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

(29) Asetuksen 29 artiklan 2 kohdan mukaan, 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.

Määritelmädirektiivi

(30) Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 51 perustelukappaleen mukaan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevan 1 ja 2 artiklan mukaisesti

Tanska ei osallistu tämän direktiivin hyväksymiseen, direktiivi ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan.

(31) Direktiivin 2 artiklan h alakohdan mukaan kyseisessä direktiivissä tarkoitetaan 'kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella' kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen.

Menettelydirektiivi

(32) Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 43 perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioiden olisi tutkittava kaikki hakemukset sisällöllisesti eli arvioitava, voidaanko asianomaista hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, ellei tässä direktiivissä säädetä toisin, erityisesti silloin, kun voidaan kohtuudella olettaa, että toinen valtio suorittaa tutkinnan tai antaa riittävän suojelun. Jäsenvaltioita ei pitäisi etenkin velvoittaa arvioimaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sisältöä silloin, kun ensimmäinen turvapaikkamaa on myöntänyt hakijalle pakolaisaseman tai muutoin riittävän suojelun ja hakija otetaan takaisin tähän maahan.

(33) Direktiivin 59 perustelukappaleen mukaan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevan 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän direktiivin hyväksymiseen, direktiivi ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan.

(34) Direktiivin 33 artiklan 1 kohdan mukaan niiden tapausten lisäksi, joissa hakemusta ei asetuksen (EU) N:o 604/2013 mukaisesti tutkita, jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, kun hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset tämän artiklan mukaisesti.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä

(35) Unionin tuomioistuin on 22.9.2022 antanut tuomion asiassa C-497/21, *SI, TL, ND, VH, YT ja HN* (FCI.I:EU:C:2022:721). Asiassa oli kysymys kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimatta jättämisen edellytyksistä, kun hakijoiden aiemmat kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset oli hylätty Tanskassa. Unionin tuomioistuin on todennut, että unionin ja Tanskan välisen sopimuksen 2 artiklan nojalla myös Tanskan kuningaskunta panee Dublin III -asetuksen täytäntöön. Pääasiassa kyseessä

olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa asianomaiset henkilöt ovat tehneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Tanskan kuningaskunnassa, toinen jäsenvaltio, jossa asianomaiset henkilöt ovat tehneet uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, voi, jos kyseisen asetuksen 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa mainitut edellytykset täyttyvät, pyytää Tanskan kuningaskuntaa ottamaan kyseiset henkilöt takaisin (ks. tuomion kohta 49).

(36) Tuomion mukaan tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että jos tällainen takaisinotto ei ole mahdollista tai sitä ei tapahdu, asianomaisella jäsenvaltiolla olisi oikeus katsoa, että saman henkilön sen omille elimille tekemä uusi hakemus kansainvälisestä suojelusta on direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu ”myöhempi hakemus”. Vaikka oletettaisiin, että Tanskan kuningaskunnan viranomaiset tutkivat kyseisessä jäsenvaltiossa esitetyt pakolaisaseman myöntämistä koskevat hakemukset olennaisesti direktiivissä 2011/95 säädetyjä arviointiperusteita vastaavin perustein, tällä seikalla ei voida perustella sitä, että hylätään – vaikka vain pakolaisaseman osalta – hakijan, jonka kyseisen aseman myöntämiseksi tekemän aiemman hakemuksen Tanskan viranomaiset ovat hylänneet, toisessa jäsenvaltiossa tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus (ks. tuomion kohdat 50 ja 52 oikeuskäytäntöviittauksineen).

(37) Direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, luettuna yhdessä sen 2 artiklan q alakohdan ja Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan 2 artiklan kanssa, on tuomion mukaan tulkittava siten, että se on esteenä muun jäsenvaltion kuin Tanskan kuningaskunnan lainsäädännölle, jossa säädetään mahdollisuudesta jättää kokonaan tai osittain tutkimatta kyseisen direktiivin 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettu kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jonka on kyseiselle jäsenvaltiolle tehnyt kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, jonka Tanskan kuningaskunnassa tekemän kansainvälistä suojelua koskevan aiemman hakemuksen Tanskan kuningaskunta on hylännyt (ks. tuomion kohta 55).

(38) Unionin tuomioistuin on 26.7.2017 asiassa C-670/16 *Mengesteab* (ECLI:EU:C:2017:587) antamassaan tuomiossa arvioinut vastuunmäärittämisasetuksen 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua hakemuksen jättämisen käsitettä. Tuomioistuin on tässä yhteydessä todennut, että viranomaisten laatimaa asiakirjaa ei voida pitää hakijan esittämänä hakemuksena. Julkisasiainministeriö on samassa asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa puolestaan todennut, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen määritelmän sanamuoto on riittävän laaja kattaakseen sekä jäsenvaltion viranomaisille (kuten poliisille, rajavartijoille, maahanmuuttoviranomaisille tai vastaanottokeskuksen henkilökunnalle) esitetyn vapaamuotoisen pyynnön kansainvälisen suojelun myöntämisestä että Dublin III -asetuksen 35 artiklan 1 kohdan nojalla nimetyille toimivaltaisille viranomaisille jätetyn virallisen hakemuksen (ks. tuomion kohta 78 ja ratkaisuehdotuksen kohta 135).

