

Asia C-560/23 [Tang] ⁱ

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

8.9.2023

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Flygtningenævnet København (Tanska)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

8.9.2023

Valittaja:

H (DRC Dansk Flygtningehjælpistä)

Vastapuoli:

Udlændingestyrelsen

FLYGTNINGENÆVNET

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklaan perustuva ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä: 8.9.2023

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin: Flygtningenævnet [– –]

Valittaja: H (DRC Dansk Flygtningehjælpistä)

Vastapuoli: Udlændingestyrelsen [– –]

Johdanto

- 1 Flygtningenævnet (pakolaislautakunta, Tanska) on päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyyntön Dublin III -asetuksen (kolmannen

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

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; jäljempänä Dublin-asetus) 29 artiklan 1 ja 2 kohtaan sisältyvien määräaikoja koskevien sääntöjen tulkinnasta, kun otetaan huomioon asetuksen 27 artikla.

- 2 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, erityisesti sen 78 artiklan 2 kohdan e alakohdan, nojalla annettu Dublin-asetus kuuluu Tanskaa koskevan oikeudellisen varauman soveltamisalaan, eikä se Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn, Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan mukaisesti ole Tanskaa oikeudellisesti sitova säädös. Dublin-asetuksen sääntöjä kuitenkin sovelletaan Tanskassa valtioiden välisen rinnakkaisopimuksen perusteella, jonka mukaan ennakkoratkaisupyyntöjen esittäminen unionin tuomioistuimelle on mahdollista, vrt. 21.2.2006 tehty neuvoston päätös (EY) N:o 188/2006.
- 3 Flygtningenævnet pyytää unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan mukaista kiireellistä ennakkoratkaisumenettelyä asian luonteen vuoksi ja sen perusteella, että Dublin-asetuksen tavoitteena on määrittää nopeasti jäsenvaltio, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.

Flygtningenævnetin toimivalta esittää ennakkoratkaisupyyntöjä

- 4 Flygtningenævnet on lailla perustettu, riippumaton, lainkäyttöelimeen rinnastettava kollegiaalinen julkishallinnon elin. Se on luonteeltaan pysyvä hallinnollinen muutoksenhakutaho Udlændingestyrelsenin (ulkomaalaisvirasto, Tanska) ensimmäisenä asteena turvapaikka-asioissa tekemissä hallinnollisissa päätöksissä, vrt. ulkomaalaislain (udlændingelov) 53 a §.
- 5 Flygtningenævnetin kokoonpanosta säädetään ulkomaalaislain 53 §:ssä. Flygtningenævnetillä on puheenjohtaja ja useita varapuheenjohtajia, jotka kaikki ovat tuomareita ja Tanskan perustuslain mukaan riippumattomia. Lisäksi elimeen kuuluu jäseniä, joista osaa tehtävään esittää Advokatrådet (asianajajaliiton johtokunta, Tanska) ja osaa ulkomaalais- ja kotoutumisministeri. Flygtningenævnetin puheenjohtaja nimittää Flygtningenævnetin jäsenet nelivuotiskaudeksi; nimitys voidaan uusiksi toiseksi nelivuotiskaudeksi. Flygtningenævnetin jäsenet ovat riippumattomia, eivätkä he saa ottaa vastaan tai pyytää ohjeita heitä tehtävään esittäneeltä tai nimittäneeltä viranomaiselta tai organisaatiolta. Lainkäyttölain (retsplejelov) 49 ja 50 §:ssä säädetään mahdollisuudesta nostaa kanteita tuomarista Den Særlige Klageretissa (tuomareita koskevia kanteita käsittelevä erityinen tuomioistuin, Tanska), ja samoja sääntöjä sovelletaan Flygtningenævnetin jäseniin, vrt. ulkomaalaislain 53 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohta. Flygtningenævnetin jäsenen voi erottaa toimestaan ainoastaan

tuomioistuimen päätöksellä, vrt. ulkomaalaislain 53 §:n 4 momentin 4 kohta. Näin ollen sen kaikkien jäsenten riippumattomuus on turvattu lainsäädännössä.

