

Asia C-656/23 [Karaman]ⁱ**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

7.11.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Rechtbank Noord-Holland (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

19.10.2023

Kantaja:

B

Vastaaja:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Pääasian kohde

Tämä pyyntö on esitetty asiassa, joka koskee kysymystä siitä, mistä päivästä pakolaiselle, joka hakee kansainvälistä suojelua turvapaikkamenettelyssä, myönnettävän oleskeluluvan voimassaolon on alettava.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Tässä SEUT 267 artiklaan perustuvassa ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään tulkitsemaan kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (jäljempänä menettelydirektiivi) 6 artiklaa sekä vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittämiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun

ⁱ Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa oikeudenkäynnin minkään asianosaisen todellista nimeä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (jäljempänä määrittelydirektiivi) 13 artiklaa ja johdanto-osan 21 perustelukappaletta.

Ennakkoratkaisukysymykset

Ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta antamaan SEUT 267 artiklassa tarkoitetun ennakkoratkaisun seuraaviin kysymyksiin:

- I. Onko direktiivin 2013/32/EU (menettelydirektiivin) 6 artikla merkityksellinen vastattaessa kysymykseen siitä, mistä päivästä myönnettävän oleskeluluvan voimassaolon on alettava?
- II. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko menettelydirektiivin 6 artiklaa tulkittava siten, että oleskeluluvan voimassaolon alkamispäivän kannalta ratkaiseva tekijä on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen
 - tekopäivä (menettelydirektiivin 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta),
 - rekisteröintipäivä (menettelydirektiivin 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta ja 5 kohta) vai
 - (muodollinen) jättämisspäivä (menettelydirektiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohta)?
- III. Mikäli hakemuksen tekeminen ei ole ratkaiseva tekijä oleskeluluvan voimassaolon alkamispäivän kannalta, miten tämä suhtautuu määrittelydirektiivin 13 artiklaan luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleen kanssa, kun otetaan huomioon jälkimmäisessä mainittu pakolaisaseman tunnustamisen luonne toteavana toimenpiteenä?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Direktiivin 2013/32/EU (menettelydirektiivin) 2 artiklan b ja c alakohta, 6 artiklan 1–5 kohta sekä 31 artiklan 2 ja 3 kohta;

direktiivin 2011/95/EU (määrittelydirektiivin) 21 perustelukappale, 13 artikla ja 24 artiklan 1 kohta;

oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/86/EY (perheenyhdistämisdirektiivi).

Kansallisen oikeuden säännökset, joihin viitataan

Alankomaiden yleisen hallinto-oikeuslain (Algemene wet bestuursrecht) 1:3 §:n 3 momentti, 4:1 §, 4:4 § ja 4:5 §:n 1 momentin a kohta);

Alankomaiden vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 1 §, 28 §:n 1 momentin a kohta, 29 §:n 1 momentti, 37 §:n 1 momentin a kohta ja 44 §:n 2 momentti;

Alankomaiden vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen 3.107b §, 3.108 §:n 1 momentti ja 3.108c §:n 1 momentti.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 B (jäljempänä kantaja), Alankomaiden alueelle saapunut turvapaikanhakija, ilmoittautui 10.10.2021 Immigratie- en Naturalisatiedienstin (maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto, Alankomaat; jäljempänä IND) vastaanottokeskukseen, josta käytetään myös nimeä Ter Apelin vastaanottokeskus (Aanmeldcentrum Ter Apel).
- 2 Kantaja ilmoitti tuolloin haluavansa jättää turvapaikkahakemuksen. Hakemus rekisteröitiin samana päivänä. Rekisteröintihetkestä alkaen turvapaikanhakija saa oleskella laillisesti Alankomaissa, hänelle tarjotaan (vastaanotto-)olosuhteet eikä hän enää ole alttiina lähtömaahan palauttamisen vaaralle (palauttamisriski).
- 3 IND, joka kuuluu Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidin (oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri, Alankomaat; jäljempänä vastaaja) toimivaltaan, antoi 20.10.2021 B:lle vakiolomakkeen M35-H, jonka jälkimmäinen samana päivänä allekirjoitti ja jätti.
- 4 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hyväksyi 26.8.2022 kantajan jättämän, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vuoden 2000 ulkomaalaislain 29 §:n ensimmäisen momentin a kohdan nojalla siitä päivämäärästä alkaen, jolloin hakemus vastaanotettiin, eli 20.10.2021.
- 5 Kantaja nosti kyseisestä päätöksestä kanteen rechtbank Noord-Hollandissa (Noord-Hollandin alioikeus, Alankomaat), ennakkoratkaisupyynnön esittävässä tuomioistuimessa, koska oleskeluluvan voimassaolon alkamispäiväksi oli hänen mukaansa virheellisesti määrätty 20.10.2021 eli päivä, jona hakemus vastaanotettiin, eikä 10.10.2021 eli päivää, jona hän ilmoittautui.
- 6 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä sen selvittämiseksi, ilmeneekö määrittelydirektiivistä tai menettelydirektiivistä, millä tavoin jäsenvaltioiden on ratkaistava turvapaikan perusteella annettavan oleskeluluvan voimassaolon alkamispäivämäärä.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät perustelut

