Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
3 päivänä syyskuuta 2020[1]

Yhdistetyt asiat C-322/19 ja C-385/19

K.S. ja
M.H.K.
vastaan
International Protection Appeals Tribunal,
Minister for Justice and Equality ja
Irlanti ja Attorney General (C-322/19)
(Ennakkoratkaisupyyntö – High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti))
ja
R.A.T. ja
D.S.
vastaan
Minister for Justice and Equality (C-385/19)

(Ennakkoratkaisupyyntö – International Protection Appeals Tribunal (kansainvälistä suojelua koskevien asioiden ylioikeus, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikkapolitiikka – Direktiivi 2013/33/EU – Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa koskevat vaatimukset – 15 artikla – Pääsy työmarkkinoille – Pääsyvaatimukset – Hakijan asemaa koskevan edellytyksen tulkinta – Sen edellytyksen tulkinta, jonka mukaan viive ei johdu hakijasta – Hakijat, joista on tehty asetuksen (EU) N:o 604/2013 mukainen siirtopäätös – Kansallinen lainsäädäntö, jossa viedään henkilöltä hakijan asema tällaisen päätöksen tekemisen vuoksi – Hyväksyttävyys

I Johdanto

1. Unionin tuomioistuinta pyydetään käsiteltävissä asioissa täsmentämään sellaisen kansainvälistä suojelua hakevan henkilön (jäljempänä hakija) vastaanottoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt, josta kansallinen viranomainen on tehnyt päätöksen siirtämisestä siihen jäsenvaltioon, jonka se on todennut olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä (jäljempänä vastuussa oleva jäsenvaltio) asetuksen (EU) N:o 604/2013[2] mukaisesti.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 180, s. 31). Tällä asetuksella korvattiin niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 (EUVL 2003, L 50, s. 1).

2. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat erityisesti pääsyä työmarkkinoille, joka on direktiivin 2013/33/EU[3] 15 artiklan 1 kohdassa säädetty vastaanotto-olosuhde. Tämän säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakija pääsee työmarkkinoille viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen tekopäivästä, jos päätöstä ensimmäisessä asteessa ei ole tehty eikä viive johdu hakijasta.

3. Kyseessä olevassa Irlannin lainsäädännössä säädetään kuitenkin, että hakijaa koskevan siirtopäätöksen tekeminen johtaa siihen, että asianomaiselta henkilöltä viedään hakijan asema ja siihen liittyvä oikeus hakea työlupaa.[4]

4. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa tarkastellaan ainoastaan käsiteltävässä asiassa esiin nousevia tärkeimpiä uusia oikeuskysymyksiä.

5. Ensimmäinen kysymys liittyy niiden henkilöiden määrittämiseen, joiden hyväksi direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa säädettyä toimenpidettä sovelletaan, ja koskee erityisesti ”hakijan” käsitteen tulkintaa tässä säännöksessä säädetyn työmarkkinoille pääsyä koskevan oikeuden kannalta. Tällä kysymyksellä, joka on samansuuntainen kuin 27.9.2012 annetussa tuomiossa Cimade ja GISTI[5] tarkasteltu kysymys, pyritään selvittämään, voiko jäsenvaltio mainitun säännöksen nojalla evätä työmarkkinoille pääsyn hakijalta, josta on tehty siirtopäätös.

6. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi siirtopäätöksen tekeminen hakijasta ei voi johtaa siihen, että häneltä viedään tämä asema ja siihen liittyvät oikeudet.

7. Toinen kysymys liittyy sellaisen käyttäytymisen luonteeseen, joka voi aiheuttaa direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun hakijasta johtuvan viiveen. Unionin tuomioistuimen on ratkaistava, voiko kansallinen viranomainen katsoa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyn toteuttamisesta johtuvan viivästymisen johtuvan hakijasta ja näin ollen evätä viimeksi mainitulta pääsyn työmarkkinoille ensinnäkin sillä perusteella, että hakija ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan ensimmäisen luvattoman maahantulon jäsenvaltiossa tai, jos oleskelu on laillista, oleskelujäsenvaltiossa, ja toiseksi sillä perusteella, että hän on hakenut muutosta tuomioistuimessa hänestä asetuksen N:o 604/2013 nojalla tehtyyn siirtopäätökseen.

8. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädösten nykytilassa ei voida katsoa, että kumpikaan näistä olosuhteista olisi aiheuttanut direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua hakijasta johtuvaa viivettä, jonka vuoksi häneltä voitaisiin evätä pääsy vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille.

3 Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 96 ja oikaisu EUVL 2015, L 100, s. 81).

4 Supreme Court (ylin tuomioistuin, Irlanti) katsoi 30.5.2017 antamassaan tuomiossa nro 31 ja 56/2016, että aikaisempi lainsäädäntö, jossa kiellettiin ehdottomasti hakijan pääsy työmarkkinoille ennen hänen hakemustaan koskevan päätöksen tekemistä, oli Irlannin perustuslain vastainen (ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 84 kohta).

5 C-179/11, EU:C:2012:594; jäljempänä tuomio Cimade ja GISTI.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

9. SEUT 78 artiklan mukaisesti yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä koostuu useista säädöksistä, muun muassa direktiivistä 2011/95/EU,[6] jossa määritellään kansainvälisen suojelun myöntämisedellytykset, direktiivistä 2013/32/EU,[7] jossa täsmennetään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä koskevat menettelytavat, direktiivistä 2013/33, jonka tulkintaa käsiteltävässä asiassa pyydetään ja jossa esitetään kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa koskevat vaatimukset, ja asetuksesta N:o 604/2013, jossa täsmennetään vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet ja -menettelyt.

1. Direktiivi 2011/95

10. Direktiivin 2011/95 tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan erityisesti vahvistaa vaatimukset kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi.

11. Kyseisen direktiivin 4 artiklan, jonka otsikko on ”Tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointi”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat katsoa, että hakija on velvollinen esittämään mahdollisimman pian kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat. Jäsenvaltio on velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan kaikki hakemukseen liittyvät olennaiset seikat.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut seikat koostuvat hakijan lausumista sekä hakijan saatavissa olevista asiakirjoista, jotka koskevat hänen ikäänsä, taustaansa, myös asiaankuuluvien omaisten taustaa, henkilöllisyyttään, kansalaisuuttaan tai kansalaisuuksiaan, aikaisempaa tai aikaisempia asuinmaitaan ja -paikkojaan, aikaisempia turvapaikkahakemuksia, matkareittiään, matkustusasiakirjojaan sekä kansainvälisen suojelun hakemisen syitä.”

2. Direktiivi 2013/32

12. Direktiivin 2013/32 tarkoituksena on vahvistaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn sovellettavat säännöt ja menettelylliset takeet.

13. Kyseisen direktiivin 2 artiklan p alakohdan määritelmän mukaan ilmaisulla ”jääminen jäsenvaltioon” tarkoitetaan ”jäämistä sen jäsenvaltion alueelle, – – jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty tai jossa sitä tutkitaan”.

14. Kyseisen direktiivin II luvussa, jonka otsikko on ”Perusperiaatteet ja takeet”, olevan 9 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”hakijoiden on annettava jäädä jäsenvaltioon yksinomaan menettelyä varten, kunnes määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksensä III luvussa säädettyjen ensimmäiseen päätökseen liittyvien menettelyjen mukaisesti”.

6 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

7 Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60).

15. Direktiivin 2013/32 13 artiklassa, jossa esitetään ”hakijoiden velvoitteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on velvoitettava hakijat tekemään toimivaltaisten viranomaisten kanssa yhteistyötä henkilöllisyytensä ja muiden direktiivin [2011/95] 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen seikkojen toteamiseksi. Jäsenvaltiot voivat asettaa hakijoille muita velvoitteita tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa siltä osin kuin tällaiset velvoitteet ovat hakemusten käsittelyn kannalta tarpeen.

2. Jäsenvaltiot voivat erityisesti säätää, että:

a) hakijoiden on ilmoittauduttava toimivaltaisille viranomaisille tai tultava henkilökohtaisesti paikalle joko viipymättä tai määrättynä ajankohtana;

b) hakijoiden on luovutettava hallussaan olevat hakemuksen tutkinnan kannalta olennaiset asiakirjat, kuten passi;

c) hakijoiden on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille senhetkinen asuinpaikkansa tai osoitteensa ja niiden mahdolliset muutokset mahdollisimman pian – –;

d) toimivaltaiset viranomaiset voivat tutkia hakijan ja hänen mukanaan olevat tavarat – –;

e) toimivaltaiset viranomaiset voivat ottaa hakijasta valokuvan; ja

f) toimivaltaiset viranomaiset voivat tallentaa hakijan suulliset lausunnot edellyttäen, että hänelle on ilmoitettu siitä ennakolta.”

16. Direktiivin 2013/32 III lukuun kuuluvan 31 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tutkintamenettely saadaan päätökseen kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä.

Kun hakemukseen sovelletaan asetuksessa [N:o 604/2013] säädettyä menettelyä, kuuden kuukauden määräaika alkaa sillä hetkellä, kun sen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään kyseisen asetuksen mukaisesti, hakija on kyseisen jäsenvaltion alueella ja toimivaltainen viranomainen on ottanut hänet vastuulleen.

Jäsenvaltiot voivat jatkaa tässä kohdassa säädettyä kuuden kuukauden määräaikaa enintään yhdeksällä kuukaudella, jos

– –

c) viivästys johtuu selvästi siitä, ettei hakija ole täyttänyt 13 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan.

– –”

17. Kyseisen direktiivin 32 artiklan, jonka otsikko on ”Perusteettomat hakemukset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat katsoa hakemuksen perusteettomaksi vain, jos määrittävä viranomainen on todennut, että hakijalla ei ole edellytyksiä kansainvälisen suojelun saamiseksi direktiivin [2011/95] nojalla.”

18. Direktiivin 2013/32 33 artiklan, jonka otsikko on ”Hakemukset, joilta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset”, 1 kohdassa säädetään, että ”niiden tapausten lisäksi, joissa hakemusta ei asetuksen [N:o 604/2013] mukaisesti tutkita, jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua direktiivin [2011/95] mukaisesti, kun hakemukselta katsotaan puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset tämän artiklan mukaisesti”.

19. Kyseisen direktiivin 33 artiklan 2 kohdassa on tyhjentävä luettelo tapauksista, joissa jäsenvaltiot voivat katsoa hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

3. Direktiivi 2013/33

20. Direktiivin 2013/33 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on vahvistaa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevat vaatimukset.

21. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 8, 11, 12, 13, 23 ja 35 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) Hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi koko [Euroopan] unionin alueella tätä direktiiviä olisi sovellettava kaikentyyppisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusmenettelyjen kaikissa vaiheissa kaikissa sijaintipaikoissa ja yksiköissä, jotka vastaanottavat hakijoita ja niin kauan kuin heidän sallitaan oleskella jäsenvaltioiden alueella hakijoina.

– –

(11) Olisi säädettävä hakijoiden vastaanottoa koskevista vaatimuksista, jotka varmistavat heille kohtuullisen elintason ja tasavertaiset elinolosuhteet kaikissa jäsenvaltioissa.