- 6 Flygtningenævnet käsittelee asioita kokoonpanossa, johon kuuluu kulloinkin puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, joka myös johtaa puhetta kokouksissa, yksi asianajaja ja yksi ulkomaalais- ja kotoutumisministeriön viranhaltija, vrt. ulkomaalaislain 53 §:n 6 momentti. Flygtningenævnet ratkaisee asiat enemmistöpäätöksellä, ja jokaisella jäsenellä on yksi ääni. Flygtningenævnetin käsittely on muodoltaan tuomioistuin käsittelyn kaltainen ja luonteeltaan kontradiktorinen, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että Flygtningenævnet voi asiaa selvittäessään päättää kutsua kuultavaksi ulkomaalaisen ja todistajia sekä hankkia muuta selvitysaineistoa. Flygtningenævnet myös määrää asianajajan ulkomaalaiselle, joka ei itse ole nimennyt asianajajaa, vrt. yksityiskohtaisesti ulkomaalaislain 54 ja 55 §. Ulkomaalaislain 56 §:n 8 momentin perustella Flygtningenævnetin päätökset ovat lopullisia. Sen päätöksistä ei siten voi valittaa toiselle hallintoviranomaiselle, ja mahdollisuudet niiden viemiselle tuomioistuimen arvioitavaksi ovat hyvin rajalliset.
- 7 Edellä kuvatun valossa Flygtningenævnet pitää itseään SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna ”tuomioistuimena”, joka voi pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta, sillä se on lailla perustettu ja pysyvä ja se käyttää pakottavaa tuomiovaltaa ja soveltaa kontradiktorista menettelyä ja antaa ratkaisunsa oikeussääntöjä soveltaen ja on riippumaton, vrt. tässä yhteydessä erityisesti unionin tuomioistuimen 24.5.2016 antama tuomio MT Højgaard A/S ym. (C-396/14, EU:C:2016:347, 23 kohta).

Tosiseikat

- 8 Afganistanin kansalainen H (jäljempänä ulkomaalainen) matkusti Tanskaan 25.4.2021. Hän jätti Tanskassa samana päivänä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Eurodac-tietokannan perusteella ulkomaalainen oli 5.3.2021 rekisteröity turvapaikanhakijaksi Romaniassa.
- 9 Sen vuoksi Udlændingestyrelsen pyysi 24.6.2021 Romaniaa ottamaan ulkomaalaisen takaisin Dublin-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti.
- 10 Romania suostui 7.7.2021 ulkomaalaisen takaisin ottamiseen Tanskan 24.6.2021 esittämän pyynnön mukaisesti.
- 11 Udlændingestyrelsen teki 19.7.2021 päätöksen ulkomaalaisen siirtämisestä Romaniaan Dublin-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla. Ulkomaalainen valitti samana päivänä päätöksestä Flygtningenævnetille. Muutoksenhaun myötä toimeenpano lykkäytyi Dublin-asetuksen 27 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti.

- 12 Romania ilmoitti 28.2.2022 kaikille jäsenvaltiolle keskeyttävänsä 1.3.2022 lukien kaikkien Dublin-asetuksen nojalla maahan suuntautuvien siirtojen toteuttamisen viitaten Ukrainan konfliktiin ja sen aiheuttamaan Romaniaan tulevien pakolaisten määrän kasvuun.
- 13 Flygtningenævnet palautti asian 15.3.2022 ensimmäiseen asteeseen Udlændingestyrelseniin uudelleen käsiteltäväksi muun muassa sitä varten, että Udlændingestyrelsen voisi arvioida, miten romanialaisviranomaisten yleinen ilmoitus vaikuttaa asian kohteena olevaan päätökseen siirtää valittaja Romaniaan.
- 14 Udlændingestyrelsen teki 8.4.2022 uuden päätöksen ulkomaalaisen siirtämisestä Romaniaan Dublin-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla. Ulkomaalainen ilmoitti samana päivänä valittavansa päätöksestä Flygtningenævnetille. Muutoksenhaun myötä täytäntöönpano lykkäytyi Dublin-asetuksen 27 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti.
- 15 Romania ilmoitti 24.5.2022 kaikille jäsenvaltioille luopuneensa Dublin-asetuksen nojalla maahan suuntautuvien siirtojen toteuttamisen keskeyttämisestä.
- 16 Flygtningenævnet vahvisti 2.12.2022 tekemällään päätöksellä Udlændingestyrelsenin 8.4.2022 tekemän päätöksen.
- 17 Ulkomaalaisen asiamies vaati 2.2.2023 asian käsittelyn aloittamista uudelleen. Siinä yhteydessä asiamies vaati, että ulkomaalaisen pakolaishakemus on tutkittava aineellisesti Tanskassa, sillä Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen tapauksen mukainen määräaika oli umpeutunut Udlændingestyrelsenin tehdessä päätöksensä 8.4.2022, ja sen seurauksena Tanska on vastuussa asian tutkimisesta, vrt. [asetuksen] 29 artiklan 2 kohta. Asiamies vaati toissijaisesti ennakkoratkaisupyyntöä esittämistä unionin tuomioistuimelle asiassa, sillä se ei aikaisemmin ole ottanut kantaa 29 artiklan tulkintaan käsiteltävän asian kaltaisessa asiassa.
- 18 Flygtningenævnet päätti 13.2.2023 ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi uudessa istunnossa.
- 19 Flygtningenævnet vahvisti 19.4.2023 tekemällään päätöksellä Udlændingestyrelsenin 8.4.2022 tekemän päätöksen. Määräajan laskemisesta Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdan perusteella päätöksessä todetaan muun muassa seuraavaa:

