

Asia C-241/21**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

14.4.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Riigikohus (Viro)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

30.3.2021

Valittaja:

I. L.

Vastapuoli:

Politsei- ja Piirivalveamet

Pääasian menettelyn kohde

I. L:n valitus, jossa tämä vaati, että Tallinna Ringkonnakohus (Viro) 2.12.2020 tekemä päätös kumotaan ja asiassa tehdään uusi päätös, jonka mukaan Politsei- ja Piirivalveamet (Poliisi- ja rajavartiolaitos, jäljempänä PPA) esitys hänen sijoittamisestaan säilöönottokeskukseen ja hänen sijoittamisensa säilöönottokeskukseen olivat lainvastaisia.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisupyynnössä pyydetään tulkitsemaan jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) 15 artiklan 1 kohdan ensimmäistä lausetta.

Ennakkoratkaisukysymys

Tuleeko jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 1 kohdan ensimmäistä lausetta tulkita niin, että jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön kolmannen maan kansalaisen, jonka suhteen on olemassa todellinen vaara, että hän vapaana ollessaan ennen maastapoistamista syyllistyy rikokseen, jonka tutkiminen ja josta määrättävä rangaistus voivat olennaisesti vaikeuttaa maastapoistamista?

Viitatus unionin oikeussäännöt

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY johdanto-osan 2 ja 16 perustelukappale sekä 3 artiklan 7 kohta ja 15 artikla.

Viitatus kansalliset oikeussäännöt

Maastapoistumisvelvollisuudesta ja maahantulokiellosta annetun lain (Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, jäljempänä VSS) 6⁸ § ja 15 §.

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Viron tasavallassa viisumivapauden perusteella oleskellut Moldovan tasavallan kansalainen I. L. pidätettiin 12.10.2020 epäiltynä fyysisen kivun ja ruumiinvamman aiheuttamisesta puolisolleen sekä toiselle naispuoliselle asianomistajalle. Harju Maakohus (Viro) tuomitsi 13.10.2020 lyhennetyssä menettelyssä I. L:n pahoinpitelystä rangaistuslain (karistusseadustik, jäljempänä KarS) 121 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan perusteella. Tuomiosta ilmenee, että syyttäjän mukaan valittaja oli lisäksi esittänyt asianomistajalle uhkauksen, että mikäli hänet käännytetään Virossa, hän palaa Virossa ja tappaa asianomistajan. Tältä osin valittajaan KarS:n 120 §:n 1 momentin perusteella (laiton uhkaus) kohdistettu syyte kuitenkin hylättiin. Hänen lopullinen rangaistuksensa oli Maakohusin tuomion mukaan yksi vuosi, yksi kuukausi ja 28 päivää vankeutta kahden vuoden koeajalla, minkä vuoksi tuomioistuin vapautti valittajan oikeustalossa asian käsittelyn päätteeksi.
- 2 Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) päätti 13.10.2020 antamallaan ilmoituksella henkilön viisumivapaan oleskeluajan ennenaikaisesti ulkomaalaislain (välismaalaste seadus, jäljempänä VMS) perusteella. Ilmoituksessa todettiin, että henkilön viimeinen sallittu oleskelupäivä Virossa on 13.10.2020 ja ulkomaalaisella, jonka viisumivapaa oleskeluaika on päätetty ennenaikaisesti, on velvollisuus poistua Schengenin sopimuksen jäsenvaltioiden alueelta viipymättä.

Maastapoistumisvelvollisuus voidaan panna välittömästi täytäntöön maastapoistumisvelvollisuudesta ja maahantulokiellosta annetussa laissa (VSS) säädetyllä tavalla. PPA otti valittajan säilöön samana päivänä Harju Maakohusin oikeustalossa VSS:n 15 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella. Säilöönottopöytäkirjassa todetaan, että säilöön otettaessa on huomioitu henkilön suhtautuminen rikokseensa ja rangaistukseen tuomitsemisen jälkeinen käytös. Niiden perusteella on syytä olettaa, että henkilö voi vältellä maastapoistamista huolimatta siitä, että hän on luvannut poistua maasta vapaaehtoisesti ja pyytänyt, että häntä kehoitettaisiin poistumaan maasta vapaaehtoisesti. PPA antoi henkilölle samana päivänä VSS:n perusteella määräyksen poistua Virossa, koska tämä oleskeli Virossa ilman laillista perustetta. Määräyksen mukaan I. L:n tuli poistua Virossa välittömästi ja viimeistään 13.10.2020. Määräys oli pakkotäytäntöönpantavissa samasta päivästä alkaen ja siinä ilmoitettiin, että ulkomaalainen, joka ei ole noudattanut maastapoistumismääräystä määräajan kuluessa, poistetaan VSS:n nojalla Viron tasavallasta Moldovaan. Samalla kertaa PPA määräsi henkilölle VSS:n nojalla myös maahantulokiellon kolmeksi vuodeksi maastapoistumisvelvollisuuden täyttämispäivästä lukien.

