

Asia C-719/19**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

30.9.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Raad van State (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

25.9.2019

Valittaja:

FS

Vastapuoli:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Pääasian menettelyn kohde

Pääasian menettelyssä ulkomaalainen, joka on unionin kansalainen, on väittämänsä mukaan vapaaehtoisesti noudattanut Alankomaiden tekemää direktiivin 2004/38/EY 15 artiklassa tarkoitettua karkottamispäätöstä. Poistuttuaan ensin Alankomaista hän tuli sinne uudelleen, ja kun hänet oli otettu kiinni rangaistavasta teosta epäiltynä, hänet otettiin hallinnolliseen säilöön. Ulkomaalaisen mukaan tämä oli virheellistä, koska hänellä oli mainitun direktiivin 6 artiklan mukaan jälleen oikeus oleskella Alankomaissa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kuitenkin ulkomaalaisen nostaman kanteen perusteettomana. Ulkomaalainen valitti tästä ratkaisusta ennakkoratkaisua pyytävään tuomioistuimeen.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Tässä SEUT 267 artiklan nojalla tehdyssä ennakkoratkaisupyynnössä on kyse siitä, kuinka kauan direktiivin 2004/38/EY 15 artiklan mukaisen karkottamispäätöksen oikeusvaikutukset jatkuvat sen jälkeen, kun ulkomaalainen

on vapaaehtoisesti poistunut vastaanottavasta jäsenvaltiosta tai hänet on karkotettu sieltä, ja kuinka kauan ulkomaalaisen on pitänyt oleskella tosiasiallisesti Alankomaiden ulkopuolella, ennen kuin hän saa palata sinne kyseisen direktiivin 5 ja 6 artiklan perusteella (oikeus maahantuloon ja oikeus oleskella enintään kolme kuukautta).

Ennakkoratkaisukysymykset

Ensimmäinen kysymys:

Onko Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 2004 L 158) 15 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että tämän säännöksen perusteella tehty päätös, joka koskee unionin kansalaisen karkottamista vastaanottavan jäsenvaltion alueelta, katsotaan täytäntöön pannuksi eikä sillä ole enää oikeusvaikutuksia, kun kyseinen unionin kansalainen on todistettavasti poistunut vastaanottavan jäsenvaltion alueelta kyseisessä päätöksessä vapaaehtoiselle poistumiselle asetetun määräajan kuluessa?

Toinen kysymys:

Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi, onko kyseisellä unionin kansalaisella siinä tapauksessa, että hän välittömästi palaa vastaanottavaan jäsenvaltioon, direktiivin 2004/38/EY 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeus enintään kolmen kuukauden oleskeluun vai voiko vastaanottava jäsenvaltio tehdä uuden karkottamispäätöksen estääkseen unionin kansalaista saapumasta toistuvasti lyhyeksi ajaksi vastaanottavaan jäsenvaltioon?

Kolmas kysymys:

Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, onko kyseisen unionin kansalaisen siinä tapauksessa oleskeltava tietty määräaika vastaanottavan jäsenvaltion alueen ulkopuolella ja kuinka pitkä tämä määräaika on?

Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta annettu direktiivi 2004/38/EY: 1 artiklan a alakohta, 2 artiklan 1 kohta, 3 artiklan 1 kohta, 5 artiklan 1 ja 4 kohta, 6 artiklan 1 kohta, 7 artiklan

1 kohdan a ja b alakohta sekä c alakohdan ensimmäinen ja toinen luettelukohta, 14 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 4 kohdan a ja b alakohta, 15 artikla

Unionin tuomioistuimen tuomio 12.3.2014, O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135) ja tuomio 10.9.2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693).

Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu

Vuoden 2000 ulkomaalaislaki (Vreemdelingenwet 2000, jäljempänä Vw 2000): 1 §:n [e kohdan] 1 alakohta, 8 §:n e kohta, 50 §:n 1 ja 3 momentti, 59 §:n 1 momentin a kohta, 61 §:n 1 momentti, 62 §:n 1 momentti, 63 §:n 1 momentti, 72 §:n 3 momentti, 106 §:n 1 ja 2 momentti sekä 112 §

Vuoden 2000 ulkomaalaisasetus (Vreemdelingenbesluit 2000): 8.7, 8.8, 8.11, 8.12, ja 8.16 §

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Ulkomaalainen FS on ollut 9.11.2017 lähtien kirjoilla Alankomaissa. Oleskellessaan Alankomaissa hän on joutunut eri rangaistavien tekojen yhteydessä säännöllisesti tekemisiin poliisin kanssa. Lisäksi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri, jäljempänä valtiosihteeri) totesi 1.6.2018 tekemässään päätöksessä, että FS ei enää täytä yli kolmen kuukauden laillista oleskelua koskevia direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan vaatimuksia.
- 2 Ulkomaalaisen oikaisuvaatimuksen johdosta 25.9.2018 tekemässään päätöksessä valtiosihteeri pysytti 1.6.2018 tehdyn päätöksen, asetti vapaaehtoiselle poistumiselle neljän viikon määräajan ja määräsi, että ulkomaalainen voidaan karkottaa, jos hän ei noudata kyseistä määräaika.
- 3 FS on osoittanut poistuneensa Alankomaista joka tapauksessa ennen 23.10.2018 tai kyseisenä päivänä, koska hänet otettiin tuona päivänä Saksassa kiinni myymälävarkaudesta epäiltynä.
- 4 Hän ilmoitti myös tulleen 21.11.2018 Alankomaihin, koska hänet oli haastettu saapumaan oikeuteen 23.11.2018. Hänet otettiin Alankomaissa 22.11.2018 kiinni rangaistavasta teosta epäiltynä, ja 23.11.2018 valtiosihteeri määräsi hänet otettavaksi hallinnolliseen säilöön. Kyseinen Vw 2000:n 59 §:n 1 momentin a kohtaan perustuva säilöönotto koskee Alankomaissa laittomasti oleskelevia ulkomaalaisia, ja sen tavoitteena on näiden ulkomaalaisten karkottaminen heidän lähtömaahansa, FS:n tapauksessa Puolaan.
- 5 Valtiosihteeri katsoi säilöönoton olevan tarpeen, koska oli olemassa riski, että FS jättäytyisi valvonnan ulkopuolella ja välttelisi taikka vaikeuttaisi lähdön tai maastapoistamisen valmisteluja.