- 7 **Kantaja** katsoo, että hänelle myönnetyn oleskeluluvan voimassaolon alkamispäivän on oltava 10.10.2021, koska hän on kyseisenä päivänä ilmaissut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa Alankomaiden viranomaisille. Hänen mukaansa kyseessä oli tällöin ulkomaalaislain 44 §:n toisessa momentissa tarkoitettu turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen.
- 8 Se, että kantaja sai 20.10.2021 vastaajalta mahdollisuuden allekirjoittaa lomakkeen M35-H, ei merkitse, että hakemuksen päivämäärä siirtyisi 10. päivästä 20. päivään lokakuuta 2021, sillä oleskeluluvan myöntäminen alkamaan hetkestä, jolloin vastaajan hakemuksen jättämiselle asettamat menettelyvaatimukset ovat täyttyneet, rikkoo kantajan mukaan pakolaisaseman tunnustamisen luonnetta toteavana toimenpiteenä – joka tuomion A ja S (12.4.2018, C-550/16, EU:C:2018:248) ja tuomion XC (1.8.2022, XC, C-279/20, ECLI:EU:C:2022:618) mukaan merkitsee, että pakolaisella on oikeus saada pakolaisasemansa tunnustetuksi siitä päivästä alkaen, jolloin hän hakee kyseisen aseman tunnustamista, joten turvapaikkahakemuksesta on kyse heti, kun turvapaikanhakija on ilmaissut turvapaikkatoiveensa – ja on ristiriidassa määrittelydirektiivin 13 artiklan kanssa.
- 9 Vastaaja vie myös menettelydirektiiviltä sen tehokkaan vaikutuksen saattamalla oleskeluluvan voimassaolon alkamispäivän riippuvaiseksi Alankomaiden viranomaisten toiminnasta. Kantajan mukaan vastaajan on noudatettava oleskeluluvan voimassaolon alkamispäivän osalta päivämäärää, jona turvapaikkatoive on ilmaistu ja turvapaikkahakemus on ”tehty” menettelydirektiivin 6 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä.
- 10 Kantaja väittää, että turvapaikkahakemuksen ”tekeminen” on unionin tuomioistuimen mukaan vapaamuotoista eikä sitä ole sidottu muodollisuuksiin. Näitä muodollisuuksia edellytetään yksinomaan turvapaikkahakemuksen ”jättämisen” aikana (tuomio 25.6.2020, VL, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 93 kohta, ja tuomio 30.6.2022, M. A., C72/22 PPU, EU:C:2022:505, 57 kohta).
- 11 Toissijaisesti kantaja väittää, että hänen oleskelulupansa voimassaolon on alettava viimeistään kolme arkipäivää hänen turvapaikkatoiveensa ilmaisemisen jälkeen. Menettelydirektiivin 6 artiklan ensimmäisestä kohdasta näet seuraa, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus rekisteröidään kolmen arkipäivän kuluessa kyseisen hakemuksen ”tekemisestä”.
- 12 Ulkomaalaisen asemaa ei myöskään saa saattaa riippuvaiseksi toimivaltaisten viranomaisten työ- tai henkilöstömäärästä.
- 13 Lisäksi Ter Apelin vastaanottokeskuksen käytäntö eroaa Schipholin vastaanottokeskuksen käytännöstä, sillä jälkimmäisessä hakemukset ”rekisteröidään” välittömästi niiden ”tekemisen” jälkeen. Tämä aiheuttaa epätasa-arvoa.