- 3 PPA esitti 14.10.2020 Tallinna Halduskohusille (Viro) hakemuksen, jossa pyysi tuomioistuinta antamaan luvan henkilön säilöönottoon ja sijoittamiseen säilöönottokeskukseen enintään kahdeksi kuukaudeksi VSS:n 15 §:n 2 momentin 1–3 kohdan perusteella. PPA perusteli hakemustaan muun muassa seuraavasti. Henkilö voi vältellä maastapoistamistaan. Hän on syyllistynyt lähisuhdeväkivaltaan, ja merkittävä yleinen etu vaatii tämänkaltaisten rikosten ennaltaehkäisyä. Pakkotäytäntöönpannavan maastapoistumismääräyksen tärkein tavoite on tulevien rikosten ehkäisy. Vaikka henkilö ilmoitti, että hän haluaa ennen maastapoistumistaan ratkaista ongelmat puolisonsa kanssa, PPA ei ole vakuuttunut siitä, että hän ei stressaavassa tilanteessa jälleen käyttäytyisi väkivaltaisesti. PPA:n on otettava huomioon, että henkilö on uhannut kohdistaa puolisoonsa väkivaltaa, mikäli hänet poistetaan maasta. Henkilön tekemä rikos kuvastaa hänestä aiheutuvaa vaaraa, minkä vuoksi henkilö on sijoitettava säilöönottokeskukseen hänen maastapoistamiseensa saakka. Koska henkilö ei ole aiemmalla käytöksellään synnyttänyt luottamusta, lievempien valvontakeinojen soveltaminen ei ole mahdollista.
- 4 Tallinna Halduskohusissa pidetyssä istunnossa PPA täsmensi, että I. L. on noudattanut myötävaikuttamisvelvollisuuttaan ja hänellä on olemassa Moldovan tasavaltaan palauttamiseksi tarvittavat asiakirjat. Tästä syystä PPA pyysi henkilön sijoittamista säilöönottokeskukseen ainoastaan VSS:n 15 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella. Tallinna Halduskohus antoi 15.10.2020 antamallaan päätöksellä luvan sijoittaa I. L. vastaanottokeskukseen siihen saakka, kunnes hänet poistetaan maasta, kuitenkin enintään 15.12.2020 saakka.
- 5 Tallinna Halduskohus totesi, että henkilön osalta on tässä tapauksessa olemassa vaara, että hän voi vältellä maastapoistamismenettelyä eikä poistua Virossa vapaaehtoisesti (VSS:n 6⁸ §:n 1 ja 4 kohta). Vaikka henkilö vakuutti oikeuden istunnossa, että vapautuessaan hän kävisi asuinpaikassaan ainoastaan hakemassa

tavaransa, pyrki olemaan tapaamatta entistä puolisoaan ja poistuisi tämän jälkeen Virolta vapaaehtoisesti, tuomioistuim katsoi, että henkilön aikaisemman käytöksen perusteella on syytä epäillä, että hän ei välttämättä tulisi poistumaan Virolta edellä kuvatulla tavalla. Ei ole mahdollista varmistua siitä, että hän ei tavaroita hakiessaan tapaa entistä puolisoaan. Mikäli henkilö tapaisi entisen puolisonsa, on suuri todennäköisyys siihen, että tilanne kärjistyy ja henkilö saattaa syyllistyä uuteen rikokseen. Henkilön syyllistyessä uuteen rikokseen on ilmeistä, että hän ei voi täyttää maastapoistumismääräystä vapaaehtoisesti, sillä mikäli asiassa aloitetaan rikosprosessi, henkilöllä on oikeus olla läsnä asiansa käsittelyssä ja rikosprosessista voi olla seurauksena myös vapaudenmenetys. Näin ollen on syytä epäillä henkilön oikeuden istunnossa ilmaiseman aikomuksen luotettavuutta. Valtio haluaa ehkäistä mahdollisten uusien rikosten tekemisen. Tässä tapauksessa on olemassa suuri riski, että henkilö voi syyllistyä uusiin rikoksiin.

