



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

4 päivänä syyskuuta 2014<sup>1</sup>

**Asia C-562/13**

**Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve  
vastaan  
Moussa Abdida**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour du travail de Bruxelles (Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö — Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä — Direktiivi 2003/9/EY — Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevat vähimmäisvaatimukset — Direktiivi 2004/83/EY — Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi koskevat vähimmäisvaatimukset — Henkilö, jolle voidaan myöntää toissijainen suojeluasema — 2 artiklan e alakohta — Todellinen vakavan haitan vaara — 15 artiklan b alakohta — Epäinhimillinen tai halventava kohtelu — Direktiivi 2005/85/EY — Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavat vähimmäisvaatimukset — Direktiivi 2008/115/EY — Yhteiset vaatimukset ja menettelyt laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi — 13 artiklan 2 kohta — Muutoksenhaun lykkäävä vaikutus — 14 artiklan 1 kohta — Ennen palauttamista sovellettavat takeet — Euroopan unionin perusoikeuskirja — Jäsenvaltion kieltäytyminen myöntämästä vakavasti sairaalle kolmannen maan kansalaiselle lääketieteellisiin syihin perustuvaa oleskelulupaa, mihin liittyy velvoite poistua alueelta — Muutoksenhaun, jolla on maastapoistamisen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla, puuttuminen — Se, ettei huolehdi muista kuin terveydenhoitoa koskevista perustarpeista — Kiireellisen terveydenhoitoavustuksen myöntäminen

1. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy tällä ennakkoratkaisupyyntöllä menettelyllisistä takeista ja sosiaalisista etuuksista, jotka jäsenvaltion on myönnettävä terveydentilansa vuoksi sairaanhoitoa tarvitsevalle kolmannen maan kansalaiselle, kunnes tuomioistuin on antanut ratkaisunsa sellaisen päätöksen laillisuudesta, jolla on hylätty hänen lääketieteellisiin syihin perustuvaa oleskelulupaa koskeva hakemuksensa ja asetettu velvoite poistua alueelta.

<sup>1</sup> — Alkuperäinen kieli: ranska.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta pääasiallisesti arvioimaan direktiivien 2003/9/EY,<sup>2</sup> 2004/83<sup>3</sup> ja 2005/85/EY<sup>4</sup> – joilla perustetaan Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä – sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan<sup>5</sup> valossa sellaisen kansallisen säännösten yhteensopivuutta, jossa yhtäältä suljetaan pois muutoksenhaku, jolla on maastapoistamisen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla, ja toisaalta rajataan asianomaisen perustarpeista huolehtiminen pelkkään kiireelliseen terveydenhoitoavustukseen koko oikeudenkäyntimenettelyn aikana.

3. Tämän ennakkoratkaisupyynnön taustalla on oikeusriita, jossa asianosaisina ovat Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (jäljempänä CPAS) ja Moussa Abdida, joka on aidsia sairastava Nigerian kansalainen. Päätöksen, jolla Belgian valtio hylkäsi hänen lääketieteellisiin syihin perustuvaa oleskelulupaa koskevan hakemuksensa ja määräsi hänet poistumaan alueelta, johdosta asianomaiselta peruutettiin hänen rekisteröintitodistuksensa, joka oikeutti hänet saamaan veloituksetta perustarpeidensa edellyttämät palvelut. Hänellä ei myöskään ollut käytössään sellaista muutoksenhakukeinoa suoraan lain nojalla, jolla olisi maastapoistamisen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus, kyseisestä päätöksestä nostetun kumoamiskanteen yhteydessä.

4. Ennakkoratkaisupyynnö nostattaa esiin pääasiallisesti kolme kysymystä.

5. Ensinnäkin voidaanko sellaista vakavasti sairasta kolmannen maan kansalaista, joka joutuu, jos hänet palautetaan alkuperämaahansa, todelliseen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaraan siksi, ettei alkuperämaassa ole asianmukaista lääketieteellistä hoitoa, pitää direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettuna ”henkilönä, joka voi saada toissijaista suojelua”?

6. Tämä kysymys on sama kuin se, jonka Cour constitutionnelle on esittänyt unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa M'Bodj, jossa annoin ratkaisuehdotuksen 17.7.2014.<sup>6</sup>

7. Toiseksi – kun otetaan huomioon direktiiveissä 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 sekä perusoikeuskirjassa asianomaiselle taatut oikeudet – onko asianomaisen sellaisesta päätöksestä, jolla lääketieteellisiin syihin perustuvaa oleskelulupaa koskeva hakemus hylätään ja jolla asianomainen määrätään poistumaan alueelta, tekemällä muutoksenhaulla oltava lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla?

8. Kolmanneksi onko jäsenvaltioiden samojen säädösten nojalla huolehdittava asianomaisen muistakin kuin terveydenhoitoa koskevista perustarpeista siihen asti, kunnes palauttamispäätöksen laillisuudesta on lausuttu, kun otetaan huomioon, että CPAS on esillä olevassa asiassa rajannut sosiaaliavustuksen kiireellisen terveydenhoitoavustuksen myöntämiseen?

9. Katson tässä ratkaisuehdotuksessa, ettei yhtäkään Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevista säädöksistä – joita ovat direktiivit 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 – sovelleta lääketieteellisiin syihin perustuvaa oleskelulupaa koskevaan hakemukseen, joka perustuu ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) 9 ter §:ään, koska kyseinen hakemus ei kuulu minkäänlaisen toissijaisen kansainvälisen suojelun piiriin.

2 — Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annettu neuvoston direktiivi (EUVL L 31, s. 18). Direktiivi on korvattu kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/33/EU (EUVL L 180, s. 96).

3 — Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/83/EY (EUVL 304, 30.9.2004, s. 12, oikaisu EUVL 2005, L 204, s. 24).

4 — Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi (EUVL L 326, s. 13, oikaisu EUVL 2006, L 236, s. 36).

5 — Jäljempänä perusoikeuskirja.

6 — Ratkaisuehdotus M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2113).

10. Tämän jälkeen esitän syyt, joiden vuoksi tutkin – tarkastelemalla yhtäältä jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY<sup>7</sup> säännöksiä ja toisaalta perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia – sitä kysymystä, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa se, ettei käytettävissä ole muutoksenhakua, jolla olisi suoraan lain nojalla maastapoistamisen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus, ja ettei asianomaisen perustarpeista huolehdita, siirtolaisille Euroopan unionissa tunnustettujen oikeuksien mukaista.

11. Ehdotan tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 kohdassa edellytetty ja perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdassa vahvistettu mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja edellyttää muutoksenhakekeinoja, jolla on lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla, jos palauttamispäätöksen täytäntöönpanosta voi asianomaisen terveydentilaan liittyvistä syistä aiheutua hänelle perusoikeuskirjan 4 artiklan vastainen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara.

12. Selitän myös, minkä vuoksi tällaisessa tilanteessa direktiivin 2008/115 14 artiklan tarkoitus ja perusoikeuksien kunnioittaminen, erityisesti perusoikeuskirjan 1–4 ja 35 artiklaan perustuvien vaatimusten noudattaminen, edellyttävät, että jäsenvaltiot huolehtivat asianomaisen perustarpeista riittävällä tavalla koko oikeudenkäyntimenettelyn ajan hänen toimeentulonsa sekä kohtuullisen ja hänen terveytensä kannalta asianmukaisen elintason varmistamiseksi siten, että hänellä on mahdollisuus majoitukseen ja että tarvittaessa otetaan huomioon hänen erityistarpeensa.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

#### 1. Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä

13. Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä koostuu kolmesta säädöksestä: direktiiveistä 2003/9, 2004/83 ja 2005/85.

##### a) Direktiivi 2003/9

14. Direktiivissä 2003/9 vahvistetaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevat vähimmäisvaatimukset.

15. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä ”sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat turvapaikkaa jäsenvaltioiden rajalla tai niiden alueella, niin kauan kun heidän sallitaan jäädä tälle alueelle turvapaikanhakijoina”.

16. Kyseisen säännöksen 4 kohdassa säädetään kuitenkin, että ”jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa [kyseistä] direktiiviä menettelyihin, joiden mukaisesti päätetään suojelun myöntämisestä muun kuin Geneven yleissopimuksen perusteella sellaisille kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille, joita ei pidetä pakolaisina”.

17. Kyseisen direktiivin II luvussa vahvistetaan ne vastaanotto-olosuhteita koskevat vähimmäisvaatimukset, joita jäsenvaltioiden on sovellettava turvapaikanhakijoihin heidän terveytensä kannalta riittävän elintason ja heidän toimeentulonsa varmistamiseksi.

7 — EUVL L 348, s. 98.

18. Direktiivin 2003/9 7–10 ja 15 artiklassa unionin lainsäätäjät säätävät takeista, jotka koskevat erityisesti hakijoiden asuinpaikkaa ja liikkumisvapautta, perheen yhtenäisyyden säilyttämistä, lääkärintarkastuksia ja terveydenhoitoa sekä alaikäisten koulunkäyntiä ja opiskelua.

19. Direktiivin 2003/9 IV luvussa ja erityisesti sen 17–20 artiklassa vahvistetaan henkilöitä, joilla on erityistarpeita, koskevat erityissäännökset.

b) Direktiivi 2004/83

20. Direktiivin 2004/83 tarkoituksena on vahvistaa yhtäältä kaikille jäsenvaltioille yhteiset kriteerit niille aineellisille edellytyksille, jotka kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä saadakseen kansainvälistä suojelua,<sup>8</sup> ja toisaalta tämän suojelun aineellinen sisältö.<sup>9</sup> Tässä yhteydessä direktiivin 2004/83 2 artiklan c ja e alakohdassa määritetään henkilöt, joille voidaan myöntää pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema. Sen II, III ja V luvussa vahvistetaan aineelliset edellytykset, jotka kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä, ja sen VII luvussa määritetään näiden asemien sisältämät oikeudet.

21. Euroopan yhteisessä turvapaikkajärjestelmässä toissijaisella suojelulla täydennetään pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa vahvistettuja pakolaisasemaa koskevia sääntöjä.<sup>10</sup>

22. Kyseessä on kansainvälinen suojelu, joka koskee direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohdan mukaan ”kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa – –, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä 15 artiklassa määriteltyä vakavaa haittaa, – – ja joka on kykenemätön tai sellaisen vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan”.

23. Kyseisen direktiivin 18 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on myönnettävä toissijainen suojeluasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle – –, joka voi saada toissijaista suojelua II ja V luvun mukaisesti”.

24. Direktiivin II luku koskee ”kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointia”. Sen 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat”, säädetään seuraavaa:

”Vainoa harjoittavia tai vakavaa haittaa aiheuttavia toimijoita voivat olla:

- a) valtio;
- b) valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt;
- c) muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että a ja b alakohdassa mainitut toimijat, kansainväliset järjestöt mukaan luettuina, ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan 7 artiklassa määriteltyä suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan.”

8 – Ks. direktiivin 1 artikla.

9 – Ks. ratkaisuehdotus M. (C-277/11, EU:C:2012:253, 19 kohta), joka on johtanut tuomioon M. (C-277/11, EU:C:2012:744, 72 kohta).

10 – Tämä yleissopimus allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)), ja se tuli voimaan 22.4.1954. Sitä on täydennetty 31.1.1967 allekirjoitetulla pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 4.10.1967.

25. Direktiivin 2004/83 V luku koskee ”toissijaisen suojelun edellytyksiä”. Sen 15 artiklassa määritellään käsite ”vakava haitta” seuraavasti:

”Vakavalla haitalla tarkoitetaan seuraavia:

- a) kuolemanrangaistus tai teloitus; tai
- b) hakijan alkuperämaassa kokema kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus; tai
- c) siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä.”