”[–]

Koska Flygtningenævnet palautti asian 15.3.2022 Udlændingestyrelsenin käsiteltäväksi, asia oli muutoksenhakuelimen päätöksen seurauksena edelleen vireillä ulkomaalaisviranomaisessa. Käsittelyn jatkuminen merkitsi myös sitä, ettei valittajaa voitu siirtää Romaniaan, ja Udlændingestyrelsenin 8.4.2022 tekemän uuden, Romaniaan siirtämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano lykkäytyi valitusasian käsittelyn ajaksi siihen saakka, että

Flygtningenævnet teki asiassa uuden päätöksen 2.12.2022 vahvistaen Udlændingestyrelsenin päätöksen, jonka mukaan valittaja voidaan siirtää Romaniaan.

Dublin-asetuksessa tai edellä mainitussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei nimenomaisesti oteta kantaa siihen, miten määräaikaan vaikuttaa se, että muutoksenhakuelin palauttaa Dublin-asetuksen nojalla tehdyn päätöksen ensimmäisen asteen käsittelyyn, mutta 29 artiklan 1 kohdasta ilmenee kuitenkin, että siirron on tapahduttava 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 a alakohdan mukaisesti. Jos siirtoa ei toteuteta kuuden kuukauden määräajan kuluessa, hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio vapautuu [29 artiklan] 2 kohdan nojalla 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.

Nyt kyseessä olevissa olosuhteissa käsittelyyn palauttamisen syynä olivat täysin ennakoimattomat olosuhteet, joille ulkomaalaisviranomaisen ei voinut mitään, joten ottaen huomioon Dublin-asetuksen 27 artikla ja sen tarkoitus eli tehokkaiden oikeussuojakeinojen käytettävissä olon turvaaminen Dublin-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan (vrt. tähän liittyen myös johdanto-osan 19 perustelukappale ja unionin perusoikeuskirjan 47 artikla) nojalla tehtyjen päätösten yhteydessä paras tapa tulkita Dublin-asetusta on se, että 29 artiklan 1 kohdan toisen tapauksen mukainen kuuden kuukauden määräaika alkoi käsiteltävänä olevassa asiassa kuluu vasta Flygtningenævnetin 2.12.2022 tekemästä päätöksestä myös siinä tapauksessa, että Flygtningenævnetin 15.3.2022 tekemästä palauttamispäätöksestä olisi voinut seurata, että Udlændingestyrelsen olisi päättänyt olla määräämättä valittajaa siirrettäväksi Romaniaan.

