



## Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

26 päivänä syyskuuta 2018\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikka-asioita ja toissijaista suojelua koskeva yhteinen politiikka –  
Direktiivi 2013/32/EU – 46 artikla – Direktiivi 2008/115/EY – 13 artikla – Euroopan unionin  
perusoikeuskirja – 18 artikla, 19 artiklan 2 kohta ja 47 artikla – Oikeus tehokkaisuin  
oikeussuojakeinoihin – Palauttamiskiellon periaate – Päätös, jolla kansainvälistä suojelua koskeva  
hakemus hylätään ja määrätään paluuvaihtoesta – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään  
valitusoikeudesta toiseen oikeusasteeseen – Suoraan lain nojalla toteutuva lykkäävä vaikutus koskee  
vain muutoksenhakua ensimmäiseen oikeusasteeseen

Asiassa C-180/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Raad van State (ylin  
tuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 29.3.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin  
tuomioistuimeen 7.4.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

X

ja

Y

vastaan

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

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

- Y ja X, edustajanaan J. Pieters, advocaat,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinaan J. Langer, M. K. Bulterman ja M. H. S. Gijzen,

\* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

- Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs, C. Pochet ja C. Van Lul,
  - Viron hallitus, asiamiehenään N. Grünberg,
  - Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
  - Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga, M. Condou-Durande ja G. Wils,
- kuultuaan julkisasiamiehen 24.1.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) 46 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 X ja Y ovat riitauttaneet Staatssecretaris van Veiligheid en Justitien (turvallisuus- ja oikeusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat) päätökset, joilla heidän kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksensa hylättiin ja joilla heille määrättiin paluuelvoite.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven 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 ”Karkoituksen 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 eurooppalaisen 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 2013/32*

- 6 Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 12 ja 60 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(12) Tämän direktiivin päätarkoituksena on kehittää edelleen vaatimuksia kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevia jäsenvaltioiden menettelyjä varten yhteisen turvapaikkamenettelyn luomiseksi unioniin.

--

(60) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita. --”

- 7 Direktiivin 2013/32 3 artiklan otsikko on ”Soveltamisala”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen.”

- 8 Direktiivin 2013/32 46 artiklan otsikko on ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi:

- a) päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mukaan lukien:  
i) päätös hakemuksen perusteettomuudesta pakolaisaseman ja/tai toissijaisen suojeluaseman suhteen,

--

3. Edellä olevan 1 kohdan noudattamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen [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 (EUVL 2011, L 337, s. 9)] mukaisesti, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa.

--

5. Jäsenvaltion on sallittava hakijoiden jäädä alueelleen siihen asti, kun määräaika, jonka kuluessa näiden on käytettävä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, on päättynyt, ja silloin, kun tällaista oikeutta on käytetty määräajassa, odottamaan muutoksenhaun tulosta, sanotun kuitenkin rajoittamatta 6 kohdan soveltamista.

6. Kun kyseessä on

- a) päätös katsoa hakemus ilmeisen perusteettomaksi 32 artiklan 2 kohdan mukaisesti tai perusteettomaksi 31 artiklan 8 kohdan mukaisen tutkinnan perusteella, paitsi jos nämä päätökset perustuvat 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa tarkoitettuihin olosuhteisiin;
- b) päätös hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta 33 artiklan 2 kohdan a, b tai d alakohdan perusteella;
- c) päätös kieltäytyä hakijan tapauksen ottamisesta uudelleen tutkittavaksi sen jälkeen, kun tutkinta on keskeytetty 28 artiklan mukaisesti; tai
- d) päätös olla tutkimatta hakemusta tai olla tutkimatta hakemusta kokonaisuudessaan 39 artiklan mukaisesti,

tuomioistuimella on oltava valtuudet ratkaista joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle, jos päätöksen seurauksena hakijan oikeus jäädä jäsenvaltioon lakkaa ja kun kansallisessa lainsäädännössä ei ole tällaisissa tapauksissa säädetty oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta.

--”

*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 paluovelvoitteen 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 pääasiantarkaisu. Välitoimihakemuksella ei ole sellaisenaan suoraan lain nojalla lykkäävää vaikutusta.

