

Asia C-636/23**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

24.10.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

16.10.2023

Kantaja:

W

Vastaaja:

Belgian valtio

Pääasian menettelyn kohde

Kantaja nostanut ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa palauttamispäätöksen kumoamista koskevan kanteen. Kanne on hyväksytty tuomiolla sillä perusteella, että päätös olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten oli perusteltu puutteellisesti. Vastaaja teki tuomiosta kassaatiovalituksen Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin). Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen ensimmäinen tuomio kumottiin kassaatiomenettelyssä, ja sen on ratkaistava palauttamispäätöstä koskeva asia uudelleen.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii, onko ajan myöntäminen vapaaehtoista poistumista varten pelkkä palauttamispäätöksen täytäntöönpanotoimenpide vai sen perustava osatekijä, jonka riitauttamiseen on oltava käytettävissä tehokas oikeussuojakeino ja jonka pätemättömyydestä seuraa, että koko palauttamispäätös raukeaa. Tähän kysymykseen annettavalla

vastauksella on myös vaikutuksia niihin edellytyksiin, joiden mukaisesti voidaan tarvittaessa määrätä maahantulokielto. SEUT 267 artikla.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa, 8 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa, luettuina yhdessä tai erikseen, direktiivin 2008/115 13 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla huomioon ottaen tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että ajan myöntämättä jättäminen vapaaehtoista poistumista varten katsotaan pelkäsi täytäntöönpanoon liittyväksi yksityiskohdaksi, joka ei vaikuta asianomaisen ulkomaalaisen oikeudelliseen asemaan, koska se, myönnetäänkö aikaa vapaaehtoista poistumista varten vai ei, ei muuta laitonta alueella oleskelua koskevaa ensisijaista toteamusta milteen osin?

2. Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohdassa olevaa ilmaisua ”ja joka liittyy” ja 11 artiklan 1 kohdassa olevaa ilmaisua ”on liitettävä” tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että toimivaltainen viranomainen voi pitkänkin ajan kuluttua vahvistaa tai sen on vahvistettava maahantulokielto, joka perustuu sellaiseen palauttamispäätökseen, jossa ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten?

Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, tarkoittavatko nämä ilmaisut silloin sitä, että palauttamispäätökseen, jossa ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten, on liitettävä maahantulokielto samanaikaisesti tai kohtuullisen lyhyessä ajassa?

Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, seuraako direktiivin 2008/115 13 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatusta oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon mahdollisuus riitauttaa palauttamispäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä sellaisen päätöksen lainmukaisuus, jossa vapaaehtoista poistumista varten ei ole myönnetty aikaa, kun maahantulokiellon oikeusperustan lainmukaisuutta ei ole enää muuten mahdollista riitauttaa tarkoituksenmukaisella tavalla?

3. Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2008/115 7 artiklassa [1 kohdan ensimmäinen alakohta] olevaa ilmaisua ”asianmukainen aika” ja 3 artiklan 4 alakohdassa olevaa ilmaisua ”ja – velvoite poistua maasta” tulkittava siten, että maasta poistumista koskevaan veloitteeseen liittyvä määräaika, ja joka tapauksessa määräajan asettamatta jättäminen, on palauttamispäätöksen olennainen osatekijä siten, että jos kyseisen määräajan osalta todetaan lainvastaisuus, palauttamispäätös raukeaa kaikilta osin ja on tehtävä uusi palauttamispäätös?

Jos unionin tuomioistuin katsoo, että ajan myöntämisestä kieltäytyminen ei ole palauttamispäätöksen olennainen osatekijä, ja olettaen, ettei asianomainen jäsenvaltio ole käyttänyt direktiivin 2008/115 7 artiklassa [1 kohta] säädettyä

mahdollisuutta myöntää aika vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta, mikä on direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettun palauttamispäätöksen, josta aikaa koskeva osatekijä jäisi pois, vaikutus ja täytäntöönpanokelpoisuus käytännössä?