(12) Hakijoiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistamisen pitäisi auttaa vähentämään vastaanotto-olosuhteiden välisten eroavuuksien osaltaan aiheuttamaa hakijoiden myöhempää liikkumista jäsenvaltiosta toiseen.

(13) Tämän direktiivin soveltamisala olisi laajennettava kattamaan toissijaista suojelua hakevat henkilöt, jotta voidaan varmistaa kaikkien kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden yhtäläinen kohtelu ja taata johdonmukaisuus EU:n voimassa olevan turvapaikkasäännöstön kanssa – –

– –

(23) Hakijoiden pääsystä työmarkkinoille on tärkeää antaa selkeät säännöt, jotta voidaan edistää heidän riippumattomuuttaan ja vähentää suuria eroavaisuuksia jäsenvaltioiden käytännöissä.

– –

(35) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa[8] tunnustettuja periaatteita. Tämän direktiivin tarkoituksena on ennen kaikkea varmistaa, että ihmisarvoa kunnioitetaan täysimääräisesti ja että perusoikeuskirjan 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 ja 47 artiklan soveltamista edistetään, ja direktiivi on pantava täytäntöön tämän mukaisesti.”

8 Jäljempänä perusoikeuskirja.

22. Direktiivin 2013/33 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

b) ’hakijalla’ kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka johdosta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä;

– –

f) ’vastaanotto-olosuhteilla’ kaikkia jäsenvaltioiden tämän direktiivin mukaisesti hakijoiden hyväksi toteuttamia toimenpiteitä;

g) ’aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla’ vastaanotto-olosuhteita, joihin kuuluvat majoitus, ruoka ja vaatetus luontoissuorituksina, rahallisena etuutena tai maksukuponkien muodossa tai niiden yhdistelmänä sekä päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha;

– –”

23. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan ”kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat kansainvälistä suojelua jäsenvaltioiden alueella – –, niin kauan kuin heidän sallitaan oleskella tällä alueelle hakijoina”.

24. Mainitun direktiivin II luvussa, jonka otsikko on ”Vastaanotto-olosuhteita koskevat yleiset säännökset”, olevassa 15 artiklassa, jota käsiteltävässä asiassa pyydetään tulkitsemaan, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijat pääsevät työmarkkinoille viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekopäivästä, jos toimivaltainen viranomainen ei ole tehnyt ensimmäistä päätöstä eikä viive johdu hakijasta.

2. Jäsenvaltioiden on kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti päätettävä, millä edellytyksillä hakijalle sallitaan pääsy työmarkkinoille, ja samalla varmistettava, että hakijoilla on tosiasiallinen pääsy työmarkkinoille.

Jäsenvaltiot voivat työmarkkinapoliittisista syistä asettaa etusijalle unionin kansalaiset ja Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltioiden kansalaiset sekä laillisesti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset.

3. Pääsyä työmarkkinoille ei saa evätä muutoksenhakumenettelyn aikana, jos tavanomaisessa menettelyssä tehtyä kielteistä päätöstä koskevalla muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus, ennen kuin muutoksenhaussa annettu kielteinen päätös on annettu tiedoksi.”

4. Asetus N:o 604/2013

25. Asetuksen N:o 604/2013 1 artiklan mukaan sen tavoitteena on vahvistaa ne perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritellään hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

26. Asetuksen johdanto-osan 11, 12 ja 19 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(11) – – direktiiviä [2013/33] olisi sovellettava menettelyssä, jossa määritetään tämän asetuksen nojalla vastuussa oleva jäsenvaltio mainitun direktiivin soveltamisesta säädetyin rajoituksin.

(12) – – direktiiviä [2013/32] olisi sovellettava tässä asetuksessa säädettyjen menettelytakeita koskevien säännösten lisäksi ja niitä rajoittamatta, jollei mainitun direktiivin soveltamista koskevista rajoituksista muuta johdu.

– –

(19) Asianomaisten henkilöiden oikeuksien tehokkaan suojelun varmistamiseksi olisi erityisesti [perusoikeuskirjan] 47 artiklan mukaisesti otettava käyttöön oikeudelliset takeet ja tehokkaat oikeussuojakeinot, jotka koskevat päätöksiä siirtää hakija hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Jotta voidaan varmistaa, että kansainvälistä oikeutta noudatetaan, tällaisia päätöksiä koskevien tehokkaiden oikeussuojakeinojen olisi katettava sekä tämän asetuksen soveltamisen tarkastelu että oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin perustuvan tilanteen tarkastelu siinä jäsenvaltiossa, johon hakija siirretään.”

27. Asetuksen N:o 604/2013 II luvussa, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet ja takeet”, olevan 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella tai rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka III luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä”.

28. Kyseisen asetuksen VI luvussa, jonka otsikko on ”Vastaanotto- ja takaisinottomenettelyt”, olevan 20 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”menettely hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi alkaa heti, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ensimmäisen kerran jätetty johonkin jäsenvaltioon”.

29. Mainitun asetuksen kyseisen luvun IV jaksossa, jonka otsikko on ”Menettelylliset takeet”, olevan 26 artiklan 1 kohdassa säädetään erityisesti, että ”jos pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio suostuu ottamaan vastaan tai takaisin hakijan – –, on pyynnön esittäneen jäsenvaltion ilmoitettava asianomaiselle henkilölle päätöksestä siirtää hänet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon ja tarvittaessa päätöksestä olla käsittelemättä hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan”.

30. Asetuksen N:o 604/2013 27 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeussuojakeinot”, säädetään seuraavaa:

”1. Hakijalla – – on oltava oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin niin, että hänellä on mahdollisuus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta.

– –

3. Siirtopäätöksiin kohdistuvien muutoksenhaun ja uudelleen käsittelyä koskevien hakemusten osalta jäsenvaltioiden on kansallisessa laissaan säädettävä, että

a) muutoksenhaku tai uudelleen käsittely antaa asianomaiselle henkilölle oikeuden jäädä asianomaiseen jäsenvaltioon, kunnes muutoksenhaun – – tulos on selvillä – –”

B Irlannin oikeus

31. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan N:o 21[9] 4 artiklan mukaisesti direktiivin 2013/33 säännökset saatettiin osaksi Irlannin oikeusjärjestystä Euroopan yhteisöistä (vastaanotto-olosuhteet) annetulla vuoden 2018 asetuksella (European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018, jäljempänä vuoden 2018 asetus), joka tuli voimaan 30.6.2018.

32. Vuoden 2018 asetuksen 2 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”2. Tätä asetusta sovellettaessa silloin, kun hakijasta on tehty [Euroopan unionista (Dublin-järjestelmä) annetussa vuoden 2018 asetuksessa[10]] tarkoitettu siirtopäätös, siitä päivästä lähtien, jolloin tästä päätöksestä lähetettiin hänelle ilmoitus tämän asetuksen 5 säännön 2 momentin mukaisesti, asianomainen henkilö

a) lakkaa olemasta hakija ja

b) on määriteltävä vastaanottajaksi mutta ei hakijaksi.

3. Tätä asetusta sovellettaessa, jos henkilö on hakenut muutosta International Protection Appeals Tribunalilta [(kansainvälistä suojelua koskevien asioiden ylioikeus, Irlanti)] [Euroopan unionista (Dublin-järjestelmä) annetun vuoden 2018 asetuksen] 16 §:n 2 momentin mukaisesti ja jos viimeksi mainittu ei ole vielä ratkaissut asiaa, häntä on pidettävä vastaanottajana mutta ei hakijana.”

33. Vuoden 2018 asetuksen 11 §:n, jolla pannaan täytäntöön direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohta, 3 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”3. Hakija voi hakea työlupaa:

– –

b) aikaisintaan kahdeksan kuukauden kuluttua [kansainvälistä suojelua koskevan] hakemuksen jättämisestä.

4. Minister for Justice and Equality [oikeus- ja tasa-arvoministeri, Irlanti] voi – – myöntää hakijalle [työmarkkinoille pääsyä koskevan] luvan, jos

a) yhdeksän kuukauden määräaika on kulunut siitä päivästä, jolloin hakemus tehtiin, ja kyseiseen päivään mennessä hakijan tekemästä suojelua koskevasta hakemuksesta ei ole tehty päätöstä ensimmäisessä asteessa, jollei 6 momentista muuta johdu, ja

b) edellä a kohdassa tarkoitettua tilannetta ei voida lukea kokonaan tai osittain hakijan syyksi.”

9 EUVL 2016, C 202, s. 295.

10 European Union (Dublin System) Regulations 2018.

III Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

34. Yhtäältä High Courtin (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) asiassa International Protection Appeals Tribunal ym. (C-322/19) ja toisaalta International Protection Appeals Tribunalin asiassa Minister for Justice and Equality (C-385/19) esittämät ennakkoratkaisukysymykset on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat kolmansien maiden kansalaiset ja oikeus- ja tasa-arvoministeri ja joissa on kyse sellaisten päätösten laillisuudesta, joilla heiltä evättiin pääsy työmarkkinoille sen aseman vuoksi, joka heillä oli kansainvälistä suojelua hakevina henkilöinä, jotka oli asetuksen N:o 604/2013 mukaan siirrettävä toiseen jäsenvaltioon.

35. Unionin tuomioistuimen presidentin 14.6.2019 antamalla määräyksellä mainitut kaksi asiaa yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

A Asia C-322/19

36. K.S. lähti Pakistanista helmikuussa 2010 matkustaakseen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, eikä hän tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta kyseisessä jäsenvaltiossa. Toukokuussa 2015 hän matkusti Irlantiin, jossa hän teki tällaisen hakemuksen. Sen jälkeen, kun asianomainen oli 9.3.2016 tehdyllä päätöksellä päätetty siirtää Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, hän valitti kyseisestä päätöksestä Refugee Appeals Tribunaliin (turvapaikka-asioiden ylioikeus, Irlanti), joka hylkäsi valituksen 17.8.2016. K.S. käynnisti tämän jälkeen High Courtissa judicial review -menettelyn, jolla on lykkäävä vaikutus.

37. M.H.K. lähti Bangladeshista matkustaakseen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 24.10.2009. Sen jälkeen, kun hänen kyseistä jäsenvaltiota koskevan oleskelulupansa voimassaolo oli päättynyt ja ennen kuin sen jatkamista koskeva pyyntö oli ratkaistu, hän matkusti 4.9.2014 Irlantiin, jossa hän teki 16.2.2015 kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Sen jälkeen, kun M.H.K. oli 25.11.2015 tehdyllä päätöksellä päätetty siirtää Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, hän valitti kyseisestä päätöksestä Refugee Appeals Tribunaliin, joka hylkäsi valituksen 30.3.2016. Asianomainen henkilö käynnisti tämän jälkeen High Courtissa judicial review -menettelyn vedoten asetuksen N:o 604/2013 17 artiklaan. Tämä menettely on edelleen vireillä, ja sillä on lykkäävä vaikutus.

