

Asia C-669/23 [Zhang]¹

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

13.11.2023

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin

Rechtbank Limburg (Alankomaat)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

13.11.2023

Kantaja:

C

Vastaaja:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Pääasian kohde

Kantaja vaatii vahingonkorvausta ulkomaalaisen säilöönottoa koskevan sellaisen toimenpiteen lainvastaisesta täytäntöönpanosta, jota hänen mukaansa ei ole kumottu ajoissa.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Tässä SEUT 267 artiklaan perustuvassa ennakkoratkaisupyynnössä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, seuraako palauttamisdirektiivistä, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan kanssa, se, että palauttamispäätös, johon säilöönottotoimenpide on perustunut pääasian oikeudenkäynnissä, oli tullut lainvastaiseksi, ja erityisesti, olisiko tämä palauttamispäätös pitänyt kumota välittömästi heti, kun kävi ilmeiseksi, että maasta poistaminen ei onnistuisi, jolloin myös säilöönottotoimenpide olisi pitänyt

¹ Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa oikeudenkäynnin minkään asianosaisten todellista nimeä.

kumota välittömästi, ja onko kantajan elinolosuhteilla oleskelujäsenvaltiossa merkitystä tähän kysymykseen annettavan vastauksen kannalta.

Ennakkoratkaisukysymykset

1) Onko palauttamisdirektiivin 3, 5, 6, 8 ja 9 artiklaa tulkittava siten, että palauttamispäätöstä ei voida tehdä tai jo tehty palauttamispäätös on kumottava tai sen täytäntöönpanoa lykättävä ainoastaan siinä tapauksessa, että palauttamisdirektiivin 5 artiklassa tarkoitetut edut ja periaatteet, jotka estävät jäsenvaltion suorittaman maasta poistamisen kohdemaahan, estävät myös sen, että kolmannen maan kansalainen ei² voi vapaaehtoisesti tai itsenäisesti täyttää paluuvollisuutta lähtemällä muuhun kolmanteen maahan?

2) Onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan oikeus peruspalveluihin kytketään lailliseen oleskeluun, yhteensopiva palauttamisdirektiivin 5 artiklan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin 12 ja 24 kohdan sekä perusoikeuskirjan 1 ja 7 artiklan kanssa, kanssa, ja jos näin on, onko tällaisen lainsäädännön olemassaolo otettava huomioon arvioitaessa, voidaanko palauttamispäätös tehdä ja/tai pitää voimassa, jos kolmannen maan kansalaista ei voida poistaa maasta?

Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

- Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja), 1 ja 7 artikla.
- Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115 (jäljempänä palauttamisdirektiivi), johdanto-osan 2, 9, 12 ja 24 perustelukappale, 3 artiklan 3, 4, 5, 8 ja 9 kohta, 5 artikla, 6 artiklan 1 ja 4 kohta ja 9 artiklan 1 ja 2 kohta.
- Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95 (jäljempänä määritelmädirektiivi), 12 artiklan 2 kohta, 14 artiklan 4 kohdan a ja b alakohta, 17 artiklan 1 kohta ja 19 artiklan 3 kohdan a alakohta.

² Kääntäjän huomautus: esille nousee kysymys, onko ennakkokysymys ymmärrettävä siten, että kaksoisnegaatio olisi poistettava poistamalla sana ”ei”.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

- Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta 23.11.2000 annettu laki (Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000)), 10 §:n 1, 2 ja 3 momentti.

