Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
3 päivänä syyskuuta 2015[1]

Asia C-239/14

Abdoulaye Amadou Tall
vastaan
Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal du travail de Liège (Huyn jaosto) (Belgia))

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto — Maahanmuuttopolitiikka — Uudet turvapaikkahakemukset — Direktiivin 2005/85/EY 39 artikla — Perusoikeuskirjan 47 artikla — Ensimmäistä hakemusta seuraavat turvapaikkahakemukset — Hylkääminen — Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa — Muutoksenhaku, jolla ei ole lykkäävää vaikutusta

1. Uuden turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättämisestä nostetun kanteen yhteydessä unionin tuomioistuimelle esitetään uudestaan ennakkoratkaisukysymys direktiivin 2005/85/EY[2] 39 artiklan tulkinnasta, josta suuri jaosto antoi tuomion asiassa Abdida,[3] jonka sanamuodosta olisi saanut ohjeita ennakkoratkaisukysymyksen esittäneelle tuomioistuimelle vastaamiseen. Pääasiassa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä on kuitenkin uudistettu niin, että siinä säädetään taannehtivasti ensimmäistä hakemusta seuraavien turvapaikkahakemusten hylkäämisistä nostetuista kanteista samoin sanoin kuin ensimmäisen hakemuksen hylkäämisestä nostetuista kanteista. Tämä mielestäni merkitsee sitä, että nyt käsiteltävä ennakkoratkaisukysymys on menettänyt lopullisesti kohteensa, minkä vuoksi asiakysymykseen ei ole aihetta vastata.

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin oikeus*

1. Direktiivi 2005/85

2. Direktiivin 2005/85 johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan on niin, että ”jos turvapaikanhakija tekee myöhemmän hakemuksen esittämättä uusia todisteita tai perusteluja, olisi kohtuutonta velvoittaa jäsenvaltioita suorittamaan kokonaan uusi tutkinta. Jäsenvaltioiden olisi voitava tällöin valita menettelyistä, joissa on poikkeuksia hakijalle tavallisesti annetuista takeista”.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi (EUVL L 326, s. 13).

3 — 18.12.2014 annettu tuomio, C-562/13, EU:C:2014:2453.

3. Saman direktiivin johdanto-osan 27 perustelukappaleessa todetaan, että ”yhteisön oikeuden perusperiaatteiden mukaisesti turvapaikkahakemuksia ja pakolaisaseman poistamista koskevien päätösten osalta on olemassa tehokas oikeussuojakeino tuomioistuimessa perustamissopimuksen 234 artiklan mukaisesti. Oikeussuojakeinon tehokkuuteen, myös olennaisten tosiseikkojen tutkimisen osalta, vaikuttaa kunkin jäsenvaltion hallinto- ja oikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan”.

4. Direktiivin 2005/85 32 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos jäsenvaltiossa turvapaikkaa hakenut henkilö antaa lisäselvityksiä tai tekee myöhemmän hakemuksen samassa jäsenvaltiossa, tämä jäsenvaltio voi tutkia nämä lisäselvitykset tai myöhemmän hakemuksen aineiston edellisen hakemuksen tutkinnan tai hakemuksen perusteella annettua päätöstä koskevan uudelleentarkastelun tai muutoksenhaun yhteydessä edellyttäen, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tällöin ottaa huomioon kaikki lisäselvityksiin tai myöhempään hakemukseen liittyvät tosiseikat ja harkita niitä.

2. Jäsenvaltiot voivat lisäksi soveltaa 3 kohdassa tarkoitettua erityismenettelyä, kun henkilö tekee turvapaikkaa koskevan myöhemmän hakemuksen:

a) sen jälkeen kun aiempi hakemus on peruutettu tai siitä on luovuttu 19 tai 20 artiklan mukaisesti;

b) sen jälkeen kun aiemmasta hakemuksesta on annettu päätös. Jäsenvaltiot voivat myös päättää soveltaa tätä menettelyä vasta sen jälkeen, kun lainvoimainen päätös on annettu.

3. Turvapaikkaa koskeva myöhempi hakemus tutkitaan ensin alustavasti sen toteamiseksi, onko aiemman hakemuksen peruuttamisen jälkeen tai kyseisestä hakemuksesta annetun tämän artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun päätöksen jälkeen ilmennyt tai hakija esittänyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka liittyvät sen toteamiseen, voidaanko henkilö määritellä pakolaiseksi direktiivin 2004/83/EY nojalla.

4. Jos tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa alustavassa tutkinnassa ilmenee tai hakija esittää uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi hakijan edellytyksiä saada pakolaisasema direktiivin 2004/83/EY nojalla, hakemuksen tutkintaa on jatkettava II luvun mukaisesti.

