



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

26 päivänä syyskuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikka-asioita ja toissijaista suojelua koskeva yhteinen politiikka –
Direktiivi 2005/85/EY – 39 artikla – Direktiivi 2008/115/EY – 13 artikla – Euroopan unionin
perusoikeuskirja – 18 artikla, 19 artiklan 2 kohta ja 47 artikla – Oikeus tehokkaasiin
oikeussuojakeinoihin – Palauttamiskiellon periaate – Päätös, jolla hylätään kansainvälistä suojelua
koskeva hakemus ja määrätään paluuveto-oikeudesta – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään
valitusoikeudesta toiseen oikeusasteeseen – Suoraan lain nojalla toteutuva lykkäävä vaikutus koskee
vain muutoksenhakua ensimmäiseen oikeusasteeseen

Asiassa C-175/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Raad van State
(Conseil d'État, Alankomaat) on esittänyt 29.3.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin
tuomioistuimeen 6.4.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

X

vastaa

Belastingdienst/Toeslagen,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz (esittelevä tuomari) sekä tuomarit
C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- X, edustajanaan E. C. Cerezo-Weijzenfeld, advocaat,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinnään J. Langer, M. K. Bulterman ja M. H. S. Gijzen,
- Belgian hallitus, asiamiehinnään C. Pochet, M. Jacobs ja C. Van Lul,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

– Euroopan komissio, asiamiehinä M. Condou-Durande, C. Cattabriga ja G. Wils,
kuultuaan julkisasiamiehen 24.1.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY (EUVL 2005, L 326, s. 13) 39 artiklan ja jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) 13 artiklan tulkintaa yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 18 artiklan, 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan kanssa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kolmannen valtion kansalainen X on riitauttanut Belastingdienst/Toeslagenin (verohallinto/avustukset, Alankomaat) päätöksen määrätä X maksamaan saamansa vuokra- ja terveydenhoitoavustukset takaisin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus

- 3 Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, nide 189, s. 137, nro 2545 (1954)), sellaisena kuin se on täydennettynä New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka puolestaan tuli voimaan 4.10.1967, 33 artiklan, jonka otsikko on ”Karkotuksen ja palauttamisen kieltäminen”, 1 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.”

Euroopan ihmisoikeussopimus

- 4 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus), joka allekirjoitettiin Roomassa 4.11.1950, 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Kidutuksen kieltö”, määrätään seuraavaa:

”Ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.”

- 5 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.”

Unionin oikeus

Direktiivi 2005/85

- 6 Direktiivin 2005/85 johdanto-osan viidennessä ja kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) Tämän direktiivin päätarkoituksena on ottaa käyttöön vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan yhteisössä pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskeissa menettelyissä.

--

(8) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti [perusoikeuskirjassa] tunnustettuja periaatteita.”

- 7 Direktiivin 2005/85 3 artiklan otsikko on ”Soveltamisala”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla tai kauttakulkualueilla tehtyihin turvapaikkahakemuksiin ja pakolaisaseman poistamiseen.”

- 8 Direktiivin 2005/85 39 artiklan otsikko on ”Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että turvapaikanhakijoilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa hakeakseen muutosta:

a) päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä turvapaikkahakemusta --

--

3. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti säädettävä säännöistä, jotka koskevat:

a) kysymystä siitä, vaikuttaako 1 kohdan mukainen oikeussuojakeino siten, että hakijat saavat jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua; ja

b) mahdollisuutta oikeudelliseen keinoon tai suojaaviin toimenpiteisiin, jos hakija ei 1 kohdan mukaisen oikeussuojakeinon perusteella voi jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua. Jäsenvaltiot voivat myös säätää viran puolesta myönnettävästä oikeussuojakeinosta --

--”

Direktiivi 2008/115

- 9 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 2, 4 ja 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Brysselissä 4 ja 5 päivänä marraskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vaati tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen.

--

(4) On tarpeen sopia selkeistä, avoimista ja oikeudenmukaisista säännöistä, joilla luodaan tehokas palauttamispolitiikka välttämättömänä osana hallittua maahanmuuttopolitiikkaa.

--

(24) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti [perusoikeuskirjassa] tunnustettuja periaatteita.”