Ennakkoratkaisupyynnön tarve

(39) Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevassa asiassa on ratkaistavana, onko Maahanmuuttovirasto voinut tehdä muutoksenhakijaa koskevan vastuunmäärittämisasiäsetuksen mukaisen siirtopäätöksen Tanskaan.

(40) Muutoksenhakija on esittänyt, että hänen siirtämisenä Tanskaan rikkoisi palautuskieltoa. Lisäksi muutoksenhakija on esittänyt, että Tanskan turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa on systeemisiä puutteita vähintäänkin syyrialalaisten hakijoiden osalta. Korkein hallinto-oikeus arvioi saadun selvityksen perusteella, että ennakkoratkaisua ei ole syytä pyytää näistä seikoista. Sen sijaan asiassa tulee ennakkoratkaisupyynnönä arvioitavaksi kysymys siitä, täytyvätkö vastuunmäärittämisasiäsetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetyt edellytykset takaisinottomenettelyn soveltamiselle.

(41) Vastuunmäärittämisasiäsetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltio, joka on vastuussa hakemuksen käsittelystä (tässä tapauksessa Tanska), on velvollinen ottamaan 23, 24, 25 ja 29 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti takaisin kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön, jonka hakemus on hylätty ja joka on jättänyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa.

(42) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että siltä osin kuin kyse on SEUT-sopimuksen kolmannen osan V osastosta, johon kuuluvat muun muassa rajavalvontaa, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevat politiikat, Tanskalla on Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan nojalla erityinen asema, joka erottaa sen muista jäsenvaltioista. Unionin ja Tanskan välisen sopimuksen perusteella Tanska soveltaa osaltaan vastuunmäärittämisasiäsetusta, mutta sopimus ei koske määritelmä- tai menettelydirektiiviä eikä näitä sovelleta Tanskassa. Näin ollen Tanskassa sovelletut kansalliset menettelyt kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn osalta poikkeavat osin muiden jäsenvaltioiden menettelyistä. Tämän vuoksi asiassa on arvioitavana, miten käsillä olevassa tilanteessa on tulkittava vastuunmäärittämisasiäsetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdan sanamuotoa 'hakemus on hylätty'.

(43) Asiassa on kiistatonta, että muutoksenhakija on hakenut Tanskassa kansainvälistä suojelua vuonna 2016. Hänelle on tuolloin myönnetty tilapäinen oleskelulupa Tanskan ulkomaalaislain 7.3 §:n nojalla. Kyseisen lainkohdan mukaan tilapäinen oleskelulupa myönnetään hakemuksesta tapauksissa, joissa kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vaara perustuu kotimaan erityisen vakavaan tilanteeseen, jolle on ominaista mielivaltaisen väkivalta ja siviileihin kohdistuva väkivalta. Kiistatonta on myös, että muutoksenhakijan tilapäisen oleskeluluvan voimassaolon päättymisen jälkeen Tanskan maahanmuuttoviranomainen on omasta aloitteestaan päättänyt, että oleskeluluvan voimassaoloa ei jatketa.

(44) Vastuunmäärittämisasiäsetuksen 2 artiklan b alakohdassa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen määritelmän osalta on viitattu määritelmädirektiivin 2 artiklan h alakohtaan. Kyseisessä säännöksessä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on määritelty kolmannen maan

kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön pyynnöksi saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa hakevan mainitussa direktiivissä tarkoitettua pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että 'hakemuksena' on lähtökohtaisesti pidettävä henkilön viranomaiselle osoittamaa pyyntöä kansainvälisen suojelun myöntämisestä.

(45) Käsillä olevassa tilanteessa muutoksenhakija on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa Tanskan viranomaisille vuonna 2016. Hakemuksen johdosta muutoksenhakijalle on tuolloin tehty ainakin osin myönteinen päätös myöntämällä hänelle suojelun tarpeeseen perustuva tilapäinen oleskelulupa. Muutoksenhakijan kannalta kielteinen eli 'hylkäävä' päätös on puolestaan tehty viranomaisaloitteisessa menettelyssä tilapäisen oleskeluluvan voimassaolon päättymisen jälkeen eikä muutoksenhakijan uuden hakemuksen johdosta. Korkein hallinto-oikeus pohtii, onko käsillä olevassa tilanteessa kyse 18 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettusta hakemuksen hylkäämisestä.

