

Asia C-193/19

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

27.2.2019

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Förvaltningsrätten i Malmö (Ruotsi)

Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemispäivä:

15.2.2019

Valittaja:

A

Vastapuoli:

Migrationsverket

[– –]

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö

[– –]

Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolenin (Malmön hallinto-oikeus, maahanmuuttotuomioistuin) kuudes jaosto on [– –] päättänyt [– –] esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntön.

[– –]

Johdanto

- 1 Kun oleskelulupa myönnetään muiden kuin suojelun tarpeen ja yksilöllisten humanitaaristen syiden perusteella, lähtökohtana Ruotsin oikeudessa on, että hakijan henkilöllisyys on selvitetty. Selvittämistä koskeva näyttövaatimus vastaa tässä yhteydessä vahvistettua henkilöllisyyttä. Käytännössä vaaditaan voimassa olevan passin esittämistä sen ajanjakson osalta, jolle lupaa haetaan. Ruotsin

ulkomaalaislaissa (utlänningslagen) ei säädetä erikseen henkilöllisyydestä, mutta laissa on vaatimus, jonka mukaan henkilöllä on oltava hallussaan passi.

- 2 Poikkeuksia on myönnetty perheenyhdistämistapauksissa kyseessä olevien henkilöiden tullessa sellaisesta maasta, jossa hyväksyttäviä henkilöllisyyssiakirjoja ei voida esittää, eli käytännössä Somaliasta.
- 3 Migrationsöverdomstolen (ylempi maahanmuuttotuomioistuin) on aiemmin todennut, että kun määräaikainen oleskelulupa myönnetään sen perusteella, että henkilöllä on siteet Ruotsiin, esimerkiksi avioliiton, työn tai opiskelun vuoksi – joista kyseessä olevassa kansallisessa tapauksessa on kyse avioliitosta –, edellytetään, että henkilöllisyys on selvitetty, jotta Ruotsi voi täyttää Schengenin yleissopimuksen mukaiset sitoumuksensa ja osallistua Schengen-yhteistyöhön, joka käsittää myös niin kutsutun rajasäännöstön (MIG 2011:11).
- 4 Ruotsi otti vuonna 2016 käyttöön määräaikaisen lain, jossa rajoitetaan mahdollisuuksia myöntää oleskelulupa maahan (lagen 2016:752 om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, laki 2016:752 tilapäisistä rajoituksista mahdollisuuteen saada oleskelulupa Ruotsissa).
- 5 [alkup. s. 2] Kyseiseen lakiin on sittemmin lisätty säännös (16 f §), jonka mukaan henkilölle, joka aikoo opiskella lukiossa Ruotsissa, voidaan myöntää määräaikainen oleskelulupa. Vaatimuksiin kuuluu muun muassa se, että henkilön turvapaikkahakemus on hylätty lainvoimaisella päätöksellä, johon on liitetty karkotuspäätös. Kyseisessä säännöksessä on myös nimenomainen poikkeus edellä mainitusta yleisesti sovellettavasta vaatimuksesta, joka koskee henkilöllisyyden vahvistamista; tässä tapauksessahan on kyse luvasta, joka koskee määräaikaisia opintoja. Lisäksi hakemukset on jätettävä Ruotsissa. Muussa tapauksessa tällaista lupaa on haettava ja se on hyväksyttävä ennen Ruotsiin saapumista.
- 6 Säännöksessä säädetään seuraavaa: Oleskelulupa voidaan myös myöntää, vaikka ulkomaalaisen henkilöllisyys on epäselvä tai ulkomaalainen ei pysty osoittamaan, että ilmoitettu henkilöllisyys on todennäköinen.
- 7 Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Tukholman hallinto-oikeus, maahanmuuttotuomioistuin) on [– –] todennut, että Ruotsia sitovat unionin oikeuden säännökset (Schengenin rajasäännöstö ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta sellaisten henkilöiden liikkumisen osalta, joilla on pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, 25.3.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 265/2010) ovat esteenä edellä kuvailun lievemman näyttövaatimuksen soveltamiselle henkilöllisyyteen ja sen sijaan on sovellettava henkilöllisyyden vahvistamista koskevaa normaalia käytäntöä.
- 8 Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (Tukholman kamarioikeus, ylempi maahanmuuttotuomioistuin) on sittemmin [– –] vahvistanut, että edellä mainitussa oikeustapauksessa MIG 2011:11 mainitut periaatteet koskevat Ruotsin ulkopuolella (ja luonnollisesti myös Schengen-alueen ulkopuolella) jätettyjä

hakemuksia, ja se muutti migrationsdomstolenin ratkaisua siten, että edellä kuvailtu alempi näyttövaatimus hyväksyttiin.