38. K.S. ja M.H.K. hakivat vuoden 2018 asetuksen 11 §:n 3 momentin nojalla Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equalityltä (oikeus- ja tasa-arvoministeriön työmarkkinoille pääsyä koskeva yksikkö, Irlanti) työmarkkinoille pääsyä. Hakemustensa hylkäämisen jälkeen molemmat asianomaiset tekivät oikaisuvaatimukset, jotka myös hylättiin. He hakivat muutosta kyseiseen päätökseen International Protection Appeals Tribunalilta. Viimeksi mainittu vahvisti 11.9.2018 antamallaan tuomiolla K.S:n oikaisuvaatimuksen hylkäämisen sillä perusteella, että kyseisen kansallisen lainsäädännön mukaan hakijoilla, jotka ovat asetuksen N:o 604/2013 mukaisen siirtomenettelyn kohteena, ei ole oikeutta päästä työmarkkinoille. International Protection Appeals Tribunal hylkäsi myös M.H.K:n tekemän valituksen 17.10.2018 antamallaan tuomiolla ja katsoi erityisesti, että pääsy työmarkkinoille ei kuulu ”aineellisiin vastaanotto-olosuhteisiin”. K.S. ja M.H.K. hakivat tämän jälkeen High Courtilta lupaa judicial review -menettelyn aloittamiseen näistä tuomioista.

39. Kyseinen tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko tulkittaessa yhtä unionin oikeudellista tointa, jota sovelletaan tietyssä jäsenvaltiossa, ottaa huomioon samaan aikaan annettu toinen oikeudellinen toimi, jota ei sovelleta kyseisessä jäsenvaltiossa?

2) Sovelletaanko [direktiivin 2013/33] 15 artiklaa henkilöön, josta on tehty [asetuksen N:o 604/2013] mukainen siirtopäätös?

3) Onko jäsenvaltio pannessaan täytäntöön [direktiivin 2013/33] 15 artiklaa oikeutettu ottamaan käyttöön yleisen toimenpiteen, jonka mukaan kaikkien siirtopäätöstä tehtäessä tai sen tekemisen jälkeen aiheutuneiden viivästysten katsotaan tosiasiassa johtuvan [asetuksen N:o 604/2013] nojalla siirrettävistä hakijoista?

4) Jos hakija lähtee jäsenvaltiosta, jossa hän ei ole hakenut kansainvälistä suojelua, ja matkustaa toiseen jäsenvaltioon, jossa hän hakee kansainvälistä suojelua ja jossa hänestä tehdään [asetuksen N:o 604/2013] mukainen päätös, jonka perusteella hänet siirretään takaisin ensimmäiseen jäsenvaltioon, voidaanko [kansainvälistä] suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn viivästymisen katsoa johtuvan hakijasta [direktiivin 2013/33] 15 artiklaa sovellettaessa?

5) Jos hakija on siirrettävä toiseen jäsenvaltioon [asetuksen N:o 604/2013] nojalla, mutta siirto viivästyy, koska hakija on käynnistänyt judicial review -menettelyn, jonka seurauksena siirto lykkääntyy High Courtin lykkäysmääräyksen perusteella, voidaanko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn viivästymisen katsoa johtuvan hakijasta [direktiivin 2013/33] 15 artiklaa sovellettaessa joko yleisesti tai erityisesti silloin, kun kyseisessä menettelyssä todetaan, että judicial review -menettely on ilmeisen tai muutoin perusteeton tai sitä käytetään väärin?”

B Asia C-385/19

40. Irakin kansalainen R.A.T. teki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Irlannissa 7.3.2018. Hänelle ilmoitettiin 2.10.2018 päivätyllä kirjeellä, että hänen siirtämisestään Yhdistyneeseen kuningaskuntaan oli tehty asetuksen N:o 604/2013 mukainen päätös. Tämän jälkeen hän valitti tästä päätöksestä International Protection Appeals Tribunaliin 18.10.2018. Muutoksenhaku on edelleen vireillä.

41. Irakin kansalainen D.S. kertoo lähteneensä Irakista 1.8.2015 matkustaakseen Itävaltaan Turkin ja Kreikan kautta. Hän lähti Itävallasta ennen kuin hänen kyseisessä maassa tekemästään kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta oli annettu ratkaisu. D.S. teki Irlannissa uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen 8.2.2016. Irlannin viranomaiset tekivät päätöksen hänen siirtämisestään Itävaltaan asetuksen N:o 604/2013 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla. D.S. valitti kyseisestä päätöksestä International Protection Appeals Tribunaliin, joka hylkäsi valituksen. Hän käynnisti High Courtissa judicial review -menettelyn, joka on edelleen vireillä.

42. R.A.T. ja D.S. pyysivät päästä työmarkkinoille vuoden 2018 asetuksen 11 §:n 3 momentin nojalla. Heidän hakemuksensa hylättiin sillä perusteella, että koska heidät oli asetuksen N:o 604/2013 nojalla päätetty siirtää toiseen jäsenvaltioon, heillä ei ollut enää hakijan asemaa ja heitä oli vastedes pidettävä vuoden 2018 asetuksessa tarkoitettuina vastaanottajina. Näin ollen he eivät voineet päästä Irlannin työmarkkinoille. Tämän jälkeen R.A.T. ja D.S. valittivat näistä päätöksistä International Protection Appeals Tribunaliin.

43. Kyseinen tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko olemassa useita direktiivin [2013/33] 15 artiklassa tarkoitettujen ’hakijoiden’ ryhmiä?

2) Millainen käyttäytyminen on direktiivin [2013/33] 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu viive, joka johtuu hakijasta?”

IV Asian tarkastelu

44. Ennen ennakkoratkaisukysymysten tarkastelua on mielestäni hyödyllistä esittää alustavia huomautuksia.

A Alustavat huomautukset

45. Ensimmäinen huomautus koskee tämän ratkaisuehdotuksen ulottuvuutta. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään kahteen ongelmaan, jotka nousevat esiin asiassa C-322/19 esitetyissä toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä kysymyksessä ja asiassa C-385/19 esitetyissä kahdessa kysymyksessä.

46. Ensimmäinen ongelma koskee niiden henkilöiden määrittämistä, joilla on direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa säädetty oikeus päästä työmarkkinoille. High Court tiedustelee asiassa C-322/19 esittämällään toisella kysymyksellä unionin tuomioistuimelta, onko hakijalla, josta on tehty siirtopäätös, kyseinen oikeus päästä työmarkkinoille, kun taas International Protection Appeals Tribunal tiedustelee asiassa C-385/19 esittämällään ensimmäisellä kysymyksellä, onko mahdollista erottaa useita hakijaryhmiä tämän säännöksen yhteydessä.

47. Toinen ongelma koskee olosuhteita, joissa jäsenvaltio voi katsoa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn viivästymisen johtuvan hakijasta direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla silloin, kun viivästys johtuu vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelystä, ja näin ollen evätä häneltä pääsyn työmarkkinoille. Siinä missä International Protection Appeals Tribunal pyytää asiassa C-385/19 esittämällään toisella kysymyksellä unionin tuomioistuinta täsmentämään sellaisen käyttäytymisen luonnetta, joka voi aiheuttaa tällaisen viivästyksen, High Court tiedustelee asiassa C-322/19 esittämillään neljännellä ja viidennellä kysymyksellä kahdesta erityisestä teosta, jotka voisivat merkitä hakijasta johtuvaa viivettä, eli yhtäältä siitä, että hakija ei ole tehnyt hakemusta ensimmäisen luvattoman maahantulon jäsenvaltiossa tai laillisen oleskelun tapauksessa oleskelujäsenvaltiossa – jolloin hänen hakemuksensa käsittelemiseksi on käynnistettävä vastaanottamista tai takaisinottamista koskeva menettely ja tarvittaessa menettely asianomaisen siirtämiseksi mainittuun jäsenvaltioon –, ja toisaalta siitä, että hakija on hakenut muutosta tuomioistuimessa hänestä asetuksen N:o 604/2013 nojalla tehtyyn siirtopäätökseen.

48. Näiden kysymysten tarkastelu edellyttää muiden kuin ennakkoratkaisupyynnöissä nimenomaisesti mainittujen unionin oikeussääntöjen ja erityisesti unionin lainsäätäjän direktiiveissä 2011/95 ja 2013/32 vahvistamien aineellisten säännösten ja menettelysääntöjen huomioon ottamista.

B Niiden henkilöiden määrittäminen, joilla on direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus päästä työmarkkinoille

49. High Court tiedustelee asiassa C-322/19 esittämällään toisella kysymyksellä ja International Protection Appeals Tribunal asiassa C-385/19 esittämällään ensimmäisellä kysymyksellä unionin tuomioistuimelta lähinnä, onko jäsenvaltion, jonka alueella kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty, myönnettävä pääsy työmarkkinoille hakijalle, jonka sen viranomaiset ovat päättäneet siirtää jäsenvaltioon, jonka ne ovat määrittäneet asetuksen N:o 604/2013 mukaisesti vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi.

50. Tähän kysymykseen on selvästikin vastattava myöntävästi. Vastaus perustuu direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaiseen, systemaattiseen ja teleologiseen tulkintaan sekä unionin tuomioistuimen tuomiossa Cimade ja GISTI esittämiin periaatteisiin. Muistutan, että kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa unionin tuomioistuimelta tiedusteltiin, oliko jäsenvaltion, joka oli rajallaan tai alueellaan vastaanottanut hakemuksen, myönnettävä hakijalle direktiivissä

2003/9/EY [11] vahvistettujen vähimmäisvaatimusten mukaiset vastaanotto-olosuhteet myös sellaisessa tilanteessa, jossa se päättää asetuksen N:o 343/2003 mukaisesti pyytää toiselta jäsenvaltiolta asianomaisen vastaanottamista tai takaisinottamista, koska viimeksi mainittu on vastuussa oleva jäsenvaltio. Tuomioon Cimade ja GISTI johtaneessa asiassa kyseessä olleet säännökset olivat olennaisilta osin samat kuin ne, joiden tulkintaa käsiteltävässä asiassa on pyydetty. Asiat eroavat kuitenkin toisistaan kahdessa suhteessa. Ensinnäkin pääsy työmarkkinoille on vastaanotto-olosuhde, joka ei ole direktiivien 2003/9 ja 2013/33 tarkoittama vähimmäisvaatimusten mukainen tai aineellinen vastaanotto-olosuhde. Työmarkkinoille pääsyä koskevalla oikeudella ei nimittäin pyritä täyttämään hakijan välttämätöntä tai elintärkeää tarvetta. Toiseksi vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettely on pääasioissa pidemmällä kuin asiassa, joka johti tuomioon Cimade ja GISTI, koska pääasioissa asianomaisista on jo tehty siirtopäätös.

1. Direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukainen tulkinta

51. Ensinnäkin direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että pääsy vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille on annettava ”hakijalle”.

52. Kyseisen direktiivin 2 artiklan b alakohdan määritelmän mukaan käsitteellä ”hakija” tarkoitetaan ”kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka johdosta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä”.