10 Direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

11 Direktiivin 2008/115 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

--

4) ’palauttamispäätöksellä’ hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta;

--”

12 Direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Palauttamispäätökset sekä mahdollisesti annetut maahantulokieltoa ja maastapoistamista koskevat päätökset on annettava kirjallisina, ja niissä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet sekä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.

--”

13 Direktiivin 2008/115 13 artiklan otsikko on ”Oikeussuojakeinot”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun palauttamiseen liittyvään päätökseen tai hakea päätöksen uudelleen käsittelyä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia.

2. Edellä 1 kohdassa mainitulla viranomaisella tai elimellä on toimivalta tutkia 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen palauttamiseen liittyvien päätösten laillisuus sekä mahdollisuus väliaikaisesti lykätä niiden täytäntöönpanoa, jollei väliaikaista lykkäystä jo sovelleta kansallisen lainsäädännön nojalla.

--”

Alankomaiden oikeus

14 Alankomaiden oikeuden mukaan ensimmäisenä oikeusasteena toimivassa rechtbankissa (alioikeus, Alankomaat) nostettavalla kanteella päätöksestä, jonka Staatssecretaris van Veiligheid en Justitien (turvallisuus- ja oikeusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat) on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, on suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus. Rechtbankin antamasta ratkaisusta, jolla kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäävä ja paluuvetoitteen määräävä päätös on vahvistettu, voidaan valittaa, mutta tähän valitusmenettelyyn ei liity suoraan lain nojalla lykkäävää

vaikutusta. Valittaja voi kuitenkin hakea Raad van Staten (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) voorzieningenrechteriltä (välitoimista päättävä tuomari) välitoimimääräystä välttääkseen maasta poistamisen siihen saakka, kunnes valitusmenettelyssä annetaan pääasialtkaisu. Välitoimihakemuksella ei ole sellaisenaan suoraan lain nojalla lykkäävää vaikutusta.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 15 Irakin kansalainen X sai 1.7.2011 tiedoksi päätöksen, jolla hänelle määräajaksi myönnetty oleskelulupa peruutettiin, hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa hylättiin ja hänelle asetettiin paluunvelvoite. X nosti kanteen tästä päätöksestä rechtbank Den Haagissa (Haagin alioikeus, Alankomaat), joka kumosi mainitun päätöksen pysyttäen kuitenkin sen oikeusvaikutukset. Raad van State hylkäsi X:n tästä tuomiosta tekemän valituksen 25.2.2013 antamallaan tuomiolla.
- 16 Lisäksi X oli hakenut vuokra- ja terveydenhuoltomenoihin Alankomaiden oikeuden mukaan myönnettävien avustusten ennakkoa, joka hänelle oli myönnetty. Raad van Staten 25.2.2013 antaman tuomion johdosta verohallinnossa avustuksista vastaava yksikkö vaati näiden maksujen palauttamista myös siltä jaksolta, jonka aikana oikeudenkäynnit ensimmäisessä oikeusasteessa ja valitusasteessa 1.7.2011 tehdystä päätöksestä olivat olleet vireillä.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää, että sen käsiteltäväksi on saatettu X:n valitus rechtbankin tuomiosta, jolla vahvistettiin tälle asetettu velvollisuus palauttaa kyseiset maksut. Se tuo tältä osin esiin sen, että kansallisen oikeuden mukaan vastaus kysymykseen siitä, oliko X:llä sen jakson aikana, jolloin oikeudenkäynnit ensimmäisessä oikeusasteessa ja valitusasteessa 1.7.2011 tehdystä päätöksestä olivat vireillä, oikeus mainittuihin avustuksiin, riippuu näiden muutoksenhakumenettelyjen lykkäävästä vaikutuksesta. Alankomaiden oikeudessa säädetty ensimmäisessä oikeusasteessa tapahtuvan riitauttamisen lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla antaa näet X:lle oikeuden mainittuihin avustuksiin. Koska Alankomaiden oikeudessa ei kuitenkaan säädetä suoraan lain nojalla toteutuvasta lykkäävästä vaikutuksesta valitusasteessa toimitettavan menettelyn osalta ja koska X ei ole hakenut Raad van Staten voorzieningenrechteriltä välitoimimääräystä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei X:llä ole oikeutta näihin avustuksiin valitusmenettelyn aikana, ellei unionin oikeus edellytä, että valituksella on lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla.
- 18 Raad van State on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:
 - ”1) Onko direktiivin 2008/115 13 artiklaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan, 18 artiklan, 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että unionin oikeudesta seuraa, että oikeussuojakeinona käytettävällä ylemmänasteisella muutoksenhaulla, jos sellainen on kansallisen lainsäädännön mukaan käytettävissä menettelyissä, joissa haetaan muutosta mainitun direktiivin 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitetun palauttamispäätöksen sisältävään päätökseen, on automaattinen lykkäävä vaikutus, kun kolmannen maan kansalainen väittää, että palauttamispäätöksen täytäntöönpano johtaa vakavaan vaaraan palauttamiskieltoa koskevan periaatteen loukkauksesta? Toisin sanoen: onko tällaisessa tapauksessa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen maasta poistamista lykkäävä ylemmänasteiselle muutoksenhaulle asetetuksi määräajaksi, tai jos muutosta on haettu, siihen asti, kunnes siitä on annettu ratkaisu, ilman että asianomaisen kolmannen maan kansalaisen täytyy sitä erikseen pyytää?
 - 2) Onko direktiivin 2005/85 39 artiklaa, luettuna yhdessä – perusoikeuskirjan 4 artiklan, 18 artiklan, 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että unionin oikeudesta seuraa, että oikeussuojakeinona käytettävällä ylemmänasteisella muutoksenhaulla, kun sellainen on kansallisen lainsäädännön mukaan käytettävissä menettelyissä, joissa haetaan muutosta mainitun direktiivin 2 artiklassa tarkoitetun turvapaikkahakemuksen hylkäävään päätökseen, on automaattinen lykkäävä vaikutus? Toisin sanoen: onko tällaisessa tapauksessa asianomaisen turvapaikanhakijan maasta

