

Asia C-673/19**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

11.9.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Raad van State (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

4.9.2019

Valittajat:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Vastapuolet:

● Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Pääasian kohde

Valitukset, joilla haetaan muutosta kolmeen rechtbank Den Haagin (Haagin alioikeus) tuomioon ja jotka koskevat kysymystä siitä, onko kolme ulkomaalaista otettu säilöön laillisesti vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 59 §:n 2 momentin nojalla sellaisiin toisiin EU:n jäsenvaltioihin siirtymisen varmistamista varten, joissa heillä on kansainvälistä suojelua saavan asema.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY sovellettavuus, jos tavoitteena on paluu toiseen jäsenvaltioon kolmanteen maahan poistamisen sijaan. Jos kyseistä direktiiviä on sovellettava, sen 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen

kansallisten säännösten soveltamisen edellytysten tulkitseminen. SEUT 267 artikla.

Ennakkoratkaisukysymys

Ovatko jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) ja erityisesti sen 3, 4, 6 ja 15 artikla esteenä sille, että toisessa EU:n jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua saava ulkomaalainen otetaan kansallisen lainsäädännön nojalla säilöön, kun otetaan huomioon se seikka, että kyseinen säilöön ottaminen tehdään kyseiseen toiseen jäsenvaltioon poistamista varten, ja tästä syystä oli ensin vaadittu siirtymistä kyseisen jäsenvaltion alueelle, mutta ei oltu sen jälkeen tehty palauttamispäätöstä?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (jäljempänä palauttamisdirektiivi) johdanto-osan toinen ja viides perustelukappale sekä 1, 2, 3, 4, 5, 6 ja 15 artikla

Palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitettua yhteisestä ”palauttamiskäsikirjasta” 16.11.2017 annettu komission suositus (EU) 2017/2338 (EUVL 2017, L 339, s. 83)

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Vuoden 2000 ulkomaalaislain 59, 62a, 63 ja 106 §

Ulkomaalaisista vuonna 2000 annetun yleiskirjeen (Vreemdelingendecirculaire 2000) A3/2 kohta

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Ulkomaalaiset M, A ja T ovat kolmannen maan kansalaisia, ja heistä kukin on jättänyt Alankomaissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri, jäljempänä Staatssecretaris) on todennut 28.2.2018, 9.10.2018 ja 13.6.2018 tekemillään päätöksillä kunkin hakemuksen osalta, etteivät ne täyttäneet tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska asianomaisilla ulkomaalaisilla oli jo voimassa oleva pakolaisasema toisessa EU:n jäsenvaltiossa. Staatssecretaris on päätöksissä vuoden 2000 ulkomaalaislain 62a §:n 3 momentin

(jolla palauttamisdirektiivin 6 artiklan 2 kohta on saatettu osaksi Alankomaiden lainsäädäntöä) nojalla vaatinut asianomaisia ulkomaalaisia siirtymään välittömästi sen jäsenvaltion alueelle, missä he saavat kansainvälistä suojelua, ja ilmoittanut samassa yhteydessä, että jos he eivät noudata vaatimusta, heidät voidaan poistaa maasta. Ulkomaalaiset eivät ole noudattaneet tätä vaatimusta. Staatssecretaris on seuraavaksi tehnyt 28.9.2018, 22.11.2018 ja 25.10.2018 vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 2 momentin nojalla päätöksen kunkin ulkomaalaisen osalta näiden ottamisesta säilöön, jotta voidaan varmistaa heidän siirtymisensä asianomaisiin jäsenvaltioihin.