53. Aluksi on huomattava, että unionin lainsäätäjä viittaa tässä ”hakijan” käsitteen määritelmään, joka on yhteinen niille säädöksille, jotka muodostavat yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän. [12] Unionin oikeuden nykytilassa yhdessäkään tämän järjestelmän muodostavista säädöksistä ei nimittäin vahvisteta omaa määritelmää tai muuten omaa oikeudellista asemaa hakijalle, joka on asetuksen N:o 604/2013 mukaisen vastaanotto- tai takaisinottomenettelyn ja siirron kohteena. Unionin tuomioistuin on jo todennut tuomiossa Cimade ja GISTI, että direktiivin 2003/9 2 ja 3 artiklasta käy ilmi, että on vain yksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden ryhmä, johon kuuluvat kaikki kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt, jotka hakevat turvapaikkaa. [13]

54. Totean aluksi direktiivin 2013/33 2 artiklan b alakohdassa tarkoitetun ”hakijan” käsitteen määritelmästä, että kun unionin lainsäätäjä käyttää säännöksen ranskankielisessä versiossa indefiniittipronominia ”tout” [jokainen] (ressortissant de pays tiers ou tout apatride) ja englanninkielisessä versiossa epämääräistä artikkelia ”a” (thrid-country national or a stateless person), se osoittaa, ettei ainoatakaan kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä lähtökohtaisesti suljeta pois hakijan aseman piiristä. Vaikka vaaditaan lisäksi, että henkilö on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on todettava, että siinä ei edellytetä kyseisen vaatimuksen täyttymiseksi, että tällainen hakemus tehdään siinä jäsenvaltiossa, joka on asetuksen N:o 604/2013 mukaan vastuussa hakemuksen käsittelystä. [14] Huomautan lopuksi, että tämän määritelmän mukaan asianomainen henkilö säilyttää asemansa niin kauan kuin ”[hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa] johdosta ei ole vielä tehty lopullista päätöstä”. Unionin tuomioistuimen mukaan asianomainen henkilö siis menettää hakijan asemansa vasta, kun lopullinen päätös on tehty. [15] Tämä merkitsee sitä, että hallintoviranomainen ja tarvittaessa lainkäyttöelin ovat antaneet lopullisen ratkaisun kansainvälistä suojelua saavan henkilön aseman tunnustamisesta.

11 Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 31, s. 18), joka on korvattu direktiivillä 2013/33.

12 Ks. tältä osin direktiivin 2011/95 2 artiklan i alakohta, direktiivin 2013/32 2 artiklan c alakohta ja asetuksen N:o 604/2013 2 artiklan c alakohta.

13 Ks. tuomio Cimade ja GISTI (40 kohta).

14 Ks. tältä osin tuomio Cimade ja GISTI (40 kohta).

15 Ks. tältä osin tuomio Cimade ja GISTI (53 kohta) ja tuomio 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, 63 kohta).

55. Asetuksen N:o 604/2013 26 artiklan perusteella tehty siirtopäätös ei kuitenkaan ole päätös, jolla kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta ”tehdään lopullinen päätös”, joka ainoastaan voi johtaa hakijan aseman menettämiseen.

56. Kuten unionin tuomioistuin korosti 31.5.2018 antamassaan tuomiossa Hassan,[16] siirtopäätös kuuluu asetuksella N:o 604/2013 vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi säädettyyn omaan menettelyyn ja kyseisen asetuksen 26 ja 27 artiklassa säädettyyn täsmälliseen menettelylliseen järjestykseen.

57. Siirtopäätös ei ole päätös, jolla ratkaistaan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset, eikä päätös siitä, onko hakemus perusteltu. Direktiivin 2013/32 33 artiklasta nimittäin ilmenee, että sellaisessa tilanteessa, jossa hakemusta ei asetuksen N:o 604/2013 mukaisesti käsitellä – kuten silloin, kun on tehty siirtopäätös kyseisen asetuksen 26 artiklan 1 kohdan nojalla –, jäsenvaltio ei voi katsoa, että hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset.[17] Sillä ei ole myöskään velvollisuutta tutkia, voidaanko hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua.[18] Siirtopäätöksen tekeminen merkitsee nimittäin sitä, että vastuu tästä käsittelystä siirtyy vastuussa olevaksi nimetyn jäsenvaltion viranomaisille.[19]

58. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että koska siirtopäätös ei ole päätös, jolla kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehdään lopullinen päätös, sen tekemisestä ei voi seurata, että asianomaiselta henkilöltä viedään direktiivin 2013/33 2 artiklan b alakohdassa tarkoitetun ”hakijan” asema ja tähän asemaan liittyvät oikeudet.

59. Toiseksi kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että hakijan on päästävä työmarkkinoille viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksensa tekopäivästä siihen asti, kunnes toimivaltainen viranomainen tekee ”ensimmäisen päätöksen”. Lisäksi mainitun direktiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan ajanjakso, jolloin hakijalla on kyseinen pääsy, ulottuu kielteistä päätöstä koskevan muutoksenhaun tapauksessa siihen asti, kunnes muutoksenhaussa annettu kielteinen päätös on annettu hänelle tiedoksi.

60. Unionin lainsäätäjä ei määrittele ”ensimmäisen päätöksen” käsitettä direktiivissä 2013/33. Tätä varten on viitattava direktiivin 2013/32 III luvun säännöksiin. Sen 32 ja 33 artiklan säännöksistä ilmenee, että ensimmäisen asteen päätös on päätös, jolla määrittävä viranomainen päättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisesta tai hakemuksesta aineellisesti. Muistutan kuitenkin, että tehdessään siirtopäätöksen toimivaltainen kansallinen viranomainen ei tee päätöstä kummastakaan. Täsmennän lisäksi, että kun kyseinen viranomainen liittää siirtopäätökseen päätöksen olla käsittelemättä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, viimeksi mainittu päätös ei myöskään kuulu tapauksiin, joissa jäsenvaltiot voivat katsoa hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset direktiivin 2013/32 33 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Tässä yhteydessä asetuksen N:o 604/2013 26 artiklan 1 kohdan nojalla tehty siirtopäätös tai tarvittaessa päätös, jolla toimivaltainen kansallinen viranomainen päättää olla käsittelemättä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, eivät kumpikaan merkitse direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ”ensimmäistä päätöstä”, joka ainoastaan voi päättää kyseisessä säännöksessä säädetyn oikeuden päästä työmarkkinoille.

61. Tässä tilanteessa siirtopäätöksen tekeminen ei voi johtaa siihen, että asianomaiselta henkilöltä viedään hakijan asema ja kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädetty oikeus päästä työmarkkinoille.

16 C-647/16, EU:C:2018:368, 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

17 Unionin lainsäätäjä luettelee direktiivin 2013/32 33 artiklan 2 kohdassa tyhjentävästi tapaukset, joissa jäsenvaltiot voivat katsoa hakemukselta puuttuvan tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Totean kuitenkin, että tilanne, jossa kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei tutkita asetuksen N:o 604/2013 mukaisesti, ei sisälly tähän luetteloon.

18 Ks. tältä osin direktiivin 2013/32 33 artiklan 1 kohta.

19 Asetuksen N:o 604/2013 18 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että viimeksi mainitun on käsiteltävä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tai saatettava päätökseen sen käsittely taaten näin tutkintamenettelyn jatkuvuus.

62. Tämä merkitsee sitä, että mainitun direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeus päästä työmarkkinoille on katsottava olevan jokaisella, joka jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jäsenvaltion viranomaisille, vaikka tämä valtio ei olisikaan vastuussa hakemuksen käsittelystä, silloin kun viimeksi mainittu ei ole tehnyt päätöstä hakemuksen tutkittavaksi ottamisesta tai hakemuksesta aineellisesti.

2. Systematiikka, johon direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohta kuuluu

63. Totean aluksi, että direktiivin 2013/33 soveltamisala, joka määritellään sen 3 artiklan 1 kohdassa, ulottuu ”kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat kansainvälistä suojelua jäsenvaltioiden alueella, – – *niin kauan kuin heidän sallitaan oleskella tällä alueelle hakijoina*”.[20]

64. Edellytys, jonka mukaan hakijan on sallittava oleskella alueella, on välttämätön kyseisen direktiivin tarkoituksen kannalta. Direktiivin 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on vahvistaa ”[hakijoiden] vastaanottoa koskevat vaatimukset”. Vastaanotto voi kuitenkin tapahtua ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hakija oleskelee ja johon hänen sallitaan jäädä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisen vuoksi.

65. Totean, että ilmaisu ”jääminen jäsenvaltioon” on määritelty direktiivin 2013/32 2 artiklan p alakohdassa, ja sillä tarkoitetaan ”jäämistä sen jäsenvaltion alueelle, – – jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty tai jossa sitä tutkitaan”. Kuten unionin tuomioistuin on katsonut tuomiossa Cimade ja GISTI, tämä tarkoittaa, että hakijan sallitaan jäädä paitsi sen jäsenvaltion alueelle, jossa hakemusta tutkitaan, myös sen jäsenvaltion alueelle, jossa hakemus on tehty.[21]

66. Edellytys, jonka mukaan hakijan on sallittava jäädä alueelle, mahdollistaa näin vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisen takaamisen riippumatta hakemuksen tutkintamenettelyn vaiheesta. Tällainen merkitys todetaan erityisesti direktiivin 2013/33 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa, jonka mukaan hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi koko unionin alueella kyseistä direktiiviä ”olisi sovellettava kaikentyyppisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusmenettelyjen kaikissa vaiheissa kaikissa sijaintipaikoissa ja yksiköissä, jotka vastaanottavat hakijoita ja niin kauan kuin heidän sallitaan oleskella jäsenvaltioiden alueella hakijoina”.

67. Asetuksen N:o 604/2013 mukainen vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettely on perusolemukseltaan ”kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin liittyvä menettely”. Kyseessä on hallinnollinen menettely, jonka tarkoituksena on kyseisen asetuksen 1 artiklan mukaan vahvistaa ne perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritellään vastuussa oleva jäsenvaltio.

68. Kyseisen asetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan menettely hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi alkaa heti, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on *ensimmäisen kerran* jätetty *johonkin* jäsenvaltioon. Asetuksen N:o 604/2013 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa unionin lainsäätäjä lisää, että ”direktiiviä [2013/33] olisi sovellettava menettelyssä, jossa määritetään tämän asetuksen nojalla vastuussa oleva jäsenvaltio”. Vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettely tapahtuu käytännössä, kun hakija on vastaanottavan jäsenvaltion alueella. Jotta voitaisiin varmistaa unionin lainsäätäjän tavoittelema yhdenvertainen kohtelu, on siis välttämätöntä, että direktiivissä 2013/33 säädetyt vastaanotto-olosuhteet tarjotaan sellaiselle hakijalle, josta on tehty siirtopäätös. Asetuksen N:o 604/2013 27 artiklan 3 kohdan a alakohdassa annetaan lisäksi hakijalle, josta tällainen päätös on tehty, nimenomaisesti ”oikeus jäädä asianomaiseen jäsenvaltioon” tilanteessa, jossa asianomainen henkilö on hakenut muutosta kyseiseen päätökseen, kunnes muutoksenhaun tulos on selvillä.

20 Kursivointi tässä.

21 Ks. tuomio Cimade ja GISTI (48 kohta).

69. Tällainen hakija kuuluu siis direktiivin 2013/33 soveltamisalaan, joten häntä ei voida lähtökohtaisesti sulkea siinä säädettyjen vastaanotto-olosuhteiden ulkopuolelle.