poistamista lykkäävä ylemmänasteiselle muutoksenhauille asetetuksi määräajaksi, tai jos muutosta on haettu, siihen asti, kunnes siitä on annettu ratkaisu, ilman että asianomaisen turvapaikanhakijan täytyy sitä erikseen pyytää?”

Vaatimus suullisen käsittelyn aloittamisesta uudelleen

- 19 Alankomaiden hallitus on pyytänyt unionin tuomioistuimen kirjaamoon 5.2.2018 toimittamallaan kirjelmällä suullisen käsittelyn aloittamista uudelleen siltä varalta, että unionin tuomioistuin päättäisi ratkaista käsiteltävänä olevan asian julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessaan tarkasteleman kysymyksen eli sen perusteella, edellyttääkö ensimmäisen oikeusasteen toimivalta kumota 1.7.2011 tehty päätös ja pysyttää kuitenkin sen oikeusvaikutukset sitä, että valituksella tähän ratkaisuun on oltava lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla. Alankomaiden hallitus toteaa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt tätä kysymystä unionin tuomioistuimelle, eivätkä osapuolet ole lausuneet siitä.
- 20 Todettakoon tähän, että unionin tuomioistuin voi työjärjestyksensä 83 artiklan perusteella julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos asia olisi ratkaistava sellaisella oikeudellisella perusteella, josta asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua.
- 21 Unionin tuomioistuin katsoo, ettei käsiteltävässä asiassa ole syytä ottaa kantaa kysymykseen, joka on tuotu esiin asian käsittelyn suullisen vaiheen uudelleen aloittamista koskevassa pyynnössä. Lisäksi unionin tuomioistuin katsoo julkisasiamiestä kuultuaan, että sillä on käytössään kaikki asian ratkaisemisen edellyttämät tiedot ja että asianosaisilla on ollut tilaisuus lausua kyseisistä seikoista unionin tuomioistuimessa toimitetussa menettelyssä. Asian käsittelyn suullista vaihetta ei siis ole määrättävä aloitettavaksi uudelleen (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, 24 ja 25 kohta).