26. Lisäksi unionin lainsäätävä täsmentää ”kansainvälisen suojelun sisältöä” koskevassa direktiivin VII luvussa olevissa 28 ja 29 artiklassa, että kansainvälisen suojelun takaamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneilla henkilöillä on mahdollisuus sosiaaliapuun ja terveydenhuoltoon samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tehdä eron näiden kahden aseman välillä; kyseisten säännösten mukaan ne voivat nimittäin rajoittaa toissijaista suojelua saavien henkilöiden sosiaaliavun perusetuuksiin.<sup>11</sup>

27. Lopuksi todettakoon, että direktiivillä 2004/83 vahvistetaan vähimmäisvaatimukset. Sen johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen ja 3 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat näin ollen säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittelemiseksi, kenelle voidaan myöntää pakolaisasema tai antaa toissijaista suojelua, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat tämän direktiivin kanssa.

28. Unionin lainsäätävä täsmentää direktiivin 2004/83 johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa, että ”tätä direktiiviä ei sovelleta sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, joiden annetaan jäädä jäsenvaltioiden alueelle myötätunnosta tai yksilöllisistä inhimillisistä syistä eikä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella”.

c) Direktiivi 2005/85

29. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaa koskevat menettelysäännöt vahvistetaan direktiivissä 2005/85. Sen 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on esittää kaikille jäsenvaltioille yhteiset vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevia menettelyjä varten, ja sen II ja III luvussa eritellään tarkemmin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointiin liittyvät hakijoiden ja jäsenvaltioiden oikeudet ja velvollisuudet menettelyn aikana.

30. Direktiivin soveltamisala määritellään sen 3 artiklassa seuraavasti:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla tai kauttakulkualueilla tehtyihin turvapaikkahakemuksiin ja pakolaisaseman poistamiseen.

--

11 — Tuomiossa M. (EU:C:2012:744) unionin tuomioistuin totesi, että pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman sisältämät oikeudet ovat erilaiset (92 kohta). On kuitenkin todettava, että 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 annettussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/95/EU, jossa direktiivin 2004/83 teksti on laadittu uudelleen, poistetaan pakolaisille ja toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille annettujen oikeuksien väliset erot terveydenhuollon saamisessa (30 artikla). Ero on kuitenkin edelleen olemassa sosiaalihuollon alalla (29 artikla).

3. Mikäli jäsenvaltiot käyttävät menettelyä tai ottavat käyttöön menettelyn, jossa turvapaikkahakemukset tutkitaan sekä Geneven yleissopimukseen perustuvina hakemuksina että direktiivin [2004/83] 15 artiklassa määritellyissä olosuhteissa annettua muunlaista kansainvälistä suojelua koskevinä hakemuksina, niiden on sovellettava tätä direktiiviä koko menettelyn ajan.

4. Jäsenvaltiot voivat lisäksi päättää, että ne soveltavat tätä direktiiviä menettelyissä, joilla ratkaistaan mitä tahansa kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset.”

31. Direktiivin 39 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että turvapaikanhakijoilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa hakeakseen muutosta:

a) päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä turvapaikkahakemusta;

--

3. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti säädettävä säännöistä, jotka koskevat:

a) kysymystä siitä, vaikuttaako 1 kohdan mukainen oikeussuojakeino siten, että hakijat saavat jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua; ja

b) mahdollisuutta oikeudelliseen keinoon tai suojaaviin toimenpiteisiin, jos hakija ei 1 kohdan mukaisen oikeussuojakeinon perusteella voi jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua. Jäsenvaltiot voivat myös säätää viran puolesta myönnettävästä oikeussuojakeinosta --”

2. Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen

32. Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen sovellettavat säännöt on vahvistettu direktiivissä 2008/115.

33. Direktiiviä sovelletaan sen 2 artiklan mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

34. Sen tavoitteena on tehokas maastapoistamis- ja palauttamispolitiikka, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin ja oikeudellisiin suojakeinoihin, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen.<sup>12</sup>

35. Tätä varten asianomaiselle kansalaiselle annetaan direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa palauttamispäätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovellettavat menettelylliset takeet.

36. Kyseisen säännöksen sanamuoto on seuraava:

”1. Asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta -- palauttamiseen liittyvään päätökseen --.

12 — Ks. kyseisen direktiivin 1 artikla ja johdanto-osan 2 ja 11 perustelukappale.

2. Edellä 1 kohdassa mainitulla viranomaisella tai elimellä on toimivalta tutkia – – palauttamiseen liittyvien päätösten laillisuus sekä mahdollisuus väliaikaisesti lykätä niiden täytäntöönpanoa, jollei väliaikaista lykkäystä jo sovelleta kansallisen lainsäädännön nojalla.”

37. Direktiivin 14 artiklassa vahvistetaan ne taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, joihin maahanmuuttaja voi vedota ennen maasta poistamistaan.

38. Direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on 16 ja 17 artiklassa tarkoitettua tilannetta lukuun ottamatta varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten osalta otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon seuraavat periaatteet vapaaehtoista paluuta varten 7 artiklan mukaisesti myönnetyn ajan kuluessa sekä aikoina, jolloin maastapoistamista on lykätty 9 artiklan mukaisesti:

- a) perheen yhtenäisyys jäsenvaltion alueella olevien perheenjäsenten kesken säilytetään;
- b) tarjotaan kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa;
- c) alaikäisille annetaan pääsy peruskoulutusjärjestelmään heidän oleskelunsa pituudesta riippuen;
- d) haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet otetaan huomioon.”

#### B Belgian lainsäädäntö

1. Ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annettu laki

39. Ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain<sup>13</sup> tarkoituksena on saattaa direktiivi 2004/83 osaksi Belgian oikeusjärjestystä.

a) Aineelliset ja menettelylliset säännöt, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä lääketieteellisistä syistä

40. Kyseisen lain 9 ter §:ssä täsmennetään lääketieteellisiin syihin perustuvan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Sen 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Belgiassa oleskeleva ulkomaalainen, joka todistaa henkilöllisyytensä 2 §:n mukaisesti ja joka kärsii sairaudesta, josta aiheutuu todellinen hengenvaara, ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vaara tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara, kun hänen alkuperämaassaan tai oleskelumaassaan ei ole mitään asianmukaista hoitoa, voi hakea ministeriltä tai tämän tähän tehtävään valtuuttamalta lupaa oleskella [Belgian] kuningaskunnassa.”

Hakemus on toimitettava kirjattuna kirjeenä ministerille tai hänen valtuuttamalleen henkilölle, ja siinä on mainittava ulkomaalaisen tosiasiallinen asuinpaikka Belgiassa.

Ulkomaalaisen on toimitettava hakemuksen mukana kaikki tarvittavat tuoreet tiedot sairaudestaan ja mahdollisuudesta saada asianmukaista hoitoa ja sen saatavuudesta hänen alkuperämaassaan tai oleskelumaassaan.

13 — Laki sellaisena kuin se on muutettuna 15.9.2006 annetulla lailla (jäljempänä 15.12.1980 annettu laki).

Ulkomaalaisen on toimitettava kuninkaan ministerineuvoston istunnossa antamassa asetuksessa tarkoitettu vakimuotoinen lääkärintodistus. Enintään kolme kuukautta hakemuksen tekoa aiemmin päivätystä lääkärintodistuksesta tulee käydä ilmi sairaus, sen vakavuusaste ja tarpeelliseksi katsottu hoito.

Arvioinnin, joka kohdistuu ensimmäisessä momentissa tarkoitettuun vaaraan, hoitomahdollisuuksiin ja niiden saatavuuteen hakijan alkuperämaassa tai oleskelumaassa, lääkärintodistuksessa ilmoitettuun sairauteen, sairauden vakavuusasteeseen ja tarpeelliseksi katsottuun hoitoon, suorittaa virkälääkäri tai ministerin tai tämän valtuuttaman henkilön tähän tehtävään osoittama lääkäri, joka antaa tästä lausuntonsa. Lääkäri voi tarvittaessa tutkia ulkomaalaisen ja pyytää täydentävää asiantuntijalausuntoa.

--”

41. Mikäli lääketieteellisiin syihin perustuva oleskelulupa myönnetään, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat asianomaiselle vuoden oleskeluun oikeuttavan oleskeluluvan, jonka voimassaolo voidaan kuitenkin jatkaa. Asianomaisella on siten oikeus CPAS:n maksamaan sosiaaliavustukseen; CPAS voi tarvittaessa huolehtia hänen sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutusmaksuistaan sekä hänen sairauksuluistaan. Viiden vuoden kuluttua asianomaiselle voidaan myöntää kestoiltaan rajoittamaton oleskelulupa, joka antaa hänelle samat oikeudet kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla on.

42. Jos oleskelulupahakemus hylätään, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat maastapoistumismääräyksen tiedoksi asianomaiselle, eikä hän voi enää oleskella Belgian alueella laillisesti. Sosiaaliavustus rajoitetaan tällöin kiireellisen terveydenhoitoavustuksen myöntämiseen. Cour constitutionnellen oikeuskäytännön mukaan kyseisen terveydenhoidon on katettava sekä ennaltaehkäisevät että hoitavat toimenpiteet vakavaa sairautta sairastavan henkilön henkeen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvan vaaran ehkäisemiseksi.<sup>14</sup>

43. Asianomainen voi hakea Conseil du contentieux des étrangers’lta muutosta päätökseen, jolla hänen oleskelulupansa on evätty, ja vaatia sen kumoamista; kumoamiskanteen nostamisella ei ole maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpanoa lykkävää vaikutusta.

44. Edellä mainitun 15.12.1980 annetun lain 39/82 §:ssä säädetään, että kyseisen kanteen yhteydessä voidaan esittää toimenpiteen täytäntöönpanon lykkäämistä koskeva hakemus, joka voidaan esittää noudattaen joko tavanomaista tai erittäin kiireellistä menettelyä, jolla itsessään on toimenpiteen täytäntöönpanoa lykkävä vaikutus.

45. Kyseisen säännöksen sanamuoto on seuraava:

”1) Jos hallintoviranomaisen toimi on kumottavissa 39/2 §:n nojalla, ainoastaan Conseil du contentieux des étrangers on toimivaltainen määräämään sen täytäntöönpanon lykättäväksi.

Täytäntöönpano määrätään lykättäväksi – sen jälkeen kun asianosaisia on kuultu tai heidät on kutsuttu asianmukaisesti kuultaviksi – perustellulla päätöksellä, jonka on tehnyt sen jaoston puheenjohtaja, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, tai puheenjohtajan tähän tarkoitukseen nimeämä ulkomaalaisasioita käsittelevä tuomari.

Erittäin kiireellisessä tapauksessa täytäntöönpano voidaan määrätä lykättäväksi väliaikaisesti ilman, että asianosaisia tai kaikkia heistä on kuultu.

14 — Ks. Cour constitutionnellen 21.3.2013 antama tuomio nro 43/2013, B 13 kohta, s. 16.



Jos kantaja hakee täytäntöönpanon lykkäämistä, hänen on valittava joko erittäin kiireellinen tai tavanomainen lykkääminen. Tutkimatta jättämisen uhalla hän ei voi samanaikaisesti eikä peräkkäin joko vedota uudelleen 3 kohtaan tai hakea lykkäämistä uudelleen 3 momentissa tarkoitetulla kirjelmällä.

Poiketen siitä, mitä 4 kohdassa säädetään, lykkäämistä erittäin kiireellisen menettelyn mukaisesti koskevan hakemuksen hylkääminen ei ole esteenä sille, että kantaja esittää myöhemmin hakemuksen lykkäämisestä tavanomaisen menettelyn mukaisesti, jos erittäin kiireellisen menettelyn mukaista lykkäämistä koskeva hakemus on hylätty sen perusteella, ettei tällaista kiireellisyyttä ole näytetty riittävästi toteen, sanotun kuitenkin rajoittamatta 3 momentin soveltamista.