- 9 Näin ollen on epäselvää, kumpaa henkilöllisyyden vahvistamista koskevaa vaatimusta on edellä mainittujen unionin oikeuden määräysten ja säännösten (3 ja 7 kohta) mukaan sovellettava Ruotsissa jätettyihin hakemuksiin, jotka on tehty muulla kuin suojeluperusteella ja yksilöllisellä humanitaarisella perusteella.

Perustelut pyynnön esittämiselle unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkinnasta käsiteltävässä asiassa

Unionin oikeuden säännökset ja määräykset

- 10 Schengenin rajasäännösten johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan rajavalvonta on niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, mutta se on myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisäraja- ja rajavalvonnan. Rajavalvonnan olisi autettava torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat.
- 11 Säännösten 5 artiklan 1 kohdasta ilmenee muun muassa, että kolmannen maan kansalaisella on oltava hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja, joka antaa haltijalleen oikeuden rajanylitykseen, eikä häntä saa olla määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS). Kyseisestä artiklasta ilmenee myös, että jäsenvaltio voi sallia kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä kyseisiä edellytyksiä, maahantulon jäsenvaltion alueelle humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella.
- 12 Säännösten 7 artiklan 3 kohdan mukaan kolmansien maiden kansalaisille tehdään perusteellinen tarkastus heidän saapuessaan maahan ja poistuessaan maasta sekä tarkistetaan yksityiskohtaisesti, että kolmannen maan kansalaisella on rajan ylittämiseen oikeuttava asiakirja, jonka voimassaolo ei ole päättynyt, ja että asiakirjaan on tarvittaessa liitetty vaadittu viisumi tai oleskelulupa.
- 13 [alkup. s. 3] Säännösten 13 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa, että pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia maahantuloedellytyksiä. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten.
- 14 Palauttamisdirektiivin (jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY) 6 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi milloin tahansa päättää myöntää alueellaan laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle erillisen oleskeluluvan tai muun luvan, joka oikeuttaa oleskeluun, yksilöllisten

ihimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella. Tällöin palauttamispäätöstä ei tehdä. Jos palauttamispäätös on jo tehty, se perutaan tai sitä lykätään oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan voimassaoloajaksi.

- 15 Schengenin yleissopimuksen 25 artiklan 1 kohdassa määrätään, että kun jäsenvaltio aikoo myöntää oleskeluluvan, se tekee järjestelmällisesti haun Schengenin tietojärjestelmästä. Kun jäsenvaltio aikoo myöntää oleskeluluvan ulkomaalaiselle, joka on määrätty maahantulokieltoon, sen on ensin neuvoteltava määräyksen antaneen jäsenvaltion kanssa ja otettava huomioon sen edut; oleskelulupa voidaan myöntää ainoastaan painavista syistä, erityisesti humanitaarisista syistä tai kansainvälisten velvoitteiden takia.

Pääasiassa sovellettavat kansalliset säännökset

- 16 Ruotsin ulkomaalaislain (utlänningslagen 2005:716) 5 luvun 3 §:n 1 momentin 1 kohta ja 8 § sekä 5 luvun 16 §:n 1 ja 2 momentti, jotka koskevat oikeutta oleskelulupaan. Ulkomaalaislain (2005:716) 2 luvun 1 § ja ulkomaalaisasetuksen (2006:97) 2 luvun 1 §, jotka koskevat vaatimusta, jonka mukaan henkilöllä on oltava hallussaan voimassa oleva passi. Ulkomaalaislaissa (2005:716) ei ole säännöksiä, joissa vaaditaan henkilöllisyyden vahvistamista. Edellä mainitussa määräaikaissa laissa on kuitenkin henkilöllisyyttä koskeva säännös.