Unionin tuomioistuimen toimivalta

- 22 Belgian hallitus väittää, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa vastata esitettyihin kysymyksiin, koska niiden kohde eli kysymykset siitä, onko 1.7.2011 tehdyn päätöksen kaltaisista päätöksistä annetuista ensimmäisen oikeusasteen tuomioista oikeus valittaa ja onko valituksella tarvittaessa suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus, kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.
- 23 Todettakoon tämän osalta, että direktiivin 2005/85 39 artiklassa ja direktiivin 2008/115 13 artiklassa on säännöksiä, joilla säännellään oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon sellaisten päätösten osalta – kuten 1.7.2011 tehty päätös –, joilla jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset kieltäytyvät hyväksymästä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ja asettavat hakijalle paluuvetoitteen.
- 24 Se, kuuluvatko valitusoikeuden käyttöön ottaminen tämänkaltaisia päätöksiä koskevien ensimmäisen oikeusasteen tuomioiden osalta ja päätös antaa tällaiselle oikeussuojakeinolle lykkäävä vaikutus tarvittaessa suoraan lain nojalla jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, liittyy erottamattomasti vastauksiin, jotka esitettyihin kysymyksiin on annettava, sillä nämä koskevat nimenomaan direktiivin 2005/85 39 artiklassa ja direktiivin 2008/115 13 artiklassa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 18 artiklassa, 19 artiklan 2 kohdassa ja 47 artiklassa määrättyjen takeiden kanssa, tarkoitettujen oikeussuojakeinojen laajuutta. Unionin tuomioistuin on siis toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisupyyntöön (ks. vastaavasti tuomio 7.3.2017, X ja X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 25 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset, jotka on syytä tutkia yhdessä, koskevat asiallisesti sitä, onko direktiivin 2005/85 39 artiklaa ja direktiivin 2008/115 13 artiklaa tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 18 artiklan, 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan kanssa siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään kyllä valitusoikeudesta sellaiseen ensimmäisen oikeusasteen tuomioon, jolla vahvistetaan päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä ja paluuvetoitteen määräämisestä, mutta ei kuitenkaan säädetä, että tällä oikeussuojakeinolla on suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus, edes sellaisessa tilanteessa, jossa asianomainen henkilö on vedonnut vakavaan vaaraan palauttamiskiellon periaatteen loukkaamisesta.
- 26 Direktiivin 2005/85 39 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua hakevilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa hakeakseen muutosta muun muassa päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Tämän direktiivin 39 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarvittaessa kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti säädettävä säännöistä, jotka koskevat sitä, vaikuttaako oikeussuojakeino siten, että hakijat saavat jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua, ja mahdollisuutta oikeudelliseen keinoon tai suojaaviin toimenpiteisiin, jos mainitulla oikeussuojakeinolla ei ole tällaista vaikutusta.
- 27 Direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 kohdan mukaan, luettuna yhdessä sen 12 artiklan 1 kohdan kanssa, asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta häneen kohdistettuun palauttamispäätökseen toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia.
- 28 Vaikka direktiivin 2005/85 ja direktiivin 2008/115 säännökset siis velvoittavatkin jäsenvaltiot säätämään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkääviä päätöksiä ja palauttamispäätöksiä vastaan, missään näistä säännöksistä ei säädetä siitä, että jäsenvaltioiden on myönnettävä kansainvälistä suojelua hakeville, joiden kanne heidän hakemuksensa hylkäävästä päätöksestä ja palauttamispäätöksestä on ensimmäisessä oikeusasteessa hylätty, valitusoikeus, eikä etenkään siitä, että tällaisen valitusoikeuden käyttämisellä olisi suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus.
- 29 Tällaisia vaatimuksia ei voida johtaa myöskään kyseisten direktiivien systematiikasta ja päämääristä. Näin on siksi, että mainittujen direktiivien päätarkoituksena on – kuten direktiivin 2005/85 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan – ottaa käyttöön vähimmäisvaatimukset, joita sovelletaan Euroopan unionissa pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevilla menettelyissä, ja – kuten direktiivin 2008/115 johdanto-osan toisessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan – tehokas maastapoistamis- ja palauttamispolitiikka, jota sovelletaan asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia ja ihmisarvoa täysimääräisesti kunnioittaen (ks. direktiivin 2008/115 osalta tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näiden direktiivien perustelukappaleissa ei sitä vastoin missään todeta, että direktiiveillä pyritäisiin velvoittamaan jäsenvaltiot säätämään valitusoikeudesta toiseen oikeusasteeseen.
- 30 Direktiivit 2005/85 ja 2008/115 eivät siis estä jäsenvaltiota säätämästä valitusoikeudesta toiseen oikeusasteeseen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäävistä päätöksistä ja palauttamispäätöksistä, mutta niissä ei ole minkäänlaisia säännöksiä tällaisen oikeusasteen käyttöön ottamisesta ja järjestämisestä. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa todennut, direktiivien sanamuodosta, systematiikasta tai päämääristä ei seuraa, että kun jäsenvaltio säätää tällaisten päätösten osalta käsittelystä toisessa oikeusasteessa, hakijan valituksella on välttämättä oltava automaattinen lykkäävä vaikutus.

