

Asia C-39/21 PPU**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

26.1.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagin alioikeus, 's-Hertogenboschin istuntopaikka, Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

26.1.2021

Valittaja:

X

Vastapuoli:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri)

Pääasian menettelyn kohde

Pääasian menettely koskee valitusta, jonka ulkomaalainen X on tehnyt häneen kohdistuvan hallinnollisen säilöönoton jatkamisesta.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee tällä SEUT 267 artiklaan perustuvalla ennakkoratkaisupyynnöllä Euroopan unionin tuomioistuimelta (jäljempänä unionin tuomioistuin), onko kansallinen tuomioistuin unionin oikeuden nojalla velvollinen tutkimaan viran puolesta kaikkien hallinnollisen säilöönoton edellytysten lainmukaisuuden. Tämä kysymys on esitetty jo Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staten (Alankomaiden ylimmän hallintotuomioistuimen hallintolainkäyttöjaosto, jäljempänä jaosto) 23.12.2020 tekemässä ennakkoratkaisupyynnössä (asia C-704/20). Rechtbank katsoo, ettei ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeva jaoston päätös ole kuitenkaan täysin

kattava. Rechtbankin mukaan on ennen kaikkea selvítettävä, onko Alankomaiden soveltama hallinnollista säilöönottoa koskeva menettely, jossa säilöönoton lainmukaisuutta ei saada tutkia viran puolesta, ylipäätään Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino.

Ennakkoratkaisukysymykset

I Kun otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 6 artiklan ja 53 artiklan kanssa ja tarkasteltuna palauttamisdirektiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan, vastaanottodirektiivin 9 artiklan 3 kohdan ja Dublin-asetuksen 28 artiklan 4 kohdan taustaa vasten, voivatko jäsenvaltiot toteuttaa lainsäädännössään viranomaisten määräämän hallinnollisen säilöönoton riittävää tuomioistuinmenettelyä siten, että tuomioistuinta kielletään tutkimasta ja arvioimasta viran puolesta säilöönoton lainmukaisuuden kaikkia osatekijöitä ja siinä tapauksessa, että säilöönotto todetaan viran puolesta oikeudenvastaiseksi, lopettamasta kyseinen oikeudenvastainen säilöönotto välittömästi ja määräämästä ulkomaalainen välittömästi vapautettavaksi? Jos Euroopan unionin tuomioistuin katsoo, että tällainen kansallinen lainsäädäntö on unionin oikeuden vastainen, merkitseekö tämä myös sitä, että jos ulkomaalainen vaatii tuomioistuimessa, että hänet vapautetaan, kyseisen tuomioistuimen on aina viran puolesta tutkittava ja arvioitava aktiivisesti ja perusteellisesti kaikki säilöönoton lainmukaisuuden kannalta merkitykselliset tosiseikat ja tekijät?

II Kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä palauttamisdirektiivin 3 artiklan 9 kohdan, vastaanottodirektiivin 21 artiklan ja Dublin-asetuksen 6 artiklan kanssa, onko ensimmäiseen kysymykseen vastattava toisin, jos viranomaisten säilöön ottama ulkomaalainen on alaikäinen?

III Seuraako oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 47 artiklassa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 6 artiklan ja 53 artiklan kanssa ja tarkasteltuna palauttamisdirektiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan, vastaanottodirektiivin 9 artiklan 3 kohdan ja Dublin-asetuksen 28 artiklan 4 kohdan taustaa vasten, että ulkomaalaisen hakiessa säilöönoton lopettamista ja hänen vapauttamistaan kaikkien oikeusasteiden tuomioistuinten on liitettävä jokaiseen tätä hakemusta koskevaan päätökseensä kestävä aineelliset perustelut, kun kyseinen oikeussuojakeino on muilta osin toteutettu siten kuin tässä jäsenvaltiossa? Jos unionin tuomioistuin pitää sellaista kansallista oikeuskäytäntöä, jossa toisen ja samalla ylimmän oikeusasteen tuomioistuin voi tyytyä ratkaisemaan asian ilman mitään aineellisia perusteluja, unionin oikeuden vastaisena, kun otetaan huomioon tapa, jolla kyseinen oikeussuojakeino on jäsenvaltiossa muilta osin toteutettu, merkitseekö tämä sitä, että tällaista toimivaltaa, joka on annettu turvapaikka-asioista ja tavanomaisista ulkomaalaisasioista toisena ja samalla ylimpänä oikeusasteena päättävälle

tuomioistuimelle, on myös pidettävä unionin oikeuden vastaisena, kun otetaan huomioon ulkomaalaisen haavoittuva asema, ulkomaalaisasioita koskeviin menettelyihin liittyvä huomattava intressi ja se seikka, että näissä menettelyissä sovelletaan kaikista muista hallinnollisista menettelyistä poiketen oikeussuojan osalta samoja ulkomaalaisen kannalta vähäisiä menettelytakeita kuin säilöönottomenettelyssä? Kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohta, onko näihin kysymyksiin vastattava toisin, jos henkilö, joka riitauttaa tuomioistuimessa viranomaisten antaman ulkomaalaisoikeutta koskevan päätöksen, on alaikäinen?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6, 24, 47, 52 ja 53 artikla