- 6 Lisäksi Tallinna Halduskohus otti huomioon, että Moldovan tasavaltaan palaamiseksi henkilölle oli tehtävä COVID-19-testi, mistä aiheutui täydentävä ajallinen hidaste, jonka vuoksi maastapoistamista ei voitu suorittaa VSS:ssä säädetyn 48 tunnin määräajan kuluessa. Tuomioistuimen mukaan lievemmillä valvontakeinoilla ei pystytty välttämättä varmistumaan maastapoistamisen loppuun saattamisesta, ja tämän lisäksi puuttui myös muiden valvontakeinojen soveltamisen edellytyksenä oleva luottamus henkilöä kohtaan. Lisäksi tuomioistuim katsoi, että säilöönottokeskukseen sijoittaminen ei ole ristiriidassa turvallisuus- eikä terveystarkkohtien kanssa ja säilöönotto on oikeasuhteinen keino.
- 7 I. L. valitti Tallinna Halduskohusin päätöksestä Tallinna Ringkonnakohusiin (Viro) vaatien, että Tallinna Halduskohusin päätös kumotaan ja hänet vapautetaan. Tallinna Ringkonnakohus hylkäsi valituksen 2.12.2020 antamallaan päätöksellä eikä muuttanut Tallinna Halduskohusin päätöstä. Ringkonnakohus viittasi perusteluissaan siihen, että henkilön osalta on olemassa VSS:n 6⁸ §:n 1 kohdassa mainittu pakenemisen vaara, tämä tarkoittaa, että ulkomaalainen ei ole poistunut Virolta maastapoistumismääräyksessä ilmoitetun vapaaehtoisen maastapoistumisen määräajan kuluessa. Koska henkilö oli asettanut ennakkoehtoja maasta poistumiselleen, on todennäköistä, että hän ei välttämättä poistu maasta, ellei näitä ennakkoehtoja ole täytetty. Henkilö voi alkaa etsiä uusia mahdollisuuksia jäädä maahan ja kieltäytyä poistumasta. Todennäköisyys tähän on sitä suurempi, mitä lyhyempi määräaika henkilölle on annettu maastapoistumiseen. Ottaen huomioon sen rikoksen laatu ja vakavuus, johon henkilö on syyllistynyt, ei voida pitää todennäköisenä, että hän kykenisi täyttämään itse asettamansa ennakkoehdot ja sen jälkeen poistumaan Virolta vapaaehtoisesti hänelle annetun määräajan kuluessa. Tallinna Ringkonnakohus totesi vielä, että VSS:n 15 §:n 2 momentin 1–3 kohdassa säädettyt säilöönoton edellytykset eivät anna mahdollisuutta henkilön säilöönottoon mahdollisen uuden rikoksen ehkäisemiseksi. VSS:n mukaan säilöönoton tarkoituksena on varmistua siitä, että henkilö poistuu Virolta. Ringkonnakohus kiinnitti huomiota myös siihen, että VSS:n 6⁸ §:n 4 kohtaa voidaan soveltaa vain siinä tapauksessa, että langettava tuomio on lainvoimainen, mutta päivänä, jolloin Tallinna Halduskohus

antoi luvan I. L:n sijoittamiseen säilöönottokeskukseen, I. L:n langettava tuomio ei ollut vielä lainvoimainen, vaan se tuli lainvoimaiseksi vasta hieman myöhemmin, 21.10.2020. Lopuksi Tallinna Ringkonnakohus vahvisti, että lievempien valvontakeinojen soveltamiseen ei ole perusteita.

- 8 I. L:n maastapoistaminen Viron tasavallasta Moldovaan pantiin täytäntöön 23.11.2020.