- 2 Kukin ulkomaalainen nosti päätöksestä kanteen rechtbank Den Haagissa. He ovat siellä käydyssä oikeudenkäynnissä muun muassa väittäneet, että säilöönottotoimenpide on lainvastainen, koska palauttamispäätöstä ei ole tehty.
- 3 Rechtbank Den Haag on M:n ja A:n asioissa katsonut, että Staatssecretaris on laillisesti määrännyt heidät otettavaksi säilöön vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 2 momentin nojalla tekemättä ensin palauttamispäätöstä. Rechtbank Den Haagin mukaan palauttamispäätöstä ei edellytetä vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 2 momentin perusteella tehtävää säilöönottoa varten. Heidän nostamansa kanteet todettiin siten perusteettomiksi.
- 4 Sen sijaan T:n asiassa rechtbank Den Haag piti muun muassa epäselvänä sitä, muodostaako vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 § perusteen kolmansien maiden kansalaisten ottamiselle säilöön sen varmistamista varten, että he siirtyvät toiseen jäsenvaltioon. Tämä olisi mahdollista vain, jos palauttamisen käsitteelle annettaisiin vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 2 momentissa eri merkitys kuin muualla 59 §:ssä. Rechtbank Den Haagin mukaan ei ole käynyt ilmi, että lainsäätäjällä olisi ollut tällainen tavoite vielä sen jälkeen, kun palauttamisdirektiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:llä. Näin ollen vuoden 2000 ulkomaalaislaissa esiintyvää palauttamisen käsitettä on tulkittava suppeasti siten, että se on yhtäpitävä palauttamisdirektiivissä esiintyvän samaisen käsitteen määritelmän kanssa. Staatssecretaris ei ole myöskään esittänyt joitakin asiakirjoja ajoissa eikä täydellisinä rechtbank Den Haagille. Ulkomaalainen T:n säilöönotto on siten ollut määräämisestään lähtien lainvastainen.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 5 M ja A väittävät muutoksenhaussa Raad van Statessa (ylin hallintotuomioistuin), että rechtbank Den Haag on virheellisesti katsonut, ettei palauttamispäätös ole tarpeen. Koska ulkomaalaiset eivät ole noudattaneet vaatimusta siirtyä toisten jäsenvaltioiden alueelle, heidän mukaansa Staatssecretaris oli velvollinen tekemään palauttamispäätöksen vuoden 2000 ulkomaalaislain 62a §:n 3 momentin mukaisesti. Säilöönottotoimenpide on lainvastainen palauttamispäätöksen puuttumisen takia.

- 6 Staatssecretaris väittää, että vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 2 momentti on säädetty ennen kuin palauttamisdirektiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja että kyseinen pykälä on säilöönottoa koskevasta toimivallasta säädetty kansallisen oikeuden säännös. Siltä osin kuin laissa ei yksinomaan anneta säännöksiä, joilla saatetaan palauttamisdirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä, tai säädetä järjestelystä sellaisia tilanteita varten, joissa direktiiviä ei sovelleta, on palauttamisen käsitettä tulkittava sille tavallisessa kielenkäytössä tulevan merkityksen mukaisesti. Staatssecretarisin mukaan vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 2 momenttia ei ole aiheellista tulkita suppeasti, sillä palauttamisen käsitteellä on siinä sama merkitys kuin palauttamisdirektiivissä esiintyvällä palauttamisen käsitteellä. Staatssecretaris katsoo, että tämän pykälän nojalla Alankomaissa laittomasti oleskelevat kolmannen maan kansalaiset voidaan siten ottaa säilöön sen varmistamiseksi, että he siirtyvät siihen jäsenvaltioon, jossa heillä on voimassa oleva pakolaisasema tai toissijaista suojelua saavan asema.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöön perusteista

- 7 Vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:ssä säädetään eri perusteista säilöönottoa varten. Palauttamisdirektiivin 15 artikla on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä kyseisen pykälän 1 momentilla. Kyseisessä momentissa säädetään siten sellaisten kolmansien maiden kansalaisten säilöönoton perusteesta, joita vastaan on vireillä direktiivissä tarkoitettu palauttamismenettely, jonka tarkoituksena on valmistella heidän palauttamistaan ja/tai panna maasta poistaminen täytäntöön. Palauttamispäätös on palauttamismenettelyn osa niin, että tällä perusteella tehtävä säilöönotto edellyttää palauttamispäätöstä. Vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 2 momentti sisältää säilöönoton perusteen, joka ei perustu palauttamisdirektiiviin vaan on luonteeltaan täydentävä. Kyseisen momentin mukaan säilöönottoa koskeva vaatimus katsotaan yleiseen järjestykseen liittyvän edun mukaiseksi, jos palauttamista varten on olemassa tarvittavat asiakirjat tai ne ovat saatavilla lyhyen ajan kuluessa.
- 8 Staatssecretaris on suullisessa käsittelyssä selvittänyt, että hän käyttää vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 2 momentissa säädettyä perustetta nykyään vain sellaisten Alankomaissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten säilöönottoa varten, joilla on kansainvälistä suojelua saavan henkilön asema toisessa jäsenvaltiossa, jotta voidaan varmistaa näiden henkilöiden siirtyminen kyseiseen jäsenvaltioon. Lisäksi Staatssecretaris selvensi, että säilöönotto tehdään vain, jos ulkomaalainen ei noudata vaatimusta siirtyä välittömästi asianomaiseen jäsenvaltioon. Vaikka Staatssecretarisin täytyy vuoden 2000 ulkomaalaislain 62a §:n 3 momentin mukaan tehdä palauttamispäätös, jos siirtymistä koskevaa vaatimusta ei noudateta, käytännössä näin ei tapahdu kansainvälistä suojelua saavien ulkomaalaisten tapauksissa. Staatssecretarisin mukaan palauttamiskiellon periaate on näissä tapauksissa esteenä palauttamispäätöksen tekemiselle.
- 9 Palauttamisdirektiivissä ei rajoiteta oikeutta kansallisiin järjestelyihin sellaisten tilanteiden varalta, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