5. Jäsenvaltiot voivat kansallisen lainsäädännön mukaisesti jatkaa myöhemmän hakemuksen tutkintaa, jos muita syitä menettelyn uudelleen aloittamiseen ilmenee.

6. Jäsenvaltiot voivat päättää jatkaa hakemuksen tutkintaa vain, jos asianomainen hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä saanut aiemmassa menettelyssä osoitetuksi tämän artiklan 3, 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja tilanteita, erityisesti käyttämällä oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojakeinoon 39 artiklan nojalla.

_ _”

5. Direktiivin 2005/85 34 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään 32 artiklan mukaista alustavaa tutkintaa koskevista säännöistä”, ja täsmennetään, että ”nämä vaatimukset eivät saa estää turvapaikanhakijan pääsyä uuteen menettelyyn eivätkä johtaa tällaisen pääsyn peruuntumiseen tai rajoittaa sitä vakavasti”.

6. Direktiivin 39 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

_ _

iii) päätö[kseen] jättää hakemus tutkimatta 36 artiklan nojalla;

c) päätökseen olla jatkamatta 32 ja 34 artiklan mukaisen myöhemmän hakemuksen tutkintaa;

– –

2. Jäsenvaltioiden on säädettävä määräajoista ja muista tarpeellisista säännöistä, joita hakijan on noudatettava hänen käyttäessään oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojakeinoon 1 kohdan nojalla.

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; – –”

2. Direktiivi 2013/32/EU[4]

7. Direktiivin 2013/32 41 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat poiketa oikeudesta jäädä alueelle, kun henkilö

a) on jättänyt ensimmäisen myöhemmän hakemuksen, jonka tutkintaa ei 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti jatketa, vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan välittömästi kyseisestä jäsenvaltiosta; tai

b) tekee toisen myöhemmän hakemuksen samassa jäsenvaltiossa sen jälkeen kun lainvoimainen päätös, jonka mukaan ensimmäiseltä myöhemmältä hakemukselta puuttuvat 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tai lainvoimainen päätös kyseisen hakemuksen hylkäämisestä perusteettomana on tehty.

Jäsenvaltiot voivat tehdä tämän poikkeuksen ainoastaan silloin, kun määrittävä viranomainen katsoo, että palauttamispäätös ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen, joka rikkoisi kansainväliseen ja unionin oikeuteen perustuvia kyseisen jäsenvaltion velvoitteita.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa jäsenvaltiot voivat myös

– –

c) poiketa 46 artiklan 8 kohdasta.”

4 — Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (uudelleenlaadittu) (EUVL L 180, s. 60).

8. Direktiivin 2013/32 46 artiklassa 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 katsomisesta perusteettomaksi pakolaisaseman ja/tai toissijaisen suojeluaseman suhteen;

   ii) päätös hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta 33 artiklan 2 kohdan perusteella;

   iii) jäsenvaltion rajalla tai sen kauttakulkualueilla 43 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehty päätös;

   iv) päätös jättää tutkinta suorittamatta 39 artiklan nojalla;

b) kieltävään päätökseen hakemuksen ottamisesta uudelleen tutkittavaksi sen jälkeen, kun tutkinta on keskeytetty 27 ja 28 artiklan nojalla;

c) päätökseen kansainvälisen suojelun poistamisesta 45 artiklan nojalla.

– –

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 direktiivin 2011/95/EU mukaisesti, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa.

4. Jäsenvaltioiden on säädettävä kohtuullisista määräajoista ja muista tarpeellisista säännöistä, joita hakijan on noudatettava käyttäessään oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin 1 kohdan nojalla. Määräajat eivät saa tehdä tämän oikeuden käyttöä mahdottomaksi tai liian vaikeaksi.

– –

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 kuitenkaan 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 – –;

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.

– –

8. Jäsenvaltioiden on sallittava hakijan jäädä alueelleen odottamaan tulosta 6 ja 7 kohdassa tarkoitetusta menettelystä, jossa ratkaistaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle.

– –”

B *Kansallinen oikeus*

9. Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 12.1.2007 annetun lain (loi sur l’accueil des demandeurs d’asile, jäljempänä vastaanottolaki) 6 §:n 1 momentissa säädetään, että ”kukin turvapaikanhakija saa heti turvapaikkahakemuksensa tehtyään aineellista apua, jota jatketaan koko menettelyn ajan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän lain 4, 4/1 ja 35/2 §:n soveltamista. Jos turvapaikkamenettelyn päätteeksi tehdään kielteinen päätös, aineellinen apu lopetetaan, kun turvapaikanhakijalle tiedoksi annetun maastapoistumismääräyksen täytäntöönpanon määräaika on päättynyt – –”.