Tämän vuoksi Flygtningenævnet ei pidä perusteluna sen sisältöistä päätöstä, että valittajan turvapaikkahakemus pitäisi nyt käsitellä aineellisesti Tanskassa – –

[– –]”

- 20 Flygtningenævnet päätti 4.5.2023 DRC Dansk Flygtningehjælpin (Tanskan Punaisen Ristin pakolaisapu) pyynnöstä ottaa asian uudelleen käsittelyyn arvioidakseen uudelleen Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohtaan, luettuna yhdessä 27 artiklan kanssa, sisältyviä määräaikasääntöjä. DRC Dansk Flygtningehjælp viittasi asian uudelleen käsiteltäväksi ottamista koskeneessa pyynnössään unionin tuomioistuimen 30.3.2023 antamaan tuomioon E.N. ym. (C-

556/21, EU:C:2023:272) ja väitti vastuun siirtyneen Udlændingestyrelsenin 8.4.2022 tekemän päätöksen myötä Tanskalle, vrt. Dublin-asetuksen 29 artiklan 2 kohta.

- 21 Alkuperäisen valitusasian käsittelyn yhteydessä, toisen valitusasian käsittelyn aikana sekä ensimmäisen uusintakäsittelyn aikana maasta poistamista oli lykätty, ja tilanne oli sama myös nyt meneillään olevan uusintakäsittelyn aikana.

Unionin oikeussäännöt

- 22 Asian kannalta keskeiset oikeussäännöt ovat 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 29 artiklan 1 ja 2 kohta, luettuina yhdessä saman asetuksen 18 ja 27 artiklan sekä johdanto-osan 4, 5 ja 19 perustelukappaleen sekä unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.
- 23 Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdasta seuraa muun muassa, että hakijan tai muun 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitetun henkilön siirtämisen pyynnön esittäneestä jäsenvaltiosta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon on tapahduttava 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. Jos siirtoa ei toteuteta 29 artiklan 1 kohdan mukaisen kuuden kuukauden määräajan kuluessa, saman artiklan 2 kohdasta seuraa, että 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.
- 24 Dublin-asetuksen 27 artiklasta seuraa, että 18 artiklan 1 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitetulla ulkomaalaisella on oltava oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin niin, että hänellä on mahdollisuus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta.
- 25 Dublin-asetuksen johdanto-osan perustelukappaleet (4, 5 ja 19) perustuvat siihen, että on olemassa selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Tämän kaltaisen menettelyn perusteiden olisi sekä jäsenvaltioiden että asianomaisten henkilöiden kannalta oltava puolueettomat ja oikeudenmukaiset, ja menettelyn mukaisesti olisi

erityisesti voitava määrittää nopeasti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jotta voidaan taata hakijoille tehokas pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin ja jotta ei vaaranneta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten nopeaa käsittelyä koskevan tavoitteen saavuttamista. Erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla olisi otettava käyttöön oikeudelliset takeet ja tehokkaat oikeussuojakeinot, jotka koskevat päätöksiä siirtää hakija hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

- 26 Unionin tuomioistuin on useissa tuomioissaan käsitellyt Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 27 artiklan tulkintaa, ja Flygtningenævnet on tietoinen siitä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä Dublin-asetukseen sisältyviä määräaikoja on tulkittu suppeasti, vrt. tässä yhteydessä 32 ja 33 kohdassa mainittujen tuomioiden lisäksi 31.5.2018 annettu tuomio Adil Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368), 7.6.2016 annettu tuomio Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), 25.10.2017 annettu tuomio Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805) ja 5.7.2018 annettu tuomio X (C-213/17, EU:C:2018:538).
- 27 Viimeksi unionin tuomioistuin vaikuttaa ottaneen kantaa Dublin-asetukseen sisältyviin määräaikoihin 30.3.2023 antamassaan tuomiossa E.N. ym. (C-556/21, EU:C:2023:272), jossa se totesi, että asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohtaa, luettuina yhdessä asetuksen 27 artiklan 3 kohdan kanssa, on tulkittava siten, etteivät kyseiset säännökset ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kansallinen tuomioistuin, johon on toisessa oikeusasteessa valitettu siirtopäätöksen kumoavasta tuomiosta, voi toimivaltaisten viranomaisten hakemuksesta määrätä väliaikaisesta oikeussuojasta, joka mahdollistaa sen, ettei näiden viranomaisten tarvitse tehdä uutta päätöstä ennen kuin kyseisen valituksen tulos on selvillä, ja jonka kohteena tai vaikutuksena on siirron määräajan lykkääminen, kunnes kyseisen valituksen tulos on selvillä, kunhan kyseisestä väliaikaisesta oikeussuojasta voidaan määrätä vain, jos siirtopäätöksen täytäntöönpanoa on kyseisen asetuksen 27 artiklan 3 tai 4 kohdan mukaisesti lykätty ensimmäisen oikeusasteen oikeussuojakeinoa käsiteltäessä. Edelleen saman tuomion 24 kohdan mukaan Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdasta ja muun muassa ilmaisun ”lopullinen päätös” käytöstä siinä ilmenee siten, että unionin lainsäätäjä on tarkoittanut, että siirron määräaika alkaa kulua vasta siitä hetkestä, kun ratkaisu siirtopäätökseen kohdistetusta oikeussuojakeinosta on tullut lainvoimaiseksi sen jälkeen, kun kaikki asianomaisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä säädetyt oikeussuojakeinot on käytetty, kunhan siirtopäätöksen täytäntöönpanoa on lykätty kyseisen asetuksen 27 artiklan 3 tai 4 kohdan mukaisesti.