- 14 **Vastaaja** katsoo, että turvapaikkaan perustuvan oleskeluluvan voimassaolon alkamispäivää koskeva Alankomaiden lainsäädäntö on unionin oikeuden mukainen. Hakemus katsotaan ulkomaalaislain 44 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä vastaanotetuksi vasta, kun se on säädetyllä tavalla jätetty.
- 15 Kantaja ilmaisi turvapaikkatoiveensa vapaamuotoisesti 10.10.2021. Se rekisteröitiin samana päivänä. Muodolliset edellytykset täytettiin allekirjoitetulla hakulomakkeella ja turvapaikkamenettely aloitettiin 20.10.2021.
- 16 Tässä noudatettiin määrittelydirektiivin 24 artiklaa, jonka mukaan oleskelulupa on annettava ”mahdollisimman pian” sen jälkeen, kun hakijalle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Pakolaisaseman tunnustamisen ja oleskeluluvan antamisen välillä on siis ero, sillä edellinen on toteava toimenpide, mutta jälkimmäinen ei. Tuomiota A ja S sekä tuomiota XC ei siis sovelleta tässä tapauksessa, koska määrittelydirektiivin 24 artiklassa säädetään nimenomaisesti siitä, milloin oleskelulupa on annettava.
- 17 Kuten menettelydirektiivin 6 artiklasta ilmenee, jäsenvaltiot voivat erottaa toisistaan turvapaikkahakemuksen tekemisen ja sen jättämisen ja niillä on toimivalta säätää hakemuksen jättämistavasta.
- 18 Kantaja tuo tosin aivan oikein esille, että jotkut ulkomaalaiset joutuvat odottamaan hakemuksen jättämismahdollisuutta kauemmin kuin toiset, mutta tällä ei ole merkitystä, koska kaikkia Alankomaissa olevia ulkomaalaisia, joille annetaan turvapaikkaan perustuva oleskelulupa, kohdellaan laillisen oleskelun keston laskennassa edullisemmin kuin unionin oikeudessa edellytetään.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 19 Kansallisen lainsäädännön mukaan kantajalla on oikeus turvapaikkaan perustuvaan oleskelulupaan, jonka voimassaolo alkaa siitä päivästä, jona kaikki lakisääteiset edellytykset tällaista lupaa koskevan hakemuksen jättämiselle on täytetty, kun taas menettelydirektiivin 6 artiklasta seuraa, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ”tekemisen” ja tällaisen hakemuksen ”rekisteröinnin” ja ”jättämisen” välillä on ero.
- 20 Nyt käsiteltävässä asiassa turvapaikkahakemus rekisteröitiin sen tekopäivänä, mutta jätettiin vasta myöhemmin. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuimien kääntyy unionin tuomioistuimen puoleen, koska sille ei ole selvää, mikä merkitys on annettava käsitteille hakemuksen ”jättäminen” ja ”tekeminen” turvapaikkaan perustuvan oleskeluluvan voimaantulon alkamispäivän kannalta. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan kysymykseen siitä, mitä turvapaikkaan perustuvan oleskeluluvan voimassaolon alkamispäivällä tarkoitetaan, ei anneta yksiselitteistä vastausta kansallisessa lainsäädännössä eikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, joten ei ole selvää, onko Alankomaiden lainsäädäntö unionin oikeuden mukaista.

- 21 Riidatonta on, että pakolaisaseman tunnustaminen on toteava toimenpide. Kun otetaan huomioon asianosaisten tältä osin ristiriitaiset näkemykset, herää kuitenkin kysymys, onko toteavuus tässä tapauksessa merkityksellistä.

TYÖASIAKIRJA