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 15 Venäjän kansalaiset X ja Y saivat tiedoksi päätökset, joilla heidän kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksensa hylättiin ja heille asetettiin paluovelvoite. Heidän näistä päätöksistä rechtbank Den Haagissa (Haagin alioikeus, Alankomaat) nostamansa kanteet hylättiin, ja he valittivat annetuista tuomioista Raad van Stateen. Koska valitukseen ei liity suoraan lain nojalla lykkäävää vaikutusta, he hakivat tältä ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta väliaikaista oikeussuojaa koskevalla hakemuksella välitoimien määräämistä pääasiantarkaisua odottaessa. Raad van State hyväksyi välitoimihakemuksen ja päätti, ettei X:ää ja Y:tä voida poistaa maasta ennen valitusmenettelyn

asiakysymyksen ratkaisua. Ennakkoratkaisupyynnössään se toteaa kuitenkin, että välitoimien määräämisen perusteena oli tarve välttää se, että X ja Y poistetaan maasta ennen kuin unionin tuomioistuin on ehtinyt lausua ennakkoratkaisukysymyksistä, ja että se arvioisi välitoimien voimassa pysyttämistä unionin tuomioistuimen vastausten perusteella.

16 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 se on kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollinen menettelyissä, joissa haetaan muutosta mainitun direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettun 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 lykättävä ylemmänasteiselle muutoksenhauulle 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 2013/32 46 artiklaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 ja 18 artiklan, 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että unionin oikeudesta seuraa, että oikeussuojakeinona käytettävällä ylemmänasteisella muutoksenhaulla, jos se on kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollinen kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan hakemuksen hylkäämistä koskevissa menettelyissä, on automaattinen lykkäävä vaikutus? Toisin sanoen: onko tällaisessa tapauksessa hakijan maasta poistamista lykättävä muutoksenhauulle varatuksi määräajaksi, tai jos muutosta on haettu, siihen asti, kunnes siitä on annettu ratkaisu, ilman, että hakijan täytyy sitä erikseen pyytää?

3) Onko edellä mainitun automaattisen lykkäävän vaikutuksen olemassaolon kannalta merkityksellistä vielä se, onko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, joka johti kannemenettelyyn ja tämän jälkeen valitusmenettelyyn, hylätty jollakin direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdassa mainituista perusteista? Vai päteekö tämä vaatimus kaikkien turvapaikkapäätösten ryhmien osalta, sellaisina kuin ne mainitaan direktiivissä?”

### **Unionin tuomioistuimen toimivalta**

17 Belgian hallitus väittää, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa vastata esitettyihin kysymyksiin, koska niiden kohde eli kysymykset siitä, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisista päätöksistä annetuista ensimmäisen oikeusasteen tuomioista oikeus valittaa ja onko valituksella tarvittaessa suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus, kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.

18 Todettakoon tämän osalta, että direktiivin 2013/32 46 artiklassa ja direktiivin 2008/115 13 artiklassa on säännöksiä, joilla säännellään oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon sellaisten päätösten osalta, joilla jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset kieltäytyvät hyväksymästä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ja asettavat hakijalle paluuvaihtoehdon, kuten päätökset, joista käsiteltävässä pääasiassa on kyse.

19 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 2013/32 46 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