Palauttamisdirektiivin tarkoituksena ei nimittäin ole yhdenmukaistaa kokonaisuudessaan kansallisia sääntöjä ulkomaalaisten oleskelusta, vaan se koskee ainoastaan palauttamispäätöksiä ja tällaisten päätösten täytäntöönpanoa (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 6.12.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 28 ja 29 kohta). Tästä syystä Raad van Staten mukaan ei ole aihetta rajoittaa vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 2 momentissa esiintyvän palauttamisen käsitteen tulkintaa määritelmään, joka sille on annettu palauttamisdirektiivissä.

- 10 Jotta voidaan arvioida, onko Staatssecretarisin ilman palauttamispäätöstä määräämä ulkomaalaisten säilöönotto lainmukainen, on selvítettävä, onko palauttamisdirektiiviä sovellettava ja, jos on, onko jäsenvaltioilla direktiivin puitteissa mahdollisuus ottaa säilöön ulkomaalaisia sen varmistamista varten, että nämä siirtyvät toiseen jäsenvaltioon.

Palauttamisdirektiivin soveltamisala

- 11 Palauttamisdirektiivin 1 artiklan ja 2 artiklan 1 kohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen. Koska näissä käsiteltävissä asioissa tavoitteena on palauttaminen toiseen jäsenvaltioon eikä poistaminen kolmanteen maahan, esillä on kysymys siitä, missä laajuudessa palauttamisdirektiivissä säädettyjä vaatimuksia ja menettelyjä on sovellettava asianomaisessa tilanteessa. Palauttamisdirektiivin johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan direktiivissä olisi vahvistettava säännöt, joita sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä jäsenvaltioon saapumisen taikka jäsenvaltiossa oleskelun tai asumisen edellytyksiä. Edelleen poistaminen toiseen jäsenvaltioon ei kuulu palauttamisdirektiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädetyn palauttamisen määritelmän piiriin. Jo tästä syystä palauttamisdirektiivin 15 artiklassa säädetty säilöönoton peruste ei sovellu. Kun johdanto-osan viidettä perustelukappaletta luetaan yhdessä palauttamisdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ja 1 artiklan kanssa, yksi mahdollinen päätelmä on, ettei kyseisessä direktiivissä vahvisteta vaatimuksia ja menettelyjä, joita Alankomaiden on tässä tapauksessa sovellettava silloin, kun ulkomaalaiset palaavat pakotettuna siihen jäsenvaltioon, jossa heillä on kansainvälistä suojelua saavan asema. Siinä tapauksessa kyseisten ulkomaalaisten säilöönottoon sovelletaan kaikilta osin kansallisia oikeussääntöjä.
- 12 Toisaalta palauttamisdirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös, jos laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen ei noudata vaatimusta siirtyä välittömästi siihen jäsenvaltioon, jossa hänellä on voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa. Tämän sääntelyn perustana on ilmeisesti ollut ajatus siitä, että kolmannen maan kansalainen yleensä noudattaa vaatimusta siirtyä välittömästi toiseen jäsenvaltioon, koska muuten hänellä olisi riski siitä, että hänet karkotetaan alkuperämaahan.

- 13 Tätä sääntelyä ei kuitenkaan voida soveltaa automaattisesti sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joille on myönnetty toisessa jäsenvaltiossa pakolaisasema tai toissijaista suojelua saavan asema. Alkuperämaahan karkottaminen ei ole siinä tapauksessa mahdollista palauttamiskiellon periaatteen takia. Kyseistä periaatetta on noudatettava muun muassa palauttamisdirektiivin 1 ja 5 artiklan mukaan direktiivin täytäntöönpanossa.
- 14 Käsiteltävissä asioissa tilanne on siis sellainen, että ulkomaalaisille myönnetty pakolaisasema sulkee pois mahdollisuuden palauttaa heidät alkuperämaahan. Mahdollisuus palauttaa heidät kauttakulkumaahan on myös poissuljettu. Ulkomaalaiset eivät ole myöskään ilmoittaneet haluavansa palata vapaaehtoisesti toiseen kolmanteen maahan. Edellä esitetty huomioon ottaen sellaisen palauttamispäätöksen tekeminen, jossa määrätään tai vahvistetaan paluovelvoite alkuperämaahan palauttamisen tavoitetta varten, ei ole käsiteltävissä asioissa siten mahdollista. Esillä on näin ollen kysymys siitä, onko palauttamisdirektiivin mukaan sallittua, että jäsenvaltiot eivät tällaisissa tapauksissa tee palauttamispäätöstä ja ottavat ulkomaalaiset ilman palauttamispäätöstä säilöön sitä varten, että heidät palautetaan siihen jäsenvaltioon, jossa heillä on voimassa oleva pakolaisasema.