10. Vastaanottolain 4 §:n mukaan ”virasto voi perustellulla, yksittäistapausta koskevalla ratkaisulla päättää, että toisen turvapaikkahakemuksen esittänyt turvapaikanhakija ei voi vedota tämän lain 6 §:n 1 momenttiin hakemuksensa käsittelyn aikana, paitsi jos Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides [turvapaikanhakijoista ja kansalaisuudettomista henkilöistä vastuussa oleva poliisiviranomainen] on tehnyt päätöksen tutkittavaksi ottamisesta – –”.

11. Julkisista sosiaalikeskuksista 8.7.1976 annetun lain (loi organique des centres publics d’action sociale, jäljempänä CPAS-laki) 57 §:n 2 momentissa säädetään, että ”– – sosiaaliapu, jonka tosiasiallinen saaja ulkomaalainen oli saadessaan tiedoksi täytäntöönpanokelpoisen maastapoistumismääräyksen, lopetetaan kiireellistä lääketieteellistä apua lukuun ottamatta päivänä, jona ulkomaalainen tosiasiallisesti poistuu alueelta, ja viimeistään maastapoistumismääräyksen määräajan päättymispäivänä. – –”

12. Ulkomaalaisten maahanpääsystä, oleskelusta, asettautumisesta ja maasta poistamisesta 15.12.1980 annetun lain (loi sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, jäljempänä vuoden 1980 laki) 39/1 §:n mukaan, sellaisena kuin sitä sovelletaan riidan tosiseikkoihin, luettuna yhdessä saman lain 39/2 §:n 1 momentin 3 kohdan, 39/76 §:n, 39/82 §:n 4 momentin 2 kohdan ja 57/6/2 §:n kanssa, uuden turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättämisestä voidaan panna vireille vain kumoamiskanne ja äärimmäiseen kiireellisyyteen perustuva täytäntöönpanon lykkäämistä koskeva hakemus.

13. Conseil du Contentieux des étrangers’n ja Conseil d’État’n menettelyä koskevista erinäisistä säännöksistä 10.4.2014 annetun lain (loi portant des dispositions diverses concernant la procédure devant le Conseil du Contentieux des étrangers et devant le Conseil d’État, jäljempänä vuoden 2014 laki) mukaan muutoksenhaulla ensimmäistä hakemusta seuraavien turvapaikkahakemusten hylkäämiseen on lykkäävä vaikutus ja tuomioistuimilla on sen käsittelyssä täysi harkintavalta kyseisen lain voimaatulosta 31.5.2014 alkaen. Vuoden 2014 lain siirtymäsäännösten mukaan uutta lakisääteistä järjestelmää sovelletaan myös ennen vuoden 2014 lain voimaatuloa tehtyyn muutoksenhakuun, josta ei ole annettu lainvoimaista ratkaisua.

II **Tosiseikat**

14. Senegalin kansalainen Abdoulaye Amadou Tall esitti Belgiassa turvapaikkahakemuksen, joka hylättiin 12.11.2013 annetulla päätöksellä. Hän nosti tästä hylkäämisestä Conseil d'État'ssa kanteen, joka hylättiin 10.1.2014 annetulla tuomiolla.

15. Hän esitti 16.1.2014 toisen turvapaikkahakemuksen, jonka Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides päätti jättää tutkimatta 23.1.2014 tekemällään päätöksellä, ja Tallille annettiin 10.2.2014 tiedoksi määräys poistua Belgiasta.

16. Tall sai sosiaaliapua Centre Public d'Action Sociale de Huylta (Huyn julkinen sosiaalikeskus, jäljempänä CPAS de Huy) 17.3.2011 alkaen. Toisen turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättämisen seurauksena CPAS de Huy päätti peruuttaa häneltä kyseisin avun 10.1.2014 alkaen.

17. Tall nosti kaksi kannetta. Ensimmäisen kanteen, jonka päiväys on 19.2.2014, hän nosti toisen turvapaikkahakemuksensa tutkimatta jättämisestä. Toisen kanteen, jonka päiväys on 27.2.2014, hän nosti CPAS de Huyn päätöksestä, ja tässä hän vetosi turvapaikkahakemusten tutkimatta jättämisestä nostettujen kanteiden erilaiseen kohteluun sen mukaan, onko kyse ensimmäisestä vai sitä seuraavista hakemuksista, ja väitti, että viimeksi mainitussa tapauksessa ei ollut käytettävissä tehokasta muutoksenhakukeinoa.