- 31 Tästä huolimatta on korostettava, että sekä direktiiviä 2008/115 että direktiiviä 2005/85 on tulkittava, kuten ensin mainitun direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappaleesta ja viimeksi mainitun direktiivin johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien ja periaatteiden mukaisesti (tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 51 kohta).
- 32 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy tämän osalta ilmi, että kun jäsenvaltio päättää palauttaa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön maahan, jossa on painavia syitä uskoa hänen altistuvan todelliselle, perusoikeuskirjan 18 artiklan, luettuna yhdessä pakolaisten oikeusasemasta tehdyn yleissopimuksen, sellaisena kuin se on sitä koskevalla pöytäkirjalla täydennettynä, 33 artiklan kanssa, taikka perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan vastaisen kohtelun vaaralle, sen 47 artiklassa määrätty oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon edellyttää, että kyseisellä hakijalla on käytettävissään keino, jolla on suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus, hakea muutosta hänen palauttamisensa mahdollistavan toimenpiteen täytäntöönpanoon (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 33 Unionin tuomioistuin on todennut myös, että kun kyse on palauttamispäätöksestä ja mahdollisesta maastapoistamispäätöksestä, tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan oikeuteen ja palauttamiskiellon periaatteeseen erottamattomasti kuuluva suojelu on varmistettava tunnustamalla kansainvälistä suojelua hakevalle oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan suoraan lain nojalla lykkäävin vaikutuksin ainakin yhdessä oikeusasteessa. Jäsenvaltioiden on lisäksi taattava kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä tehtyyn päätökseen kohdistetun muutoksenhaun täysi tehokkuus lykkäämällä kaikki palauttamispäätöksen vaikutukset tämän muutoksenhaun vireille panolle asetetun määräajan ajaksi, ja jos tällainen muutoksenhakumenettely pannaan vireille, sen päättymiseen asti (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 56, 58 ja 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja määräys 5.7.2018, C ym., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, 50 kohta).
- 34 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin todettu, ettei direktiivin 2005/85 39 artiklassa tai direktiivin 2008/115 13 artiklassa eikä perusoikeuskirjan 47 artiklassa, luettuna sen 18 artiklaan ja 19 artiklan 2 kohtaan sisältyvien takeiden valossa, kuitenkaan edellytetä käsittelyä kahdessa oikeusasteessa. Tältä osin merkitystä on vain sillä, että on olemassa keino saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. vastaavasti tuomio 28.7.2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, 69 kohta ja tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 57 kohta).
- 35 Tämän osalta on vielä mainittava siitä, että siltä osin kuin perusoikeuskirjassa on Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia vastaavia oikeuksia, perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdalla pyritään varmistamaan tarvittava johdonmukaisuus perusoikeuskirjaan sisältyvien oikeuksien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattujen vastaavien oikeuksien välillä, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta unionin oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen autonomiaan (ks. vastaavasti tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 47 kohta ja tuomio 14.9.2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Perusoikeuskirjan 47 artiklaa koskevien selitysten mukaan kyseisen artiklan ensimmäinen kohta perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan. Unionin tuomioistuimen on siis huolehdittava siitä, että tulkinta, jonka se omaksuu perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisestä kohdasta, turvaa suojelulle tason, joka noudattaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut, tarjoamaa tasoa (ks. analogisesti tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 77 kohta ja tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 62 kohta).
- 36 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että silloinkin kun kyse on väitteestä, jonka mukaan asianomainen joutuu maasta poistamisen vuoksi todelliseen vaaraan tulla kohdelluksi ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisella tavalla, tämän yleissopimuksen 13 artikla ei velvoita sen sopimuspuolina olevia valtioita ottamaan käyttöön käsittelyä kahdessa