Pääasian osapuolten tärkeimmät näkökannat

- 9 I. L. valitti Tallinna Ringkonnakohusin päätöksestä jo ennen maastapoistamistaan vaatien, että päätös kumotaan ja asiassa tehdään uusi päätös, jossa todetaan PPA:n esitys ja hänen sijoittamisensa säilöönottokeskukseen lainvastaisiksi. Hän väittää tehneensä teostaan johtopäätöksensä ja vastedes pidättäytyvänsä rikkomuksista. Hän on myötävaikuttanut asian menettelyyn kaikin tavoin. Tästä syystä ei ole perustetta pelätä, että hän tavaroitaan hakiessaan syyllistyisi uuteen rikokseen. Hänen toiveensa käydä keräämässä ja ottaa mukaan tavaransa ennen poistumista on looginen eikä sitä voida pitää ennakkoehtona, jota ei ole mahdollista hyväksyä. Pakenemisen vaaraa ei ollut, ja asiassa olisi tullut soveltaa lievempiä valvontakeinoja. Koska I. L:n maastapoistaminen Virosta on nyt jo pantu täytäntöön, hän ei enää vaadi päätöksen kumoamista, vaan päätöksen toteamista lainvastaiseksi. Mikäli Riigikohus toteaa PPA:n esityksen ja hänen sijoittamisensa säilöönottokeskukseen lainvastaisiksi, tämä antaa hänelle perusteen vaatia PPA:lta vahingonkorvausta (henkilö ei voinut työskennellä eikä saada palkkaa, hänen vapautensa riistettiin laittomasti).
- 10 PPA vaati, että valitus hylätään. Se totesi, että sen jälkeen, kun I. L. oli saanut rikosasiassa langettavan tuomion Harju Maakohusissa, PPA päätti I. L:n viisumivapaan oleskeluajan ennenaikaisesti ja henkilö otettiin säilöön heti oikeuden istunnon päätyttyä. Henkilölle selvitettiin, että hänen on poistuttava Virosta, ja kysyttiin, suostuuko hän tähän vapaaehtoisesti. Henkilö antoi suostumuksensa, mutta asetti tälle omat ehtonsa: hän ei suostui poistumaan ennen kuin konflikti asianomistajan kanssa on saatu ratkaistua. PPA ei voinut hyväksyä sitä, että henkilö palaisi asianomistajan luokse. Asianomistaja pelkäsi henkensä puolesta I. L:n esittämien uhkausten vuoksi. Maastapoistumismääräystä tehdessään PPA arvioi todisteita ja punnitsi tosiseikkoja, samaten PPA otti huomioon henkilön vastaväitteet, henkilön suhtautumisen rikokseensa sekä hänen rangaistukseen tuomitsemisensa jälkeisen käytöksensä. PPA tuli siihen tulokseen, että henkilö voi vältellä maastapoistamista ja hän vaarantaa yleisen järjestyksen. Henkilö oli käyttänyt lähisuhteessaan väkivaltaa. Viron tasavallan prioriteetti on lähisuuhdeväkivallan ennaltaehkäisy, ja myös merkittävä yleinen etu edellyttää tämänkaltaisten tapausten estämistä. Siinä missä rikoksesta tuomittava rangaistus on reaktio jo suoritettuun tekoon ja sen tavoitteena on myös erottaa potentiaalisesti vaarallinen henkilö lainkuuliaisesta yhteiskunnasta, pakkotäytäntöön pantavan maastapoistumismääräyksen tärkein tavoite oli valtion halu välttää mahdolliset uudet rikokset. PPA ei arvioinut, että kyseessä on

pakenemisen vaara VSS:n 6⁸ §:n 1 kohdassa säädetyllä perusteella. Henkilölle annettiin pakkotäytäntönpantava maastapoistumismääräys VSS:n 7² §:n 2 momentin 1 ja 4 kohdan perusteella. PPA katsoi tarpeelliseksi sijoittaa henkilön säilöönottokeskukseen maastapoistamisen täytäntöönpanoa varten. Häneen ei ollut mahdollista soveltaa muita valvontakeinoja, sillä ne eivät olisi riittävällä todennäköisyydellä johtaneet toivottuun lopputulokseen. Henkilöllä ei ollut laillista syytä oleskella tai työskennellä Viron tasavallassa eikä hänellä ollut riittävästi varoja majoittumiskuluista vastaamiseen. Henkilö olisi voinut ryhtyä välttelemään maastapoistamismenettelyä ja tämä olisi vaikeuttanut olennaisesti henkilön maastapoistamista. I. L:n suorittamaan rikokseen liittyvien seikkojen sekä hänen tunnetilansa perusteella PPA katsoi, että henkilö ei tule poistumaan Virosta vapaaehtoisesti ja ryhtyy ratkaisemaan lähisuhteessa syntyneitä konflikteja. PPA:n mukaan asianomistaja on ilmoittanut rikosasian tutkijalle, että I. L. soittaa ja kirjoittelee hänelle ja uhkaa, että hän keksii keinon palata Viroon kostaakseen asianomistajalle.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteista

- 11 Oikeudenkäynnissä on riitaista ainoastaan se, onko henkilön sijoittaminen säilöönottokeskukseen ollut sallittua. Kysymykset, jotka koskevat sitä, olivatko sallitun oleskeluajan päättäminen ennen määräaikaan, maastapoistumismääräyksen tekeminen ja maahantulokiellon määrittäminen laillisia toimia, jäävät tämän asian oikeudenkäyntimenettelyn ulkopuolelle.
- 12 Tallinna Halduskohus antoi 15.10.2020 päätöksellään luvan sijoittaa henkilö säilöönottokeskukseen. Tällä hetkellä henkilö on vapautettu ja poistettu Virosta. Tästä syystä henkilö katsoo, että on perusteltua vaatia päätöksen kumoamisen sijaan päätöksen toteuttamista lainvastaiseksi. Lupa vaatimuksen muuttamiseen annetaan päätöksellä, johon voi hakea muutosta hallintovalituksella (oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (halduskohtumenetluse seadustik, jäljempänä HKMS) 265 §:n 5 momentti). Sillä, että asiointilat muuttuvat hallintovalitusmenettelyn aikana (esimerkiksi siten, että henkilön maastapoistaminen Virosta pannaan täytäntöön), ei ole vaikutusta ylempään asteen tuomioistuimen mahdollisuuteen tarkastella sen päätöksen, jolla lupa on annettu, lainmukaisuutta ja tarvittaessa kumota kyseinen päätös, toisin sanoen poistaa sen määräyksen, jolla lupa on annettu, voimassaolo takautuvasti. Tällöin poistuvat samalla edellytykset sille, että henkilön perusoikeuksien rajoittaminen olisi sallittua. Myöskään HKMS:n 158 §:n 2 momentti ei tässä tapauksessa muodosta esteitä päätöksen, jolla lupa on annettu, kumoamiselle.
- 13 VSS:n 23 §:n 1¹ momentin mukaan Halduskohus antaa luvan maasta poistettavan säilöönottoon ja sijoittamiseen säilöönottokeskukseen enintään kahdeksi kuukaudeksi, mikäli VSS:n 15 §:n 2 momentissa säädetyt perusteet ja 1 momentissa luetellut periaatteet täyttyvät. VSS:n 15 §:n 2 momentissa säädetään, että ulkomaalaisen voi ottaa säilöön, mikäli VSS:ssä säädettyjen valvontakeinojen soveltaminen ei takaa poistumisvelvollisuuden noudattamista ja erityisesti kun 1)

on olemassa ulkomaalaisen pakenemisen vaara, 2) ulkomaalainen ei täytä myötävaikuttamisvelvollisuuttaan tai 3) henkilöllä ei ole palaamiseen tarvittavia asiakirjoja tai niiden hankkiminen vastaanottavasta tai kauttakulkumaasta vie aikaa. VSS:n 15 §:llä on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä direktiivin 2008/115/EY 15 artikla.

- 14 Halduskohus antoi luvan henkilön sijoittamiseen säilöönottokeskukseen VSS:n 15 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella, toisin sanoen ulkomaalaisen pakenemisen vaaran vuoksi. Direktiivin 3 artiklan 7 kohdan mukaan käsite ”pakenemisen vaara” on ymmärrettävä lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein (ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio 15.3.2017, Al Chodor ym, C-528/15, EU:C:2017:213). Viron lainsäädännössä nämä perusteet on tyhjentävästi määritelty VSS:n 6⁸ §:ssä. Lainkohdassa lueteltujen seikkojen on ehdottomasti esiinnyttävä, jotta pakenemisen vaara voisi olla olemassa, mutta ennen kuin pakenemisen vaarasta voidaan lopullisesti varmistua, on tarkasteltava myös muita ulkomaalaisen ja tapauksen kannalta olennaisia seikkoja.
- 15 Asiaa käsittelevän jaoston mukaan tässä tapauksessa ei ole tullut esiin seikkoja, jotka viittaisivat henkilön pakenemisen vaaraan. Halduskohus totesi pakenemisen vaaran olemassaolon kahdella perusteella: 1) ulkomaalainen ei ole poistunut Viirasta maastapoistumismääräyksessä ilmoitetun vapaaehtoisen maastapoistumisen määräajan kuluessa (VSS:n 6⁸ §:n 1 kohta) ja 2) ulkomaalainen on syyllistynyt rikokseen, josta hänet on tuomittu vankeusrangaistukseen (VSS:n 6⁸ §:n 4 kohta).
- 16 VSS:n 6⁸ §:n 1 kohtaa ei voida soveltaa tässä asiassa, sillä sen soveltamisen edellytyksenä on, että henkilölle on kirjallisessa maastapoistumismääräyksessä ilmoitettu määräaika vapaaehtoiselle maastapoistumiselle. PPA on kuitenkin vahvistanut Riigikohusille, että henkilölle ei maastapoistumismääräystä tehtäessä ilmoitettu määräaika vapaaehtoiselle maastapoistumiselle ja että henkilölle annettiin välittömästi pakkotäytäntöönpanokelpoinen maastapoistumismääräys VSS:n 7² §:n 2 momentin 1 ja 4 kohdan perusteella. Tämän vahvistaa myös PPA:n toiminta 13.10.2020 – henkilöllä ei ollut tosiasiallisesti mahdollisuutta poistua maasta vapaaehtoisesti. Edellä esitetyn perusteella henkilön toimintaa ei voi pitää moitittavana siltä osin, että hän ei noudattanut vapaaehtoiselle poistumiselle annettua määräaika, eikä siitä voida johtaa VSS:n 6⁸ §:n 1 kohdan perusteella pakenemisen vaaran olemassaoloa.
- 17 Myöskään VSS:n 6⁸ §:n 4 kohtaa ei voida tässä tapauksessa soveltaa. Säännöksessä edellytetään, että henkilö on tuomittu rikoksesta vankeusrangaistukseen lainvoimaisella tuomiolla (Viron tasavallan perustuslain 22 §:n 2 momentissa säädetty syyttömyysolettama). Valittajan langettava tuomio tuli lainvoimaiseksi vasta sen jälkeen, kun Halduskohus oli antanut luvan.
- 18 Jaoston mukaan muitakaan VSS:n 6⁸ §:ssä tarkoitettuja pakenemisen vaaraan viittaavia seikkoja ei esiinny, eikä sovellettavissa ole näin ollen myöskään VSS:n 6⁸ §:n 6 kohta, jonka mukaan ”ulkomaalainen on ilmoittanut Poliisi- ja