Kansalliset oikeussäännöt

- 28 Käsiteltävässä asiassa on ilmennyt epäselvyyttä Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohtaan sisältyvän määräaikasäännön tulkinnassa, koska Flygtningenævnet on tutkiessaan asiaa 27 artiklan mukaisesti päättänyt palauttaa asian uudelleen

Udlændingestyrelsin käsiteltäväksi ensimmäisessä asteessa kansallisten hallinto-oikeudellisten sääntöjen mukaisesti.

- 29 Käsittelyyn palauttamisella tarkoitetaan Tanskan hallinto-oikeudessa sitä, että ylempi viranomaisen kumoaa alemman viranomaisen tekemän päätökseen, ja sen jälkeen asia palautetaan uudelleen käsiteltäväksi alempaan viranomaiseen. Palauttaminen merkitsee näin ollen alemman viranomaisen tekemän päätöksen kumoamista.
- 30 Palauttaminen tulee Tanskan hallinto-oikeuden mukaan lähtökohtaisesti kyseeseen kolmessa tapauksessa: 1) asiaa ei ole selvitetty riittävästi ennen ensimmäisen asteen ratkaisun antamista, 2) ensimmäisessä asteessa on tapahtunut olennainen menettelyvirhe tai 3) on ilmennyt olennaisia uusia tietoja, jotka ovat alkuperäisen päätöksen kannalta merkityksellisiä.
- 31 Näin ollen palauttaminen tarkoittaa sitä, että asia on edelleen vireillä viranomaiskäsittelyssä ja että ensimmäisen asteen tekemään uuteen päätökseen on mahdollista hakea muutosta.

Osapuolten lausumat

- 32 Udlændingestyrelsen väittää, ettei Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukainen määräaika umpeutunut käsiteltävässä asiassa, ja se on viitannut erityisesti siihen, että säännöksen mukaan siirron määräaika ei voi umpeutua, jos vireillä on 27 artiklan 3 kohdan mukainen oikeussuojakeino, jolla on lykkäävä vaikutus, sillä määräaika alkaa kulua vasta siitä, kun siitä on tehty lopullinen päätös, vrt. 29.1.2009 annettu tuomio Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, 45 kohta) ja 26.7.2017 annettu tuomio A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, 58 ja 60 kohta). Kyseisen kaltainen lopullinen päätös oli olemassa vasta, kun Flygtningenævnet antoi päätöksensä 2.12.2022.
- 33 Ulkomaalaisen asiamiehet (edustajaksi määrätty asianajaja ja DRC Dansk Flygtningehjælp) väittävät, että Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdan mukainen määräaika oli jo umpeutunut, kun Udlændingestyrelsen teki uuden päätöksensä 8.4.2022 sen jälkeen, kun Flygtningenævnet oli 15.3.2022 päättänyt palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi ja samalla kumonnut Udlændingestyrelsenin 19.7.2021 tekemän päätöksen. Kun Udlændingestyrelsen teki asiassa uuden päätöksen 8.4.2022, Romanian viranomaisten antamasta hyväksynnästä oli kulunut yli kuusi kuukautta, ja siten Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdasta seuraa välittömästi, että Tanska on vastuussa ulkomaalaisen pakolaisasian käsittelystä. Näin ollen ensimmäisen asteen uusi päätös on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun hakemuksen käsittelystä vastuussa olevalta jäsenvaltiolta on saatu hyväksyntä. Erityisesti viitataan asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 mukaisten määräaikojen pakottavuuteen sekä 13.11.2018 annettuun tuomioon X ja X (yhdistetyt asiat C-47/17 ja C-48/17, EU:C:2018:900, 70 kohta), 19.3.2019 annettuun tuomioon Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, 59 ja 60 kohta), 31.3.2022 annettuun tuomioon IA (C-231/21, EU:C:2022:237, 54–56 kohta) ja 22.9.2022