Tiivistelmä tosiseikoista ja pääasian käsittelyn vaiheista

- 1 Kantaja on vuonna 1965 syntynyt Kiinan kansalainen. Hänellä on HIV-tartunta, hän on kuuromyykkä, pyörätuolista riippuvainen ja kärsii vakavasta ihosairaudesta.
- 2 Hän on oleskellut 25.3.2017 alkaen Alankomaissa (oleskeltuaan siellä ensimmäisen kerran vuosina 2015 ja 2016), jossa hän on jättänyt turvapaikkahakemuksen.
- 3 Kyseinen turvapaikkahakemus hylättiin 18.9.2017 tehdyllä päätöksellä, joka toimi myös palauttamispäätöksenä ja jossa määrättiin, että hakijan oli poistuttava Alankomaista neljän viikon kuluessa.
- 4 Kantaja sijoitettiin 27.3.2023 ulkomaalaisten säilöönottokeskukseen tarkoituksena siirtää hänet Kiinaan pakkokeinoin, koska hän ei halunnut poistua Alankomaista vapaaehtoisesti ja oleskeli siellä laittomasti.
- 5 Kantaja vapautettiin 3.8.2023 säilöönottotoimenpiteen kumoamisen jälkeen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen todettua, että kantajan poistaminen Kiinaan oli mahdotonta. Kantajalla ei nimittäin ollut voimassa olevaa passia tai muuta henkilötodistusta, ja Kiinan viranomaiset olivat ilmoittaneet, etteivät he myöntäisi kantajalle matkustusasiakirjaa. Vastaaja piti palauttamispäätöksen kuitenkin voimassa.
- 6 Asianosaiset ovat eri mieltä siitä, oliko säilöönottotoimenpiteen täytäntöönpano 2.8.2023–3.8.2023 laillista vai ei.
- 7 Kantaja on tässä yhteydessä nostanut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen säilöönottotoimenpiteen jatkamista vastaan ja vaatii vahingonkorvausta ajasta, jonka hän oli väitetysti lainvastaisesti säilöön otettuna.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät perustelut

- 8 Kantaja väittää, että ajanjaksoa 2.8.2023–3.8.2023 koskeva säilöönottotoimenpide on lainvastainen, koska vastaajalle oli jo ennen toimenpiteen toteuttamista selvää, että Kiinan viranomaiset eivät myöntäisi matkustusasiakirjaa hänen maasta poistamistaan varten. Koska häntä ei voida poistaa maasta, hänelle on myönnettävä oleskeluoikeus Alankomaissa.
- 9 Vastaaja väittää, että vaikka Kiinan viranomaiset olivat aiemmin ilmoittaneet sille, etteivät ne myöntäisi kantajalle matkustusasiakirjaa, tämä ei estänyt hänen maasta

poistamistaan, koska vastaaja oli kuitenkin yrittänyt saada Kiinan viranomaiset tekemään yhteistyötä. Lopulta vastaaja kumosi säilöönottomenpiteen punnittuaan asiaan liittyviä intressejä.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

- 10 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan palauttamisdirektiivistä käy ilmi, että palauttamispäätös merkitsee paluuvollisuutta. Laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen ei välttämättä tarvitse palata alkuperämaahansa. Hän voi myös lähteä muuhun kolmanteen maahan.
- 11 Kysymys on siitä, voidaanko paluuvollisuus pitää voimassa, jos jäsenvaltio ei saa poistaa tai pysty poistamaan kolmannen maan kansalaista. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee palauttamisdirektiivin sanamuodosta ja systematiikasta, että se, että ulkomaalaisen maasta poistaminen ei ole mahdollista, ei aina merkitse sitä, että ulkomaalaisella ei enää ole velvollisuutta palata.
- 12 Palauttamisdirektiivissä ei säädetä, että jos jäsenvaltio laiminlyö paluuvollisuuden täytäntöönpanon syistä, jotka eivät liity 5 artiklassa tarkoitettuihin etuihin (lapsen etu, perhesuhteet ja kolmannen maan kansalaisen terveydentila), paluuvollisuutta ei voida määrätä tai panna täytäntöön.
- 13 Jos jäsenvaltio ei voi lopettaa laitonta oleskelua, syntyy väliaikainen asema, joka unionin tuomioistuimen mukaan on ristiriidassa palauttamisdirektiivin tarkoituksen ja järjestelmän kanssa. Jos sekä kolmannen maan kansalainen että jäsenvaltio eivät voi täyttää paluuvollisuutta palauttamisdirektiivin 5 artiklassa tarkoitettujen etujen vuoksi, palauttamispäätöstä ei pidä tehdä tai pitää voimassa.
- 14 Palauttamisdirektiivin 9 artiklassa määritellään yksityiskohtaisesti 5 artiklan mukainen järjestelmä. Jos maasta poistaminen olisi myös 5 artiklassa mainitun palauttamiskiellon periaatteen vastaista, maasta poistamista on lykättävä. Unionin lainsäätäjät ei näin ollen ole säätänyt, että palauttamispäätöstä ei olisi tässä tapauksessa tehtävä tai että se olisi kumottava tai lykättävä tai että paluuvollisuutta olisi tällöin lykättävä tai lykättävä. Se pysyy näin ollen muuttumattomana, kuten unionin tuomioistuimen 3.6.2021 antamasta tuomiosta asiassa BZ v. Westerlandkreis käy ilmi. Jos tämä on sääntö silloin, kun palauttamiskiellon periaate on voimassa, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on vaikeaa ymmärtää, miksi kaikkien laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten velvollisuus noudattaa itsenäisesti paluuvollisuutta ei säilyisi muuttumattomana, paitsi jos he eivät voi tehdä näin palauttamisdirektiivin 5 artiklassa lueteltujen etujen vuoksi. Palauttamiskiellon periaate ei myöskään estä kolmansien maiden kansalaisia lähtemästä toiseen kolmanteen maahan.