70. Unionin tuomioistuin lausui tämän suuntaisesti tuomiossa Cimade ja GISTI. Se katsoi nimittäin, että ”ainoastaan pyynnön esittäneen jäsenvaltion toteuttama – – hakijan tosiasiallinen siirto päättää – – hakemuksen käsittelyn kyseisessä jäsenvaltiossa sekä sen tähän liittyvän velvollisuuden tarjota vähimmäisvaatimusten mukaiset vastaanotto-olosuhteet”.[22] Tätä oikeuskäytäntöä sovelletaan samalla tavoin muiden kuin aineellisten vastaanotto-olosuhteiden, kuten työmarkkinoille pääsyn, tarjoamiseen. Edellytystä, jonka mukaan hakijan on sallittava jäädä alueelle, sovelletaan nimittäin erottelematta niiden tarpeiden luonnetta, jotka unionin lainsäätäjä pyrkii täyttämään.

71. Totean toiseksi, että direktiivin 2013/33 15 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä työmarkkinoille pääsemistä koskevat edellytykset tehokkuusperiaatetta kunnioittaen.

72. Vaikka unionin lainsäätäjä antaa kyseisen direktiivin 17, 18 ja 20 artiklassa suhteellisen täsmällisiä säännöksiä aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamis-, rajoittamis- ja peruuttamisedellytyksistä, on todettava, ettei siinä säädetä vastaavia säännöksiä työmarkkinoille pääsyn edellytyksistä.[23] Siinä jätetään siten jäsenvaltioiden tehtäväksi päättää kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti edellytyksistä, joilla ne myöntävät tämän pääsyn.

73. Huomautan kuitenkin, että unionin lainsäätäjä esittää kaksi varaumaa.

74. Ensinnäkin on niin, että vaikka jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön muita kuin kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuja edellytyksiä, niiden on kuitenkin varmistettava *tosiasiallinen pääsy* työmarkkinoille. Toisin sanoen silloin, kun unionin oikeudessa ei ole annettu sääntöjä, jäsenvaltioiden määrittelemät työmarkkinoille pääsemistä koskevat edellytykset eivät saa tehdä unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämisestä käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.[24] Tässä yhteydessä kansallinen sääntö, jolla pyritään viemään henkilöltä hakijan asema sillä perusteella, että hän on siirtomenettelyn kohteena, vaikuttaa unionin lainsäätäjän asettaman periaatteen vastaiselta siltä osin kuin se estää tätä henkilöä käyttämästä oikeuksia, jotka kuitenkin liittyvät tähän asemaan.

75. Toiseksi on niin, että vaikka jäsenvaltiot voivat työmarkkinapoliittisista syistä asettaa etusijalle tiettyjä väestöryhmiä, kyse voi olla ainoastaan unionin kansalaisista ja Euroopan talousalueen kansalaisista sekä laillisesti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista. Direktiivin 2013/33 15 artiklan 2 kohdasta seuraa siis, että kansalliseen työmarkkinapolitiikkaan liittyvien syiden perusteella ei voida tehdä eroa hakijoiden välillä sen mukaan, käsitteleekö heidän hakemuksensa vastaanottava jäsenvaltio vai se jäsenvaltio, jonka toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat asetuksessa N:o 604/2013 vahvistettujen perusteiden mukaisesti nimenneet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi.

76. Myös direktiivin 2013/33 asiayhteys ja systematiikka puoltavat siten kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdan tulkintaa, jonka mukaan siirtopäätöksen tekeminen ei voi johtaa siihen, että asianomaiselta henkilöltä viedään hakijan asema ja hänelle kyseisellä säännöksellä annettu oikeus päästä työmarkkinoille.

77. Mielestäni kyseisen direktiivin tarkoitus sekä velvollisuus kunnioittaa perusoikeuksia tukevat tätä tulkintaa.

22 Ks. tuomio Cimade ja GISTI (55 kohta).

23 Ks. tilanteista, joissa jäsenvaltio voi rajoittaa tai peruuttaa aineellisia vastaanotto-olosuhteita, tuomio 12.11.2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

24 Ks. analogisesti tuomio 20.10.2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

3. Direktiivin 2013/33 teleologinen tarkastelu

78. Direktiivin 2013/33 johdanto-osan 35 perustelukappaleen mukaan perusoikeudet ovat viitekehys, johon hakijan vastaanottoa koskevat vaatimukset kuuluvat. Kyseisen direktiivin II luvun säännöksillä pyritään siten takaamaan hakijan tehokas suojelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa siten, että hänen tarpeistaan huolehditaan hänen perusoikeuksiaan ja erityisesti ihmisarvoaan kunnioittaen, jatkuvasti ja yhdenvertaisen kohtelun takaavalla tavalla.

79. Direktiivissä 2013/33 vahvistetut vastaanotto-olosuhteet koskevat ennen kaikkea hakijan välttämättömistä ja välittömistä tarpeista huolehtimista. Nämä edellytykset on määritelty kyseisen direktiivin 2 artiklan g alakohdassa ilmaisulla ”aineelliset vastaanotto-olosuhteet” (majoitus, ruoka, vaatetus ja päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha). Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Cimade ja GISTI, että hakijalta ei voida viedä niitä edes väliaikaisesti hakemuksen tekemisen jälkeen ja ennen hänen tosiasiallista siirtoaan, koska tällöin ei kunnioitettaisi direktiivin 2003/9 päämäärää ja perusoikeuskirjan 1 artiklaan sisältyviä ihmisarvon kunnioittamista ja suojaamista koskevia vaatimuksia. [25]

80. Direktiivissä 2013/33 vahvistetuilla vastaanotto-olosuhteilla pyritään lisäksi vastaamaan hakijan muihin tarpeisiin, kun hän on vastaanottavan jäsenvaltion alueella ja oleskelu siellä voi kestää pitkään. Vaikka näiden edellytysten tarkoituksena ei ole täyttää hänen elintärkeitä tarpeitaan, niillä pyritään kuitenkin takaamaan perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien, kuten perheen yhtenäisyyden (perusoikeuskirjan 7 artikla ja direktiivin 2013/33 12 artikla), lapsen suojelun (perusoikeuskirjan 24 artikla ja direktiivin 2013/33 23 artikla), koulutusta ja ammatillista koulutusta koskevan oikeuden (perusoikeuskirjan 14 artikla ja direktiivin 2013/33 14 ja 16 artikla), terveydenhuoltoon pääsemisen (perusoikeuskirjan 35 artikla ja direktiivin 2013/33 13 ja 19 artikla) ja työn tekoa koskevan oikeuden (perusoikeuskirjan 15 artikla ja direktiivin 2013/33 15 artikla) kunnioittaminen. Työmarkkinoille pääsy mahdollistaa siten alaikäisten koulunkäynnin tavoin hakijan objektiiviseen tarpeeseen vastaamisen hänen oleskellessaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

81. Jäsenvaltio ei voi siis evätä hakijalta tätä vastaanotto-olosuhdetta vaarantamatta direktiivin 2013/33 tavoitteita ja hänen perusoikeuskirjaan perustuvia perusoikeuksiaan.

82. Ensinnäkin direktiivin 2013/33 johdanto-osan 11 ja 23 perustelukappaleessa ilmaistaan selvästi unionin lainsäätäjän tahto varmistaa hakijan kohtuullinen elintaso hänen oleskellessaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja edistää hänen riippumattomuuttaan.

83. Oikeudella työhön, sellaisena kuin se on vahvistettu lukuisissa ihmisoikeuksia koskevissa kansainvälisissä ja alueellisissa asiakirjoissa, [26], on merkitystä paitsi yksilön henkilökohtaiselle kehittymiselle ja hänen sosiaaliselle ja taloudelliselle integroitumiselleen yhteiskuntaan myös hänen ihmisarvonsa säilyttämiselle.

25 Ks. tuomio Cimade ja GISTI (56 kohta).

26 Ks. esim. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 10.12.1948 hyväksymän ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 23 artikla tai Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 16.12.1966 hyväksymän taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen, joka tuli voimaan 3.1.1976, 6 artikla, jonka 1 kappaleessa määrätään oikeudesta työhön seuraavasti: ”Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat oikeuden työhön, joka käsittää jokaiselle kuuluvan oikeuden hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä ja ne ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin tämän oikeuden turvaamiseksi.” Ks. myös Torinossa 18.10.1961 allekirjoitetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 1 artikla sekä Genevessä 21.6.1988 tehdyn työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan sopimuksen nro 168 johdanto-osa ja pakolaisten osalta Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)) 17 ja 19 artikla.

84. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu korostaa vuonna 2007 päivätyssä muistiossaan, joka koskee pakolaisten kotoutumista Euroopan unioniin, hakijan ammatillisen toiminnan kautta saamaa riippumattomuutta, tunnustusta ja sosiaalista asemaa.[27] Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaalineuvosto korostaa puolestaan yleisessä huomautuksessaan nro 18,[28] joka koskee oikeutta työhön, että vaikka kyseistä oikeutta ei voida ymmärtää ehdottomaksi oikeudeksi saada työtä,[29] se on välttämätön muiden ihmisoikeuksien käyttämiseksi, erottamaton ja oleellinen osa ihmisarvoa ja myötävaikuttaa samalla sekä yksilön että hänen perheensä toimeentuloon ja – siltä osin kuin työ on vapaasti valittu tai hyväksytty – hänen hyvinvointiinsa yhteisössä.[30] Tästä syystä työhön pääsy tulisi Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaalineuvoston mukaan taata erityisesti epäedullisessa asemassa oleville ja marginalisoiduille yksilöille ja ryhmille, jotta heille annettaisiin mahdollisuus ihmisarvoiseen elämään.[31] Tämä oli myös yksi syistä, joiden takia Supreme Court (ylin tuomioistuin, Irlanti) piti 30.5.2017 antamassaan tuomiossa[32] perustuslain vastaisena aikaisempaa Irlannin lainsäädäntöä, jonka mukaan hakija ei missään tilanteessa voinut päästä työmarkkinoille ennen kuin hänen hakemuksestaan oli tehty päätös.[33] Kyseinen asia koski burmalaisen hakijan tilannetta, kun hänen pääsynsä työmarkkinoille oli evätty, vaikka hänen hakemuksensa oli ollut tutkintamenettelyssä kahdeksan vuoden ajan. Tänä ajanjaksona hakijalle oli tarjottu aineelliset vastaanotto-olosuhteet sekä 19 euroa viikossa. Supreme Court katsoi, että koska tällaisella lainsäädännöllä kiellettiin ehdottomalla tavalla pääsy työmarkkinoille eikä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelylle ollut mitään aikarajaa, lainsäädännöllä aiheutettiin yksilölle sellaisia vahinkoja, jotka perustuslailla pyrittiin nimenomaan estämään.[34]

85. Työ liittyy siis selvästi hakijan ihmisarvon säilyttämiseen, koska työstä saadut tulot antavat hänelle mahdollisuuden paitsi huolehtia itse omista tarpeistaan myös hankkia vastaanottoyksikön ulkopuolinen majoitus, mihin hän voi tarvittaessa ottaa perheensä vastaan. Ei ole epäilystäkään siitä, että kun on kyse maahanmuutosta, johon hakija on pakotettu, ja siihen liittyvistä usein traumatisoivista kokemuksista, kaiken ammattitoiminnan harjoittamisen kieltäminen hakijalta voi pahentaa hakijan haavoittuvuutta, hänen tilanteensa epävarmuutta ja joskus eristämistä ja sosiaalista syrjäytymistä, joista hakija jo kärsii, varsinkin kun odotusaika voi olla useita kuukausia. Tässä yhteydessä on korostettava, että sellaisen hakijan, jonka osalta on käynnistetty vastaanottamis- tai takaisinottamismenettely ja tarvittaessa siirto, tilanne on lopulta epävarmempi kuin sellaisen henkilön, joka ei ole tällaisen menettelyn kohteena. Huomioin tässä vastaanottamis- tai takaisinottamismenettelyä sekä siirtomenettelyä koskevat erityisen pitkät määräajat, jotka ovat asetuksen N:o 604/2013 29 artiklan mukaan 6–18 kuukautta. Otan huomioon myös toteutuneiden siirtojen tosiasiallisen määrän suhteessa ilmoitettuihin siirtopäätöksiin.[35] Kuten unionin tuomioistuin totesi jo vuonna 2012 tuomiossa Cimade ja GISTI,

27 Note on the integration of Refugees in the European Union, saatavilla osoitteessa: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (14 kohta).