annettuun tuomioon M.A. (yhdistetyt asiat C-245/21 ja C-248/21, EU:C:2022:709, 65–68 kohta). Säännöksen sanamuoto tai tarkoitus eivät anna perusteita sille, että Flygtningenævnetin 15.3.2022 tekemä päätös asian palauttamisesta uudelleen käsiteltäväksi olisi ”lopullinen” päätös, jonka perusteella kuuden kuukauden määräaika alettaisiin laskea alusta uudelleen. Unionin tuomioistuimen 30.3.2023 antaman tuomion E.N. ym. (C-556/21, EU:C:2023:272) nojalla on perusteltua katsoa, että 15.3.2022 tehdyllä uudelleen käsiteltäväksi palauttamista koskevalla päätöksellä samalla kumottiin Udlændingestyrelsenin 19.7.2021 tekemä päätös ja ettei muutoksenhaun sen vuoksi voitu enää katsoa kohdistuneen siirtoa koskevaan päätökseen, eikä sen täytäntöönpanoa voitu lykätä Dublin-asetuksen 27 artiklan nojalla. Lisäksi on esitetty, että asiassa Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41) käsiteltiin aikaisempaa Dublin II -asetuksesta, että voimassa oleva Dublin III -asetus tarjoaa turvapaikanhakijoille entistä paremman suojan Dublin-menettelyssä esimerkiksi lykkäävää vaikutusta koskevan sääntelyn suhteen ja että asiassa A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585) käsitelty tilanne poikkesi nyt käsiteltävänä olevasta asiasta, sillä siinä annetussa tuomiossa oli kyse ainoastaan tilanteesta, jossa tuomioistuimen tai sen kaltaisen elimen käsiteltäväksi oli saatettu 27 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu oikeussuojakeino, jolla oli lykkäävä vaikutus.

Flygtningenævnetin kysymyksen tausta

- 34 Käsiteltävässä asiassa on kyseessä tilanne, jossa Udlændingestyrelsen on Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen tapauksen mukaisen määräajan kuluessa tehnyt päätöksen ulkomaalaisen siirtämisestä Romaniaan Dublin-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla. Päätös saatettiin valitustuomioistuimena toimivan Flygtningenævnetin käsiteltäväksi, vrt. Dublin-asetuksen 27 artikla, ja Flygtningenævnet päätti 15.3.2022 palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi ensimmäiseen asteeseen eli Udlændingestyrelseniin viitaten siihen, että Romanian viranomaiset olivat 1.3.2022 lukien päättäneet keskeyttää Romaniaan suuntautuvien Dublin-siirtojen toteuttamisen Ukrainan konfliktin ja sen aiheuttaman Romaniaan tulevien pakolaisten määrän kasvun perusteella. Tämän jälkeen Udlændingestyrelsen teki 8.4.2022 uuden päätöksen valittajan siirtämisestä Romaniaan Dublin-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella. Täten päätös tehtiin Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen tapauksen mukaisen kuuden kuukauden määräajan päätyttyä laskettuna siitä, kun hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio oli hyväksynyt siirron, ja siitä valitettiin Flygtningenævnetille kansallisessa lainsäädännössä määritetyn valitusajan puitteissa. Tämän jälkeen Flygtningenævnet teki valitusasiassa 2.12.2022 lopullisen päätöksen, jota edelsivät Flygtningenævnetin 15.3.2022 tekemä päätös käsittelyyn palauttamisesta ja Udlændingestyrelsenin päätös siirtopäätöksen vahvistamisesta 8.4.2022.
- 35 Sen sijaan, että Flygtningenævnet päätti 15.3.2022 palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, se olisi voinut keskeyttää asian käsittelyn ottaen huomioon, että se sai – mahdollisesti Udlændingestyrelsenin kautta – lisätietoja Romanian