- 15 Jos 5 artiklassa mainitut edut ja periaatteet, jotka estävät jäsenvaltion suorittaman maasta poistamisen, eivät myös estä kolmannen maan kansalaista noudattamasta vapaaehtoisesti tai itsenäisesti paluuvollisuutta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan voidaan tehdä ja on tehtävä palauttamispäätös, joka merkitsee paluuvollisuutta, mutta jäsenvaltion on lykättävä kyseisen velvollisuuden täytäntöönpanoa. Alankomaiden oikeuskäytännössä katsotaan vastaavasti, että jos maasta poistaminen ei onnistu sen takia, että alkuperämaan viranomaiset eivät myönnä matkustusasiakirjaa ja kolmannen maan kansalaisella ei ole voimassa olevaa passia, maasta poistamisen mahdottomuus ei vaikuta hänen paluuvollisuuteensa.
- 16 Unionin tuomioistuin on kuitenkin 6.7.2023 antamassaan tuomiossa Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl v. A.A. todennut, että palauttamisdirektiivin 5 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä palauttamispäätöksen tekemiselle kolmannen maan kansalaisesta, kun on osoitettu, että hänen poistamisensa maasta suunniteltuun kohdemaahan on palauttamiskiellon periaatteen nojalla poissuljettu toistaiseksi.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ymmärrä tätä 5 artiklan tulkintaa, joka näyttää olevan täysin vastakkainen asiassa BZ v. Westerwaldkreis esitetyn tulkinnan kanssa. Se pyytää näin ollen unionin tuomioistuinta selventämään tätä tulkintaa. Se haluaa täsmällisemmin tietää, merkitseekö palauttamisdirektiivin säännösten ja aiemmista tuomioista ilmenevien näkökohtien vastaisesti se, että jäsenvaltio ei voi panna paluuvollisuutta täytäntöön, aina sitä, että palauttamispäätöstä ei voida tehdä tai että jo tehty palauttamispäätös on kumottava. Tällä olisi merkittäviä seurauksia jäsenvaltioille, ja se antaisi jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät ole halunneet lähteä maasta, mahdollisuuden omaksua odotteluun perustuvan asenteen.
- 18 Koska palauttamisdirektiivin tarkoitus ja systematiikka estävät sellaisen väliaikainen aseman, jossa laitton oleskelu sallitaan, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että edellä mainitun tulkinnan perusteella jäsenvaltioiden olisi myönnettävä jonkinlainen oleskelulupa, jos palauttamispäätöstä ei saada tehdä tai voida tehdä, vaikka asianomainen kolmannen maan kansalainen ei täyttäisikään maahanpääsyn ja oleskelun edellytyksiä. Tämä ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan voi olla unionin lainsäätäjän tarkoitus tilanteissa, joissa unionin alueella laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen ei poistu vapaaehtoisesti eikä häntä voida poistaa maasta väkisin muista kuin palauttamisdirektiivin 5 artiklassa tarkoitetuista syistä.
- 19 Lisäksi kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojeluun perustuvat, määritelmädirektiivissä säädetyt hylkäämis- ja peruuttamisperusteet menettäisivät merkityksensä, jos palauttamisdirektiivin 5 artiklaa tulkittaisiin siten, että palauttamispäätöstä ei saada tehdä, jos on osoitettu, että maasta poistaminen aiottuun kohdemaahan ei ole toistaiseksi mahdollista palauttamiskiellon periaatteen nojalla.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

