

Asia C-143/22

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

1.3.2022

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

24.2.2022

Kantajat:

Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE)

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)

Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT)

Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE)

Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI)

Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s

Ligue des droits de l'homme (LDH)

Le Paria

Syndicat des avocats de France (SAF)

SOS – Hépatites Fédération

Vastaaja

Ministre de l'Intérieur (sisäministeri)

CONSEIL D'ÉTAT

käsitellessään
lainkäyttöasiaa

[– –]

ottaa huomioon seuraavat menettelyt:

1° asia nro 450285, [– –] [menettelyä koskevia merkintöjä], [– –] jossa [kantajat] vaativat, että Conseil d'État

1°) kumoaa ulkomaalaisten maahantuloa, oleskelua ja turvapaikkaoikeutta koskevan säännösten lainsäädännön alaan kuuluvasta osasta 16.12.2020 annetun asetuksen nro 2020-1733 (ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [jäljempänä CESEDA]) toimivallan ylittämisen vuoksi;

2°) [– –] [menettelyä koskevia merkintöjä]

Kantajat katsovat, että

[– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

– siltä osin kuin niissä säädetään maahanpääsyn epäämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta sisärajalla tehtävien tarkastusten yhteydessä silloin, kun rajavalvonta sisärajoille on palautettu Schengenin rajasäännösten 25 artiklan nojalla, CESEDA:n L. 332-3 §:n uusissa säännöksissä ei oteta huomioon direktiivin 2008/115/EY [2 artiklan 2 kohdan a alakohdan] säännöksiä, sellaisina kuin niitä on tulkittu unionin tuomioistuimen [19.3.2019 antamassa] tuomiossa [Arib ym., C-444/17, EU:C:2019:220], ja Conseil d'État'n 27.11.2020 lainkäyttöasiassa antaman päätöksen nro 428178 oikeusvoimaa; jos Conseil d'État ei hyväksy tätä päätelmää, sen on esitettävä tulkintaa koskeva ennakkoratkaisukysymys Euroopan unionin tuomioistuimelle;

[– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

Sisäministeri [– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta] vaatii 18.10.2021 saapuneeksi kirjatussa

vastineessaan, että muut kanteessa esitetyt vaatimukset hylätään. Sisäministeri väittää, että näiden vaatimusten tueksi esitetyt kanneperusteet ovat perusteettomia.

2° Asiassa nro 450288 [– –] [menettelyä koskevia merkintöjä] [kantajat] vaativat, että Conseil d’État

1°) kumoaa ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua sekä turvapaikkaoikeutta koskevan säännösten asetuksella säädetystä osasta 16.12.2020 annetun asetuksen nro 2020-1734 (décret n° 2020-1734 du 16 décembre 2020 portant partie réglementaire du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile) toimivallan ylittämisen vuoksi;

2°) [– –] [menettelyä koskevia merkintöjä]

Kantajat katsovat, että

[– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

– siltä osin kuin niissä säädetään maahanpääsyn epäämistä koskevien sääntöjen soveltamisesta sisärajalla tehtävien tarkastusten yhteydessä silloin, kun rajavalvonta sisärajoille on palautettu, CESEDA:n R. 332-1 §:n säännöksissä ei oteta huomioon direktiivin 2008/115/EY [2 artiklan 2 kohdan a alakohdan] säännöksiä, sellaisina kuin niitä on tulkittu unionin tuomioistuimen [19.3.2019 antamassa] tuomiossa [Arib ym., C-444/17, EU:C:2019:220] ja Conseil d’État’n 27.11.2020 lainkäyttöasiassa antamaa edellä mainittua päätöstä nro 428178; jos Conseil d’État ei hyväksy tätä päätelmää, sen on esitettävä tulkintaa koskeva ennakkoratkaisukysymys Euroopan unionin tuomioistuimelle;

[– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

Sisäministeri vaatii 18.10.2021 saapuneeksi kirjatussa vastineessaan, että kanne hylätään. Sisäministeri väittää, että kanneperusteet ovat perusteettomia.

[– –] [menettelyä koskevia merkintöjä]

ottaa huomioon

[– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

– Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen

[– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

– 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399;

[– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

– 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY;

[– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

– [19.3.2019 annetun] tuomion [Arib ym., C-444/17, EU:C:2019:220];

[– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

[– –] [menettelyä koskevia merkintöjä]

sekä katsoo seuraavaa:

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 1 Hallitun maahanmuuton, tehokkaan turvapaikkaoikeuden ja onnistuneen kotouttamisen toteuttamiseksi 10.9.2018 annetun lain (loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie) 52 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Hallitus oikeutetaan perustuslain 38 §:ssä säädetyin edellytyksin säätämään seuraavista asioista asetuksella 24 kuukauden kuluessa tämän lain vahvistamisesta: /1° ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua sekä turvapaikkaoikeutta koskevan säännösten lainsäädännön alaan kuuluvan osan tekstin uudelleen laatiminen sen jäsentelyn kehittämiseksi, sen sanamuotojen selventämiseksi ja muissa kodifioiduissa tai kodifioimattomissa säädöksissä olevien lainsäädännön alaan kuuluvien sellaisten säännösten sisällyttämiseksi siihen, jotka suoraan koskevat ulkomaalaisten maahantuloa Ranskaan ja oleskelua Ranskassa./ Tässä 1° kohdassa tarkoitettussa kodifioinnissa oikeustila säilytetään muuttamattomana, paitsi jos välttämättömiä muutoksia tarvitaan oikeusnormien hierarkian noudattamiseksi, säästöjen sanamuotojen yhdenmukaisuuden vuoksi, oikeusvaltion periaatteen yhtenäistämiseksi, kodifioinnissa ilmenevien virheiden ja puutteiden korjaamiseksi sekä vanhentuneiden tai merkityksettömiksi jääneiden kodifioitujen tai kodifioimattomien säännösten kumoamiseksi; (...)/ [– –]”
- 2 Tämän lainsäädännöllisen valtuutuksen perusteella [– –] [ei merkitystä asiassa] hallitus antoi 16.12.2020 asetuksen (ordonnance) ulkomaalaisten maahantuloa ja oleskelua sekä turvapaikkaoikeutta koskevan säännösten (CESEDA) lainsäädännön alaan kuuluvasta osasta. Samana päivänä annettiin asetus (décret) saman säännösten asetuksella säädettävästä osasta. Avocats pour la défense des droits des étrangers -yhdistys ja muut kantajina olevat yhdistykset vaativat näiden asetusten kumoamista toimivallan ylittämisen perusteella kanteissa, joiden

perusteella tulee ratkaistavaksi samankaltaisia kysymyksiä ja jotka on näin ollen aiheellista yhdistää niiden ratkaisemiseksi samalla päätöksellä.

- 3 [– –][tutkittavaksi ottaminen]

Riidanalaisten asetusten (ordonnance ja décret) muodollinen laillisuus:

- 4 [– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

Asetuksen (ordonnance) aineellinen laillisuus:

[– –]

- 5 [– –]

- 6 [– –]

- 7 [– –]

- 8 [– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

Säännösten kolmas osa (Livre III), joka sisältää ulkomaalaisten maahantuloa Ranskaan koskevat säännökset:

CESEDA:n L. 332-3 §:n säännökset, jotka koskevat mahdollisuutta evätä kolmansien maiden kansalaisilta maahanpääsy sisärajoilla:

- 9 Ensinnäkin henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) 32 artiklassa säädetään, että jos rajavalvonta palautetaan sisärajoille III osaston II luvussa säädetyin edellytyksin, kyseisen asetuksen II osaston ulkorajoja koskevia asiaankuuluvia säännöksiä ”sovelletaan soveltuvin osin”. Schengenin rajasäännösten 14 artiklassa, joka kuuluu kyseisen asetuksen II osastoon, säädetään mahdollisuudesta evätä maahanpääsy kolmansien maiden kansalaisilta, jotka eivät täytä kaikkia [6 artiklan 1 kohdassa] säädettyjä maahantulon edellytyksiä ja jotka eivät kuulu mihinkään saman asetuksen [6 artiklan 5 kohdassa] tarkoitettuun henkilöryhmään. Toisaalta jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun direktiivin 2008/115/EY [2 artiklan 2 kohdan a alakohdasta] seuraa, että jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovelle tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, joita koskee ”pääsyn epääminen Schengenin rajasäännösten [14] artiklan mukaisesti tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän

ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa”.