- 2) Täytäntöönpano voidaan määrätä lykättäväksi vain, jos on vedottu sellaisiin painaviin perusteisiin, joiden nojalla riidanalainen toimi voidaan kumota, ja edellyttäen, että toimen välitön täytäntöönpano voi aiheuttaa vaikeasti korjattavissa olevaa vakavaa haittaa.

--

- 3) Erittäin kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta lykkäämishakemus ja kumoamiskirjelmä on esitettävä yhdellä ja samalla toimella.

Kirjelmän otsikossa on mainittava, että kyseessä on joko kumoamiskanne tai lykkäämishakemus ja kumoamiskanne. Mikäli tätä muodollisuutta ei noudateta, katsotaan, että kirjelmään sisältyy ainoastaan kumoamiskanne.

Sen jälkeen, kun kumoamiskanne on nostettu, myöhemmin esitettyä lykkäämishakemusta ei voida ottaa tutkittavaksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta hakijan mahdollisuutta nostaa edellä tarkoitetulla tavalla uusi kumoamiskanne, johon liittyy lykkäämishakemus, mikäli kanteen nostamiselle asetettu määräaika ei ole vielä päättynyt.

--

- 4) --

Jos ulkomaalaiseen kohdistetaan välittömästi täytäntöön pantava maastapoistamis- tai palauttamistoimenpide eikä hän ole vielä esittänyt lykkäämishakemusta, hän voi hakea kyseisen päätöksen lykkäämistä erittäin kiireellisesti. -- Jos lykkäämistä ei ole myönnetty, toimenpiteen pakkotäytäntöönpano on jälleen mahdollinen.”

46. Kyseisen lain 39/84 §:n nojalla vain Conseil du contentieux des étrangers on toimivaltainen määräämään toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen asianosaisten etujen tai henkilöiden, joiden etu edellyttää asian ratkaisua, etujen turvaamiseksi, lukuun ottamatta kansalaisoikeuksiin liittyviä toimenpiteitä.

47. Kyseisen lain 39/85 §:ssä puolestaan säädetään sellaisten turvaamistoimien tarkastelusta, joita on vaadittu erittäin kiireellisinä. Siinä säädetään seuraavaa:

”Jos ulkomaalaiseen kohdistetaan välittömästi täytäntöön pantava maastapoistamis- tai palauttamistoimenpide, ulkomaalainen, joka on jo esittänyt lykkäämishakemuksen, voi – edellyttäen, ettei Conseil ole vielä lausunut kyseisestä hakemuksesta – hakea 39/84 §:ssä tarkoitettuina turvaamistoimina, että Conseil käsittelee hänen lykkäämishakemuksensa mahdollisimman nopeasti.

Turvaamistoimihakemus ja lykkäämishakemus käsitellään yhdessä --.

--

Sen jälkeen kun turvaamistoimihakemus on vastaanotettu, maastapoistamis- tai palauttamistoimenpidettä ei voida panna täytäntöön ennen kuin Conseil on lausunut hakemuksesta tai hylännyt sen. -- Jos lykkäämistä ei ole myönnetty, toimenpiteen pakkotäytäntöönpano on jälleen mahdollinen.

--”

48. Sekä erittäin kiireellistä lykkäämistä koskeva hakemus että erittäin kiireellisiä turvaamistoimia koskeva hakemus edellyttävät, että asianomainen näyttää toteen vakavan haitan välittömän vaaran ja erityisesti sen, että häneen kohdistuu pakkotoimenpide, jolla hänet velvoitetaan poistumaan Belgian alueelta.

b) Toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevat säännöt

49. Edellä mainitun 15.12.1980 annetun lain 48/4 §:ssä puolestaan täsmennetään toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevat edellytykset.<sup>15</sup> Sillä pannaan täytäntöön direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohta sekä sen 15 ja 17 artikla, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1) Toissijainen suojeluasema myönnetään ulkomaalaiselle, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa, johon ei voida soveltaa 9 ter §:ää ja jonka osalta on merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kansalaisuudettoman henkilön ollessa kyseessä entiseen pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä jäljempänä 2 momentissa määriteltyä vakavaa haittaa, ja joka on kykenemätön tai tällaisen vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, edellyttäen, ettei häneen ole sovellettava 55/4 §:ssä tarkoitettuja epäämisperusteita.

2) Vakavalla haitalla tarkoitetaan seuraavia:

- a) kuolemanrangaistus tai teloitus; tai
- b) kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus, joka uhkaa hakijaa alkuperämaassa; tai
- c) siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä.”

50. Mikäli kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään, asianomainen voi hakea muutosta Conseil du contentieux des étrangers’lta, jolla on asiassa täysi harkintavalta. Kyseisen 15.12.1980 annetun lain 39/70 §:n mukaan kyseisellä muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus: ilman asianomaisen suostumusta häntä koskevaa maastapoistamis- tai palauttamistoimenpidettä ei voida panna täytäntöön vastoin hänen tahtoaan muutoksenhaun tekemiselle asetetun määräajan ja muutoksenhaun käsittelyn kuluessa. Lisäksi asianomaisella säilyy oikeus CPAS:n myöntämiin sosiaaliavustuksiin. Nämä kattavat asianomaisen kaikki perustarpeet, toisin sanoen sairaanhoidon, sosiaaliavun, asunnon, ravinnon sekä lasten koulutuksen.

15 — Toissijainen suojeluasema antaa saajalleen mahdollisuuden vuoden voimassa olevaan oleskelulupaun, joka voidaan uusida viiden vuoden ajan. Tämän viiden vuoden ajanjakson päätyttyä henkilölle voidaan myöntää toistaiseksi voimassa oleva oleskeluoikeus 15.12.1980 annetun lain 49/2 §:n 2 ja 3 momentin nojalla.

## 2. Sosiaalikeskuksista 8.7.1976 annettu laki

51. Sosiaalikeskuksista 8.7.1976 annetun lain (loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976) 1 §:ssä säädetään jokaisen kansalaisen oikeudesta sosiaaliavustuksiin, joilla pyritään takaamaan, että jokainen voi elää ihmisarvoista elämää.

52. Kyseisen lain 57 §:n mukaan sosiaalikeskusten tehtävänä on antaa henkilöille ja perheille yhteisöllistä apua. Se antaa lievittävän tai parantavan avun lisäksi ennaltaehkäisevää apua. Tämä apu voi olla aineellista, sosiaalista, lääketieteellistä tai psykologista.

53. Kyseisen lain 57 §:n 2 momentin ensimmäisessä kohdassa säädetään kuitenkin poikkeuksesta kyseiseen periaatteeseen, koska sen mukaan CPAS voi alueella laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten osalta rajata tehtävänsä kiireellisen terveydenhoitoavustuksen myöntämiseen.

54. Sosiaalikeskusten Belgian kuningaskunnassa laittomasti oleskeleville ulkomaalaisille myöntämästä kiireellisestä terveydenhoitoavustuksesta 12.12.1996 annetussa kuninkaan päätöksessä (arrêté royal du 12 décembre 1996 relatif à l'aide médicale d'urgence octroyée par les centres publics d'aide sociale aux étrangers qui séjournent illégalement dans le Royaume)<sup>16</sup> todetaan, että 8.7.1976 annetun lain 57 §:n 2 momentin ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu kiireellinen terveydenhoitoavustus koskee luonteeltaan yksinomaan lääketieteellistä avustusta, jonka kiireellisyys todistetaan lääkärintodistuksella. Kyseisessä avustuksessa ei voi olla kyse rahamääräisestä avustuksesta, asunnosta tai muusta luontoissuorituksena myönnettävästä sosiaaliavustuksesta.

## II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

55. Abdida haki 15.4.2009 oleskelulupaa 15.12.1980 annetun lain 9 ter §:n nojalla lääketieteellisistä syistä. Hakemus otettiin käsiteltäväksi 4.12.2009, ja Abdida sai tämän johdosta CPAS:n myöntämästä sosiaaliavustusta.

56. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kuitenkin hylkäsivät hakemuksen 6.6.2011 sen perusteella, että kantajan alkuperämaassa on sairaanhoitoinfrastruktuuri, joka kykenee huolehtimaan aids-potilaiden hoidosta. Kyseinen päätös, johon liittyi velvoite poistua maasta, annettiin Abdidalle tiedoksi 29.6.2011. Tiedoksiannossa oli maininta siitä, että kumoamiskanteen nostamisella ja täytäntöönpanon lykkäämishakemuksen esittämisellä ei ollut toimenpiteen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta.

57. Tämän johdosta Abdida haki 7.7.2011 päätökseen muutosta Conseil du contentieux des étrangers'ltä. CPAS päätti 13.7.2011 peruuttaa asianomaiselle siihen asti myönnetyn sosiaaliavustuksen ja epäsi häneltä kiireellisen terveydenhoitoavustuksen. Tarkistettuaan kyseistä päätöstä 27.7.2011 CPAS kuitenkin myönsi Abdidalle kiireellistä terveydenhoitoavustusta.

58. Abdida haki 5.8.2011 CPAS:n päätökseen muutosta tribunal du travail de Nivellesiltä. Viimeksi mainittu velvoitti 9.9.2011 antamallaan ratkaisulla CPAS:n maksamaan asianomaiselle yhden hengen talouksille myönnettävän toimeentulotuen määrää vastaavaa sosiaaliavustusta ja katsoi erityisesti, että oikeus sosiaaliavustukseen on muutoksenhakukeinon tehokkaan käyttämisen välttämätön edellytys ja että Abdidan saama sosiaaliavustus on siten pysytettävä, kunnes muutoksenhaku hänen oleskelulupahakemuksensa hylkäämisestä tehtyyn päätökseen olisi ratkaistu.

59. CPAS valitti tästä ratkaisusta cour du travail de Bruxellesiin 7.10.2011.

16 — Moniteur belge, 31.12.1996, s. 32518, muutettu 13.1.2003 (Moniteur belge, 17.1.2003, s. 1553).

60. Kyseinen tuomioistuin toteaa, ettei Abdidalla kansallisen lainsäädännön mukaan ole mahdollisuutta hakea maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoon muutosta lykkäävin vaikutuksin eikä hän saa muutoksenhakunsa ratkaisua odottaessaan mitään muuta sosiaaliavustusta kuin kiireellistä terveydenhoitoavustusta. Se huomauttaa myös, että toissijaista suojeluasemaa 15.12.1980 annetun lain 48/4 §:n nojalla hakevaa ja oleskelulupaa lääketieteellisistä syistä kyseisen lain 9 ter §:n nojalla hakevaa kohdellaan eri tavoin. Sen mukaan Cour constitutionnelle on kuitenkin perustellut kyseisen erilaisen kohtelun.

61. Cour du travail de Bruxelles on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko direktiivejä [2004/83, 2005/85 ja 2003/9] tulkittava siten, että niissä veloitetaan jäsenvaltio, jonka lainsäädännön mukaan ulkomaalaisella, ”joka kärsii sairaudesta, josta aiheutuu todellinen hengenvaara, ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vaara tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara, kun hänen alkuperämaassaan ei ole mitään asianmukaista hoitoa”, on oikeus direktiivin [2004/83] 15 artiklan b alakohdassa tarkoitettuun toissijaiseen suojeluun,
- säätämään, että muutoksenhaulla hallintopäätökseen, jossa oleskeluoikeus ja/tai toissijainen suojelu evätään ja jossa henkilö määrätään poistumaan maasta, on lykkäävä vaikutus
  - huolehtimaan sosiaaliavustus- tai vastaanottojärjestelmässään hakijan muista kuin terveydenhoitoa koskevista perustarpeista, kunnes muutoksenhaku kyseiseen hallintopäätökseen on ratkaistu?
- 2) Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, veloitetaanko perusoikeuskirjassa ja – sen 1–3 artiklassa (ihmisarvo, oikeus elämään ja ruumiilliseen koskemattomuuteen), 4 artiklassa (epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kielto), 19 artiklan 2 kohdassa (kielto karkottaa maahan, jossa uhkaa vakava epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara), 20 ja 21 artiklassa (yhdenvertainen kohtelu ja syrjinnän kielto suhteessa muihin toissijaista suojelua hakevien ryhmiin) ja/tai sen 47 artiklassa (oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin) jäsenvaltio, joka panee direktiivit [2004/83, 2005/85 ja 2003/9] täytäntöön, säätämään muutoksenhausta, jolla on lykkäävä vaikutus, ja huolehtimaan [ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetuista] perustarpeista?”

62. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian kantaja, Belgian hallitus, Ranskan hallitus, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja Euroopan komissio.

### III Arviointi

#### A Ensimmäinen kysymys

63. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee menettelyllisiä takeita ja sosiaalietuuksia, jotka jäsenvaltion on myönnettävä toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevassa menettelyssä.

64. Kuten Belgian ja Ranskan hallitukset sekä komissio ovat todenneet huomautuksissaan, tämän kysymyksen taustalla on oletettava, jonka mukaan kolmannen maan kansalaiselle 15.12.1980 annetun lain 9 ter §:n nojalla hänen terveydentilansa perusteella myönnettävä oleskelulupa on direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettun toissijaisen kansainvälisen suojelun muoto.

65. Asiassa M'Bodj antamani ratkaisuehdotuksen 40–70 kohdassa esittämistäni syistä, jotka toistan pääpiirteissään tässä ratkaisuehdotuksessa, kyseinen oletama on mielestäni kuitenkin virheellinen.<sup>17</sup>

66. Katson nimittäin, ettei sellaista vakavasti sairasta kolmannen maan kansalaista, joka joutuu, jos hänet palautetaan alkuperämaahansa, todelliseen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaraan siksi, ettei alkuperämaassa ole asianmukaista lääketieteellistä hoitoa, voida pitää direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettuna ”henkilönä, joka voi saada toissijaista suojelua”. Vaikka joissakin erityisissä olosuhteissa sairaudesta johtuva kärsimys voidaan katsoa epäinhimilliseksi tai halventavaksi kohteluksi, yksi toissijaisen suojelun myöntämisen olennaisista edellytyksistä mielestäni kuitenkin puuttuu: ei ole tiedossa, kuka on se haittaa aiheuttava toimija, jolta on suojauduttava.

67. Näin ollen katson, ettei 15.12.1980 annetun lain 9 ter §:n nojalla myönnettävä oleskelulupa voi olla toissijaisen kansainvälisen suojelun muoto, eikä se voi kuulua Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustamisesta annettujen säädösten soveltamisalaan.

68. On syytä pitää mielessä, että Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä perustuu tarpeeseen taata niille henkilöille, jotka pelkäävät joko tulevansa vainotuiksi rodun, uskonnon, kansalaisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi tai joutuvansa vakavan haitan vaaraan alkuperämaassaan, suojelu, jota alkuperämaa ei pysty tai ei enää pysty takaamaan siksi, että se osallistuu näihin tekoihin tarkoituksellisesti tai ei pyri estämään niitä.

69. Järjestelmällä, jossa jäsenvaltio myöntää kansainvälistä suojelua, olipa kyse sitten pakolaisasemasta tai toissijaisesta suojeluasemasta, on siis erityinen tavoite, ja se muodostaa erityisen suojelujärjestelmän,<sup>18</sup> jonka edellytyksenä on kahden olennaisen edellytyksen täyttyminen. Ensimmäiseksi olemassa on oltava vainon tai vakavan haitan vaara, joka kohdistuu henkilöön tämän palattua alkuperämaahansa. Toiseksi kyseisen maan on oltava suoraan tai välillisesti vastuussa vaaran olemassaolosta. Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema voidaan siis myöntää ainoastaan tilanteessa, jossa alkuperämaan viranomaiset eivät ole varmistaneet kyseistä suojelua joko siksi, että ne ovat vainon harjoittajia, tai siksi, että ne tukevat miliisin tai muiden yksityisten ryhmittymien harjoittamaa vainoa tai sallivat sen.

70. Nämä kaksi seikkaa ovat ratkaisevia kansainvälisen suojelun myöntämisen kannalta, sillä ne ovat henkilön pelon synnä ja selittävät, miksi tämä ei voi turvautua alkuperämaansa suojaan tai kieltäytyä tekemästä niin.

71. Toissijaisen suojelun tapauksessa nämä kaksi seikkaa käyvät erittäin selkeästi ilmi direktiivin 2 artiklan e alakohdan sanamuodosta. Unionin lainsäätäjä täsmentää nimittäin yksiselitteisesti, että ”henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua”, on henkilö, joka paitsi joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä 15 artiklassa määriteltyä vakavaa haittaa, jos hänet palautettaisiin alkuperämaahansa, myös on kykenemätön tai tämän vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan.

72. Mainitussa artiklassa määritellään myös vakavan haitan käsitteen tarkoittavan tekoja tai olosuhteita, joista alkuperämaan viranomaiset ovat suoraan tai välillisesti vastuussa.

73. Direktiivin 2004/83 15 artiklaa on luettava yhdessä 6 artiklan kanssa.

17 — Kuten olen huomauttanut ratkaisuehdotuksen M'Bodj (EU:C:2014:2113) 34–37 kohdassa, kansalliset viranomaiset ovat erimielisiä siitä, merkitseekö sellainen oleskelulupa direktiivin 2004/83 15 artiklan b kohdan täytäntöönpanoa.

18 — Ks. tästä tuomio Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

74. Direktiivin 15 artiklassa määritellään kolme vakavan haitan tyyppiä, joista sen b alakohdassa mainitaan hakijan alkuperämaassa kokema epäinhimillinen tai halventava kohtelu. Kyseisessä kohdassa lainsäätäjä määrittelee vakavan haitan tunnusmerkit. Siihen kuuluvat kuolemanrangaistus tai teloitus, hakijan alkuperämaassa kokema kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus ja henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä. Nämä teot edellyttävät toimijan tahallista aikomusta aiheuttaa voimakkuudeltaan tietynasteista fyysistä tai henkistä kärsimystä.

75. Direktiivin 6 artiklassa puolestaan määritellään henkilöön liittyvät tunnusmerkit, sillä siinä määritetään ”vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat”. Unionin lainsäätäjä rajaakin direktiivin 2004/83 15 artiklassa haitan nimenomaisesti haittaan, jonka ovat aiheuttaneet valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt tai muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan.

76. Jotta henkilölle voitaisiin myöntää toissijaista suojelua, ei siis ole riittävää osoittaa, että hän joutuisi epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaraan alkuperämaahansa palattuaan, vaan on osoitettava myös, että vaara aiheutuu tekijöistä, joista kyseisen maan viranomaiset ovat suoraan tai välillisesti vastuussa joko siten, että henkilöön kohdistuvan vaaran aiheuttavat tai sallivat sen maan viranomaiset, joiden kansalainen hän on, tai siten, että vaaran aiheuttavat riippumattomat ryhmittymät, joilta maan viranomaiset eivät kykene tehokkaasti suojelemaan kansalaisiaan.

77. Kuten Ranskan hallitus toteaa huomautuksissaan, jos henkilön terveydentila edellyttää lääketieteellistä hoitoa ja jos hän ei voi saada asianmukaista hoitoa alkuperämaassaan, epäinhimillinen tai halventava kohtelu, jonka vaaraan hän joutuu kyseiseen maahan palattuaan, ei aiheudu valtion viranomaisten tai riippumattomien elinten toiminnasta tai tahallisesta toimimatta jättämisestä. Tällaisessa tapauksessa yksi direktiivin 2004/83 6 artiklassa tarkoitettu toissijaisen suojeluaseman myöntämisen olennainen edellytys, eli alkuperämaan viranomaisten suora tai välillinen vastuu vakavan haitan aiheutumisesta ja suojelun tarve näitä viranomaisia vastaan, ei toisin sanoen täyty.

78. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion tarjoama suojelu ei vastaa direktiivin 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettua kansainvälisen suojelun tarpeeseen, joten se ei voi olla osa Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää.

79. Kyseessä on mainitun direktiivin 2 artiklan g alakohdan loppuosan<sup>19</sup> mukainen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävä ”muunlainen suojelu”. Tätä suojelua myönnetään harkinnanvaraisesti muusta syystä, myötätunnosta tai inhimillisistä syistä, jotka perustuvat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen<sup>20</sup> 3 artiklan ja perusoikeuskirjan 4 artiklan ja 19 artiklan 2 kohdan noudattamiseen. Viimeksi mainitussa tilanteessa epäinhimillistä kohtelua voi olla se, että vastaanottava jäsenvaltio panee täytäntöön henkilöä koskevan karkottamispäätöksen ja että alkuperämaalla ei ole asianmukaisia lääketieteellisiä resursseja.

80. Unionin lainsäätäjä on selvästi halunnut jättää inhimillisiin syihin perustuvat tilanteet direktiivin 2004/83 soveltamisalan ulkopuolelle.

19 — Kuten unionin tuomioistuin on huomauttanut tuomiossa B ja D (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661), direktiivin 2004/83 2 artiklan g alakohdan loppuosasta ilmenee, että direktiivi ei ole esteenä sille, että henkilö pyytää sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ”muunlaista suojelua” (116 kohta).

20 — Jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus. Yleissopimus allekirjoitettiin Roomassa 4.11.1950.

81. Se nimittäin täsmentää nimenomaisesti direktiivin 2004/83 johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa, että "[mainittua direktiiviä] ei sovelleta sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, joiden annetaan jäädä jäsenvaltioiden alueelle myötätunnosta tai yksilöllisistä inhimillisistä syistä eikä kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella".<sup>21</sup>

82. On lisäksi kiintoisaa tarkastella kyseisen direktiivin 15 artiklan b alakohdan laadintaan liittyviä valmisteluasiakirjoja,<sup>22</sup> joissa unionin lainsäätäjä täsmentää seuraavaa:

"Jos b alakohdan olisi tarkoitus kattaa kaikki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 3 artiklaa koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen<sup>[23]</sup> oikeuskäytäntö, siihen olisi sisällytettävä asiat, jotka koskevat yksinomaan inhimillisiä syitä, kuten asia D vastaan Yhdistynyt kuningaskunta (1997), jota kutsutaan myös Saint-Kitts-tapaukseksi.<sup>[24]</sup>

Vaikka Saint-Kitts-tapauksessa kidutuksena tai epäinhimillisenä tai halventavana kohteluna ei sinänsä pidetty kehittyneen terveydenhoitojärjestelmän puutetta ja lähipiirin puuttumista, sellaiseksi kuitenkin katsottiin karkottaminen kyseiseen maahan, mikä vaarantaisi kyseisen henkilön hengen.

Jotta siis vältettäisiin inhimillisiin syihin perustuvien asioiden sisällyttäminen toissijaisen suojelun järjestelmään, mihin [tällä direktiivillä] ei koskaan ole pyritty, neuvosto ehdottaa, että b alakohdan soveltamisalaa rajataan toteamalla, että kidutuksen tai epäinhimillisen ja halventavan seuraamuksen tai kohtelun tosiasiallisen vaaran *on oltava olemassa alkuperämaassa*."<sup>25</sup>

83. Vaikka direktiivin 15 artiklan b alakohta "olennaisilta osin vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa",<sup>26</sup> kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossa Elgafaji,<sup>27</sup> unionin lainsäätäjä rajasi soveltamisalan kuitenkin "hakijan *alkuperämaassa* kokemaan" kohteluun,<sup>28</sup> mikä edellyttää kyseisen maan viranomaisten suoraa tai välillistä vastuuta. Kansainvälisen suojelun järjestelmä ja erityisesti toissijainen suojeluasema muodostavat siis omanlaisen erityisen suojelumekanismin,<sup>29</sup> joka on erillinen jäsenvaltioille Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan nojalla kuuluvista velvoitteista.