- 20 Jos unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen siten, että palauttamispäätöstä ei pidä kumota kaikissa tapauksissa, joissa maasta poistaminen on mahdotonta, on tarpeen selvittää, olisiko olosuhteet, joissa laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen elää palauttamista odottaessaan, otettava huomioon määritettäessä, voidaanko palauttamispäätös pitää voimassa.
- 21 Kantaja on haavoittuvassa asemassa oleva henkilö, mutta häneltä on ulkomaalaislain 10 §:n nojalla häneltä on evätty peruspalvelut, kuten ruoka, eikä hänellä myöskään ole oikeutta lääkärihoitoon ja muuhun hoitoon kiireellistä lääkärihoitoa lukuun ottamatta, koska hän ei asu Alankomaissa laillisesti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, estävätkö hänen laittoman oleskelunsa kyseiset seuraukset, jotka johtuvat kansallisesta lainsäädännöstä, palauttamispäätöksen voimassa pitämisen.
- 22 Palauttamisdirektiivin 5 artiklasta, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 1 artiklan kanssa, on mahdollista johtaa, että palauttamispäätöksen määrääminen ja täytäntöönpano ei ole sallittua, jos se vaikuttaisi kolmannen maan kansalaisen ihmisarvoon. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, puututaanko peruspalvelujen epäämisellä hänen yksityiselämää koskevan oikeutensa keskeiseen sisältöön, joka asiassa X 22.11.2022 annetun tuomion mukaan on otettava huomioon määritettäessä, voidaanko palauttamispäätös määrätä, ja joka jäsenvaltioiden on otettava huomioon pannesaan direktiiviä täytäntöön palauttamisdirektiivin 5 artiklan nojalla, ja onko se suhteellisuusperiaatteen mukainen eikä loukkaa kantajan perusoikeuksia. Toisin kuin asiassa X annetussa tuomiossa, nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse yksityiselämästä kohdemaassa, vaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko olosuhteita, joissa kolmannen maan kansalainen elää oleskelujäsenvaltiossaan, pidettävä yksityiselämään liittyvänä seikkana, joka voi estää palauttamispäätöksen tekemisen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ihmisarvo on ehdoton perusoikeus, eikä oikeus peruspalveluihin voi näin ollen olla riippuvainen oleskelun oikeudellisesta luonteesta. Kyseinen tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, onko tämä tulkinta oikea. Jos näin on, vuoden 2000 ulkomaalaislain 10 § on yhteensopimaton unionin oikeuden kanssa, ja sitä on jätettävä soveltamatta.
- 23 Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin ei jo nyt pidä unionin oikeuden vastaisena lainsäädäntöä, jossa oikeus peruspalveluihin kytketään lailliseen oleskeluun, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko peruspalvelujen epääminen luokiteltava palauttamisdirektiivin 5 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämään kuuluvaksi seikaksi ja onko se näin ollen otettava huomioon määritettäessä, voidaanko palauttamispäätös tehdä tai pitää voimassa.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Alankomaissa oleskelee laittomasti 23 000–58 000 ”paperitonta kolmannen maan kansalaista”. Vastaajalla

on yleensä vain vähän tai ei lainkaan mahdollisuuksia poistaa maasta sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, joilla ei ole voimassa olevia henkilöllisyystodistuksia ja jotka eivät ole oikeutettuja kansallisen lainsäädännön mukaisiin peruspalveluihin. Toiseen ennakkokysymykseen annettavalla vastauksella voi siis olla vaikutuksia tähän suureen ryhmään.

- 25 Koska tulevat elinolosuhteet ovat ennakoitavissa jo silloin, kun voidaan todeta, että maasta poistaminen on poissuljettu vaihtoehto, vastaus kysymykseen, onko nämä olosuhteet otettava huomioon arvioitaessa sitä, voidaanko palauttamispäätös pitää voimassa, ratkaisee myös vastauksen kysymykseen, olisiko säilöönottotoimenpide pitänyt kumota aikaisemmin.
- 26 Koska yhdenkään ennakkoratkaisukysymyksen osalta ei ole löydetävissä mitään *acte clair*- tai *acte éclairé* -opin mukaista tulkinta-apua, asiaa käsittelevä tuomioistuin katsoo, että asia on saatettava unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisua varten.

TYÖASIAKIRJA