28 24.11.2005 hyväksytty oikeutta työhön koskeva yleinen huomautus nro 18, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 6 artikla, saatavilla osoitteessa: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J (jäljempänä yleinen huomautus nro 18).

29 Yleisen huomautuksen nro 18 6 kohta.

30 Yleisen huomautuksen nro 18 1 kohta.

31 Yleisen huomautuksen nro 18 31 kohdan a alakohta.

32 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 4.

33 Ks. erityisesti kyseisen tuomion 19–21 kohta.

34 Ks. kyseisen tuomion 20 kohta.

35 Ks. Eurostatin syyskuussa 2019 esittämät tilastot ”Dublin statistics on countries responsible for asylum application”, erityisesti otsikon ”Implemented transfers within the Dublin procedure” alla, saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure

asetuksella N:o 343/2003 käyttöön otettu menettely voi tietyissä tapauksissa johtaa siihen, että hakijaa ei milloinkaan siirretä jäsenvaltioon, jolle pyyntö on esitetty, vaan hän pysyy jäsenvaltiossa, jossa hän on hakenut kansainvälistä suojelua.[36] Samanlainen havainto ilmenee asetuksen N:o 604/2013 täytäntöönpanoa koskevista kertomuksista.[37]

86. Kun otetaan huomioon nämä määräajat, hakijan sulkeminen pois työmarkkinoilta voi lisäksi johtaa kasvaneeseen pakenemisriskiin – jota työhön pääsy muuten voisi vähentää – ja pimeän työn lisääntymiseen, vaikka jäsenvaltiot pyrkivät hyvin perustellusti torjumaan näitä ilmiöitä ja niiden aiheuttamia väärinkäytöksiä.

87. Lisäksi on tärkeää korostaa, että tilanteessa, jossa hakijalla ei ole omia varoja, hänen sulkemisensa työmarkkinoille pääsyn ulkopuolelle johtaa siihen, että vastaanottavan jäsenvaltion on taattava hänelle kohtuullinen elintaso tarjoamalla hänelle muun muassa aineelliset vastaanotto-olosuhteet direktiivin 2013/33 17–20 artiklassa säädetyin edellytyksin. Vastaanotto vie aineellisia, taloudellisia ja inhimillisiä voimavaroja. Tässä yhteydessä on selvää, että työmarkkinoille pääsyn salliminen keventää muuttoliikkeen aiheuttamaa painetta ja vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalista ja taloudellista taakkaa, minkä ansiosta viimeksi mainittu voi keskittää voimansa kaikkein haavoittuvimmista hakijaryhmistä huolehtimiseen.

88. Lisäksi tilanteessa, jolle on ominaista vastaanotto-olosuhteiden systeeminen puutteellisuus, hakijoiden sulkeminen laillisten työmarkkinoiden ulkopuolelle voisi aiheuttaa vaaran siitä, että jäsenvaltio loukkaa perusoikeuskirjan 1 ja 4 artiklassa vahvistettuja periaatteita. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ratkaisi asian tämän suuntaisesti 11.12.2014 antamassaan tuomiossa AL.K. v. Kreikka.[38] Kyseisessä asiassa valittaja väitti, että Helleenien tasavalta ei ollut taannut hänelle ihmisarvon turvaavia vastaanotto-olosuhteita ja oli estänyt häntä parantamasta elinolosuhteitaan erityisesti kieltäytymällä myöntämästä hänelle työlupaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi tuomiossaan, että työmarkkinoille pääsyä koskevan oikeuden loukkaaminen, kun otetaan huomioon hallinnolliset esteet mutta myös talouskriisiin liittyvät käytännölliset esteet, saattoi yhdessä sen kanssa, että majoitusta vastaanottoyksikössä ei ollut, merkitä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen[39] 3 artiklassa tarkoitettua halventavaa kohtelua.

89. Edellä esitetyn perusteella mikään ei oikeuta sitä, että hakijalta, josta on tehty siirtopäätös, evättäisiin pääsy työmarkkinoille niin kauan kuin hänen sallitaan jäädä vastaanottavan jäsenvaltion alueelle.

90. Toiseksi yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, johon direktiivi 2013/33 ja asetus N:o 604/2013 kuuluvat, perustuu SEUT 67 artiklan 2 kohdan ja 80 artiklan mukaisesti yhteiseen politiikkaan, jonka on oltava oikeudenmukainen kolmansien maiden kansalaisia kohtaan.[40] Lukuun ottamatta haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevia säännöksiä unionin lainsäätäjä ilmaisee direktiivissä 2013/33 hyvin selvästi pyrkimyksensä taata yhdenvertainen kohtelu kaikille hakijoille yhtenäistämällä ja yhdenmukaistamalla heidän asemansa ja siihen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Se sisällyttää siten vastaanottovaatimusten piiriin toissijaista suojelua hakevat henkilöt, joita aikaisemmat direktiivin 2003/9 säännökset eivät koskeneet.[41]

36 Ks. tuomio Cimade ja GISTI (45 kohta).

37 Ks. kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 4.5.2016 annetussa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (COM(2016) 270 final) esitettyjen arviointien tulokset, joissa Euroopan komissio korostaa, että vuonna 2014 vain neljännes kaikista hyväksytyistä takaisinotto- ja vastaanottopyynnöistä tosiasiassa johti siirtoon (s. 11).

38 CE:ECHR:2014:1211JUD006354211, 56–60 kohta.

39 Allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950.

40 SEUT 67 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kehittää turvapaikka-asioita koskevan yhteisen politiikan, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen. SEUT 80 artiklassa määrätään, että unionin turvapaikkapolitiikassa noudatetaan jäsenvaltioiden yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatetta.

41 Ks. direktiivin 2013/33 johdanto-osan 13 perustelukappale.

91. Unionin lainsäätäjä muistuttaa direktiivin 2013/33 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa Tukholman ohjelman tavoitteista, joiden mukaan hakijoille olisi tarjottava vastaanotto-olosuhteiden osalta samantasoinen kohtelu riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa he tekevät hakemuksensa. Tavoitteena on siten varmistaa heille tasavertaiset elinolosuhteet kaikissa jäsenvaltioissa, kuten direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleessa korostetaan, ja vähentää vastaanotto-olosuhteiden välisten eroavuuksien osaltaan aiheuttamaa ”myöhempää liikkumista” jäsenvaltiosta toiseen, kuten direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleessa todetaan.

92. Direktiivin 2013/33 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale on myös hyvin selventävä, koska siinä vahvistetaan, että hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi koko unionin alueella tätä direktiiviä on sovellettava kaikentyyppisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusmenettelyjen kaikissa vaiheissa kaikissa sijaintipaikoissa ja yksiköissä, jotka vastaanottavat hakijoita, ja niin kauan kuin hakijoiden sallitaan oleskella jäsenvaltioiden alueella tässä ominaisuudessa.

93. Kun otetaan huomioon tämä tavoite ja sanamuodot, joilla se on ilmaistu, ei ole epäilystäkään siitä, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut ottaa käyttöön maantieteellisesti vaihtelevien oikeuksien järjestelmää eikä etenkään erilaista kohtelua vastaanottoasioissa sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, joiden hakemuksen vastaanottava jäsenvaltio käsittelee, ja niiden kansalaisten, joiden hakemuksen käsittelee asetuksen N:o 604/2013 mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi nimetty jäsenvaltio, välillä. Hakijan, jonka sallitaan jäädä vastaanottavan jäsenvaltion alueelle, tarpeet ovat samat riippumatta siitä, odottaako hän lopullista päätöstä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksestaan vai tosiasiallista siirtoaan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Tässä yhteydessä ei olisi tavoiteltavaa eikä edes kohtuullista evätä jälkimmäiseltä mahdollisuutta työskennellä laillisesti ja huolehtia itse omista tarpeistaan, varsinkin kun hänen oleskelunsa vastaanottavan jäsenvaltion alueella voi olla pidempi kuin ensiksi mainitun henkilön oleskelun kesto. On nimittäin otettava huomioon asetuksen N:o 604/2013 21–25 ja 29 artiklassa säädetyt vastaanottamis- tai takaisinottamismenettelyä sekä siirtomenettelyä koskevat määräajat sekä usein toistuva tilanne, jossa siirtoa ei toteuteta säädetyissä määräajoissa. Muistutan, että tässä tapauksessa vastuussa oleva jäsenvaltio vapautuu velvoitteestaan ja vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä siirtyy pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle, joka on siis vastaanottava jäsenvaltio.[42]

94. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, joka johtaa siihen, että hakijalta evätään pääsy työmarkkinoille sillä perusteella, että toimivaltainen kansallinen viranomainen on tehnyt päätöksen hänen siirtämisestään jäsenvaltioon, jonka se on todennut olevan vastuussa asetuksen N:o 604/2013 26 artiklan mukaisesti.

95. Tällaisen päätöksen tekeminen ei saa johtaa siihen, että kolmannen maan kansalaiselta tai kansalaisuudettomalta henkilöltä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottavassa jäsenvaltiossa, viedään hakijan asema tai siihen liittyviä oikeuksia.

C Hakijasta johtuvaa viivettä koskevan edellytyksen ulottuvuus

96. High Courtin asiassa C-322/19 esittämissä neljännessä ja viidennessä kysymyksessä ja International Protection Appeals Tribunalin asiassa C-385/19 esittämässä toisessa kysymyksessä unionin tuomioistuinta pyydetään lähinnä täsmentämään sellaisen käyttäytymisen luonnetta, joka voi merkitä direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua hakijasta johtuvaa viivettä.