### *Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys*

- 20 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset, jotka on syytä tutkia yhdessä, koskevat asiallisesti sitä, onko direktiivin 2013/32 46 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 ensimmäiseen oikeusasteen tuomioon, jolla vahvistetaan päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä ja paluuvaihtoiteen 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.
- 21 Direktiivin 2013/32 46 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi muun muassa heidän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa hylkäävään päätökseen. Tämän direktiivin 46 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tämän hakijoille kuuluvan oikeuden noudattamiseksi varmistettava, että tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sallittava hakijoiden jäädä alueelleen siihen asti, kun määräaika, jonka kuluessa näiden on käytettävä oikeuttaan tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, on päättynyt, ja silloin, kun tällaista oikeutta on käytetty määräajassa, odottamaan muutoksenhaun tulosta, sanotun kuitenkin rajoittamatta 6 kohdan soveltamista.
- 22 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.
- 23 Vaikka direktiivin 2013/32 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.
- 24 Tällaisia vaatimuksia ei voida johtaa myöskään kyseisten direktiivien systematiikasta ja päämääristä. Näin on siksi, että mainittujen direktiivien päätarkoituksena on – kuten direktiivin 2013/32 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa todetaan – kehittää edelleen vaatimuksia kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevia jäsenvaltioiden menettelyjä varten yhteisen turvapaikkamenettelyn luomiseksi unioniin ja – kuten direktiivin 2008/115 johdanto-osan toisessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan – ottaa käyttöön 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 pyrittäisiin velvoittamaan jäsenvaltiot säätämään valitusoikeudesta toiseen oikeusasteeseen.
- 25 Lisäksi direktiivin 2013/32 osalta on niin, että oikeussuojakeinon tehokkuutta koskeva velvollisuus koskee nimenomaisesti, niin kuin tämän direktiivin 46 artiklan 3 kohdassa säädetään, ”muutoksenhakumenettelyjä ensimmäisessä oikeusasteessa”. Koska tämän velvollisuuden noudattaminen edellyttää sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimista kaikilta osin, tämä velvollisuus kohdistuu ainoastaan ensimmäisessä oikeusasteessa käytävän menettelyn kulkuun. Näin ollen mainittua velvollisuutta ei voida direktiivin tavoitteen kannalta tarkastellen tulkita niin, että se velvoittaa jäsenvaltiot ottamaan käyttöön valitusoikeuden toiseen oikeusasteeseen tai järjestämään tämän kulkua määrättyllä tavalla.
- 26 Vaikka siis unionin oikeus ei ole esteenä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäävien päätösten osalta, kuten direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa käytetty ilmaisu ”ainakin” vahvistaa, sille, että jäsenvaltio säätää valitusoikeudesta toiseen oikeusasteeseen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäävistä päätöksistä tai palauttamispäätöksistä nostettujen kanteiden osalta, direktiiveissä 2013/32 ja 2008/115 ei ole minkäänlaisia säännöksiä tällaisen oikeusasteen käyttöön ottamisesta tai 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.
- 27 Tästä huolimatta on korostettava, että sekä direktiiviä 2008/115 että direktiiviä 2013/32 on tulkittava, kuten ensin mainitun direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappaleesta ja viimeksi mainitun direktiivin johdanto-osan 60 perustelukappaleesta ilmenee, erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien ja periaatteiden mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 51 kohta).
- 28 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).
- 29 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).
- 30 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin todettu, ettei direktiivin 2013/32 46 artiklassa tai direktiivin 2008/115 13 artiklassakaan eikä perusoikeuskirjan 47 artiklassa, luettuna sen 18 artiklan ja 19 artiklan 2 kohtaan sisältyvien takeiden valossa, kuitenkaan edellytetä käsittelyä kahdessa



oikeusasteessa. Tältä osin merkitystä on vain sillä, että olemassa on 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).

- 31 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).
- 32 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).
- 33 Tästä seuraa, että suoja, joka direktiivin 2013/32 46 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 paluuvaikeus, rajoittuu siihen, että olemassa on yksi keino saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 34 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 17 kohdassa kuvatusta Belgian hallituksen kannasta poiketen menettelysääntöjä, joiden avulla pannaan täytäntöön direktiivin 2013/32 46 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).
- 35 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).

- 36 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).
- 37 Vastaavuusperiaatteen osalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että sen noudattaminen edellyttää sitä, että kahta samankaltaista oikeussuojakeinoja, 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).
- 38 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).
- 39 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).
- 40 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).
- 41 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ennakkoratkaisupyynnössään 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 tehdyt valitukset, kun niitä tarkastellaan kohteensa, perusteidensa ja olennaisten osatekijöidensä kannalta, vertailukelpoisia pääasiassa kyseessä olevan valituksen kanssa, tai tutkia, voidaanko ensin mainittuja valituksia pitää edellä 40 kohdassa mainitut seikat huomioon ottaen edullisempina kuin jälkimmäistä valitusta.
- 42 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen selvitettävä, onko vastaavuusperiaatetta noudatettu, ottamalla huomioon edellä 36–41 kohdassa mainitut seikat (ks. analogisesti tuomio 9.11.2017, *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, 24 kohta).
- 43 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 30 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.

- 44 Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on edellä todetun perusteella vastattava, että direktiivin 2013/32 46 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 kyllä valitusoikeudesta sellaiseen ensimmäisen oikeusasteen tuomioon, jolla vahvistetaan päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä ja paluuelvoitteen 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.

### *Kolmas kysymys*

- 45 Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen annettu vastaus huomioon ottaen kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 46 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:

**Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 46 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 paluuelvoitteen 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