oikeusasteessa eikä antamaan, tilanteen niin vaatiessa, valitukselle suoraan lain nojalla lykkäävää vaikutusta (ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.7.2016, A.M. v. Alankomaat, CE:ECHR:2016:0705JUD002909409, 70 kohta).

- 37 Tästä seuraa, että suoja, joka direktiivin 2005/85 39 artiklalla ja direktiivin 2008/115 13 artiklalla, yhdessä perusoikeuskirjan 18 artiklan, 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan kanssa, tarjotaan kansainvälistä suojelua hakevalle sellaista päätöstä vastaan, jolla hänen hakemuksensa on hylätty ja jolla hänelle on asetettu paluuveto, rajoittuu siihen, että olemassa on yksi keino saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 38 Tämän osalta on todettava, että toisen oikeusasteen käyttöönotto kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäävään päätökseen ja palauttamispäätökseen kohdistettavaa muutoksenhakua varten ja päätös antaa valitukselle tarvittaessa suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus ovat edellä 22 kohdassa kuvatussa Belgian hallituksen kannasta poiketen menettelysääntöjä, joiden avulla pannaan täytäntöön direktiivin 2005/85 39 artiklassa ja direktiivin 2008/115 13 artiklassa tarkoitettu oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan tällaisia ratkaisuja vastaan. Siitä huolimatta, että tällaiset menettelysäännöt annetaan jäsenvaltioiden kansallisessa oikeusjärjestyksessä näiden menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen nojalla, unionin tuomioistuin on katsonut, että niiden on oltava vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen vaatimusten mukaisia (ks. analogisesti tuomio 17.7.2014, Sánchez Morcillo ja Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, 31, 36 ja 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 16.7.2015, Sánchez Morcillo ja Abril García, C-539/14, EU:C:2015:508, 33 kohta).
- 39 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, eivät siis saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä oikeussuojakeinoja (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2014, Kone ym., C-557/12, EU:C:2014:1317, 25 kohta ja tuomio 6.10.2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen mukaisten vaatimusten noudattamista on tarkasteltava ottamalla huomioon kyseisten sääntöjen merkitys koko menettelyssä, menettelyn kulku ja näiden sääntöjen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä (tuomio 1.12.1998, Levez, C-326/96, EU:C:1998:577, 44 kohta ja tuomio 27.6.2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Vastaavuusperiaatteen osalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että sen noudattaminen edellyttää sitä, että kahta samankaltaista oikeussuojakeinoa, joista toinen perustuu kansallisen oikeuden ja toinen unionin oikeuden rikkomiseen, kohdellaan samalla tavalla, mutta ei sitä, että ne kansalliset menettelysäännöt, joita sovelletaan luonteeltaan erilaisiin asioihin, vastaavat toisiaan (ks. tuomio 6.10.2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 Yhtäältä on siis yksilöitävä toisiinsa nähden vertailukelpoiset menettelyt tai oikeussuojakeinot ja toisaalta määritettävä, kohdellaanko kansalliseen oikeuteen perustuvia oikeussuojakeinoja edullisemmin kuin oikeussuojakeinoja, jotka liittyvät niiden oikeuksien turvaamiseen, joita yksityisillä on unionin oikeuden perusteella (ks. vastaavasti tuomio 12.2.2015, Baczó et Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, 45 kohta ja tuomio 9.11.2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, 19 kohta).
- 43 Oikeussuojakeinojen vertailukelpoisuuden osalta kansallisen tuomioistuimen, joka suoraan tuntee sovellettavat menettelysäännöt, on tutkittava kyseisten oikeussuojakeinojen samankaltaisuus niiden kohteen, perusteen ja olennaisten osatekijöiden kannalta (tuomio 27.6.2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 9.11.2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, 20 kohta).