42 Ks. tältä osin asetuksen N:o 604/2013 29 artiklan 2 kohta.

97. High Court tiedustelee unionin tuomioistuimelta erityisesti, onko tämän säännöksen nojalla mahdollista katsoa hakijan olevan vastuussa viivästyksestä, joka johtuu ensinnäkin siitä, ettei hän ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan ensimmäisessä maahantulo- tai oleskelujäsenvaltiossa – jolloin hänen hakemuksensa käsittely edellyttää vastaanottamis- tai takaisinottamismenettelyä ja tarvittaessa siirtoa kyseiseen valtioon –, ja toiseksi siitä, että hän on hakenut tuomioistuimessa muutosta häntä koskevaan siirtopäätökseen.

98. Tällä kysymyksellä unionin tuomioistuinta pyydetään määrittämään yhden direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa asetetun hakijan työmarkkinoille pääsyä koskevan edellytyksen ulottuvuus. Muistutan, että tämän säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijalla on tämä pääsy viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen tekopäivästä, jos ”toimivaltainen viranomainen ei ole tehnyt ensimmäistä päätöstä eikä viive johdu hakijasta”.

99. Huomautan, että direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdan sanamuodossa ei täsmennetä olosuhteita, joissa voitaisiin katsoa, että ensimmäisen asteen päätöksen tekoa koskeva viive johtuisi hakijasta. Lisäksi näiden olosuhteiden luonnetta ei voida myöskään määrittää sen systematiikan, johon tämä säännös kuuluu, ja kyseisen direktiivin tarkoituksen tarkastelun perusteella. Kyseisen direktiivin tarkoituksena ei ole sen otsikon tai johdanto-osan eikä sen sisällön tai tarkoituksen perusteella vahvistaa ensimmäisen asteen päätöksen tekemiseen sovellettavia menettelysääntöjä eikä asettaa sen yhteydessä hakijalle kuuluvia velvollisuuksia.

100. Näin ollen on viitattava direktiivissä 2013/32 säädettyihin menettelysääntöihin ja niillä tavoiteltuun päämäärään.

101. Direktiivin 2013/32 II luvussa, jonka otsikko on ”Perusperiaatteet ja takeet”, ja sen III luvussa, jonka otsikko on ”Ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt”, määritellään hakijan oikeudet ja velvollisuudet menettelyssä, jossa tehdään ensimmäisen asteen päätös. Kyseisen direktiivin 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan c alakohtaan sisältyy siten nimenomainen viittaus niihin olosuhteisiin, joissa kansallinen viranomainen voi katsoa hakijan syyksi viivästyksen, joka koskee ensimmäisen asteen päätöksen tekoa. Tässä säännöksessä nimittäin säädetään, että jäsenvaltiot voivat jatkaa ensimmäisen asteen päätöksen tekemiselle säädettyä kuuden kuukauden määräaikaa yhdeksällä kuukaudella, jos ”viivästys johtuu selvästi siitä, *ettei hakija ole täyttänyt* [mainitun direktiivin] *13 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan*”.[43]

102. Direktiivin 2013/32 13 artiklan otsikko on ”Hakijoiden velvoitteet”. Sen 1 kohdasta ilmenee, että hakijalla on velvollisuus tehdä toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kanssa yhteistyötä henkilöllisyytensä ja muiden direktiivin 2011/95 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen seikkojen eli ikänsä, taustansa, myös asiaankuuluvien omaisten taustan, henkilöllisyytensä, kansalaisuutensa tai kansalaisuuksiensa, aikaisemman tai aikaisempien asuinmaidensa ja -paikkojensa, aikaisempien turvapaikkahakemuksien, matkareittinsä, matkustusasiakirjojensa sekä kansainvälisen suojelun hakemisen syiden toteamiseksi. Nämä ovat olennaisia ja tarpeellisia seikkoja tosiseikkojen ja olosuhteiden arvioinnissa, joka toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on suoritettava kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemiseksi. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällainen yhteistyövelvollisuus edellyttää hakijalta vaadittujen selvitysten ja tarvittaessa pyydettyjen selitysten ja tietojen toimittamista mahdollisuuksien mukaan.[44]

43 Kursivointi tässä.

44 Ks. tuomio 14.9.2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, 38 kohta).

103. Direktiivin 2013/32 13 artiklassa unionin lainsäätäjä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden täsmentää tätä yhteistyötä asettamalla hakijoille muita velvoitteita ”siltä osin kuin [ne] ovat hakemusten käsittelyn kannalta tarpeen.[45] Unionin lainsäätäjän mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti velvoittaa hakijan ilmoittautumaan toimivaltaiselle kansalliselle viranomaisille tai tulemaan henkilökohtaisesti paikalle, luovuttamaan hakemuksen tutkinnan kannalta olennaiset asiakirjat, ilmoittamaan osoitteensa ja sen mahdolliset muutokset, tutkia hänet, ottaa hänestä valokuvan tai tallentaa hänen lausuntonsa.[46]

104. Vaikka jäsenvaltioilla on siis harkintavaltaa, on todettava, että hakijalle asetettavien velvollisuuksien on kuuluttava direktiivin 2011/95 4 artiklassa säädettyyn yhteistyöhön. Niiden on myös mahdollistettava sellaisten tietojen arvioiminen ja saaminen, jotka ovat olennaisimpia hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen määrittämiseksi ja kaikkien hakijan luotettavuuden ja hänen hakemuksensa perusteltavuuden arvioimiseksi tarpeellisten tietojen keräämiseksi. Kun kyseessä on pakolaisaseman saamiseksi tehty hakemus, tarkoituksena on direktiivin 2011/95 2 artiklan d alakohdan mukaisesti ja hyvin konkreettisten tietojen perusteella määrittää, onko asianomaisella perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi palattuaan alkuperämaahansa. Kun kyseessä on toissijaista suojelua koskeva hakemus, tarkoituksena on arvioida tämän direktiivin 2 artiklan f alakohdan valossa, onko esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos asianomainen palautetaan alkuperämaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. Mainitun direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan todistustaakka kuuluu hakijalle. Hän on nimittäin velvollinen esittämään mahdollisimman pian kaikki hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat.

105. Näiden seikkojen perusteella katson, että ensimmäisen asteen päätöksen tekemiseen liittyvät hakijan velvollisuudet, joihin unionin lainsäätäjä viittaa direktiivin 2013/32 13 artiklassa ja 31 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan c alakohdassa, on ymmärrettävä siten, että ne rajoittuvat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen ja perusteltavuuden arviointiin.

106. Näin ollen ehdotan, että International Protection Appeals Tribunalin esittämään toiseen kysymykseen vastataan, että direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanon yhteydessä jäsenvaltio voi katsoa ensimmäisen asteen päätöksen tekemistä koskevan viivästyksen hakijan syyksi vain, jos tämä ei ole noudattanut direktiivin 2013/32 13 artiklan mukaisia yhteistyövelvoitteitaan.

107. Seuraavaksi on selvitettävä, voiko jäsenvaltio katsoa, kuten High Court on ennakkoratkaisupyynnössään esittänyt, että tällainen viivästys johtuu ensinnäkin siitä, että hakija ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ensimmäisessä maahantulo- tai oleskelujäsenvaltiossa, ja toiseksi siitä syystä, että hän on hakenut muutosta tuomioistuimessa häntä koskevaan siirtopäätökseen.

108. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän muodostavien säädösten nykytilassa katson, ettei kummankaan näistä seikoista voida katsoa aiheuttaneen direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua hakijasta johtuvaa viivettä, jonka perusteella voitaisiin evätä häneltä pääsy vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille.[47]

45 Kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohta.

46 Ks. kyseisen direktiivin 13 artiklan 2 kohta.

47 Tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 37 mainitun asetusehdotuksen yhteydessä komissio ehdottaa uutta 4 artiklaa, jonka otsikko on ”Hakijan velvollisuudet” ja jonka 1 kohdassa säädettäisiin hakijan velvollisuudesta tehdä hakemus joko ensimmäisen luvattoman maahantulon jäsenvaltiossa tai laillisen oleskelun tapauksessa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän oleskelee (ks. myös tämän uuden velvollisuuden käyttöön ottamiseen liittyvät selitykset ehdotuksen sivulla 16). Tämän velvollisuuden noudattamatta jättäminen johtaisi muutetun asetuksen uuden 5 artiklan 3 kohdan mukaan siihen, että hakijalla ei olisi oikeutta direktiivin 2013/33 15 artiklassa säädettyyn vastaanotto-olosuhteeseen missään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa hänen edellytetään olevan saapuvilla.

109. Mikään näistä seikoista ei nimittäin osoita, että viimeksi mainittu olisi jättänyt noudattamatta hänelle kuuluvia velvoitteita kansainvälistä suojelua saavan henkilön aseman määrittämistä koskevassa menettelyssä.

110. Väitetyt laiminlyönnit, joihin High Court viittaa, kuuluvat todellisuudessa asetuksella N:o 604/2013 vahvistettuun vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyyn. Tässä asetuksessa ei kuitenkaan edellytetä, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö tekisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa ensimmäisessä maahantulo- tai oleskelujäsenvaltiossa tai että hän luopuu hakemasta muutosta tuomioistuimessa menettelyn nopeuden takaamiseksi.

111. High Courtin ehdottama tulkinta on siis ristiriidassa asetuksen N:o 604/2013 sanamuodon, systematiikan ja tarkoituksen kanssa.

112. Kuten olen jo todennut, missään tämän asetuksen säännöksessä ei ensinnäkään aseteta kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle velvollisuutta tehdä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan ensimmäisessä maahantulo- tai oleskelujäsenvaltiossa. Komissio tosin ehdottaa[48] tällaisen velvollisuuden käyttöönottoa Dublin-järjestelmän uudelleenlaadinnan yhteydessä hakijoiden myöhemmän liikkumisen torjumiseksi, mutta tätä vuonna 2016 tehtyä ehdotusta ei ole vielä hyväksytty. Unionin oikeuden nykytilassa, ja kuten unionin tuomioistuin korosti 7.6.2016 antamassaan tuomiossa Ghezelbash,[49] asetuksella N:o 604/2013 vahvistetaan siis joukko toimenpiteitä hakijoiden ottamiseksi mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyyn. Kyseisen asetuksen 4 ja 5 artiklassa edellytetään, että heti kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty ensimmäisen kerran jäsenvaltiossa, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset yhtäältä ilmoittavat hakijalle kirjallisesti kielellä, jota hän ymmärtää, mainitulla asetuksella vahvistetut menettelyt ja erityisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet ja sen järjestyksen, jossa niitä on sovellettava, ja toisaalta järjestävät henkilökohtaisen puhuttelun.[50] Kuten järjestys, jossa vastuuta koskevat määrittämisperusteet on asetuksen N:o 604/2013 III luvussa säädetty, osoittaa, ensimmäinen maahantulo- tai oleskelujäsenvaltio ei välttämättä ole vastuussa oleva jäsenvaltio, jos osoitetaan esimerkiksi, että hakijan perheenjäsenet ovat asettautuneet toiseen jäsenvaltioon, tai jos se ei olisi asianomaisen alaikäisen edun mukaista.[51]

113. Näin ollen asetuksen N:o 604/2013 ”säännönmukainen ja asianmukainen soveltaminen”, johon High Court viittaa ennakkoratkaisupyynnössään, ei edellytä, että kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa ensimmäisessä jäsenvaltiossa, jonka alueelle hän on tullut kolmannesta maasta tai jonka alueella hän on oleskellut.

