



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

7 päivänä kesäkuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Direktiivi 2008/115/EY —
Yhteiset vaatimukset ja menettelyt laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten
palauttamiseksi — Pidättäminen — Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään laittomasta
maahantulosta määrättävästä vankeusrangaistuksesta — Kauttakulku tilanne —
Monenvälinen takaisinottojärjestely

Asiassa C-47/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Cour de cassation
(Ranskan ylin yleinen tuomioistuin) on esittänyt 28.1.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut
unionin tuomioistuimeen 6.2.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Séline Affum,

vastaan

Préfet du Pas-de-Calais ja

Procureur général de la cour d'appel de Douai,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat
M. Ilešič (esittelevä tuomari), L. Bay Larsen, T. von Danwitz ja C. Lycourgos sekä tuomarit A. Rosas,
E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras ja E. Regan,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.11.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Séline Affum, edustajanaan avocat P. Spinosi,
- Ranskan hallitus, asiamiehinnään D. Colas ja F.-X. Bréchet,
- Tšekin hallitus, asiamiehinnään M. Smolek ja J. Vlácil,
- Kreikan hallitus, asiamiehenään M. Michelogiannaki,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

- Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Tátrai, G. Koós ja M. Fehér,
- Sveitsin hallitus, asiamiehenään C. Bichet,
- Euroopan komissio, asiamiehenään M. Condou-Durande,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.2.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa valittajana on Sélina Affum ja muina osapuolina préfet du Pas-de-Calais (Pas-de-Calais'n ylin poliisiviranomainen, Ranska; jäljempänä prefekti) ja cour d'appel de Douain (Douain ylioikeus, Ranska) syyttäjä ja jossa on kyse Affumin laittomasta maahantulosta Ranskan valtion alueelle ja hänelle määrätyn hallinnollisen säilöönoton jatkamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2008/115

- 3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 2, 4, 5, 10, 17 ja 26 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Brysselissä 4 ja 5 päivänä marraskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vaati tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen.

--

- (4) On tarpeen sopia selkeistä, avoimista ja oikeudenmukaisista säännöistä, joilla luodaan tehokas palauttamispolitiikka välttämättömänä osana hallittua maahanmuuttopolitiikkaa.
- (5) Tässä direktiivissä olisi vahvistettava horisontaaliset säännöt, joita sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä jäsenvaltioon saapumisen taikka jäsenvaltiossa oleskelun tai asumisen edellytyksiä.

--

- (10) Palauttamisen sijasta olisi suosittava vapaaehtoista paluuta, ja aikaa olisi annettava vapaaehtoiselle poistumiselle, jos ei ole syytä olettaa, että vapaaehtoinen paluu vaarantaisi palauttamismenettelyn tavoitteiden saavuttamisen. --

--

(17) – – Säilöönotto olisi yleensä toteutettava erityisissä säilöönottolaitoksissa, sanotun kuitenkin rajoittamatta lainvalvontaviranomaisten suorittamaa kiinniottoa, josta säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

--

(26) Siinä määrin kuin tätä direktiiviä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai jotka eivät enää täytä Schengenin rajasäännösten mukaisia maahantulon edellytyksiä, tällä direktiivillä kehitetään Schengenin säännösten määräyksiä, joihin [Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta] ei osallistu – –; lisäksi, – – Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu tämän direktiivin antamiseen, eikä direktiivi sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa eikä sitä sovelleta siihen – –”

4 Direktiivin 2008/115 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita jäsenvaltioiden on yhteisön oikeuden yleisperiaatteisiin kuuluvien perusoikeuksien sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesti sovellettava palauttaessaan laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, mukaan luettuina pakolaisten suojeluun ja ihmisoikeuksiin liittyvät velvoitteet.”

5 Direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Sovellettamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

2. Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovelleta tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin,

a) joita koskee maahantulokiello Schengenin rajasäännösten 13 artiklan mukaisesti tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmaitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa;

b) jotka on rikosoikeudellisenä seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena.