Unionin oikeussäännöt ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joihin asiassa on vedottu

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 4, 6 ja 8 kohta, 6 artiklan 1 kohta, 7 artiklan 1 ja 4 kohta, 8 artiklan 1, 2 ja 4 kohta, 11 artiklan 1 kohta ja 13 artikla

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla

Unionin tuomioistuimen tuomio 11.6.2015, Zh. vastaan O. (C-554/13, 46, 47, 49, 50 ja 54 kohta), tuomio 28.4.2011, El Drifi (C-61/11 PPU, 35–38 ja 51 kohta), tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, 51 kohta), ja tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, 115 kohta)

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

Ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asumisesta ja maasta poistamisesta annettu laki (Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, jäljempänä ulkomaalaislaki):

1 §:n 1 momentin 6 kohdassa oleva maastapoistamispäätöksen määritelmä ja 8 kohdassa oleva maahantulokiellon määritelmä, joilla on saatettu direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohta ja vastaavasti 6 alakohta osaksi kansallista lainsäädäntöä

7 §:n ja 1 ja 3 kohta, joiden perusteella kansallinen viranomainen voi antaa maastapoistumismääräyksen, jos ulkomaalaisella ei ole vaadittuja asiakirjoja ja hänen toimintansa muodostaa uhan yleiselle järjestykselle tai valtion turvallisuudelle

74/11 §:n 1 momentti: ”Maahantulokiellon kesto määritetään ottamalla huomioon kunkin tapauksen erityispiirteet. Maastapoistamispäätökseen on liitettävä seuraavissa tapauksissa maahantulokiello, joka on voimassa enintään kolme vuotta – – jos vapaaehtoista poistumista varten ei anneta aikaa – – [ja] yli viisi vuotta, jos asianomainen kolmannen maan kansalainen on vakava uhka yleiselle järjestykselle tai valtion turvallisuudelle.”

74/14 §:n 1 momentti: ”Maastapoistamispäätöksessä määrätään kolmenkymmenen päivän ajasta, jonka kuluessa alueelta on poistuttava – – 2 momentti: Niin kauan kuin vapaaehtoista poistumista varten määrätty aika ei ole kulunut umpeen, kolmannen maan kansalainen on suojattu pakkoon perustuvalta maasta poistamiselta. – – 3 momentti: Edellä 1 momentissa tarkoitettua määräajasta voidaan poiketa, jos – – on olemassa pakenemisen vaara tai – – kolmannen maan kansalainen on uhka yleiselle järjestykselle tai valtion turvallisuudelle – –. Siinä tapauksessa maastapoistamispäätöksessä ei myönnetä aikaa tai aikaa myönnetään vähemmän kuin seitsemän päivää.”