84. Edellä esitetyn perusteella katson siis, ettei sellaista vakavasti sairasta kolmannen maan kansalaista, joka joutuu, jos hänet palautetaan alkuperämaahansa, todelliseen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaraan siksi, ettei alkuperämaassa ole asianmukaista lääketieteellistä hoitoa, voida pitää direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettuna "henkilönä, joka voi saada toissijaista suojelua".

21 — Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen tavoin direktiivin 2004/83 lähtökohtana on, että vastaanottavat jäsenvaltiot voivat antaa kansallisen oikeutensa mukaan kansallista suojelua, jonka osana henkilöille, joille on direktiivin 12 artiklan 2 kohdan nojalla jätetty myöntämättä pakolaisasema, annetaan oikeus oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella.

22 — Ks. Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajiston 25.9.2002 laatima muistio maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategiselle komitealle (12148/02, s. 6).

23 — Jäljempänä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

24 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, 2.5.1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-III. Kyseinen tuomioistuin on todennut mainitussa asiassa, että aisia sairastavan henkilön karkottamista alkuperämaahansa koskevan päätöksen täytäntöönpano rikkoisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa, sillä tämä oli todellisessa vaarassa kohdata erittäin tuskallisen kuoleman. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin otti tuomiossaan huomioon, että henkilön sairaus oli edennyt pitkälle ja että vastaanottavassa valtiossa annettun lääketieteellisen hoidon äkillinen keskeyttäminen yhdistettynä siihen, että hänen alkuperämaassaan ei kyetä tarjoamaan asianmukaista hoitoa eikä hän saa siellä henkistä tukea tai sosiaaliapua, johtaisi henkilön ennenaikaiseen kuolemaan ja altistaisi hänet kovalle fyysiselle ja henkiselle kärsimykselle (42 kohta ja 51–54 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin osoitti näin, että se suhtautuu riittävän joustavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan soveltamiseen tilanteissa, joissa vaara siitä, että asianomainen joutuu kohdevaltiossa kielletyn kohtelun uhriksi, johtuu tekijöistä, joista kyseisen maan viranomaiset eivät voi olla suoraan tai välillisesti vastuussa ja jotka eivät erikseen tarkasteltuina ole sinänsä ristiriidassa kyseisen artiklan kanssa. Tällaisessa tilanteessa ja pakottavista inhimillisistä syistä sopimusvaltiot eivät siis voi panna täytäntöön karkotuspäätöstään, sillä ne voivat joutua siitä vastuuseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan nojalla.

25 — Kursivointi tässä.

26 — Ibidem, 28 kohta.

27 — C-465/07, EU:C:2009:94.

28 — McAdam, J., "The Qualification Directive: An Overview", *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2007, s. 19.

29 — Ks. tästä tuomio Diakité (EU:C:2014:39, 24 kohta).

85. Näin ollen 15.12.1980 annetun lain 9 ter §:ään perustuva hakemus, joka koskee oleskeluluvan myöntämistä lääketieteellisistä syistä, ei voi kuulua direktiivin 2004/83 soveltamisalaan.

86. Se ei voi kuulua myöskään Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustamisesta annettujen kahden muun säädöksen – direktiivin 2003/9 tai direktiivin 2005/85 – soveltamisalaan.

87. Aineelliset vastaanotto-olosuhteet, joista unionin lainsäätäjät säätää direktiivissä 2003/9, koskevat nimittäin – kyseisen direktiivin 3 artiklan mukaan – turvapaikanhakijoita tai, jos jäsenvaltio on niin päättänyt, muuntyyppisen suojelun hakijoita.

88. Samalla tavalla unionin lainsäätäjän direktiivissä 2005/85 tunnustamat menettelylliset takeet koskevat kyseisen direktiivin 3 artiklan mukaan turvapaikkahakemuksia ja pakolaisaseman poistamista koskevia päätöksiä ja, jos jäsenvaltio on niin päättänyt, mitä tahansa muita hakemuksia muunlaisesta kansainvälisestä suojelusta.

89. Asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, ettei Belgian kuningaskunnan tarkoituksena ole ollut taata kyseisten säädösten soveltamista henkilöihin, jotka jättävät hakemuksen 15.12.1980 annetun lain 9 ter §:n nojalla.

90. Katson siten, ettei unionin lainsäätäjän direktiiveissä 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 vahvistamia menettelyllisiä takeita ja sosiaalietuuksia sovelleta nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tarkoitettun kaltaiseen tilanteeseen.

91. Nämä seikat huomioon ottaen katson näin ollen, että direktiivejä 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 on tulkittava siten, ettei unionin lainsäätäjän niissä vahvistamia menettelyllisiä takeita ja sosiaalietuuksia sovelleta 15.12.1980 annetun lain 9 ter §:n nojalla tehtyyn hakemukseen, joka koskee lääketieteellisiin syihin perustuvaa oleskelulupaa.

## B Toinen kysymys

92. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää toisella kysymyksellään pääasiallisesti, että unionin tuomioistuin arvioi sellaisen kansallisen säännösten yhteensopivuutta, jossa yhtäältä suljetaan pois lääketieteellisiin syihin perustuvan oleskeluluvan epäämispäätöksiä koskevissa asioissa muutoksenhaku, jolla on maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla, ja toisaalta rajataan asianomaisen perustarpeista huolehtiminen pelkkään kiireelliseen terveydenhoitoavustukseen koko oikeudenkäyntimenettelyn aikana, perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien ja jäsenvaltioille direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 nojalla kuuluvien velvoitteiden valossa.

### 1. Alustavat toteamukset

93. Ensiksi on täsmennettävä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämä kysymys edellyttää muiden kuin ennakkoratkaisupyynnönpäätöksessä nimenomaisesti mainittujen säädösten huomioon ottamista.<sup>30</sup>

30 — Muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Tässä tarkoituksessa unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon sellaisia unionin oikeuden säännöksiä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut ennakkoratkaisukysymyksissään, mikäli kyseiset vaatimukset ovat tarpeen pääasiassa annettavan ratkaisun kannalta (ks. erityisesti tuomion Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, EU:C:2011:813) 18–20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).



94. Cour du travail de Bruxelles keskittää tämän toisen kysymyksen niihin oikeuksiin ja menettelyllisiin takeisiin, jotka kansainvälisen suojelun hakijalle myönnetään direktiiveissä 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 sekä perusoikeuskirjassa, erityisesti vaatimuksissa, jotka perustuvat ensinnäkin sen 1–4 artiklaan, joissa määrätään ihmisarvon kunnioittamisen periaatteesta, oikeudesta elämään ja ruumiilliseen koskemattomuuteen sekä siitä, ettei ketään saa kohdella epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla, sekä sen 19 artiklan 2 kohtaan, jossa vahvistetaan palauttamiskiellon periaate, sen 20 ja 21 artiklaan, joissa otetaan käyttöön yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaate, ja lopuksi sen 47 artiklaan, jossa taataan oikeus tehokkasiin oikeussuojakeinoihin.

95. Edellä esittämistäni syistä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen ei voida kuitenkaan soveltaa niitä säädöksiä, joilla perustetaan Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämää kysymystä ei ole mielestäni tarpeen tarkastella direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 valossa.

96. Mielestäni on sitä vastoin tarkasteltava direktiivissä 2008/115 vahvistettuja menettelysääntöjä, joita sovelletaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen. Sen 1 ja 13 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on nimittäin vahvistaa kaikille jäsenvaltioille yhteiset vaatimukset ja menettelyt erityisesti palauttamispäätökseen kohdistettavien oikeussuojakeinojen osalta, ja sen III luvussa täsmennetään laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle tältä osin myönnettävät oikeudet ja menettelylliset takeet.

97. Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset katsovat Abdidan oleskelun olevan laitonta koko Conseil du contentieux des étrangers'ssa käytävän menettelyn ajan. Se kuuluu siten direktiivin 2008/115 soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määritelty sen 2 artiklassa.

98. Lisäksi katson, että päätös, jolla kansalliset viranomaiset hylkäsivät asianomaisen oleskelulupahakemuksen ja määräsivät hänet 15.12.1980 annetun lain 7 §:n nojalla poistumaan alueelta, on direktiivin 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettu ”palauttamispäätös”.<sup>31</sup> Kyseisellä päätöksellä Belgian viranomaiset nimittäin totesivat Abdidan oleskelun Belgian alueella laittomaksi ja velvoittivat hänet poistumaan maasta. Kyseisellä päätöksellä ainoastaan pannaan täytäntöön direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä palauttamispäätös niiden alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista.

99. Tällaisessa tilanteessa, jota säännellään unionin oikeudessa, jäsenvaltioiden on siten perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan sovellettava unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia. Kuten unionin tuomioistuin on todennut tuomioissaan Åkerberg Fransson<sup>32</sup> ja Pflieger ym.,<sup>33</sup> tällaisissa olosuhteissa unionin oikeuden sovellettavuus merkitsee perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sovellettavuutta.

100. Yhtäältä direktiivin 2008/115 säännöksiä ja toisaalta perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia tarkastelemalla on siis selvítettävä, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa se, ettei ole olemassa muutoksenhakekino, jolla olisi maastapoistamisen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus, ja ettei huolehdita asianomaisen muista kuin terveydenhoitoa koskevista perustarpeista, unionissa tälle tunnustettujen oikeuksien mukaista.

31 — Kyseisen säännöksen mukaan ”palauttamispäätöksellä” tarkoitetaan ”hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta”.

32 — C-617/10, EU:C:2013:105, 21 kohta.

33 — C-390/12, EU:C:2014:281, 34 kohta.

## 2. Tulkinta

### a) Muutoksenhaku, jolla on lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla

101. Direktiivin 2008/115 13 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeussuojakeinot”, 1 kohdan mukaan asianomaiselle kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta palauttamiseen liittyvään päätökseen.

102. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat tällöin väliaikaisesti lykätä riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa. Mikäli näin menetellään, lykkäämisestä seuraa direktiivin 9 artiklan mukaan maastapoistamisen lykkääminen.

103. On todettava, että komission laatimasta direktiiviehdotuksesta poiketen kyseinen säännös ei velvoita jäsenvaltioita säätämään muutoksenhausta, jolla on lykkäävä vaikutus, jos muutosta haetaan palauttamispäätökseen;<sup>34</sup> kyse on ainoastaan mahdollisuudesta.

104. Katson kuitenkin, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa direktiivin 2008/113 tarkoitus ja perusoikeuksien kunnioittaminen – erityisesti perusoikeuskirjan 1, 2, 3 ja 4 artiklaan, 19 artiklan 2 kohtaan ja 47 artiklaan perustuvien vaatimusten noudattaminen – edellyttää, että asianomaisella on mahdollisuus sellaiseen muutoksenhakuun, jolla on maastapoistamisen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla.

105. Direktiivin 2008/115 13 artiklan tarkoitus on nimittäin johdettavissa selvästi unionin lainsäätäjän kyseisen direktiivin 1 artiklassa ilmaisemasta johtoajatuksista, jonka mukaan pyritään takaamaan – asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia kunnioittaen – se, että heidän etujaan suojataan tehokkaasti, ja erityisesti, että heidät palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen.<sup>35</sup>

106. Kyseisen säännöksen tarkoitus voidaan siten ymmärtää ainoastaan perusoikeuskirjan 1–4 artiklassa – joissa taataan ihmisarvon kunnioittaminen sekä oikeus elämään ja ruumiilliseen koskemattomuuteen ja kielletään epäinhimillinen ja halventava kohtelu – taattujen oikeuksien mukaisesti ja sopusoinnussa niiden kanssa. Lisäksi sitä on tulkittava perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun palauttamiskiellon periaatteen mukaisesti. Sen tarkoitus on myös taata yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteiden, sellaisina kuin ne vahvistetaan kyseisen säädöksen 20 ja 21 artiklassa, noudattaminen ja taata oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa, sellaisena kuin tämä oikeus vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Nämä viittaukset sisältyvät nimittäin välttämättä direktiivin 2008/115 1 artiklaan sisältyviin perusoikeuksia koskeviin viittauksiin.