- 6 FS nosti hallinnollisesta säilöönnotosta kanteen, mutta rechtbank Den Haagin (Haagin alioikeus) Groningenin istuntopaikka hylkäsi sen 7.12.2018 perusteettomana.
- 7 Rechtbankin mukaan valtiosihteeri oli aiheellisesti perustanut 23.11.2018 tehdyn päätöksensä siihen, että FS oli aiemmin saanut päätöksen, josta ilmeni, että hänen piti poistua Alankomaista, ja että hän ei ollut oma-aloitteisesti tehnyt niin päätöksessä asetetussa määräajassa. Asiassa ei ollut ilmennyt, että FS olisi poistunut Alankomaista, mikä oikeutti edellä 5 kohdassa tarkoitetun riskiepäilyn. Kyseisessä ratkaisussa hylättiin myös vahingonkorvausvaatimus. FS valitti rechtbankin ratkaisusta.
- 8 FS valitti 18.12.2018 hänen suunnitellusta karkottamisestaan Puolaan ja vaati rechtbank Den Haagin turvaamistoimista päättävää tuomaria kieltämään karkottamisen. Tämä vaatimus hyväksyttiin.
- 9 Koska kyseisessä ratkaisussa kiellettiin karkottaminen Puolaan, valtiosihteeri kumosi ulkomaalaisen säilöönnoton 20.12.2018. FS on sen jälkeen otettu kiinni vielä kaksi kertaa.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 10 FS väittää rechtbankin perustelleen 7.12.2018 antamansa tuomion virheellisesti, koska hän on osoittanut poistuneensa Alankomaista valtiosihteerin vapaaehtoiselle poistumiselle asettaman neljän viikon määräajan kuluessa. Tästä seuraa, että hänen ottamisensa säilöön oli perusteetonta, koska hänellä oli direktiivin 2004/38/EY 6 artiklan mukaan oikeus oleskella Alankomaissa.
- 11 Valtiosihteerin mukaan ulkomaalainen on tosiaan osoittanut poistuneensa Alankomaista 25.9.2018 tehdyssä päätöksessä asetetun määräajan kuluessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hänen lähtiessään Saksaan päätöksen oikeusvaikutukset, mukaan lukien ulkomaalaisella oleva poistumisvelvollisuus, olisivat rauenneet. Näin on vasta siinä tapauksessa, että FS on unionin tuomioistuimen 12.3.2014 antaman tuomion O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135, 53 ja 56 kohta) mukaisesti ja direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten nojalla ja niitä noudattaen asettautunut Saksaan ja siten tosiasiallisesti oleskellut siellä, nimittäin oleskellut siellä yli kolme kuukautta. Näin ei tässä tapauksessa ole. Valtiosihteeri katsoo, että väärinkäyttö on estettävissä vain tuomion O. & B. analogisella soveltamisella. Muussa tapauksessa ulkomaalainen voi mitätöidä 25.9.2018 tehdyn päätöksen oikeusvaikutukset jo oleskelemalla Saksassa yhden päivän ja palata sitten laillisesti Alankomaihin ja oleskella siellä.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 12 Vakiintuneen kansallisen oikeuskäytännön perusteella on mahdollista tutkia, oliko FS:llä hänen säilöön ottamisensa ajankohtana unionin oikeuteen suoraan perustuva deklaratorinen oleskeluoikeus, jolloin hänen säilöön ottamisensa olisi ollut laitonta ja hänellä olisi oikeus vahingonkorvaukseen.
- 13 Mainittu 25.9.2018 tehty päätös on direktiivin 2004/38/EY 15 artiklassa tarkoitettu päätös (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 10.9.2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, 70–74 kohta), ja se on tehty muista kuin yleisestä järjestyksestä, yleisestä turvallisuudesta tai kansanterveydestä johtuvista syistä. Päätöksessä asetetaan maastapoistumisvelvollisuus sillä uhalla, että FS voidaan karkottaa maasta, jos hän poistumiselle asetetun määräajan päättyessä ei ole poistunut maasta.
- 14 Direktiivin 2004/38/EY 15 artiklassa ei täsmennetä, katsotaanko karkottamispäätös täytäntöön pannuksi unionin kansalaisen vapaaehtoisen poistumisen tai hänen karkotuksensa ajankohtana ja onko sillä silloin enää mitään oikeusvaikutuksia. Kysymys on siitä, jatkuvatko päätöksen oikeusvaikutukset tietyn ajan, kuten valtiosihteeri väittää.
- 15 Vastauksella tähän kysymykseen on merkitystä määritettäessä, milloin FS voi maasta poistumisen tai karkotuksen jälkeen palata vastaanottavaan jäsenvaltioon. Tässä tilanteessa on kaksi skenaariota, nimittäin skenaario, jonka mukaan päätös katsotaan täytäntöön pannuksi, kun ulkomaalainen poistuu vapaaehtoisesti tai hänet karkotetaan maasta, minkä jälkeen päätöksellä ei ole enää oikeusvaikutuksia, ja skenaario, jonka mukaan päätöksellä on edelleen oikeusvaikutuksia vapaaehtoisen poistumisen tai karkotuksen jälkeen.
- 16 **Ensimmäisessä** skenaariossa, jossa FS:n toteen näyttämä vapaaehtoinen poistuminen vastaanottavasta jäsenvaltiosta katsotaan päätöksen täytäntöönpanoksi, jonka jälkeen päätöksellä ei ole enää oikeusvaikutuksia, FS voi poistuttuaan vastaanottavan jäsenvaltion alueelta palata sinne samana päivänä ja jäädä oleskelemaan siellä.
- 17 Tässä skenaariossa direktiivin 2004/38/EY 15 artiklassa tarkoitettu karkottamispäätös ei nimittäin vaikuta kyseisen direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuun ulkomaalaisen oikeuteen tulla (uudelleen) kyseisen vastaanottavan jäsenvaltion alueelle. Koska 5 artiklassa tarkoitettua oikeutta ei voida erottaa 6 artiklassa tarkoitettua oikeudesta oleskella jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan, vastaanottavan jäsenvaltion tekemä karkottamispäätös ei myöskään vaikuta tähän jälkimmäiseen oikeuteen.
- 18 FS on osoittanut, että hän oleskeli 23.10.2018 eli poistumiselleen asetetun määräajan kuluessa Saksassa, minkä vuoksi hänellä oli tämän skenaarion mukaan kyseisenä päivänä tai sen jälkeen direktiivin 2004/38/EY 5 artiklan nojalla oikeus palata Alankomaihin. Maahantulon jälkeen hänen oleskelunsa oli direktiivin