Raad van Staten 1.9.2022 antama kassaatio tuomio numero 254.377

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Kantaja, joka on Marokon kansalainen, on tuomittu 7.6.2019 vankeusrangaistukseen huumausainerikoksesta. Belgia antoi hänelle 18.7.2019 maastapoistumismääräyksen (jäljempänä palauttamispäätös), johon liitettiin kahdeksan vuoden pituinen maahantulokiello.
- 2 Palauttamispäätöksen perustelujen mukaan kantajalla ei ollut voimassa olevia oleskeluasiakirjoja ja oli olemassa vaara siitä, että hänen menettelynsä muodostaa uhan yleiselle järjestykselle ja että hän pakenee. Aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei myönnetty, koska tällainen vaara oli olemassa.
- 3 Palauttamispäätöksen ja maahantulokiellon lykkäämistä ja kumoamista koskeva kante, jonka kantaja nosti Raad voor Vreemdelingenbetwistingenissä (ulkomaalaisasioiden valituslautakunta, jäljempänä Raad), hyväksyttiin. Vastaaja teki tämän jälkeen kassaatiovalituksen Raad van Stateen pelkästään palauttamispäätöksen kumoamista koskevasta päätöksestä mutta ei maahantulokiellon kumoamisen osalta. Raad van State on kassaatiovalituksen kohde huomioon ottaen kumonnut ainoastaan palauttamispäätöstä koskevan ratkaisun. Raadin on nyt arvioitava kyseinen palauttamispäätös uudelleen.
- 4 Raad on alun perin kumonnut palauttamispäätöksen sillä perusteella, että kieltäytymistä myöntää aika vapaaehtoista poistumista varten oli perusteltu puutteellisesti. Yleiselle järjestykselle muodostuvan uhan ja pakenemisen vaaraa ei nimittäin ole arvioitu tapauskohtaisesti kantajan osalta, mikä on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vastaista. Koska päätös olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten on palauttamispäätöksen olennainen tai perustava osatekijä, palauttamispäätös oli kumottava kokonaisuudessaan.
- 5 Raad van Staten kassaatio tuomiossa on sitä vastoin todettu, että ajan myöntäminen vapaaehtoista poistumista varten on pelkkä täytäntöönpanotoimenpide, koska kantajan oikeudellinen asema oli jo palauttamispäätöksen tekohetkellä selvä eikä hänen oleskelunsa joka tapauksessa ollut laillista. Ajanjakso ei siten ole palauttamispäätöksen perustava osatekijä. Raad oli näin ollen ratkaissut asian ulkomaalaislain 7 ja 74/14 §:n vastaisesti.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 6 Kantajan mukaan palauttamispäätös on jakamaton hallinnollinen päätös, joka muodostuu kahdesta osasta, nimittäin maastapoistumismääräyksestä ja täytäntöönpanojasta. Se perustaa käsityksensä direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 ja 8 alakohtaan. Ilmeinen lainvastaisuus sellaisen päätöksen perusteluissa, jonka mukaan vapaaehtoista poistumista varten ei myönnetä aikaa, merkitsee koko palauttamispäätöksen lainvastaisuutta. Unionin tuomioistuimen 11.6.2015 antaman tuomion Zh. ja O. (C-554/13) mukaan vapaaehtoista poistumista varten voidaan olla myöntämättä aikaa tai sitä varten voidaan myöntää lyhyempi aika vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, ja siinä tapauksessa on oltava mahdollisuus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.
- 7 Vastaajan mukaan palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa varten myönnetty aika on pelkästään kyseisen päätöksen täytäntöönpanotoimenpide, jolla ei muuteta kantajan oikeudellista asemaa. Direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että tällainen aika myönnetään vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta. Tällainen aika ei siis voi olla palauttamispäätöksen olennainen osa. Kyseisen ajan riitauttaminen tai sen puuttuminen ei näin ollen voi olla osoitus palauttamispäätöksen lainvastaisuudesta.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 8 Raad van Staten käsiteltävässä asiassa antama tuomio ei ole ainoa laatuaan. Belgian oikeuden mukaan Raad on velvollinen noudattamaan ylimmän hallintotuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Raad, joka on Raad van Staten antamat ratkaisut huomioon ottaen epävarma unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön oikeasta tulkinnasta, katsoo, että unionin oikeuden ensisijaisuuden vuoksi sen on saatava varmuus siitä, onko Raad van Staten antama ratkaisu unionin oikeuden mukainen.
- 9 Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee ajan myöntämistä vapaaehtoista poistumista varten koskevan päätöksen luonnetta. Raad van Staten mukaan kyseinen aika on pelkkä täytäntöönpanotoimenpide, jota ei voida riitauttaa, ja Raadin mukaan se on olennainen osatekijä, joka voidaan riitauttaa.
- 10 Raad viittaa kantansa tueksi unionin tuomioistuimen tuomioon El Drifi (C-61/11 PPU), tuomioon Zh. ja O. (C-554/13) ja tuomioon Boudjlida (C-249/13). Vaikka unionin tuomioistuin mainitsee toimenpiteet ”palauttamispäätösten täytäntöönpanoa varten”, tällaisten toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisuuden periaatteen mukaisia, ne on määriteltävä tapauskohtaisesti, niiden on perustuttava objektiivisiin kriteereihin ja asianomaisen henkilön on voitava tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä. Tästä voitaisiin päätellä, että direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdan tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi ulkomaalaisella on oltava mahdollisuus käyttää tehokasta oikeussuojakeinoa sitä päätöstä vastaan, ettei vapaaehtoista poistumista varten myönnetä aikaa.