rajavartiovirastolle tai hallintoviranomainen päättelee hänen asenteestaan ja käytöksestään, – – että hän ei halua noudattaa maastapoistumisvelvollisuuttaan”. Aikomusta vältellä maastapoistamista ei ole mahdollista päätellä maastapoistumismääräyksen kohteena olevan henkilön kuulustelupöytäkirjaan merkitystä ilmoituksesta, että hän ei halua erota puolisostaan ja pyytää mahdollisuutta hyvittää tekonsa. Henkilöllä täytyy olla hallinnollisen päätöksen laadinnan yhteydessä mahdollisuus ilmaista oma näkemyksensä suunnitellun velvoittavan hallinnollisen päätöksen sisällöstä ilman, että siitä aiheutuu hänelle haitallisia seurauksia. Kuulustelussa annetusta lausumasta ei voida automaattisesti tehdä johtopäätöstä, ettei henkilö halua noudattaa hallinnollista päätöstä, mikäli asiassa ei ole tullut esiin muita seikkoja, jotka viittaavat siihen, että henkilö voi alkaa vältellä maastapoistamista. Pakenemisen vaara ei tule esiin myöskään henkilön Halduskohusin istunnossa ilmaisemasta toiveesta saada takaisin puolison luokse jääneet tavarat ja saada työnantajalta palkkansa. Henkilön toive saada ennen maasta poistumista takaisin hänelle kuuluva omaisuus on olemukseltaan legitiimi, sillä maasta poistumisen jälkeen omaisuuden takaisinsaanti olisi vaikeaa, ellei mahdotonta. PPA ei ole viitannut seikkoihin, joista yhdessä henkilön itsensä kertoman kanssa seuraisi vaara, että hän piiloutuu tai välttelee maastapoistamista, ja että tästä syystä olisi olemassa VSS:n 6⁸ §:ssä tarkoitettu pakenemisen vaara.

- 19 Jaoston mukaan asiassa ei ole tullut esiin myöskään sellaisia seikkoja, jotka viittaisivat siihen, että VSS:n 15 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa säädetyt säilöönoton edellytyksen täytyisivät.
- 20 Näin ollen kysymys henkilön säilöönoton lainmukaisuudesta riippuu siitä, miten VSS:n 15 §:n 2 momenttia tulee tulkita: onko 1–3 kohdassa säädetyissä perusteissa kyse tyhjentävästä luettelosta, jossa esitetyistä seikoista vähintään yhden on esiinnyttävä, vai onko kyse ohjeellisesta luettelosta, ja henkilö voidaan ottaa säilöön myös yleisellä perusteella. Säilöönoton yleisellä perusteella jaosto tarkoittaa VSS:n 15 §:n 2 momentin johdanto-osassa mainittua maastapoistamisen tehokkuuden vaarantumista. Jälkimmäiseen tulkintaan viittaa säännöksen sanamuoto, toisin sanoen 1–3 kohtaa edeltävät sanat ”erityisesti kun”. Säilöönoton lainmukaisuus edellyttää luonnollisesti joka tapauksessa myös VSS:n 15 §:n 1 momentissa säädettyjen periaatteiden (säilöönotto viimesijaisena keinona, oikeasuhteisuuden periaatteen noudattaminen) täyttymistä.
- 21 Jaoston alustavan arvion mukaan asiointilat vahvistavat tässä tapauksessa säilöönoton yleisen perusteen täytyvän ja henkilön säilöönotto VSS:n 15 §:n 2 momentissa säädetyllä yleisellä perusteella olisi ollut luettuna yhdessä VSS:n 15 §:n 1 momentissa mainittujen periaatteiden kanssa sallittua. Tapahtumien ajallinen läheisyys ja henkilön tekemän rikoksen laatu huomioon ottaen oli riittävästi syytä epäillä, että henkilö saattaa ryhtyä ratkaisemaan puolisonsa kanssa syntyneitä konflikteja ja syyllistyä tässä yhteydessä uuteen rikokseen. Näin ollen oli olemassa todellinen vaara, että henkilö syyllistyy vapaana ollessaan ennen maastapoistamistaan uuteen rikokseen, jonka tutkiminen ja josta määrättävä rangaistus (asian käsittely tuomioistuimessa ja mahdollisen rangaistuksen täytäntöönpano) hankaloittaa, tarkemmin sanoen viivästyttää määrittelemättömällä