2004/38/EY 6 artiklan nojalla jälleen laillista, joten hänen ottamisensa säilöön 23.11.2018 oli perustetonta.

- 19 **Toisessa** skenaariossa direktiivin 2004/38/EY 15 artiklassa tarkoitettu karkottamispäätös säilyttää vapaaehtoisen poistumisen tai karkotuksen jälkeen oikeusvaikutuksensa, kunnes ulkomaalainen on oleskellut pysyvästi oman jäsenvaltionsa tai muun jäsenvaltion alueella kuin vastaanottavan jäsenvaltion, joka on tehnyt kyseisen päätöksen. Sovellettaessa analogisesti tuomiota O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135) pysyvä oleskelu tarkoittaa joka tapauksessa yli kolmen kuukauden oleskelua.
- 20 Karkottamispäätös vaikuttaa direktiivin 2004/38/EY 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiin. Vapaaehtoista poistumista tai karkottamista seuraavan vähintään kolmen kuukauden pituisen ajanjakson aikana näihin oikeuksiin ei voida vedota karkottamispäätöksen tehnyttä vastaanottavaa jäsenvaltiota vastaan.
- 21 Sovellettaessa tuomiota O. & B. (C-456/12, EU:C:2014:135) analogisesti tässä skenaariossa FS olisi saanut palata Alankomaihin vasta 23.1.2019 jälkeen eikä hänen oleskelunsa Alankomaissa 23.11.2018 ollut siten laillista. Hänen ottamisensa säilöön oli siinä tapauksessa perusteltua.
- 22 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan ei ole selvää vastausta kysymykseen siitä, milloin direktiivin 2004/38/EY 15 artiklassa tarkoitettu karkottamispäätös katsotaan täytäntöön pannuksi ja sen oikeusvaikutukset lakkaavat. Vastausta ei voida johtaa suoraan kyseisen direktiivin 15 artiklasta tai direktiivin järjestelmästä.
- 23 Yhtäältä voidaan väittää, että direktiivin 2004/38/EY 15 artiklan 3 kohdasta seuraa, että jäsenvaltio ei voi karkottamispäätöksellä pakottaa unionin kansalaista oleskelemaan hänen poistumisensa tai karkottamisensa jälkeen yli kolmea kuukautta kyseisen jäsenvaltion alueen ulkopuolella. Jos näin ei olisi, karkottamispäätös merkitsisi käytännössä kieltoa saapua kyseisen päätöksen tehneen jäsenvaltion alueelle. Tämä on direktiivin 2004/38/EY 15 artiklan 3 kohdan vastaista (ks. myös tuomio Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, 88 kohta).
- 24 Toisaalta voidaan väittää, että karkotuksen tarkoituksena on yleensä varmistaa, että karkotettava henkilö oleskelee pysyvästi karkottamispäätöksen tehneen jäsenvaltion alueen ulkopuolella. Tätä tavoitetta ei saavuteta, jos unionin kansalainen voi direktiivin 2004/38/EY 5 artiklan perusteella palata samana päivänä, jona hän on poistunut tai hänet on karkotettu jäsenvaltion alueelta, palata tälle alueelle ja kyseisen direktiivin 6 artiklan nojalla jäädä oleskelemaan siellä. Tällöin herää kysymys siitä, mitä hyötyä direktiivin 2004/38/EY 15 artiklassa tarkoitettusta karkottamispäätöksestä on.