- 10 Unionin tuomioistuin totesi 19.3.2019 antamassaan tuomiossa Arib ym. (C-444/17) seuraavaa: ”[Direktiivin] 2008/115/EY 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, luettuna yhdessä [Schengenin rajasäännöstön] 32 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta jäsenvaltion sisärajan välittömässä läheisyydessä kiinni otetun kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee jäsenvaltion alueella laittomasti, tilanteeseen edes, kun kyseinen jäsenvaltio on rajasäännöstön 25 artiklan nojalla palauttanut rajavalvonnan kyseiselle rajalle mainitun jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan vuoksi.”
- 11 Conseil d’État katsoi lainkäyttöasiassa 27.11.2020 antamassaan päätöksessä nro 428175, että CESEDA:n L. 213-3-1 §:n säännökset – sellaisena kuin ne ovat edellä mainitussa 10.9.2018 annetussa laissa –, joissa säädettiin, että siinä tapauksessa, että rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajalle, Schengenissä 19.6.1990 allekirjoitetun yleissopimuksen osapuolena olevan valtion alueelta suoraan saapuvan ulkomaalaisen maahanpääsyn epäämisestä voidaan tehdä päätös saman lain L. 213-2 §:ssä säädetyin edellytyksin, kun henkilö on tullut Ranskan Euroopassa sijaitsevalle alueelle ylittämällä luvattomasti sisärajoihin kuuluvan maarajan ja hänet on tarkastettu kyseisen rajan ja siitä kymmenen kilometriä Ranskan puolelle ulottuvan linjan välisellä vyöhykkeellä, ovat vastoin direktiivin 2008/115/EY säännöksiä, sellaisina kuin niitä on tulkittu edellä mainitussa Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiossa.
- 12 Riidanalaisen asetuksen (ordonnance) säännöksissä ei toisteta CESEDA:n L. 213-3-1 §:n säännöksiä sen aikaisemman version mukaisessa muodossa, eivätkä ne siten loukkaa Conseil d’État’n ratkaisun oikeusvoimaa. CESEDA:n L. 332-3 §:n toisessa momentissa, sellaisena kuin se on riidanalaisessa asetuksessa (ordonnance), säädetään kuitenkin, että maahantulon epäämistä koskeva päätös voidaan tehdä ”sisärajoilla tehtävien tarkastusten yhteydessä”, jos rajavalvonta väliaikaisesti palautetaan sisärajoille.
- 13 Kun otetaan huomioon 9 kohdassa mainittujen säännösten sisältö ja Euroopan unionin tuomioistuimen edellä mainitun tuomion perustelut, Conseil d’État’n ratkaistavana olevan asian lopputuloksen kannalta on keskeinen merkitys sillä unionin oikeuden tulkintaan liittyviä vakavia vaikeuksia sisältävällä kysymyksellä, voidaanko siinä tapauksessa, että rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille asetuksen (EU) 2016/399 III osaston II luvussa säädetyin edellytyksin, Schengenissä 19.6.1990 allekirjoitetun yleissopimuksen osapuolena olevan valtion alueelta suoraan tulevalta ulkomaalaiselta, joka saapuu sallittuun kiinteään tai liikkuvaan rajanylityspaikkaan ja jolla ei ole hallussaan asiakirjoja,

jotka osoittavat hänen oikeutensa saapua Ranskaan ja oleskella Ranskassa, kyseisen asetuksen 14 artiklaan perustuvalla päätöksellä evätä maahanpääsy kyseisellä rajalla suoritettavien tarkastusten yhteydessä, ilman että direktiiviä 2008/115/EY sovelletaan. Tämän vuoksi asia on saatettava Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan nojalla, ja kanteessa nro 450285 esitettyjen CESEDA:n L. 332-3 §:ää, sellaisena kuin se on riidanalaisessa asetuksessa (ordonnance), koskevien vaatimusten käsittelyä on lykättävä siihen asti, kunnes unionin tuomioistuin on antanut ratkaisunsa.

[--]

14 [--]

15 [--]

16 [--]

17 [--]

18 [--]

19 [--]

20 [--]

21 [--]

22 [--]

23 [--]

24 [--]

25 [--]

26 [--]

27 [--]

28 [--]

29 [--]

30 [--]

31 [– –]

32 [– –]

33 [– –]

34 [– –]

35 [– –]

36 [– –]

37 [– –]

38 [– –]

39 [– –]

40 [– –]

41 [– –]

42 [– –]

43 [– –]

44 [– –]

45 [– –]

46 [– –]

47 [– –]

48 [– –]

49 [– –]

50 [– –]

51 [– –]

52 [– –]

53 [– –]

54 [– –]

55 [– –]

56 [– –]

57 [– –]

58 [– –]

59 [– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

Edellä todetusta tehtävät johtopäätökset

60 [– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

61 Myös kanteessa nro 450285 esitettyjen kumoamisvaatimusten käsittelyä siltä osin kuin ne koskevat CESEDA:n L. 332-3 §:n toista momenttia, sellaisena kuin se on riidanalaisessa asetuksessa (ordonnance), on lykättävä, kunnes unionin tuomioistuin on ratkaissut 13 kohdassa mainitun ennakkoratkaisukysymyksen.

[– –]

62 [– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

ON PÄÄTTÄNYT SEURAAVAA:

1 artikla: Kanteessa nro 450285 esitettyjen CESEDA:n L. 332-3 §:ään kohdistuvien vaatimusten käsittelyä lykätään, kunnes unionin tuomioistuin on ratkaissut seuraavan kysymyksen: Voidaanko siinä tapauksessa, että rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajaille asetuksen (EU) 2016/399 III osaston II luvussa säädetyin edellytyksin, Schengenissä 19.6.1990 allekirjoitetun yleissopimuksen osapuolena olevan valtion alueelta suoraan tulevalta ulkomaalaiselta kyseisen asetuksen 14 artiklaan perustuvalla päätöksellä evätä maahanpääsy kyseisellä rajalla suoritettavien tarkastusten yhteydessä, ilman että direktiiviä 2008/115/EY sovelletaan?

[– –] [perusteluja, joilla ei ole merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta]

[– –]

[– –] [menettelyä koskevia merkintöjä]