18. Tribunal du travail de Liège (Huyn jaosto) hyväksyi CPAS de Huyn päätöksestä nostetun kanteen päivänä, jota ei ole ilmoitettu, koska se katsoi, että sosiaaliapu voidaan peruuttaa ainoastaan siitä ajankohdasta alkaen, jolloin maastapoistumismääräyksessä annettu vapaaehtoisen palaamisen määräaika on päättynyt. CPAS de Huy siis määrättiin maksamaan Tallille sosiaaliapua ajalta 10.1.–17.2.2014.

19. Sosiaaliavusta 18.2.2014 alkaen tribunal du travail toteaa, että toisen hakemuksensa tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen osalta Tallilla on käytettävissään ainoastaan kumoamiskanne ja äärimmäiseen kiireellisyyteen perustuva täytäntöönpanon lykkäämistä koskeva hakemus, jotka eivät ole riittäviä keinoja takaamaan oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa, koska näiden oikeudellisten menettelyjen aikana kyseisellä henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta eivätkä he saa aineellista apua.

III **Kysymys**

20. Tässä tilanteessa tribunal du travail esittää seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ulkomaalaisten maahanpääsystä, oleskelusta, asettautumisesta ja maasta poistamisesta 15.12.1980 annetun lain 39/1 §:ssä, luettuna yhdessä saman lain 39/2 §:n 1 momentin 3 kohdan, 39/76 §:n, 39/82 §:n 4 momentin 2 kohdan d alakohdan ja 57/6/2 §:n kanssa, säädetään, että uuden turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättämisestä voidaan panna vireille vain kumoamiskanne ja äärimmäiseen kiireellisyyteen perustuva täytäntöönpanon lykkäämistä koskeva hakemus. Siltä osin kuin kyse ei ole oikeussuojakeinoista, joiden käsittelyssä tuomioistuimella on täysi harkintavalta, eikä oikeussuojakeinoista, joilla on lykkäävä vaikutus, eikä kantajalla ole niiden käsittelyn aikana oikeutta oleskeluun eikä aineelliseen apuun, sopivatko tällaiset oikeussuojakeinot yhteen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ja pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85 39 artiklan, joissa taataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, vaatimusten kanssa?”

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kansallisen sovellettavan lainsäädännön mukaan Tallilla ei ole oikeutta 18.2.2014 alkaen siihen saakka turvapaikanhakijana saamaansa aineelliseen apuun. Tämä on yksi niistä toisen turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä nostetun kanteen vaikutuksista, joka on erilainen kuin ensimmäisen turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä nostetun kanteen vaikutus; siitä saattaa aiheutua ensimmäistä hakemusta seuraavien hakemusten hylkäämisestä kanteen nostaneiden syrjintää verrattuna ensimmäisen hakemuksen hylkäämisestä kanteen nostaneisiin; näihin seuraavien hakemusten hylkäämisestä kanteen nostaneisiin kohdistuu lisäksi heidän tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeutensa loukkaus, koska heillä ei ole oleskeluoikeutta eivätkä he saa tarvittavaa aineellista apua kyseisen kanteen nostamiseen.

IV **Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa**

22. Oikeudenkäyntimenettelyyn ovat osallistuneet Tall, CPAS de Huy, Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile (jäljempänä Fedasil), Belgian ja Unkarin hallitukset sekä komissio. Istuntoon, joka pidettiin 6.5.2015, osallistuivat kaikki edellä mainitut Unkarin hallitusta ja CPAS de Huyta lukuun ottamatta, ja unionin tuomioistuin oli kehottanut niitä lausumaan asian Abdida[5] mahdollisesta vaikutuksesta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen annettavaan vastaukseen.

V **Väitteet**

23. Tall väittää, että Belgian oikeudessa käytettävissä oleva oikeussuojakeino ensimmäistä hakemusta seuraavien turvapaikkahakemusten hylkäämistä vastaan ei anna perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja direktiivin 2005/85 39 artiklassa edellytettyjä sellaisia takeita tehokkuudesta, joita ovat lykkäävä vaikutus, tuomioistuimen täysi harkintavalta ja saatavuus käytännössä.

24. Belgian Cour constitutionnelle oli ilmeisesti katsonut näin 16.1.2014 asiassa nro 1/2014 antamassaan tuomiossa, joka johti siihen, että kansallinen lainsäätäjä antoi vuoden 2014 lain, jonka mukaan ensimmäistä hakemusta seuraavien turvapaikkahakemusten hylkäämisistä nostetuilla kanteilla on lykkäävä vaikutus ja tuomioistuimella on niiden käsittelyssä täysi harkintavalta 31.5.2014 alkaen.