Selvennyksen pyytäminen unionin tuomioistuimelta

- 17 Käsiteltävässä asiassa Gambian kansalaiselle A, joka on syntynyt 11.11.1981, on myönnetty määräaikainen oleskelulupa hänen vaimoonsa (Ruotsin kansalainen) liittyvän siteen perusteella.
- 18 Kyseinen hakemus on jätetty ja hyväksytty ennen Ruotsiin saapumista. Hakijan henkilöllisyys voidaan katsoa tuolloin vahvistetuksi ja hän on esittänyt kotimaansa passin, jonka on myös katsottava täyttäneen passille asetetut vaatimukset tässä yhteydessä.
- 19 Kyseinen mies hakee nyt jatkolupaa samalla perusteella (mies oleskelee Ruotsissa). Jatkolupahakemuksen yhteydessä ilmenivät seuraavat asian kannalta olennaiset tiedot. Norjan poliisi ilmoitti, että mies on ollut säilössä Norjassa. Toimitettujen tietojen mukaan kyseinen henkilö on myös esiintynyt usealla eri nimellä Norjassa. Siellä hänet tunnettiin yhtäältä nimellä B, joka on syntynyt 18.8.1975 ja on Gambian kansalainen (väärennetyn passin mukaan), ja toisaalta nimellä C, joka on syntynyt 12.12.1982 (passiton turvapaikanhakija). Norjassa toimitetun kotietsinnän yhteydessä löytyi toinenkin passi (passin numero PC239064), jossa oli seuraavat henkilötiedot: D, syntynyt 8.8.1980, myös Gambian kansalainen. Lisäksi Ruotsissa on aiemmin rekisteröity oleskelulupahakemus nimellä D, joka on syntynyt 8.8.1980 ja on Gambian kansalainen (passin numero PC239064). Hakemus on tehty Dakarissa. Kyseinen hakemus hylättiin sillä perusteella, että kyseessä oli lumeavioliitto.

- 20 [alkup. s. 4] Voidaan vielä todeta, että Norja on karkottanut D:n eliniäksi ja rekisteröinyt hänet Schengenin tietojärjestelmään tällä nimellä, syntymäajalla 8.8.1980 ja Gambian kansalaisena. Lopuksi on todettava, että Norjassa nimellä D tunnettu mies on tuomittu huumausaineen (kokaiini) hallussapidosta ja myynnistä vankeuteen 120 päiväksi.
- 21 Migrationsverket (maahanmuuttovirasto) hylkäsi nyt kyseessä olevan hakemuksen olennaisilta osin sen perusteella, ettei hänen henkilöllisyyttään ole vahvistettu.
- 22 Edellä esitetyn perusteella migrationsdomstolen katsoo, että on syytä pyytää unionin tuomioistuimelta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö sen tulkitsemisesta, vaaditaanko unionin oikeudessa henkilöllisyyden vahvistamista Ruotsissa jätettyjen sellaisten hakemusten hyväksymisen osalta, jotka on tehty muulla kuin suojeluperusteella tai humanitaarisella perusteella.

[alkup. s. 5] **Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetyt kysymykset**

1. Ovatko Schengenin yleissopimuksen määräykset, erityisesti järjestelmällisiä hakuja Schengenin tietojärjestelmässä koskevat määräykset, ja Schengenin rajasäännöstö, erityisesti siinä asetettu vaatimus voimassa olevan passin hallussapidosta, esteenä oleskeluluvan myöntämiselle Ruotsissa jätettyjen sellaisten hakemusten osalta, jotka on tehty muulla kuin suojeluperusteella tai humanitaarisella perusteella, kun henkilöllisyys on selvittämättä?
2. Mikäli vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, voidaanko henkilöllisyyden vahvistamista koskevia poikkeuksia säännellä kansallisella lainsäädännöllä tai kansallisessa oikeuskäytännössä?
3. Mikäli vastaus toiseen kysymykseen on kieltävä, mitkä poikkeukset ovat unionin oikeuden mukaisia, jos mitkään?

Malmö 15.2.2019.

[--]

[alkup. s. 6] **Pääasian asianosaiset** [--].

Valittaja:

A

[--]

Vastapuoli

[--]

Ruotsi

[–]

TYÖASIAKIRJA