114. Näin ollen vastaanottava jäsenvaltio ei voi katsoa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelystä aiheutunutta viivästystä hakijan syyksi ja evätä häneltä direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua työmarkkinoille pääsyä.

48 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 37.

49 C-63/15, EU:C:2016:409, 46–48 kohta.

50 Asetuksen N:o 604/2013 4 artiklan otsikko on ”Tiedonsaantioikeus”. Sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Heti kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty jäsenvaltiossa 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava hakijalle tämän asetuksen soveltamisesta ja erityisesti seuraavista seikoista: a) tämän asetuksen tavoitteista ja siitä, mitä seuraa toisen hakemuksen tekemisestä toisessa jäsenvaltiossa – –; b) hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteista, näiden perusteiden etusijajärjestyksestä menettelyn eri vaiheissa ja niiden kestosta – –; c) jäljempänä 5 artiklassa tarkoitetusta henkilökohtaisesta puhuttelusta ja mahdollisuudesta antaa tietoja jäsenvaltioissa oleskelevista perheenjäsenistä, sukulaisista tai muista omaisista – –; d) mahdollisuudesta hakea siirtopäätökseen muutosta – –”. Asetuksen N:o 604/2013 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Henkilökohtainen puhuttelu”, säädetään seuraavaa: ”1. Jotta voidaan helpottaa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä, määrittämisestä vastaavan jäsenvaltion on suoritettava hakijan henkilökohtainen puhuttelu. Puhuttelu auttaa myös asianmukaisesti ymmärtämään 4 artiklan mukaisesti hakijalle annetut tiedot. – – 3. Henkilökohtainen puhuttelu on suoritettava kohtuullisessa ajassa ja joka tapauksessa ennen kuin 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehdään päätös hakijan siirtämisestä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. – –”

51 Asetuksen N:o 604/2013 7 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan jäsenvaltion, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätettiin, on nimittäin sovellettava niitä siinä järjestyksessä kuin ne on esitetty kyseisessä luvussa, sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla hakijan jättäessä ensimmäisen kerran hakemuksensa jossakin jäsenvaltiossa.

115. Toiseksi sama päätelmä on tehtävä High Courtin ehdottamasta tulkinnasta, jonka mukaan jäsenvaltio voisi katsoa hakijan syyksi viivästyksen, joka on aiheutunut siitä, että hakija on hakenut muutosta häntä koskevaan siirtopäätökseen.

116. Unionin tuomioistuin on jo käsitellyt monesta näkökulmasta asetuksen N:o 604/2013 mukaisen muutoksenhakuoikeuden ulottuvuutta 7.6.2016 antamassaan tuomiossa Ghezelbash [52] sekä 25.10.2017 antamassaan tuomiossa Shiri [53], 31.5.2018 antamassaan tuomiossa Hassan [54] ja 2.4.2019 antamassaan tuomiossa H. ja R. [55], joihin viittaan. Tässä ratkaisuehdotuksessa on mielestäni riittävää muistuttaa, että unionin lainsäätäjä on liittänyt asetuksen N:o 604/2013 antamiseen toimenpiteitä, joilla pyritään vahvistamaan hakijalle Dublin-järjestelmän puitteissa tarjottavia menettelyllisiä takeita [56] ja erityisesti hänelle perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan kuuluvaa oikeussuojaa. [57]

117. Muistutan, että tämän määräyksen nojalla jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. [58] Jäsenvaltioilla on näin ollen velvollisuus säätää tarvittavista oikeussuojakeinoista tämän saavuttamiseksi ja kunnioittaa sellaisten henkilöiden puolustautumisoikeuksia, joiden etuihin heille osoitetut päätökset vaikuttavat tuntuvasti. [59] Näin on siirtopäätöksen tapauksessa.

118. Oikeudesta hakea tuomioistuimessa muutosta tällaiseen päätökseen säädetään ensinnäkin asetuksen N:o 604/2013 4 artiklan 1 kohdan d alakohdassa. [60] Tämän jälkeen se vahvistetaan kyseisen asetuksen 27 artiklan 1 kohdassa. Lopuksi unionin lainsäätäjä on täsmentänyt sen ulottuvuutta mainitun asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa ja unionin tuomioistuin tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteissä 52–59 mainitussa oikeuskäytännössä.

119. Unionin tuomioistuin muistuttaa tältä osin, että ”unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut asettaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn nopeutta koskevaa vaatimusta hakijoiden oikeussuojan edelle”. [61] Se on katsonut, että asetuksessa N:o 604/2013 nimenomaisesti säädetyt säännökset rajoittavat vaaraa siitä, että tuomioistuinvalvonta viivästyttää hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyn päättämistä kohtuuttomasti. [62]

120. Näin ollen vaikuttaa ilmeiseltä, että jäsenvaltio, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty, ei saisi taivutella hakijaa luopumaan käyttämästä hänelle sekä perusoikeuskirjassa että tässä asetuksessa nimenomaisesti tunnustettua oikeutta muutoksenhakuun siten, että se katsoo tuomioistuinmenettelystä johtuvan viivästyksen hänen syykseen ja epää häneltä direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohdassa säädetyn vastaanottoa koskevan vaatimuksen.

52 C-63/15, EU:C:2016:409, 30 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

53 C-201/16, EU:C:2017:805, 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

54 C-647/16, EU:C:2018:368, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

55 C-582/17 ja C-583/17, EU:C:2019:280, 38–42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

56 Ks. tästä tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 57 kohta). Ks. vastaavasti myös kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (KOM(2008) 820 lopullinen), erityisesti perustelujen 3 osan 3 kohta, jonka otsikko on ”Dublin-menettelyn piiriin kuuluvien henkilöiden oikeusturvatakeet” (s. 8), ja 6 kohta, jonka otsikko on ”Erityiset paineet tai riittämätön suojelun taso” (erityisesti s. 12).

57 Ks. tästä tuomio 31.5.2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, 57 ja 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Ks. tuomio 19.3.2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 127 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, 29, 30 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 50.

61 Ks. tästä tuomio 31.5.2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Ks. tästä tuomio 7.6.2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, 58 kohta).

121. Tällaisella toiminnalla jätettäisiin huomiotta paitsi hakijan oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan myös hakijan oikeus hänen ihmisarvoaan ja perusoikeuksiaan kunnioittavaan vastaanottoon, kuten olen edellä esittänyt.

122. Kolmanneksi ja viimeiseksi haluan korostaa, että jos jäsenvaltio katsoo, että hakijat käyttävät muutoksenhakuoikeuttaan vilpillisesti tai kohtuuttomasti viivyttääkseen heihin kohdistuvaa siirtomenettelyä, tämä ei oikeuta hyväksymään toimenpidettä, jolla pyritään yleisesti katsomaan kaikkien hakijoiden syyksi ensimmäisen asteen päätöksen tekemisen viivästyminen.

123. Muistutan, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että koska unionin säännöstössä ei ole tästä nimenomaista säännöstä, se, että jäsenvaltioon kohdistuu suuri määrä tapauksia, joissa kolmansien valtioiden kansalaiset syyllistyvät oikeuksien väärinkäyttöön tai petoksiin, ei voi oikeuttaa toimenpidettä, joka perustuu yleisestäviin näkökohtiin ja jossa ei erikseen arvioida asianomaisen henkilön omaa käyttäytymistä. Unionin tuomioistuin on katsonut, että sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, joilla on tarkoitus yleisesti estää laajasti esiintyviä oikeuksien väärinkäyttötapauksia tai petostapauksia, tarkoittaisi nimittäin sitä, että pelkkä tiettyyn henkilöryhmään kuuluminen antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden kieltäytyä unionin oikeudessa nimenomaisesti annetun oikeuden tunnustamisesta. [63]

124. Unionin tuomioistuin katsoo näin ollen, että kansallisen tuomioistuimen on osoitettava oikeuden väärinkäyttö toteamalla kaksi seikkaa. Ensimmäinen seikka edellyttää sellaisen objektiivisten olosuhteiden kokonaisuuden osoittamista, josta ilmenee, että vaikka unionin säännöstössä vahvistettuja edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, säännöstöllä tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettu. Toinen seikka merkitsee puolestaan sen osoittamista, että asianomainen henkilö tahtoo saada unionin säännöstöstä johtuvan edun toteuttamalla keinotekoisesti edellytykset tämän edun saamiseksi. [64]

125. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio voi katsoa ensimmäisen asteen päätöksen tekemistä koskevan viivästyksen hakijan syyksi vain, jos tämä ei ole noudattanut direktiivin 2013/32 13 artiklan mukaisia yhteistyövelvoitteitaan.

126. Näin ollen jäsenvaltio ei voi katsoa hakijan syyksi viivästystä, joka johtuu hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelystä, sillä perusteella, ettei tämä ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan ensimmäisessä maahantulojäsenvaltiossa tai, jos oleskelu on laillista, oleskelujäsenvaltiossa, eikä sillä perusteella, että hän on hakenut tuomioistuimessa muutosta hänestä asetuksen N:o 604/2013 26 artiklan nojalla tehtyyn siirtopäätökseen.

V Ratkaisuehdotus

127. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa High Courtin asiassa International Protection Appeals Tribunal ym. (C-322/19) esittämään toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ja International Protection Appeals Tribunalin asiassa Minister for Justice and Equality (C-385/19) esittämään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

1) Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, joka johtaa siihen, että kansainvälistä suojelua hakevalta henkilöltä evätään pääsy työmarkkinoille sillä perusteella, että toimivaltainen kansallinen viranomainen on tehnyt hänestä kolmannen maan

63 Ks. tästä tuomio 18.12.2014, McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:2450, 55 ja 56 kohta).

64 Ks. tuomio 14.12.2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, 52–54 kohta) ja tuomio 18.12.2014, McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:2450, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 26 artiklan mukaisen siirtopäätöksen.

2) Tällaisen päätöksen tekeminen ei saa johtaa siihen, että kolmannen maan kansalaiselta tai kansalaisuudettomalta henkilöltä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottavassa jäsenvaltiossa, viedään kansainvälistä suojelua hakevan henkilön asema tai siihen liittyviä oikeuksia.

128. Lisäksi ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa High Courtin asiassa International Protection Appeals Tribunal ym. (C-322/19) esittämiin neljänteen ja viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen ja International Protection Appeals Tribunalin asiassa Minister for Justice and Equality (C-385/19) esittämään toiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

1) Direktiivin 2013/33 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio voi katsoa ensimmäisen asteen päätöksen tekemistä koskevan viivästyksen kansainvälisen suojelun hakijan syyksi vain, jos tämä ei ole noudattanut kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 13 artiklan mukaisia yhteistyövelvoitteitaan.

2) Näin ollen jäsenvaltio ei voi katsoa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön syyksi viivästystä, joka johtuu hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelystä, sillä perusteella, ettei tämä ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan ensimmäisessä maahantulojäsenvaltiossa tai, jos oleskelu on laillista, oleskelujäsenvaltiossa, eikä sillä perusteella, että hän on hakenut tuomioistuimessa muutosta hänestä asetuksen N:o 604/2013 26 artiklan nojalla tehtyyn siirtopäätökseen.