- 44 Oikeussuojakeinojen samankaltaisen kohtelun osalta on mainittava siitä, että kansallisen tuomioistuimen on tarkasteltava jokaista tapausta, jossa pohditaan sitä, onko unionin oikeuteen perustuvia oikeussuojakeinoja koskeva kansallinen menettelysääntö epäedullisempi kuin menettelysäännöt, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia oikeussuojakeinoja, siten, että huomioon otetaan kyseisten sääntöjen merkitys koko menettelyssä, menettelyn kulku ja näiden sääntöjen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä (ks. vastaavasti tuomio 9.11.2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, 21 kohta).
- 45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ennakkoratkaisupyyntönsään esittänyt, että valituksilla on Alankomaiden oikeudessa tietyillä muilla hallinto-oikeuden aloilla kuin kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus. Tästä huolimatta on todettava, ettei yksikään unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneistä asian osapuolista ole tuonut esiin epäilyjä siitä, etteikö pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö olisi vastaavuusperiaatteen vaatimusten mukainen. Joka tapauksessa on niin, ettei unionin tuomioistuimella olevasta asiakirja-aineistosta käy ilmi seikkoja, joiden avulla voitaisiin arvioida, ovatko kyseisillä oikeudenaloilla tehtyt valitukset, kun niitä tarkastellaan kohteensa, perusteidensa ja olennaisten osatekijöidensä kannalta, vertailukelpoisia pääasiassa kyseessä olevan valituksen kanssa, tai tutkia, voidaanko ensin mainittuja valituksia pitää edellä 44 kohdassa mainitut seikat huomioon ottaen edullisempina kuin jälkimmäistä valitusta.
- 46 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen selvitettävä, onko vastaavuusperiaatetta noudatettu, ottamalla huomioon edellä 40–45 kohdassa mainitut seikat (ks. analogisesti tuomio 9.11.2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, 24 kohta).
- 47 Tehokkuusperiaatteen osalta on todettava, ettei siitä johdu tässä tapauksessa vaatimuksia, jotka ylittäisivät perusoikeuksista, kuten perusoikeuskirjassa taatusta oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojaan, johtuvat vaatimukset. Näin ollen ja kuten edellä 34 kohdasta käy ilmi, perusoikeuskirjan 47 artikla edellyttää yhdessä sen 18 artiklaan ja 19 artiklan 2 kohtaan sisältyvien takeiden kanssa vain sitä, että kansainvälistä suojelua hakeva, jonka hakemus on hylätty ja jolle on annettu palauttamispäätös, voi tehokkaasti vedota oikeuksiinsa tuomioistuimessa, eikä vain sen perusteella, ettei kansallisessa oikeudessa säädetyllä, seuraavalle oikeusasteelle osoitettavalla valituksella ole suoraan lain nojalla lykkäävää vaikutusta, voida katsoa, ettei tehokkuusperiaatetta ole noudatettu.
- 48 Esitettyihin kysymyksiin on edellä todetun perusteella vastattava, että direktiivin 2005/85 39 artiklaa ja direktiivin 2008/115 13 artiklaa on tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 18 artiklan, 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan kanssa siten, etteivät ne ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään valitusoikeudesta sellaiseen ensimmäisen oikeusasteen tuomioon, jolla vahvistetaan päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä ja paluuveto-oikeuden määräämisestä, mutta ei kuitenkaan säädetä, että tällä oikeussuojakeinolla on suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus, edes sellaisessa tilanteessa, jossa asianomainen henkilö on vedonnut vakavaan vaaraan palauttamiskiellon periaatteen loukkaamisesta.

Oikeudenkäyntikulut

- 49 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY 39 artiklaa ja jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 13 artiklaa on tulkittava yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklan, 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan kanssa siten, etteivät ne ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään kyllä valitusoikeudesta sellaiseen ensimmäisen oikeusasteen tuomioon, jolla vahvistetaan päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä ja paluuvelvoitteen määräämisestä, mutta ei kuitenkaan säädetä, että tällä oikeussuojakeinolla on suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus, edes sellaisessa tilanteessa, jossa asianomainen henkilö on vedonnut vakavaan vaaraan palauttamiskiellon periaatteen loukkaamisesta.

Allekirjoitukset