25. Tallin mukaan asiassa Abdida vahvistetulla oikeuskäytännöllä on vaikutuksia käsiteltävässä asiassa; hän lisää, että mainitun oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden vastaisia ovat sekä vuoden 2014 lakia edeltänyt lainsäädäntö että myös vuoden 2014 laki.

26. CPAS de Huy esittää, että vuoden 2014 lain johdosta ennakkoratkaisukysymys on jäänyt vaille kohdetta, koska sen siirtymäsäännösten mukaan uutta järjestelmää sovelletaan myös Tallin nostaman kanteen kaltaisiin kanteisiin, jotka on nostettu ennen kyseisen lain voimaantuloa ja joista ei ole annettu lainvoimaista ratkaisua.

27. Sekä Fedasil että Belgian hallitus ovat CPAS de Huyn kanssa yhtä mieltä, ja viimeksi mainittu katsoo, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta. Muilta osin Belgian hallitus ilmoittaa, että Tallia on kehotettu 4.7.2014 esittämään uusi, vuoden 2014 lain mukaisesti käsiteltävä kanne, ja hänelle on ilmoitettu, että myös siinä tapauksessa, että hän ei nosta uutta kannetta, nyt vireillä oleva kanne käsitellään vuoden 2014 lain mukaisesti.

5 — C-562/13, EU:C:2014:2453.

28. Belgian hallitus katsoo asiassa Abdida vahvistetun oikeuskäytännön vaikutuksesta, että sillä ei voi olla vaikutusta, koska kyseisessä asiassa keskustelun kohteena ei ollut direktiivi 2005/85 vaan niin sanottu palauttamisdirektiivi[6] ja Tall oli ja on edelleen turvapaikanhakija.

29. Unkarin hallitus puolestaan esittää, että riidan kohteena oleva kansallinen lainsäädäntö ei ole unionin oikeuden vastainen. Se katsoo, että kyseisen muutoksenhaun piirteet eivät jätä Tallia ilman tehokasta oikeussuojakeinoa, koska on otettava huomioon, kuten tuomiossa Samba Diouf[7] on todettu, että direktiivillä 2005/85 käyttöön otetut menettelyt ovat vähimmäisvaatimuksia ja jäsenvaltioilla on harkintavaltaa näiden säännösten mukauttamiseksi kansallisen oikeuden erityispiirteisiin.

30. Unkarin hallitus esittää lisäksi, että direktiivissä 2013/32 on täsmällisempiä säännöksiä ensimmäistä hakemusta seuraavia turvapaikkahakemuksia koskevasta oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ja siinä vahvistetaan sääntöjä, jotka Unkarin hallituksen näkemyksen mukaan vahvistavat seuraavien hakemusten erityisluonteen suhteessa ensimmäisiin hakemuksiin oikeussuojakeinojärjestelmän osalta.

31. Toissijaisesti komissio viittaa asiakysymykseen ja toteaa, että sen näkemyksen mukaan tuomion Samba Diouf[8] 61 kohdassa vahvistettua oikeuskäytäntöä voidaan hyvin soveltaa ensimmäistä hakemusta seuraavan hakemuksen alustavan arvioinnin ja sen hyväksymättä jättämistä koskevan päätöksen tapauksessa direktiivin 2005/85 32 artiklan 3 ja 4 kohdassa esitetyillä perusteilla. Komissio katsoo, että muutoksenhaun tehokkuuden edellytyksenä on, että kansallinen tuomioistuin voi valvoa päätöksen lainmukaisuutta tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ja tarkastaa niiden perustelujen perusteltavuuden, joiden takia toimivaltainen viranomainen on katsonut, että hakemus on perusteeton, tai pitänyt sitä väärinkäyttönä.

32. Toisaalta komissio myöntää, että Abdidan ja Tallin tilanteet ovat erilaiset, mutta se myös katsoo, että periaatteita, joita unionin tuomioistuin sovelsi ensiksi mainittua asiaa ratkaistessaan, voidaan soveltaa nyt käsiteltävän asian ratkaisemiseen.

33. Oikeussuojakeinon lykkäävästä vaikutuksesta komissio esittää, että direktiivin 2005/85 39 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdassa jäsenvaltioille annetaan vastuu määritellä kansainvälisten velvoitteidensa mukaiset säännöt, ja ne voivat päättää, onko ensimmäistä hakemusta seuraavan hakemuksen hylkäämisestä nostettavalla kanteella automaattisesti lykkäävä vaikutus. Komissio katsoo, että automaattisen lykkäävän vaikutuksen puuttuminen on piirre, joka on perusteltavissa sillä, että hakija on jo saanut osakseen ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa täydellisen tutkinnan tavanomaisen menettelyn puitteissa ja hänellä on ollut käytettävissään kaikki keinot hakea muutosta sen hylkäämiseen, ja seuraavien hakemusten osalta tulee kyseeseen ainoastaan sellaisten merkityksellisten seikkojen ja perusteiden esittäminen, joita ei ole voitu esittää ensimmäisen hakemuksen yhteydessä.