olosuhteiden muuttumisesta, eikä käsiteltävän asian kohteena olevaa ongelmatilannetta olisi tällöin syntynyt. Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 kohdan toisesta tapauksesta seuraa, että siirron on tapahduttava viimeistään kuuden kuukauden kuluessa muutoksenhaun johdosta annetun lopullisen päätöksen tekemisestä, jos sillä on lykkäävä vaikutus kyseisen asetuksen 27 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Flygtningenævnetin käsitys on, että tämän kaltainen menettely heikentää ulkomaalaisen oikeussuojaa verrattuna Flygtningenævnetin menettelyyn, jossa asia palautetaan Udlændingestyrelsenille ja avataan siten mahdollisuus siihen, että ulkomaalaisen asia voidaan käsitellä uudelleen kahdessa asteessa.

- 36 Käsiteltävänä olevassa asiassa käsittelyyn palauttamisen perusteena olivat ulkopuoliset, täysin ennakoimattomat olosuhteet, joille Udlændingestyrelsen ei voinut mitään: hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio Romania hyväksyi ensin siirron mutta keskeytti sen jälkeen yleisesti kaikki Dublin-asetuksen mukaiset siirrot viitaten Ukrainan konfliktiin ja Romaniaan saapuvien pakolaisten määrän kasvuun. Näin ollen Flygtningenævnet haluaa ennakkoratkaisukysymyksellään selvittää, miten Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohdan, luettuna yhdessä 27 artiklan kanssa, mukaiset määräajat on laskettava käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa, jota ei Flygtningenævnetin käsityksen mukaan säännellä Dublin-asetuksessa nimenomaisesti; esimerkiksi onko jäsenvaltioiden tehtävä kansallisen hallinto-oikeuden sääntöjensä perusteella, unionin oikeuden yleisiä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudattaen ja menettelyllisen autonomian periaate huomioon ottaen laskea määräaika asiassa annetusta lopullisesta aineellisesta ratkaisusta lukien, [vrt.] unionin tuomioistuimen 15.4.2021 antama tuomio H.A. (C-194/19, EU:C:2021:270, 42 kohta). Käsiteltävässä asiassa kyseinen ajankohta oli 2.12.2022, jolloin Flygtningenævnet vahvisti Udlændingestyrelsenin 8.4.2022 antaman uuden päätöksen ulkomaalaisen siirrosta.

Ennakkoratkaisukysymys

- 37 Unionin tuomioistuinta pyydetään edellä esitetyn valossa vastaamaan seuraavaan ennakkoratkaisukysymykseen:
- 1) Onko Dublin-asetuksen 29 artiklan 1 ja 2 kohtaan sisältyviä määräaikasääntöjä tulkittava siten, että 1 kohdan toisen tapauksen mukainen kuuden kuukauden määräaika lasketaan asiassa annetusta lopullisesta aineellisesta ratkaisusta lukien, jos Dublin-asetuksen 27 artiklassa tarkoitettu pyynnön esittävän jäsenvaltion tuomioistuin on palauttanut siirtoasian toimivaltaiselle ensimmäisen asteen viranomaiselle, ja tämä on sen jälkeen tehnyt uuden siirtopäätöksen yli kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun asian käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio ilmoitti siirron hyväksymisestä, esimerkiksi silloin, kun käsittelyyn palauttamisen syynä on se, että asian käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, joka aluksi oli hyväksynyt siirron, päätti myöhemmin keskeyttää yleisesti Dublin-asetukseen perustuvat siirrot,

ja asianomaisen ulkomaalaisen maasta poistamista koskee lykkäävä vaikutus?

[--]

[--]
[nimi]
(puheenjohtaja, tuomari)

[--]
[nimi]
(Advokatrådetin
nimittämä jäsen)

[--]
[nimi]
(ulkomaalais- ja
kotoutumisministeriön nimittämä
jäsen)

TYÖASIAKIRJA