107. Näin ollen direktiivin 13 artiklaa ja – yleisemmin – erityisesti niitä menettelyllisiä takeita, joihin asianomaiset kansalaiset voivat vedota muutoksenhaustaan, koskevia säännöksiä voidaan soveltaa käytännössä ja kyseisten säädösten mukaisesti vain, jos taataan kyseisten arvojen kunnioittaminen.

34 — Ks. 1.9.2005 annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, KOM(2005) 391 lopullinen (jäljempänä direktiiviehdotus), ja sen 12 artiklan 2 kohta, jonka sanamuoto on seuraava: ”*Oikeuskeinoilla on oltava joko lykkäävä vaikutus tai niihin on sisällyttävä kolmannen maan kansalaisen oikeus anoa palauttamispäätöksen tai maastapoistamismääräyksen täytäntöönpanon lykkäystä; tällöin palauttamispäätös tai maastapoistamismääräys pannaan täytäntöön vasta sitten, kun se on vahvistettu tai siihen ei enää sovelleta oikeuskeinoja, jolla on lykkäviä vaikutuksia*” (kursivointi tässä).

35 — Ks. myös kyseisen direktiivin johdanto-osan 2 ja 11 perustelukappale.

108. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeussuojakeinojen tehokkuus, joka vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa, edellyttää mielestäni, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa palauttamispäätöksen täytäntöönpano on omiaan aiheuttamaan asianomaiselle perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaran, muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla.

109. Ensiksikin jäsenvaltion on tällaisessa tilanteessa noudatettava palauttamiskiellon periaatetta niiden velvoitteidensa mukaisesti, jotka sisältyvät direktiivin 2008/115 5 artiklaan ja perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohtaan, jossa siis määrätään, että ”ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu”. Tällaisen määräyksen noudattaminen edellyttää näin ollen, että palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa lykätään automaattisesti siksi aikaa kun toimivaltainen kansallinen viranomainen tarkastelee sen laillisuutta ja asianomaisen esittämiä väitteitä perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisen kohtelun vaaran olemassaolosta.

110. Toiseksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa edellyttää, että ulkomaalaisella, josta on tehty karkotuspäätös, on mahdollisuus muutoksenhakuun, jolla on lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla, kun hän esittää ”puolustettavissa olevan väitteen” ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaarasta, joka hänelle aiheutuisi maastapoistamisesta.<sup>36</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin nimittäin katsoo, että tällaisessa tilanteessa maastapoistamisen, jonka laillisuus on riidanalainen, täytäntöönpano on omiaan aiheuttamaan peruuttamattoman vahingon, jonka toteutuminen on estettävä lykkäämällä maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Sen mukaan sellaisen vakavasti sairaan ulkomaalaisen, jota ei voida hoitaa alkuperämaassaan, esittämä väite on edellä tarkoitettua kaltaisen. Lisäksi se katsoo, että oikeussuojakeinojen tehokkuus edellyttää myös laatu- ja nopeusvaatimusten täyttymistä.<sup>37</sup>

111. Belgian kuningaskunta tuomittiin kyseisen oikeuskäytännön nojalla 27.2.2014 annetulla tuomiolla.<sup>38</sup> Kyseinen asia koski Nigerian kansalaista, joka sairasti aidsia ja josta viranomaiset olivat antaneet maastapoistamismääräyksen. Tämä henkilö väitti, että hänen palauttamisensa hänen alkuperämaahansa aiheuttaisi hänelle Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun vaaran ja vetosi kyseisen sopimuksen 13 artiklassa tarkoitettua tehokkaan oikeussuojakeinoon puuttumiseen.

112. Tarkasteltuaan sovellettavia menettelysääntöjä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että 15.12.1980 annetun lain 9 ter §:ään perustuvan oleskelulupahakemuksen hylkäämisen perusteella annettua maastapoistamismääräystä vastaan käytettävissä olevat oikeussuojakeinot eivät riittäneet takaamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan, luettuna yhdessä sen 3 artiklan kanssa, noudattamista.

113. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi ensin, että sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan tällaisella muutoksenhaulla ei ole maastapoistamisen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta.<sup>39</sup>

114. Tämän jälkeen se tarkasteli 15.12.1980 annetun lain 39/82–39/85 §:ssä säädettyjä erityisiä menettelyjä, joiden tarkoituksena on maastapoistamisen täytäntöönpanon lykkääminen.

36 — Ks. yleiset periaatteet, jotka koskevat oikeussuojakeinojen tehokkuutta ja takeita, jotka sopimusvaltioiden on annettava ulkomaalaisten karkottamistapauksissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan ja 3 artiklan nojalla yhdessä luettuina; kyseisistä periaatteista esitetään yhteenveto Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioissa *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka* (suuri jaosto), nro 30696/09, 286–293 kohta, CEDH 2011; *I.M. v. Ranska*, tuomio 2.2.2012, nro 9152/09, 127–135 kohta ja *De Souza Ribeiro v. Ranska* (suuri jaosto), nro 22689/07, 77–83 kohta, CEDH 2012.

37 — Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, em. tuomio *I.M. v. Ranska*, 132–134 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

38 — *S.J. v. Belgia*, 27.2.2014, nro 70055/10. Tämä tuomio on siirretty suureen jaostoon.

39 — Em. tuomion 95 kohta.

115. Ensimmäinen muutoksenhakukeinojen yhdistelmä koostuu 30 päivän sisällä päätöksen tiedoksiantamisesta nostettavasta kumoamiskanteesta ja esitettävästä tavanomaisesta lykkäämishakemuksesta, johon liittyy asianomaiseen kohdistettavan pakkotoimenpiteen ajankohtana jätettävä hakemus erittäin kiireellisistä turvaamistoimista. Toinen yhdistelmä koostuu erittäin kiireellisestä lykkäämishakemuksesta, joka edellyttää, että asianomaiseen on kohdistettu jokin pakkotoimenpide.<sup>40</sup>

116. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että nämä menettelyt ovat ”vaikeakäyttöisiä” ja ”liian monimutkaisia”, jotta ne täyttäisivät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa, luettuna yhdessä sen 3 artiklan kanssa, määrätyt oikeussuojakeinojen saatavuutta ja käytettävyyttä koskevat vaatimukset.<sup>41</sup>

117. Se huomautti ensiksi, että kyseisen järjestelmän seurauksena asianomainen, joka on maastapoistamistoimenpiteen kohteena ja jonka mukaan on kiireellistä hakea toimenpiteen täytäntöönpanon lykkäämistä, joutuu hakemaan turvaamistoimea, tässä tapauksessa esittämään tavanomaisen lykkäämishakemuksen. Sen mukaan tällainen hakemus, jolla ei ole lykkäävää vaikutusta, on siis tehtävä yksinomaan sen varmistamiseksi, että asianomaisella säilyy oikeus voida toimia pikaisesti, mikäli todella kiireellisiä toimia edellyttävä tilanne toteutuu, toisin sanoen jos asianomaiseen kohdistetaan pakkotoimenpide. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että mikäli asianomainen ei ole tehnyt menettelyn alussa tällaista turvaamistohakemusta ja mikäli kiireellisiä toimia edellyttävä tilanne toteutuu tämän jälkeen, hän on lopullisesti menettänyt mahdollisuutensa hakea maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpanon lykkäämistä.<sup>42</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lisäsi, että erittäin kiireellisinä esitettyihin lykkäämishakemuksiin sovellettavat säännöt ”ajavat toimenpiteen pakkotäytäntöönpanon ajankohtana asianomaiset, jotka jo ovat haavoittuvassa asemassa, toimimaan taas viime hetkellä”.<sup>43</sup>

118. Näiden toteamusten päätteeksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei asianomaisella ollut ollut käytettävissään tehokasta oikeussuojakeinoja, koska muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta eikä se mahdollista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan rikkomista koskevien perusteiden tehokasta tarkastelua.<sup>44</sup>

119. Nyt käsiteltävässä asiassa ja erityisesti istunnossa esitettyjen huomautusten johdosta Belgian hallitus kuvaili menettelyä, joka todellakin vaikuttaa mielestäni monimutkaiselta toteuttaa, kun otetaan huomioon tilanteen kiireellisyys ja vakavuus, ja siirtolaisten, joille se on tarkoitettu, on sitä vaikea käyttää.<sup>45</sup> Oikeussuojakeinon tehokkuutta on nimittäin arvioitava tapauskohtaisesti ja asiayhteydensä mukaan. On otettava huomioon se psykologinen hätä, jonka siirtolaiset voivat joutua kohtaamaan, ja ongelmat, joita he saattavat kohdata esimerkiksi kielensä vuoksi perehtyessään menettelyihin, joita heidän on noudatettava juuri ennen maastapoistamista; monilla heistä ei ole kyseisessä tilanteessa varaa oikeusapuun.

120. Muutoksenhaun, jolla olisi lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla, puuttumisen osalta Belgian hallitus puolustautui istunnossa sillä, että käytännössä kumoamiskanteen nostamisesta Conseil du contentieux des étrangers'ssa on seurauksena maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon tosiasiallinen lykkääminen, koska Belgian kansalliset viranomaiset sallivat asianomaisen laittoman oleskelun alueella asian käsittelyn ajan.

40 — Em. tuomion 96 ja 97 kohta.

41 — Em. tuomion 103 kohta.

42 — Idem.

43 — Em. tuomion 104 kohta.

44 — Em. tuomion 106 kohta.

45 — Viittaan tässä yhteydessä 15.12.1980 annetun lain 39/82–39/85 §:ään, jotka esitetään tämän ratkaisuehdotuksen 44–47 kohdassa.

121. Vaikka tällainen tilanne on käytännössä samanlainen kuin tilanne, jossa muutoksenhaulla nimenomaisesti olisi maastapoistamisen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus, siihen liittyy kuitenkin useita epäkohtia.

122. Ensinnäkään kyseisestä tosiasiallisesta lykkäämisestä huolimatta asianomaisella ei ole virallisesti suojaa maastapoistamiselta, koska kyseinen suojele myönnetään 15.12.1980 annetun lain 74/14 §:n 1 ja 2 momentin mukaan ainoastaan vapaaehtoista paluuta varten määrättyjen 30 päivän ajaksi. Kyseinen määräaika kuluu kuitenkin nopeasti, ja toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat tuolloin panna maastapoistamismääräyksen virallisesti täytäntöön milloin tahansa. Tämä nostaa esiin merkittävän ongelman erityisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa palauttamispäätöksen täytäntöönpano on omiaan aiheuttamaan asianomaiselle perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaran.

123. Toiseksi huolimatta viranomaisten osoittamasta tosiasiallisesta asianomaisen oleskelun sallimisesta tälle voidaan määrätä rikosoikeudellinen seuraamus sen johdosta, että hän oleskelee alueella laittomasti. Hänellä ei siten ole virallista suojaa mahdolliselta kiinniotolta.