ajalla henkilön maastapoistamista, vaikeuttaen olennaisesti maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Näin ollen maastapoistumisen tehokkuus oli tässä tapauksessa vaarantunut. Valittajan henkilökohtaiset ominaisuudet (ikä, terveydentila), käyttäytyminen ja olosuhteet (yhteydet Viroon, vakinaisen asuinpaikan puuttuminen) huomioon ottaen muilla valvontakeinoilla (VSS:n 10 §:n 2 momentti) ei voitu yhtä tehokkaasti varmistua maastapoistamisen tehokkuudesta. Säilöönotto, mukaan lukien sen mahdollinen kesto, oli oikeasuhteisuuden periaatteen mukainen keino.

- 22 VSS:n 15 §:llä saatettiin direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä. 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön palauttamismenettelyjen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisen valmisteleminen ja/tai henkilön poistamiseksi maasta vain, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti tietyssä tapauksessa, erityisesti kun a) on olemassa pakenemisen vaara; tai b) asianomainen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista. Lisäksi on säädetty, että säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytaikainen ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella riipeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken.
- 23 Direktiivi 2008/115/EY 15 artiklan 1 kohta (luettuna yhdessä 16 perustelukappaleen kanssa) ei anna selvää vastausta kysymykseen, onko säilöönotto sallittua myös pelkästään yleisellä perusteella, toisin sanoen maastapoistamisen tehokkuuden vaarantumisen perusteella, vai täytyykö jommankumman säännöksessä olevan luettelon edellytyksistä (a tai b alakohdan) ehdottomasti täyttyä. Euroopan komissio on pitänyt luetteloa ohjeellisena (ks. palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitetusta yhteisestä ”palauttamiskäsikirjasta” 16.11.2017 annettu komission suositus (EU) 2017/2338 (EUVL 2017, L 339, s. 83; 14.1 kohta)). Jaoston tietojen mukaan unionin tuomioistuimien ei ole vielä antanut kysymykseen selvää vastausta (ks. ja vrt. esim. tuomio 6.12.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 36 kohta; tuomio 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 61 ja 74 kohta; tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 269–272 kohta).
- 24 Direktiivin 15 artikla on ehdoton ja riittävän täsmällinen, joten sillä on välitön oikeusvaikutus (esim. tuomio 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 47 kohta; tuomio 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 54 kohta, ja edellä viitattu tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, 288 kohta). Jaoston näkemyksen mukaan ei ole pois suljettua, että nyt kysymyksessä oleva tilanne voisi periaatteessa täyttää esimerkiksi 15 artiklan 1 momentin b alakohdassa esitetyn perusteen. VSS:n 15 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan, joilla direktiivin 15 artikla on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, sanamuodot poikkeavat kuitenkin jossain määrin direktiivin sanamuodoista, ja kuten jo mainittu, kumpikaan mainituista kansallisen säädöksen kohdista ei ole jaoston

näkemyksen mukaan tässä tapauksessa sovellettavissa. Direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta huolimatta henkilön oikeuksia ei voida rajoittaa suoraan direktiivin perusteella.