- 11 Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, ettei tällaisen päätöksen ainoa oikeusvaikutus ole se, että täytäntöönpano voidaan direktiivin 2008/115 8 artiklan 2 kohdan mukaan aloittaa välittömästi, vaan myös se, että tällaiseen päätökseen sisältyy kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan velvollisuus liittää palauttamispäätökseen maahantulokielto. Jos käytettävissä ei ole mitään oikeussuojakeinoja sellaisen päätöksen osalta, jossa ollaan myöntämättä aikaa vapaaehtoista paluuta varten ja joka siis on maahantulokiellon perusta, myöskään maahantulokiellon osalta ei ole käytettävissä mitään oikeussuojakeinoja.
- 12 Raad esittää toisen ennakkoratkaisukysymyksen, koska kassaatiovalituksen jälkeen ratkaistavana on enää palauttamispäätöstä koskeva asia, mutta ei siihen perustuva alun perin määrätty, sittemmin kumottu maahantulokielto. Tarkasteltaessa kanneperustetta, jonka kohteena on se seikka, ettei vapaaehtoista poistumista varten ole myönnetty aikaa, on oltava selvyys siitä, miten direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohdassa olevaa ilmaisua ”on liitettävä” tai 3 artiklan 6 alakohdassa olevassa maahantulokiellon määritelmässä olevaa ilmaisua ”ja joka liittyy palauttamispäätökseen” on tulkittava. Tämä on tärkeää, jotta voidaan tietää, onko toimivaltaisella viranomaisella myös nyt mahdollisuus tai velvollisuus alkuperäisen maahantulokiellon kumoamisen jälkeen liittää jäljellä olevaan palauttamispäätökseen uusi maahantulokielto vai onko uuden maahantulokiellon liittäminen kyseiseen vanhaan palauttamispäätökseen mahdotonta.
- 13 Direktiivistä 2008/115 tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei selviä, kuinka pitkä aika palauttamispäätöksen ja maahantulokiellon välillä saa olla.
- 14 Unionin tuomioistuin on useaan kertaan vahvistanut direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohtaan perustuvan velvoitteen liittää maahantulokielto palauttamispäätökseen, jossa ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten. Komission palauttamiskäsikirjan (EUVL L 339, s. 83) mukaan maahantulokielto voidaan määrätä päätöksen antamisen jälkeen jo tehtyyn palauttamispäätökseen liittyvänä lisätoimenpiteenä.
- 15 Raad kuitenkin huomauttaa, että unionin tuomioistuimen 3.6.2021 antamassa tuomiossa BZ vastaan Westerwaldkreis (C-546/19) todetaan direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohdan sanamuodosta käyvän ilmi, että ”maahantulokiellolla” on tarkoitus ”täydentää” palauttamispäätöstä. Täydentämisen käsite näyttää osoittavan, että maahantulokielto voidaan liittää palauttamispäätökseen ainoastaan kyseisen päätöksen tekemisen yhteydessä tai lyhyen ajan kuluessa sen jälkeen.
- 16 Jos ilmaisut ”ja joka liittyy” ja ”on liitettävä” ovat esteenä sille, että vielä pitkänkin ajan kuluttua palauttamispäätöksestä voidaan vahvistaa tai on vahvistettava maahantulokielto, tulee esiin kysymys siitä, onko maahantulokielto vahvistettava samanaikaisesti tällaisen palauttamispäätöksen kanssa tai onko se vahvistettava kohtuullisen lyhyen ajan kuluessa.

- 17 Jos kyseiset ilmaisut eivät ole tälle esteenä, jäljelle jää kysymys siitä, seuraako oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, että sellaisen päätöksen lainmukaisuus, jossa ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten, on voitava riittauttaa, kun maahantulokiellon oikeusperustan lainmukaisuutta ei ole enää muuten mahdollista riittauttaa.
- 18 Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen pyydetään ratkaisua, jotta voidaan arvioida kanneperuste, joka koskee päätöstä olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten. Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että aikaa koskeva maininta palauttamispäätöksessä on riitautettava toimi, ja vahvistetaan, että tämä ajanjakso on lainvastainen direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdan vastaisuuden takia, raukeako samalla koko palauttamispäätös? Eli koostuuko palauttamispäätös laitonta alueella oleskelua koskevasta toteamuksesta ja päätöksestä myöntää tai olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten, ja ovatko nämä osat jakamattomia?
- 19 Direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa olevassa palauttamispäätöstä koskevassa määritelmässä olevasta sanasta ”ja” voidaan päätellä, että velvoite poistua maasta yhdessä sitä aikaa koskevan maininnan kanssa, jonka kuluessa paluun on tapahduttava, on tällaisen päätöksen olennainen tai perustava osa. Unionin tuomioistuimen tuomion Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19) mukaan paluovelvoitteen asettaminen tai toteaminen on yksi palauttamispäätöksen kahdesta osatekijästä. Jos tuomioistuin on vahvistanut, että aikaa koskeva määräys on lainvastainen, muuttuuko palauttamispäätöksen olennainen kohta tämän johdosta?
- 20 Direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ”asianmukainen aika” voitaneen kuitenkin päätellä, että palauttamispäätöksen on sisällettävä aina aikaa koskeva maininta, vaikka 7 artiklan 1 kohdassa olevasta virkkeestä ”jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään, että tällainen aika myönnetään vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta” käy ilmi, ettei aikaa koskeva maininta ole palauttamispäätöksen täytäntöönpanon kannalta olennainen tai perustava osa.
- 21 On syytä todeta, ettei Belgia ole käyttänyt edellisessä kohdassa tarkoitettua jäsenvaltioille osoitettua mahdollisuutta eikä Raadilla ole toimivaltaa asettaa määräaikaa tai antaa uutta palauttamispäätöstä.
- 22 Jollei se, ettei vapaaehtoista paluuta varten myönnetä määräaikaa, ole palauttamispäätöksen olennainen osatekijä, Raad pohtii, mikä olisi palauttamispäätöksen vaikutus ja täytäntöönpanokelpoisuus käytännössä, jos siitä poistettaisiin määräaikaa koskeva osatekijä.