Direktiivin 2008/115 (palauttamisdirektiivi) 3, 5 ja 15 artikla

Direktiivin 2013/33 (vastaanottodirektiivi) 2, 9 ja 21 artikla

Asetuksen N:o 604/2013 (Dublin-asetus) 6 ja 28 artikla

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 85, 89, 91, 94 ja 96 §

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Valittaja X on Marokon kansalainen. Hänet otettiin hallinnolliseen säilöön odottaessa hänen poistamistaan maasta Marokkoon. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin hylkäsi kyseisestä säilöönotosta tehdyn valituksen 14.12.2020 perusteettomana. Muutoksenhakua kyseisestä päätöksestä ei ole vielä ratkaistu. Valittaja valitti 8.1.2021 myös säilöönoton jatkamisesta.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 2 Valittajan mukaan hänet on vapautettava, koska ei ole odotettavissa, että hänet poistettaisiin maasta kohtuullisen ajan kuluessa. Vastapuoli on tässä yhteydessä esittänyt, että korvaavan matkustusasiakirjan hakemista koskeva menettely on edelleen vireillä ja että Marokon viranomaiset eivät ole ilmoittaneet, ettei matkustusasiakirjaa toimitettaisi.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 3 Alankomaissa jaoston vakiintuneena oikeuskäytäntönä palauttamisdirektiivin (direktiivi 2008/115), vastaanottodirektiivin (direktiivi 2013/33) tai Dublinin asetuksen (EU) N:o 604/2013 (asetus N:o 604/2013) mukaisten, ulkomaalaisten säilöönottoa koskevien menettelyjen yhteydessä oli vielä äskettäin, että tuomioistuin voi arvioida säilöönoton lainmukaisuutta ainoastaan ulkomaalaisen esittämien tosiseikkojen ja olosuhteiden perusteella. Jos tuomioistuin toteaa, että säilöönotto on lainvastainen muista kuin niistä syistä, joihin ulkomaalainen on vedonnut, se ei saa vapauttaa häntä.
- 4 Nyttemmin tämän vakiintuneen oikeuskäytännön oikeellisuudesta on herännyt epäilyä. Jaosto esitti 23.12.2020 unionin tuomioistuimelle kysymyksen siitä, onko ulkomaalaisasioita käsittelevän tuomioistuimen tutkittava viran puolesta säilöönottotoimenpiteen lainmukaisuus (asia C-704/20). Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo välttämättömäksi täydentää tätä kysymystä, koska ei ole selvää, täyttääkö tapa, jolla ulkomaalaisen säilöönottoa koskevaa muutoksenhakumenettelyä Alankomaissa säännellään, perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettujen tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimukset. Tuomioistuin huomauttaa, että jaosto ei viitannut ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessään tähän artiklaan. Jaosto mainitsi ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa ja perusoikeuskirjan 6 artiklassa vahvistetun oikeuden vapauteen ja totesi, että perusoikeuskirjan selitysten mukaan jälkimmäisessä artiklassa taataan myös oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa. Jaoston mukaan Alankomaiden ulkomaalaisasioissa soveltama menettely ja asiaa koskeva jaoston oikeuskäytäntö täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan vaatimukset. Asiassa C-704/20 unionin tuomioistuimelta kysyttiin ainoastaan, annetaanko perusoikeuskirjan 6 artiklalla mahdollisesti enemmän suojaa kuin mitä jaosto päättelee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklasta.
- 5 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan Alankomaiden ulkomaalaisasioissa soveltamassa menettelyssä ei taata tehokasta oikeussuojakeinoa eikä se näin ollen täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen eikä perusoikeuskirjan vaatimuksia. Se ehdottaa siksi, että unionin tuomioistuin vastaa esillä olevissa kahdessa ennakkoratkaisupyynnössä esitettyihin kysymyksiin, että tuomioistuimen on tutkittava viran puolesta hallinnollisen säilöönoton lainmukaisuus. Pelkkä viran puolesta suoritettavaa tutkintaa koskeva toimivalta ei riitä, sillä se aiheuttaisi oikeudellista epävarmuutta. Koska ulkomaalainen ei voi itse valita tuomioistuinta, jossa hänen asiansa käsitellään, hänen oikeussuojansa laajuus riippuisi sattumasta.
- 6 Koska unionin oikeudessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole sääntöjä tavasta, jolla säilöönoton lainmukaisuus on tutkittava, sovelletaan lähtökohtaisesti menettelyllistä itsemääräämisoikeutta. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa omat menettelysääntönsä, kunhan ne noudattavat suhteellisuusperiaatetta ja tehokkuusperiaatetta. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin korostaa kuitenkin,

että perusoikeuksia on aina kunnioitettava, ja pohtii siksi, miten laaja oikeussuoja näillä omilla menettelysäännöillä on annettava. Se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole koskaan nimenomaisesti todennut, että säilöönoton valvonta viran puolesta on pakollista, ei merkitse sitä, että Alankomaissa sovellettava menettely ei voisi olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan vastainen. Ennakkoratkaisua pyytävästä tuomioistuimesta vaikuttaa pikemminkin siltä, että lainvastaisen säilöönoton lopettamisvelvollisuus on niin ilmeinen, että nyt käsiteltävää kysymystä ei ole aikaisemmin tuotu esiin.