- 25 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin oikeuden säännöksiä on tulkittava niin sanamuodon kuin myös sen säännösten systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on (esim. unionin tuomioistuimen tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, 33 kohta).
- 26 Direktiivin 15 artiklan 1 kohdan sanamuoto ”erityisesti kun” (insbesondere, in particular, en particulier) viittaa siihen, että kyseessä on ohjeellinen luettelo, joka yksinomaan auttaa selittämään yleisen perusteen merkitystä, toisin sanoen maastapoistamisen tehokkuuden vaarantumista. Tätä tukee myös esimerkiksi vertaaminen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96) 8 artiklan 3 kohtaan, jossa on käytetty sanaa ”ainoastaan” (nur, only, ne – – que), mikä selkeästi viittaa säilöönnotoperusteita koskevan luettelon tyhjentyvyyteen (ks. myös esim. Unionin tuomioistuimen tuomio 17.12.2020, komissio vastaan Unkari, C-808/18, EU:C:2020:1029, 168 kohta). Myös kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31) 28 artiklan 2 kohdassa luetellaan säilöönnoton perusteet tyhjentävästi (ks. edellä viitattu tuomio 15.3.2017, Al Chodor ym, C-528/15). Toisaalta unionin tuomioistuin on toistuvasti korostanut velvollisuutta direktiivin 2008/115/EY säilöönnottoa koskevien määräysten suppeaan tulkintaan (ks. edellä viitattu tuomio 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, 42 kohta; edellä viitattu tuomio 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, 55 kohta; tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, 62 kohta; edellä viitattu tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, kohta 42). Tämä voi olla ristiriidassa sen tulkinnan kanssa, että luetteloa tulisi pitää ohjeellisena.
- 27 Yksi direktiivin 2008/115/EY tavoitteista on jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tehokas maastapoistaminen (toinen perustelukappale ja 1 artikla). Myös unionin tuomioistuin on toistuvasti korostanut sitä, että direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita soveltamaan direktiivissä säädettyjä vaatimuksia ja menettelyjä jäsenvaltiossa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tehokkaan palauttamisen tai maastapoistamisen varmistamiseksi (esim. tuomio 24.2.2021, M ym, C-673/19, 31 kohta). Toisaalta direktiivin 2008/115/EY tavoitteena on taata henkilön perusoikeuksien suojelu (toinen perustelukappale ja 1 artikla). Tämä on erityisen olennaista käytettäessä pakkokeinona säilöönnottoa, koska tällöin rajoitetaan henkilön oikeutta vapautteen (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artikla). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetään, että keneltäkään ei saa riistää hänen

vapauttaan, paitsi lain määräämässä järjestyksessä, kun henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus lain nojalla, jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Toisin sanoen sopimuksessa pidetään maastapoistamista varten tehtävää säilöönottoa sinällään sallittuna, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ovat muotoutuneet tietyt laatuvaatimukset koskien säilöönoton lakisääteistä perustaa. Myös unionin tuomioistuin on korostanut, että säilöönoton lakisääteisen perustan on oltava selvä, ennakoitava, saatavissa oleva ja sen on annettava suoja mielivallalta (ks. edellä viitattu tuomio 15.3.2017, Al Chodor, C-528/15, 40–44 kohta). Jaoston alustavan näkemyksen mukaan maastapoistamisen tehokkuuden vaarantuminen sekä velvollisuus arvioida lievempien keinojen käytön mahdollisuutta ja oikeasuhteisuutta muodostavat selvän ja ennakoitavan lakisääteisen perustan henkilön säilöönnotolle, mikä varmistaa riittävän perusoikeuksien suojelun ja antaa suojan mielivallalta.

- 28 Unionin tuomioistuin on todennut, että mahdollisuus ottaa henkilö säilöön yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä ei voi perustua direktiiviin 2008/115/EY (tuomio 30.11.2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, 70 kohta). Myös edellä viitatussa 16.11.2017 annetussa komission suosituksessa korostetaan, että säilöönottoa ei saa toteuttaa yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Toisin sanoen VSS:n 15 §:n ja direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan perusteella ulkomaalaisen säilöönoton ainoa tavoite voi olla tehokkaan maastapoistamisen varmistaminen. Jaoston alustavan arvion mukaan henkilön säilöönotto tehokkaan maastapoistamisen varmistamiseksi ei kuitenkaan ole pois suljettua, jos on olemassa todellinen vaara, että henkilö syyllistyy vapaana ollessaan ennen maastapoistamista uuteen rikokseen, jonka tutkiminen ja josta määrättävä rangaistus voivat olennaisesti vaikeuttaa maastapoistamista. Myös unionin tuomioistuin on todennut (tosin analysoidessaan kolmansien maiden kansalaisten vangitsemista näiden laittoman maahantulon tai laittoman maassa oleskelun perusteella), että vankeusrangaistus on omiaan johtamaan palauttamismenettelyn epäonnistumiseen, viivästyttää palauttamista ja vaarantaa näin direktiivin 2008/115/EY tehokkaan vaikutuksen (edellä viitattu tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, 63 kohta; tuomio 1.10.2015, Skerdjan Celaj, C-290/14: EU:C:2015:640, 26 kohta ja siinä viitattu käytäntö).
- 29 Koska yksinomaan unionin tuomioistuimella on oikeus antaa sitovia tulkintoja unionin oikeudesta, siltä on edellä kuvatut eri tulkintamahdollisuudet huomioon ottaen pyydettävä ennakkoratkaisua direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 1 kohdan tulkinnasta.