(46) Muutoksenhakija on esittänyt, että joka tapauksessa siirron määräaika on kulunut ja vastuu hakemuksen käsittelystä on siirtynyt Suomelle. Korkein hallinto-oikeus katsoo alustavasti asiassa saatu selvitys ja unionin tuomioistuimen asiassa C-163/17 antama tuomio (19.3.2019, *Jawo*, ECLI:EU:C:2019:218) huomioon ottaen, että Maahanmuuttovirasto on voinut katsoa muutoksenhakijan paenneen viranomaisia vastuunmäärittämisasetuksen 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Korkein hallinto-oikeus toteaa myös, että vastuu hakemuksen käsittelystä ei siirry takaisinotto-pyyntön esittäneelle jäsenvaltiolle ennen siirrolle varatun määräajan päättymistä yksinomaan siitä syystä, että siirron toteuttaminen olisi tätä ennen ollut käytännössä mahdollista. Korkeimman hallinto-oikeuden alustavan näkemyksen mukaan, mikäli muutoksenhakijan asiassa sovelletaan vastuunmäärittämisasetuksen mukaista takaisinottomenettelyä, siirron määräaika ei ollut näin ollen vielä kulunut. Korkeimman hallinto-oikeuden kiellettyä maasta poistamisen täytäntöönpanon 13.1.2023 antamallaan välipäätöksellä siirron määräajan kulumisen on keskeytynyt.

(47) Unionin tuomioistuimen asiassa C-497/21 antamasta tuomiosta ilmenee, että Tanskan poikkeus eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä voi tietyissä tilanteissa johtaa siihen, että toinen jäsenvaltio ei voi jättää turvapaikanhakijan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tutkimatta, kun aiempi hakemus on Tanskassa hylätty. Korkein hallinto-oikeus toteaa asian käsittelyn tässä vaiheessa alustavasti, että mikäli muutoksenhakijan asiassa ei sovelleta vastuunmäärittämisasetuksen mukaista takaisinottomenettelyä, muutoksenhakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämiselle Suomessa ei ole perusteita.

(48) Korkein hallinto-oikeus on varannut muutoksenhakijalle ja Maahanmuuttovirastolle tilaisuuden tulla kuulluksi luonnoksesta ennakkoratkaisupyynnöksi.

(49) *Maahanmuuttovirasto* on lausunnossaan katsonut, että muutoksenhakijan hakemuksen on katsottava tulleen vastuunmäärittämisasetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettulla tavalla hylätyksi Tanskan päätöksellä 29.8.2016. Tanskan muutoksenhakijalle myöntämässä suojelun tarpeeseen perustuvassa oleskeluluvassa ei ole ollut kyse unionin lainsäädännössä määrittelystä kansainvälisestä suojelusta, minkä vuoksi muutoksenhakija on koko ajan kuulunut vastuunmäärittämisasetuksen mukaisen takaisinottomenettelyn soveltamisalaan.

(50) *Muutoksenhakija* on lausunnossaan katsonut, että asian kannalta merkityksellinen päätös on Tanskan viranomaisten 17.11.2020 tekemä päätös, jolla muutoksenhakijalle myönnetyn oleskeluluvan voimassaoloa ei ole jatkettu. Joka tapauksessa muutoksenhakija on katsonut, että Tanskan viranomaiset eivät ole hylänneet hakemusta 29.8.2016 päätöksellä vastuunmäärittämisasetuksen 18 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettulla tavalla siten kuin Tanska on sidottu asetukseen. Tanskan erityisaseman vuoksi se ei tosiasiallisesti noudata vastuunmäärittämisasetusta kokonaisvaltaisesti. Näin ollen Tanskan soveltaessa vastuunmäärittämisasetusta kansainvälisen suojelun hakemuksen käsitteen on tarkoitettava Tanskan kansallisia suojelun muotoja sekä turvapaikkaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden välipäätös ennakkoratkaisun pyytamisestä unionin tuomioistuimelta

(51) Korkein hallinto-oikeus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja pyytää unionin tuomioistuimelta SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua. Ennakkoratkaisun pyytäminen on tarpeen korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemiseksi.

Ennakkoratkaisukysymys

(52) Korkein hallinto-oikeus esittää unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

Onko 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 604/2013 18 artiklan 1 kohdan d alakohtaa tulkittava siten, että kohdassa mainitulla hakemuksen hylkäämisellä tarkoitetaan tilannetta, jossa asianomaiselle henkilölle hakemuksensa johdosta aikaisemmin Tanskassa myönnetyn suojelun tarpeeseen perustuvan tilapäisen oleskeluluvan voimassaoloa ei ole jatkettu, kun voimassaolon jatkamatta jättämistä koskevaa päätöstä ei ole annettu henkilön hakemuksen johdosta vaan viranomaisen aloitteesta?

(53) Saatuaan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun yllä olevaan kysymykseen korkein hallinto-oikeus antaa lopullisen päätöksen asiassa.

Korkein hallinto-oikeus:

Eija Siitari
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen
oikeusneuvos

Taina Pyysaari
oikeusneuvos

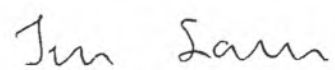
Jaakko Autio
oikeusneuvos

Hilla Viljamaa
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös (anonymisoitu) Euroopan unionin tuomioistuin, maksutta

Asiakirjan oikeaksi todistaa



Erityissihteeri Iisa Laaksonen