Suotuisammat säännökset

- 15 Palauttamiskäsikirjan 5.3 ja 5.4 kohdan mukaan palauttamisdirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaista yleistä järjestelyä sovelletaan, kun kolmannen maan kansalainen kieltäytyy palaamasta vapaaehtoisesti jäsenvaltioon, joka on myöntänyt hänelle kansainvälistä suojelua saavan aseman. Kun paluu tai poistaminen kolmanteen maahan ei ole mahdollista ja kolmannen maan kansalaisen poistamista toiseen jäsenvaltioon voidaan pitää suotuisampana toimenpiteenä, henkilö voidaan poistaa siihen jäsenvaltioon, jossa hänellä on lupa oleskella laillisesti. Palauttamiskäsikirjan mukaan jäsenvaltioon, joka on myöntänyt luvan, on tässä tapauksessa suostuttava ottamaan kolmannen maan kansalainen takaisin ja poistamista koskeviin menettelyihin sovelletaan kansallista lainsäädäntöä.
- 16 Palauttamiskäsikirjan 2.3 kohdan mukaan suotuisamman käsitettä on palauttamisdirektiivin 4 artiklan 3 kohdassa tulkittava ”suotuisammaksi palautettavalle henkilölle” eikä suotuisammaksi jäsenvaltiolle. Tämä aiheuttaa ongelmia käsiteltävissä asioissa, koska ulkomaalaiset eivät ole noudattaneet vaatimusta siirtyä siihen jäsenvaltioon, jossa heillä on kansainvälistä suojelua saavan asema. He valitsevat ilmeisesti laittoman oleskelun Alankomaissa ennemmin kuin laillisen oleskelun toisessa jäsenvaltiossa. Raad van State pohtii, mitkä tekijät on otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko kyseessä suotuisampi säännös. Tässä yhteydessä on selvää, ettei poistamista alkuperämaahan oteta arvioinnissa huomioon, koska se olisi palauttamiskiellon periaatteen vastaista.
- 17 Mahdollisia suotuisampia kansallisia säännöksiä koskevan edellytyksen lisäksi palauttamisdirektiivin 4 artiklan 3 kohdassa edellytetään, etteivät kyseiset säännöt

ole palauttamisdirektiivin vastaisia. Esillä on siten kysymys siitä, onko kansallisen oikeuden säännös, jossa sallitaan säilöönotto toiseen jäsenvaltioon paluun varmistamista varten, yhteensopiva palauttamisdirektiivin kanssa. Tämä ei selviä palauttamisdirektiivistä eikä palauttamiskäsikirjasta.

- 18 Jos säilöönottoa toiseen jäsenvaltioon palauttamista varten ei pidetä suotuisampana tai se ei ole palauttamisdirektiivin kanssa yhteensopiva toimenpide, jolloin palauttamisdirektiivi on siis säilöönoton esteenä, on huomattavasti vaikeampaa pakottaa laittomasti oleskelevia kolmannen maan kansalaisia, jotka saavat kansainvälistä suojelua toisessa jäsenvaltiossa, siirtymään kyseiseen jäsenvaltioon. Siinä tapauksessa ainoa jäljelle jäävä vaihtoehto on toistuvasti vaatia asianomaista ulkomaalaista palaamaan kyseiseen toiseen jäsenvaltioon. Näin tehokkaan maastapoistamispolitiikan toteuttaminen (palauttamisdirektiivin johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukainen tavoite) EU:ssa muodostuu mahdottomaksi asianomaisten ulkomaalaisten kaltaisissa tapauksissa.
- 19 Raad van State katsoo, että mahdollisia lopputulemia on kaksi. Ensinnäkin palauttamisdirektiiviä voidaan tulkita siten, että kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen toisiin jäsenvaltioihin, joissa heillä on kansainvälistä suojelua saavan asema, jää palauttamisdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Siinä tapauksessa sovelletaan yksinomaan kansallisia oikeussääntöjä. Toiseksi voidaan katsoa, että palauttamisdirektiiviä sovelletaan sittenkin tällaisessa tilanteessa. Kansallisia oikeussääntöjä voidaan soveltaa myös näissä tapauksissa, mutta vain, jos ne ovat suotuisampia ulkomaalaiselle ja jos niiden soveltaminen ei ole palauttamisdirektiivin vastaista.