124. Kolmanneksi siltä osin kuin maastapoistamista lykätään epävirallisesti, kyseiseen lykkäämiseen ei liity siihen kuuluvia oikeuksia, varsinkaan niitä taloudellisia tai sosiaalisia takeita, jotka lainsäätäjä myöntää direktiivin 2008/115 14 artiklassa sellaisille laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille, joiden maasta poistamista on virallisesti lykätty. Tämä nostaa esiin toisen ongelman erityisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa maastapoistamistoimenpide koskee vakavasti sairasta henkilöä, jonka terveydentilan edellyttämistä erityistarpeista olisi tarvittaessa huolehdittava sellaisen kolmannen maan kansalaisen tilannetta, jonka maastapoistamista on virallisesti lykätty, vastaavalla tavalla.

125. Neljänneksi ei voida sivuuttaa kyseessä olevan menettelyn erityisen pitkää kestoa, koska menettely aloitettiin 7.7.2011. Asianomaisen oikeusasemaan liittyvään epävarmuuteen, hänen äärimmäisen huolestuttavaan aineelliseen tilanteeseensa ja hänen tuomioistuimessa esittämiensä väitteiden vakavuuteen liittyvien epäkohtien lisäksi voimme pohtia, onko tällainen menettely – kun otetaan huomioon sen kesto – asianmukainen ja tarjoaako se kaikki tehokkaalta muutoksenhaulta edellytettävät takeet.

126. Kun nämä seikat otetaan huomioon, pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa palauttamispäätöksen täytäntöönpano on omiaan aiheuttamaan asianomaiselle perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaran, asianomaisella ei mielestäni ole käytössään hänelle perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, tarkemmin sanottuna perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettua oikeutta siihen, että hänellä on käytettävissään tehokkaita oikeussuojakeinoja.

127. Katson siis kaiken edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle menettelysäännölle, jossa suljetaan pois muutoksenhaku, jolla olisi lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla, kun muutosta haetaan palauttamispäätökseen, jonka täytäntöönpano on asianomaisen terveydentilaan liittyvistä syistä omiaan aiheuttamaan hänelle perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaran.

#### b) Asianomaisen muista kuin terveydenhoitoa koskevista perustarpeista huolehtiminen

128. Direktiivin 2008/115 14 artiklassa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleen kanssa, esitetään taloudelliset ja sosiaaliset takeet, joihin ne kolmansien maiden kansalaiset, ”jotka oleskelevat maassa laittomasti mutta joita ei voida vielä poistaa maasta”, voivat vedota ”ennen palauttamista”. Jäsenvaltioiden on siten vapaaehtoista paluuta varten määrätyn ajanjakson kuluessa ja aikoina, jolloin maastapoistamista on lykätty, pyrittävä säilyttämään perheen

yhtenäisyys sekä tarjottava kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa. Lisäksi niiden on taattava, että alaikäisille annetaan pääsy peruskoulutusjärjestelmään ja että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet otetaan huomioon. Kyseinen säännös vastaa direktiivin 2008/115 5 artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on – pannessaan täytäntöön kyseistä direktiiviä – otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen lääketieteellinen, perhe- ja sosiaalinen tilanne ja erityisesti hänen terveydentilansa.

129. Vaikka unionin lainsäätäjä on ilmaissut kyseisen direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleessa aikeensa ”ottaa huomioon” kyseisten siirtolaisten tilanne, jäljempänä esitetyistä syistä kyseinen tavoite saavutetaan mielestäni vain osittain.

130. Kun ensinnäkin otetaan huomioon direktiivin 2008/115 14 artiklan 1 kohdan sanamuoto, voidaan todeta, ettei Abdida voi kuulua kyseisen säännöksen soveltamisalaan eikä häneen siis voida soveltaa siinä tarkoitettuja takeita. Hänelle vapaaehtoista paluuta varten määrätty 30 päivän ajanjakso on nimittäin kulunut, eikä häneen kohdistetun maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpanoa ole virallisesti lykätty.

131. Kyseisessä säädöksessä ei siten nimenomaisesti myönnetä takeita pääasiassa kyseessä olevan kaltaista tilannetta varten, jossa asianomaisen maastapoistamisen täytäntöönpanoa on de facto lykätty oikeudenkäyntimenettelyn ajaksi.<sup>46</sup>

132. Toiseksi huomautan, että unionin lainsäätäjän kyseisessä säännöksessä antamat takeet eivät kata kaikkia oikeuksia eivätkä varsinkaan oikeuksia, jotka ovat mielestäni olennaisimpia ajankohtana, jona asianomaisella ei enää välttämättä ole tulonlähteitä ja hänet on poistettava maasta, toisin sanoen mahdollisuutta ravintoon, vaatetukseen ja asuntoon.

133. Vaikka perheen yhtenäisyys on säilytettävä, alaikäisten peruskoulutus taattava, kiireellistä terveydenhoitoa ja ”välttämätöntä sairaanhoitoa” tarjottava ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet otettava huomioon, kyseisen direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa ei nimenomaisesti velvoiteta jäsenvaltioita huolehtimaan asianomaisen muista kuin terveydenhoitoa koskevista perustarpeista.

134. Direktiivillä 2008/115 ei siis vähäisessäkään määrin yhdenmukaisteta sääntöjä, jotka koskevat sitä, että jäsenvaltiot huolehtivat kyseisten siirtolaisten perustarpeista. Kyseinen direktiivi poikkeaa siis hyvin selkeästi direktiivistä 2003/9, jossa unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan hakemuksensa ratkaisua odottaville turvapaikanhakijoille vastaanotto-olosuhteita koskevat vähimmäisvaatimukset siten, että katetaan kaikki heidän olennaisimmat tarpeensa.

135. Tämä toteamus voidaan tehdä pelkän direktiivin 2008/115 johdanto-osan 12 perustelukappaleen sanamuodon perusteella. Kyseisessä perustelukappaleessa unionin lainsäätäjä nimittäin täsmentää, että ”[kolmansien maiden kansalaisten, jotka oleskelevat maassa laittomasti mutta joita ei voida vielä poistaa maasta] toimeentulon perusedellytykset *olisi määriteltävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti*”.<sup>47</sup> Konditionaalinen käyttö ja erityisesti verbin ”määritellä” valinta osoittavat selvästi unionin lainsäätäjän tahdon jättää jäsenvaltioille laaja harkintavaltia niiden tarpeiden luonteen osalta, joista ne pyrkivät huolehtimaan (vaikka mielestäni perustarpeiden määritelmä on itsestään selvä). Unionin lainsäätäjä ei myöskään mainitse uudelleen kyseisten tarpeiden täyttämistä missään muualla direktiivissä.

136. Tämä sanamuoto poikkeaa komission ehdottamasta sanamuodosta direktiiviehdotuksessa, jossa se kannatti sitä, että laittomasti oleskeleville siirtolaisille myönnettävät takeet saatetaan vastaamaan direktiivissä 2003/9 säädetyjä takeita.

46 — Euroopan parlamentti oli kuitenkin tehnyt tällaisen ehdotuksen direktiivin esitöiden yhteydessä. Ks. direktiiviehdotusta koskevassa Euroopan parlamentin mietinnössä (A6-0339/2007) 13 artiklan 1 kohtaan tehty tarkistus 53.

47 — Kursivointi tässä.

137. Direktiiviehdotuksen johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen sanamuoto oli nimittäin seuraava:

”Olisi säädettävä niiden henkilöiden kohtelusta, jotka oleskelevat maassa laittomasti mutta joita ei voida poistaa tai joita ei voida vielä poistaa maasta. *Olisi määritettävä vähimmäisvaatimukset kyseisten henkilöiden oleskelun edellytyksille ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27 päivänä tammikuuta 2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/9/EY*”.<sup>48</sup>

138. Direktiiviehdotuksen 13 artiklassa, joka koskee ”ennen palauttamista sovellettavia suojalausekkeita”, komissio viittasi siis nimenomaisesti direktiivin 2003/9 II ja IV lukuun, joissa säädetään paljon konkreettisemmin ja täsmällisemmin niistä aineellisista vastaanotto-olosuhteista, jotka jäsenvaltioiden on varmistettava turvapaikanhakijoille päätöstä odotettaessa yhtäältä kohtuullisen ja riittävän elintason ja toisaalta tasavertaisten elinolosuhteiden varmistamiseksi heille kaikissa jäsenvaltioissa.<sup>49</sup> Kyseisen säännöksen sanamuoto oli seuraava:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten, joita koskevan palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa on lykätty tai joita ei tämän direktiivin 8 artiklassa tarkoitetuista syistä voida poistaa maasta, oleskelun edellytykset *täyttävät direktiivin [2003/9] 7–10 artiklassa, 15 artiklassa ja 17–20 artiklassa säädetyt edellytykset*”.<sup>50</sup>

139. Neuvotteluissa tällaiset säädösehdotukset hylättiin ja erityisesti hylättiin nimenomaiset viittaukset turvapaikanhakijoille direktiivissä 2003/9 myönnettyyn järjestelmään. Vaikka direktiivin 2008/115 uuteen 14 artiklaan on osittain sisällytetty tietyt direktiivissä 2003/9 säädetyt takeet, siihen ei ole kuitenkaan sisällytetty tiettyjä perustavanlaatuisia seikkoja, tarkemmin sanottuna takeita kohtuullisesta ja riittävästä elintasosta.

140. On vielä todettava, että direktiivin 2008/115 14 artiklan sanamuoto on sellainen, että on vaikea arvioida asianomaiselle myönnettävien etuuksien sisältöä, muotoa ja vähimmäistasoa.

141. Kyseisessä artiklassa ei nimittäin täsmennetä, mitkä säännökset jäsenvaltioiden on annettava perheen yhtenäisyyden säilyttämiseksi, ja miten haavoittuvimmassa asemassa olevista henkilöistä on huolehdittava heidän erityistarpeisiinsa vastaamiseksi. Samalla tavoin tietyt – muun muassa ”välttämätöntä sairaanhoitoa” koskevat – ilmaukset ovat niin väljiä, että niitä on mahdollista tulkita eri tavoin, ja niiden ulottuvuus voi vaihdella jäsenvaltioittain.

142. Näiden seikkojen perusteella ja vastoin unionin lainsäätäjän direktiivin 2008/115 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa ilmaisemaa tavoitetta kyseisten ”kolmansien maiden kansalaisten – –, jotka oleskelevat maassa laittomasti mutta joita ei voida vielä poistaa maasta”tilanteen ei voida katsoa olevan ”huomioon otettu”.

48 — Kursivointi tässä.

49 — Direktiivin 2003/9 johdanto-osan seitsemäs ja kahdeksas perustelukappale.

50 — Kursivointi tässä. Huomautan kuitenkin, ettei komissio ole nimenomaisesti viitannut direktiivin 2003/9 13 ja 14 artiklaan, joissa taataan turvapaikanhakijoille aineelliset vastaanotto-olosuhteet heidän riittävän elintasonsa ja toimeentulonsa varmistamiseksi. Direktiivin 13 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot nimittäin veloitetaan säätämään vastaanotto-olosuhteista (aineellisesta tai taloudellisesta avusta), jonka avulla voidaan taata aineelliset vastaanotto-olosuhteet [turvapaikan-] ”hakijoiden terveyden kannalta riittävän elintason ja heidän toimeentulonsa varmistamiseksi”. Direktiivin 14 artiklassa säädetään, että ”jos asuminen järjestetään luontoissuorituksena, tämän olisi tapahduttava – – vastaanottokeskuksissa, joiden tarjoama elintaso on asianmukainen” tai ”yksityiskodeissa, erillisissä asunnoissa, hotelleissa tai muissa turvapaikanhakijoiden majoittamista varten mukautetuissa tiloissa”.