34. Kaiken kaikkiaan jäsenvaltioille annettua harkintavaltaa on tulkittava perusoikeuskirjan 47 artiklan ja oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden perusteella. Tästä seikasta komissio muistuttaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että silloin, kun on olemassa vaara ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan rikkomisesta, karkottamispäätöksen osalta käytettävissä olevalla oikeussuojakeinolla on lähtökohtaisesti oltava lykkäävä vaikutus, mutta se kuitenkin hyväksyy sen, että tietyissä olosuhteissa lykkäävä vaikutus, jotta se olisi tehokas, ei ole automaattinen, eli lakisääteinen, vaan toimivaltaisen tuomioistuimen määräämä. Komissio katsoo, että tämä oikeuskäytäntö sisältyy direktiivin 2013/32 46 artiklaan, minkä vuoksi se ehdottaa, että direktiivin 2005/85 39 artiklaa tulkitaan tämän säännöksen mukaisesti niin, että päädytään siihen, että jäsenvaltiot voivat säätää, että

6 — Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY (EUVL L 348, s. 98).

7 — C-69/10, EU:C:2011:524.

8 — C-69/10, EU:C:2011:524.

ensimmäistä hakemusta seuraavan turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättämisestä nostetulla kanteella ei ole lykkäävää vaikutusta edellyttäen, että siitä ei aiheudu maastapoistamisen riskiä, mikä tuomioistuimen on arvioitava sen vaatimuksesta, jota asia koskee, tai omasta aloitteestaan, jolloin maassa oleskelun jatkuminen on sallittava siihen asti, kunnes menettelyssä on annettu ratkaisu.

VI **Asian arviointi**

35. CPAS de Huy ja Fedasil sekä Belgian hallitus ja komissio katsovat, että ennakkoratkaisukysymyksen esittämisen jälkeen tapahtuneesta kansallisesta lainsäädännön uudistuksesta johtuen ennakkoratkaisukysymys on menettänyt kohteensa. Ne katsovat, että esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen kohde on lakannut olemasta vuoden 2014 lain voimaantulon seurauksena siten, että kyseisellä lailla aikaansaadun uudistuksen johdosta ensimmäistä hakemusta seuraavien turvapaikkahakemusten tutkimatta jättämisestä nostetuilla kanteilla on nyt lykkäävä vaikutus, mikä merkitsee aineellisen avun säilymistä niiden käsittelemisen ajan. Lisäksi vuoden 2014 siirtymäsäännösten mukaan uutta järjestelemää sovelletaan kanteisiin, jotka ovat olleet vireillä kyseisen lain tullessa voimaan. Tosiasiallisesti ja Belgian hallituksen väitteiden mukaan Tallille tarjottiin mahdollisuutta nostaa uusi kanne vuoden 2014 lain voimaantulon jälkeen ja ilmoitettiin, että jos hän ei niin tee, hänen ennen kyseisen lain voimaatuloa nostamaansa ja edelleen vireillä olevaa kannetta käsitellään joka tapauksessa uuden järjestelmän mukaan.

36. Unionin tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua pyytävää tuomioistuinta lausumaan uuden lainsäädännön seurauksista pääasiaan. Se vastasi 19.1.2015, että oikeusriita oli edelleen vireillä ajanjakson 18.2.–31.5.2014 osalta ja että se pysytti ennakkoratkaisupyyntönsä. [9]

37. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklan sanamuodosta ja rakenteesta johtuu, että ”ennakkoratkaisumenettely edellyttää, että kansallisessa tuomioistuimessa todella on vireillä riita-asia, jossa tämän on annettava ratkaisu, jossa otetaan huomioon ennakkoratkaisutuomio”. [10]

38. On totta, että ”SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta”. [11]

39. Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin vaikeaa olla olematta yhtä mieltä CPAS de Huyn, Fedasilin, Belgian hallituksen ja komission kanssa siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys on muuttunut hypoteettiseksi, koska Tallilla on nyt oikeus oikeussuojakeinoon, jolla on ominaisuudet, joita hän vaati ennen vuoden 2014 lain voimaantuloa nostamalleen kanteelle, toisin sanoen oikeussuojakeinoon, jolla on lykkäävä vaikutus, jonka käsittelyssä tuomioistuimella on täysi harkintavalta ja jonka tehokkuuteen vaikuttaa mahdollisuus saada aineellista apua sen käsittelyn aikana.