- 7 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin kysyy, eikö viranomaisten tehtävänä ole tuomioistuinmenettelyssä aina osoittaa säilöönoton lainmukaisuus. Juuri viranomaiset nimittäin puuttuvat säilöönotolla merkittävästi vapautta koskevaan perusoikeuteen. Jos tämä todistustaakka on viranomaisilla, tuomioistuimen on oltava ulkomaalaisen esiin tuomista seikoista riippumatta viranomaisten esittämien perustelujen nojalla vakuuttunut säilöönoton lainmukaisuudesta. Jos tuomioistuin ei ole siitä vakuuttunut, säilöönotto on lopetettava.
- 8 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa tiettyihin unionin tuomioistuimen tuomioihin. Unionin tuomioistuin totesi 6.11.2012 antamassaan tuomiossa Otis, C-199/11, EU:C:2012:684, että tuomioistuimella ”on oltava toimivalta tutkia kaikki sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan kannalta merkitykselliset tosiseikka- ja oikeuskysymykset, jotta se voi ratkaista – – oikeudenkäyntiasiat perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti” (49 kohta). Vaikka 5.6.2014 annetussa tuomiossa Mahdi C-/14, EU:C:2014:1320, tosiseikat ja oikeudelliset kysymykset eivät ole samat kuin pääasiassa, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin päätelee myös tästä tuomiosta, että tuomioistuimella on aina oltava mahdollisuus, ja sillä on jopa velvollisuus, tutkia perusteellisesti jokaisen yksittäistapauksen tosiseikat ja valvoa täysimääräisesti säilöönoton lainmukaisuutta.
- 9 Lopuksi unionin tuomioistuin katsoi 14.5.2020 antamassaan tuomiossa Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 ja C-925/19, EU:C:2020:367, että tuomioistuimen, joka ei voi johtaa kansallisesta säännöksestä mitään toimivaltaa arvioida säilöönoton laillisuutta, on todettava olevansa tältä osin toimivaltainen perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla. Vaikka tässä asiassa ei sovellettu minkäänlaista tuomioistuinvalvontaa, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii, annetaanko sille perusoikeuskirjan 47 artiklassa toimivalta valvoa viran puolesta säilöönoton lainmukaisuutta, jos sovellettava menettely ei ole tehokas oikeussuojakeino.
- 10 Alankomaiden ulkomaalaisasioissa soveltamaan menettelyyn sisältyy tiettyjä asianmukaiset oikeussuojakeinot varmistavia takeita, kuten vapaudenriiston tuomioistuinvalvonta, ulkomaalaisen oikeus tulla kuulluksi, kun hänen säilöönottoaan tutkitaan ensimmäisen kerran, ja oikeus maksuttomaan oikeusapuun. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin epäilee kuitenkin, riittävätkö nämä takeet siihen, että menettelyä voidaan pitää tehokkaana oikeussuojakeinona. Tätä epävarmuutta vahvistaa se seikka, että toisena ja samalla ylimpänä oikeusasteena toimiva jaosto voi rajoittua niin sanottuihin ”suppeisiin

perusteluihin”. Jos ulkomaalainen riitauttaa vapauttamista koskevan hakemuksensa hylkäämisen muutoksenhakuasteessa, jaosto voi lähtökohtaisesti ratkaista asian ilman aineellisia perusteluja.

- 11 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, onko perusteluvollisuuden puuttuessa toisessa oikeusasteessa ylipäättään kyse tehokkaasta oikeussuojakeinosta, ja ehdottaa, että kysymykseen vastataan kieltävästi. Arveluttavaa on erityisesti, että ulkomaalainen ei säilöönottoa jatkettaessa tiedä myöhemmän uuden valituksen tapauksessa, miksi hänen säilöönottoaan ei alun perin pidetty lainvastaisena. Tällainen riittämätön oikeussuojakeino korostaa myös viran puolesta harjoitettavan lainmukaisuuden tutkimuksen tärkeyttä.
- 12 Lopuksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin huomauttaa, että viran puolesta suoritettavaa tutkintaa koskevaa kieltoa ja suppeita perusteluja muutoksenhaun yhteydessä sovelletaan myös alaikäisiä ulkomaalaisia koskeviin asioihin. Se tiedustelee unionin tuomioistuimelta, onko ulkomaalaisen mahdollisella alaikäisyydellä merkitystä vastattaessa kysymykseen, onko Alankomaiden soveltama menettely tehokas oikeussuojakeino.