143. Päätöslauselmaesityksessään terveyserojen vähentämisestä EU:ssa<sup>51</sup> parlamentti on lisäksi todennut, että perusoikeuskirjan 35 artiklassa vahvistettua terveyspalvelujen yhtäläistä saatavuutta ei ole taattu käytännössä tai lainsäädännössä henkilöille, joilla ei ole oleskelulupaa. Näin ollen parlamentti kehotti jäsenvaltioita varmistamaan, että myös laittomilla siirtolaisilla on yhdenvertainen oikeus saada terveyspalveluja ja että he todella saavat niitä, ja kehotti jäsenvaltioita arvioimaan mahdollisuutta rahoittaa laittomien maahanmuuttajien terveydenhuolto julkisista varoista laatimalla määritelmä terveydenhuollon peruspalveluista kansallisessa lainsäädännössä määritellyn mukaisesti.

144. Parlamentin toteamuksen lisäksi nyt käsiteltävä asia paljastaa toisenkin realiteetin, nimittäin sen, joka koskee sitä konkreettista oikeudellista ja aineellista tilannetta, jossa siirtolaiset ovat odottaessaan maastapoistamista.

145. Kuinka kriittisessä terveydentilassa oleva Abdida on konkreettisesti saanut perustarpeensa täytetyiksi sen jälkeen, kun hän teki muutoksenhaun Conseil du contentieux des étrangers'hen 7.7.2011, toisin sanoen kolmen vuoden ajan?

146. Hän on oleskellut Belgian alueella laittomasti 29.6.2011 lähtien, jolloin viranomaiset antoivat hänelle tiedoksi päätöksen, jonka mukaan hänen oli poistuttava alueelta, ja poistivat hänet ulkomaalaisrekisteristä. Viranomaiset kuitenkin tosiasiallisesti sallivat hänen oleskelunsa alueella siihen asti, kunnes ne lausuvat riidanalaisen päätöksen laillisuudesta. Kuten olemme voineet todeta, kyseinen menettely on kuitenkin pitkäkestoinen, ja asianomainen on ollut useiden kuukausien, jopa joidenkin vuosien ajan epä tietoinen mahdollisesta maastapoistamisestaan, eikä hänellä ole enää myöskään suojaa mahdolliselta kiinniotolta, koska hänelle voidaan määrätä laittoman oleskelun perusteella rikosoikeudellinen seuraamus.

147. Tämä asema määrittää tietenkin hänen mahdollisuutensa työhön, asuntoon ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin; mahdollisuus on tässä tapauksessa lähes olematon. Abdida ei voi päästä laillisille työmarkkinoille, mistä on seurauksena se, ettei hänellä ole toimeentulon eikä erityisesti ravinnon, vaatteiden ja asunnon edellyttämiä tuloja. Hänellä on varmasti suuria vaikeuksia saada asunto; lisäksi asunnon vuokraaminen laittomasti oleskelevalle siirtolaiselle voi olla rangaistavaa. Hän ei voi myöskään saada sosiaaliavustuksia täysimääräisinä, koska sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan ne on rajoitettu kiireellisen terveydenhoitoavustuksen myöntämiseen.

148. Tämän johdosta asianomainen voi tietenkin ajautua puutteenalaisuuteen, ja hänen perusoikeuksiensa kunnioittaminen voi olla suoraan uhattuna. Vakiintuneessa oikeuskäytännössään Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo sitä paitsi, että tulojen riittämättömyydestä voi joissakin erityisissä olosuhteissa aiheutua asianomaiselle henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vaara ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara, jotka ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklan vastaisia.<sup>52</sup>

149. Jos tarkastellaan vain direktiivin 2008/115 14 artiklan sanamuotoa, pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa ei ole mielestäni johdonmukaista velvoittaa jäsenvaltioita antamaan kiireellistä terveydenhoitoa, jos asianomaisen perustarpeista ei huolehdita. Vastaavasti mielestäni ei ole johdonmukaista velvoittaa jäsenvaltioita takaamaan perheen yhtenäisyyttä tai lasten peruskoulutusta ilman, että siihen sisältyy veloitetta taata kyseisten henkilöiden toimeentulo ja varmistaa heille inhimilliset ja ihmisarvoa kunnioittavat elinolosuhteet.

51 — Terveyserojen vähentämisestä EU:ssa 8.2.2011 annettu mietintö [2010/2089(INI)]; ks. erityisesti AD perustelukappale ja 5 kohta.

52 — Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.10.2005, Kutepov ja Anikeynko v. Venäjä, nro 68029/01, 62 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 1.12.2009, Huc v. Romania ja Saksa, nro 7269/05, 59 kohta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 23.4.2002, Larioshina v. Venäjä, nro 56869/00 ja päätös 18.6.2009, Budina v. Venäjä, nro 45603/05.



150. En myöskään katso, että on oikeudenmukaista ja tasapuolista, että kolmannen maan kansalaista, jonka oleskelu alueella tosiasiallisesti sallitaan hänen tekemänsä muutoksenhaun käsittelyn ajan, kohdellaan vähemmän suotuisasti kuin direktiivin 2008/115 15 artiklan nojalla säilöön otettua henkilöä. Vaikka viimeksi mainitulta on tosiasiallisesti evätty liikkumisvapaus hänen käyttäytymisensä vuoksi, hänet kuitenkin majoitetaan erityisessä säilöönottokeskuksessa, joka lähtökohtaisesti täyttää kaikki hänen perustarpeensa, myös oikeusavun, ja hänellä on oikeus sosiaalipalveluihin ja terveydenhoitoon; nämä tarjotaan ajanjaksolta, joka voi olla 18 kuukauden pituinen. On todettava, ettei kyseisiä tarpeita täytetä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa siinäkin asianomainen ”odottaa maastapoistamista”.

151. En myöskään katso, että olisi johdonmukaista velvoittaa jäsenvaltiot takaamaan oikeussuojakeinon tehokkuus ja erityisesti säätämään muutoksenhausta, jolla olisi maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla, jos siirtolaisella ei ole tuomioistuimen ratkaisua odottaessaan mahdollisuutta ihmisarvoiseen ravintoon, asuntoon ja vaatetukseen.

152. Lopuksi on syytä pitää mielessä, että se, ettei siirtolaisten perustarpeista huolehdita, lisää heidän syrjäytymistään. Se, että maastapoistamista odottavalta kolmannen maan kansalaiselta evätään näin kauan sen jälkeen, kun tämä on tehnyt muutoksenhakunsa, mahdollisuus saada perustarpeensa täytetyiksi, saattaa saada hänet poistumaan vastaanottavan valtion alueelta ja matkustamaan toiseen jäsenvaltioon, mikä lisää laittomasti oleskelevien siirtolaisten liikkumista jäsenvaltiosta toiseen ja näin ollen laitonta maahanmuuttoa unionin rajojen sisällä. Kyseinen tilanne voi lisäksi kannustaa häntä – laittoman tai maanalaisen toiminnan sijaan, sillä hän jo on tällaisessa tilanteessa – rikollisuuteen elättääkseen itsensä. Tällaiset seuraukset ovat tietenkin kaukana unionin lainsäätäjän direktiivin 2008/115 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa mainitsemasta tavoitteesta, jonka mukaan on tarpeen ”sopia selkeistä, avoimista ja oikeudenmukaisista säännöistä, joilla luodaan tehokas palauttamispolitiikka välttämättömänä osana *hallittua maahanmuuttopolitiikkaa*”.<sup>53</sup>

153. Direktiivin 2008/115 soveltaminen tavalla, joka johtaa tällaisiin ristiriitaisuuksiin ja tällaisiin säännönvastaisuuksiin, ei tietenkään ole omiaan turvaamaan sen tehokasta vaikutusta.

154. Direktiivin 14 artiklassa tarkoitettujen takeiden ulottuvuutta on siten tulkittava kyseisen direktiivin tavoitteen valossa; muistutettakoon, että sen tavoitteena on sopia selkeistä ja oikeudenmukaisista säännöistä, joilla luodaan paitsi tehokas palauttamispolitiikka myös taataan perusoikeuskirjassa vahvistettujen arvojen kunnioittaminen lainsäätäjän kyseisen direktiivin 1 artiklassa ilmaiseman johtajatuksen mukaisesti.

155. Ihmisarvon sekä elämää, koskemattomuutta ja terveyttä koskevien oikeuksien kunnioittaminen, joka vahvistetaan perusoikeuskirjan 1, 2, 3 ja 35<sup>54</sup> artiklassa, samoin kuin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettu epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltä ovat mielestäni esteenä sille, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, jonka maastapoistamista on tosiasiallisesti lykätty, perustarpeita ei täytetä hänen muutoksenhakunsa käsittelyn aikana.

156. Perustarpeiden täyttäminen on mielestäni keskeinen oikeus, joka ei voi olla riippuvainen asianomaisen oikeusasemasta.

53 — Direktiivin 2008/115 johdanto-osan neljäs perustelukappale. Kursivointi tässä.

54 — Kyseisen säännöksen mukaan ”jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa”.

157. Vaikka kunkin jäsenvaltion on määritettävä – jäsenvaltioille direktiivissä 2008/115 myönnetyn harkintavallan rajoissa – perustarpeista huolehtimisen kattavuus, huolehtimisen on mielestäni oltava riittävä asianomaisen toimeentulon sekä kohtuullisen ja hänen terveytensä kannalta asianmukaisen elintason varmistamiseksi siten, että hänellä on mahdollisuus muun muassa majoitukseen ja että tarvittaessa otetaan huomioon hänen erityistarpeensa.<sup>55</sup>

158. Nämä seikat huomioon ottaen katson näin ollen, että direktiivin 2008/115 14 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa rajoitetaan sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten, jotka ovat hakeneet muutosta palauttamispäätökseen, perustarpeista huolehtiminen pelkkään kiireelliseen terveydenhoitoavustukseen. Jäsenvaltion on tällaisessa tilanteessa ja koko oikeudenkäyntimenettelyn ajan varmistettava, että asianomaisen perustarpeista huolehditaan riittävästi, jotta taataan hänen toimeentulonsa sekä kohtuullinen ja hänen terveytensä kannalta asianmukainen elintaso siten, että hänellä on mahdollisuus muun muassa majoitukseen ja että otetaan tarvittaessa huomioon hänen erityistarpeensa.

#### IV Ratkaisuehdotus

159. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa *cour du travail de Bruxelles*lle seuraavasti:

- 1) Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annettua neuvoston direktiiviä 2003/9/EY, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettua neuvoston direktiiviä 2004/83/EY ja pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettua neuvoston direktiiviä 2005/85/EY on tulkittava siten, ettei unionin lainsäätäjän niissä vahvistamia menettelyllisiä takeita ja sosiaalietuuksia sovelleta ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain 9 ter §:n nojalla tehtyyn hakemukseen, joka koskee lääketieteellisiin syihin perustuvaa oleskelulupaa.
- 2) Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 13 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle menettelysäännölle, jossa suljetaan pois muutoksenhaku, jolla olisi lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla, kun muutosta haetaan palauttamispäätökseen, jonka täytäntöönpano on asianomaisen terveydentilaan liittyvistä syistä omiaan aiheuttamaan hänelle Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaaran.
- 3) Direktiivin 2008/115 14 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa rajoitetaan sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten, jotka ovat hakeneet muutosta palauttamispäätökseen, perustarpeista huolehtiminen pelkkään kiireelliseen terveydenhoitoavustukseen. Jäsenvaltion on tällaisessa tilanteessa ja koko oikeudenkäyntimenettelyn ajan varmistettava, että asianomaisen perustarpeista huolehditaan riittävästi, jotta taataan hänen toimeentulonsa sekä kohtuullinen ja hänen terveytensä kannalta asianmukainen elintaso siten, että hänellä on mahdollisuus muun muassa majoitukseen ja että otetaan tarvittaessa huomioon hänen erityistarpeensa.

55 — Viittaan tässä yhteydessä tuomioon Saciri ym. (C-79/13, EU:C:2014:103), jossa unionin tuomioistuin lausui turvapaikanhakijoiden aineellisista vastaanotto-olosuhteista, ja erityisesti tuomion 40 kohtaan.