9 — – Tuomioistuimen vastaus oli sanatarkasti seuraava:
”Asian käsittely tribunal du travail de Liègeissä, sen HUYn jaostossa, on edellen vireillä koskien ajanjaksoa, joka alkaa 18.2.2014 ja päättyy 31.5.2014, joka on 10.4.2014 annetun lain voimaantulopäivä. 5.11.2014 pidetyssä istunnossa asia päätettiin palauttaa vireillä olevien asioiden listalle odottamaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua.”

10 — Tuomio Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, 26 kohta) viittauksineen tuomioon García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 — Tuomio Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, 24 kohta).

40. Vuoden 2014 lailla säädetyn uudistuksen seurauksena ensimmäistä hakemusta seuraavien turvapaikkahakemusten hylkäämisistä nostetut kanteet ovat sellaisia, että nyt tämän lain voimaantulosta 31.5.2014 alkaen tuomioistuimella on täysi harkintavalta niiden käsittelyssä ja niillä on lykkäävät vaikutukset, ja hakijoille taataan aineellinen apu menettelyn ajaksi. Tätä uutta järjestelmää ei sovelleta vain hakemuksiin, jotka on esitetty 31.5.2014 lähtien, vaan sitä sovelletaan vuoden 2014 lain siirtymäsäännösten perusteella myös hakemuksiin, joiden vanhan lainsäädännön mukainen käsittely oli tuona ajankohtana kesken.

41. Tästä seuraa, että tribunal du travail'n esittämä kysymys siitä, onko ennen vuoden 2014 lain voimaantuloa sovellettu lakisääteinen järjestelmä unionin oikeuden mukainen, on menettänyt merkityksensä täysin siltä osin, että juuri tätä järjestelmää ei voi enää soveltaa pääasiassa. Tallin nostama kanne, jonka käsittely on tässä menettelyssä kesken, on käsiteltävä vuoden 2014 lain perusteella kanteena, jonka käsittelyssä tuomioistuimella on täysi harkintavalta ja jolla on lykkäävät vaikutukset, ja Tallilla on tarvittaessa oikeus asianmukaiseen aineelliseen apuun asian käsittelyn aikana.

42. On totta, että siitä huolimatta, että asia on näin, tribunal du travail pitää kysymystä edelleen merkityksellisenä. Se ei kuitenkaan perustele tätä mitenkään vaan ainoastaan ilmoittaa, että oikeusriita on edelleen vireillä "koskien ajanjaksoa, joka alkaa 18.2.2014 ja päättyy 31.5.2014, joka on 10.4.2014 annetun lain voimaantulopäivä", ja että se on päättänyt jäädä "odottamaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua".

43. Jos etsitään syitä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tekemälle päätökselle, voidaan ehkä kiinnittää huomiota siihen, että Tall jäi aikanaan ilman aineellista apua 18.2.–31.5.2014 eli ajanjaksolta ennen vuoden 2014 lain voimantuloa, jolloin voidaan ajatella, että vuoden 2014 lain taannehtivuus ei ehkä ulotu niin pitkälle, että sillä säädetään myös tämän avun saattamisesta niiden saataville, jotka ovat nostaneet kanteen 31.5.2014 asti voimassa olleen lakisääteisen järjestelmän mukaisesti.

44. Toisin sanoen on niin, että vaikkei ole mitään epäilystä siitä, että Tallin nostamaa kannetta käsitellään vuoden 2014 lain voimaantulosta alkaen uuden lainsäädännön mukaisesti – mihin sisältyy mahdollisuus saada aineellista apua 31.5.2014 alkaen –, ei ehkä ole yhtä selvää, että Tall voi uuden lain perusteella vaatia myös apua, jota hän ei aikaisemman lainsäädännön mukaan ole enää saanut. Jos asia olisi näin, kysymys vuoden 2014 lakia edeltäneen lainsäädännön yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa olisi merkityksellinen, koska jos päätelmä olisi kielteinen, on mahdollista, että Tallilla olisi oikeus häneltä tämän lainsäädännön nojalla riidanalaisen jakson ajalta evättyyn apuun.

45. Osapuolten istunnossa käyttämistä puheenvuoroista kuitenkin ilmeni riittävän selvästi, että vuoden 2014 laki on kaikilta vaikutuksiltaan taannehtivasti sovellettava laki; toisin sanoen myös siltä osin kuin se koskee aineellista apua, niin että sen voimaantulosta alkaen Tallilla on sellaisen kanteen, jonka käsittelyssä tuomioistuimella on täysi harkintavalta ja jolla on lykkäävät vaikutukset, lisäksi oikeus apuun, joka olisi hänelle mahdollisesti kuulunut 18.2.–31.5.2014.

46. Tämä nimittäin ilmenee Fedasilin istunnossa puheenvuoronsa aikana antamista tiedoista, jotka Belgian hallitus vahvisti. Osapuolten kesken tästä asiasta käydystä keskustelusta on käynyt ilmi, että kyse ei ole niinkään ja loppujen lopuksi siitä, ulottuuko vuoden 2014 lain taannehtivuus myös apuun – jonka osalta ei ole esitetty yhtään väitettä, että näin ei olisi –, vaan siitä, miten lasketaan riidanalaisen ajanjakson aikana saamatta jääneet summat, joihin Tallilla on nyt oikeus uuden lainsäädännön nojalla. Ongelma voidaan lopulta kiteyttää tarpeeseen määritellä aineellisen avun osa, jota ei sen luonteen vuoksi voida korvata aikanaan in natura vaan ainoastaan vastaavalla suorituksella, mikä näin ollen edellyttää laskemista, jossa otetaan huomioon Tallin erityisolosuhteet, ja tämän kysymyksen käsittely ja ratkaiseminen kuuluvat ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

47. Tall on osapuolista ainoa, joka ei ole tästä näkemyksestä yhtä mieltä, ja hän vetosi istunnossa yhtäältä siihen, että vuoden 2014 laissa säädetyllä kanteen lykkäävällä vaikutuksella ei ole taannehtivaa vaikutusta, ja toisaalta siihen, että vastaanottolain 4 §, jonka nojalla viranomaiset voivat evätä kaiken avun niiltä, jotka esittävät toisen turvapaikkahakemuksen, on edelleen voimassa. Kaikki näyttää kuitenkin viittavan siihen, että uuden lakisääteisen järjestelmän käyttöönoton seurauksena aikaisemmat erot ensimmäisen turvapaikkahakemuksen ja sitä seuranneiden hakemusten jättäneiden välillä ovat kaikilta osin poistuneet, ja tämä koskee myös kanteen lykkäävää luonnetta ja oikeutta avun saamiseen.

48. Tähän päätelmään on päädytty osapuolten istunnossa antamien tietojen ja tuolloin asiasta käydyn keskustelun perusteella, ja sitä tukee myös Belgian Cour constitutionnellen 7.5.2015 antama tuomio, jossa vahvistetaan, että näiden kahden turvapaikanhakijakategorian erilainen kohtelu on poistettu vuoden 2014 lailla. [12]

49. Jos on niin, kuten kaikki näyttää osoittavan, että vuoden 2014 lain taannehtivuus vaikuttaa myös riidanalaisella ajanjaksolla saamatta jääneeseen apuun, on mielestäni selvää, että tribunal du travail'n esittämä ennakkoratkaisukysymys on jäänyt vaille kohdetta, koska sen kysymys koskee kansallista lainsäädäntöä, jota, kuten sanottu, ei enää sovelleta miltään osin Tallin tilanteeseen; hänellä on 31.5.2014 alkaen ollut käytettävissään oikeussuojakeino, jonka ominaispiirteet vastaavat niitä, joita tribunal du travail'n näkemyksen mukaan direktiivissä 2005/85 ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa vaaditaan.

50. Muilta osin on ilmeistä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän kysymyksen kohdetta ei voida laajentaa koskemaan myös vuoden 2014 lakia. Tämä vaikutti olevan Tallin pyrkimyksenä, kun hän istunnossa ulotti arvostelunsa koskemaan kyseistä lakia ja väitti, että myös uusi lakisääteinen järjestelmä on unionin oikeuden vastainen. Tällaista kysymyksenasettelua ei tietenkään voida mitenkään hyväksyä, koska kysymyksen on rajoituttava tiukasti siihen, mitä tribunal du travail on esittänyt, eikä se missään tapauksessa ole kysynyt vuoden 2014 laista.

51. Tämän vuoksi ehdotan unionin tuomioistuimelle, että se toteaa, että nyt käsiteltävä ennakkoratkaisukysymys on jäänyt vaille kohdetta, ja sen asiakysymykseen ei ole aihetta vastata.

VII **Ratkaisuehdotus**

52. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ei ota tätä ennakkoratkaisukysymystä tutkittavaksi, koska se on jäänyt vaille kohdetta.

12 — Asia nro 56/2015, tuomio 7.5.2015, B.7. Tall ilmoitti istunnossa, että Belgian Cour constitutionnelle antaa seuraavana päivänä asiassa tuomion.