--”

6 Direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

2) ’laittomalla oleskelulla’ sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa;

3) ’palauttamisella’ prosessia, jonka aikana kolmannen maan kansalainen palaa joko vapaaehtoisesti paluuvetoa noudattaen tai pakotettuna

— alkuperämaahan, tai

- kauttakulkumaahan yhteisön tai kahdenvälisen takaisinottosopimusten tai muiden järjestelyjen mukaisesti, tai
 - muuhun kolmanteen maahan, johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaaehtoisesti palata ja johon hänet hyväksytään;
- 4) 'palauttamispäätöksellä' hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta;
- 5) 'maastapoistamisella' paluovelvoitteen täytäntöönpanoa eli varsinaista kuljetusta pois asianomaisesta jäsenvaltiosta;
- –”
- 7 Direktiivin 4 artiklan, jonka otsikko on ”Suotuisimmat säännökset”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Niiden kolmansien maiden kansalaisten osalta, joihin ei sovelleta tätä direktiiviä 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti, jäsenvaltioiden on
- a) varmistettava, että heidän kohtelunsa ja suojelun taso ovat vähintään yhtä suotuisat kuin ne, joista säädetään 8 artiklan 4 ja 5 kohdassa (pakkokeinojen käytön rajoitukset), 9 artiklan 2 kohdan a alakohdassa (maastapoistamisen lykkääminen), 14 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdassa (ensiapu ja heikossa asemassa olevien henkilöiden tarpeet) sekä 16 ja 17 artiklassa (säilöönoton edellytykset); ja
 - b) noudatettava palauttamiskiellon [non-refoulement] periaatetta.”
- 8 Direktiivin 2008/115 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Palauttamispäätös”, säädetään seuraavaa:
- ”1. Jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista.
- –
3. Jäsenvaltio voi olla tekemättä palauttamispäätö[stä] alueellaan laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, jos toinen jäsenvaltio ottaa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin tämän direktiivin voimaantulopäivänä voimassa olevien kahdenvälisten sopimusten tai järjestelyjen nojalla. Tässä tapauksessa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin ottaneen jäsenvaltion on sovellettava 1 kohtaa.
- –”
- 9 Direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko on ”Vapaaehtoinen paluu”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Palauttamispäätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 ja 4 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista. – –”

10 Direktiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Maastapoistaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet pannaan täytäntöön palauttamispäätöksen, jos vapaaehtoista poistumista varten ei ole myönnetty aikaa 7 artiklan 4 kohdan mukaisesti tai jos paluuvuorotetta ei ole noudatettu 7 artiklan mukaisesti myönnetyn ajan kuluessa.

--

4. Jos kolmannen maan kansalainen vastustaa maastapoistamista ja jäsenvaltio käyttää – viimeisenä keinona – pakkokeinoja pannaan täytäntöön, kyseisten pakkokeinojen on oltava oikeasuhteisia eikä niihin saa liittyä kohtuutonta voimankäyttöä. Pakkokeinot pannaan täytäntöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kunnioittaen perusoikeuksia ja asianomaisen kolmannen maan kansalaisen ihmisarvoa sekä fyysistä koskemattomuutta.

5. Lentoteitse tapahtuvan maastapoistamisen aikana jäsenvaltion on otettava huomioon päätöksen – yhteiset ohjeet, jotka koskevat – sovellettavia turvallisuusmääräyksiä –

--”

11 Direktiivin 2008/115 9 artiklan, jonka otsikkona on ”Maastapoistamisen lykkääminen”, 2 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio voi lykätä maastapoistamista asianmukaiseksi ajaksi ottaen huomioon yksittäistapauksen erityispiirteet. Jäsenvaltioiden on erityisesti otettava huomioon:

a) kolmannen maan kansalaisen fyysinen tai henkinen tila.”

12 Direktiivin 11 artiklan, jonka otsikko on ”Maahantulokielto”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Palauttamispäätöksiin on liitettävä maahantulokielto

a) jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa; tai

b) jos paluuvuorotetta ei ole noudatettu.

Muissa tapauksissa palauttamispäätöksiin voidaan liittää maahantulokielto.

2. Maahantulokiellon kestoä määritettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet, eikä kielto saa lähtökohtaisesti olla voimassa viittä vuotta pidempään. --”

13 Direktiivin 14 artiklan, jonka otsikko on ”Ennen palauttamista sovellettavat suojalausekkeet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. 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:

--

b) tarjotaan kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa;

--

d) haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet otetaan huomioon.”

14 Direktiivin 2008/115 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Säilöönotto”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön palauttamismenettelyjen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisen valmistelemiseksi ja/tai henkilön poistamiseksi maasta vain, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti tietyssä tapauksessa, erityisesti kun

a) on olemassa pakenemisen vaara; tai

b) asianomainen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista.

Säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytaikainen ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella riipeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken.

– –

4. Kun käy ilmi, että kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen ei enää ole oikeudellisten tai muiden näkökohtien vuoksi tai että 1 kohdassa säädetyt edellytykset eivät enää ole olemassa, säilöönotto ei ole enää perusteltua ja asianmukainen henkilö on vapautettava välittömästi.

5. Säilöönottoa on jatkettava niin kauan kuin 1 kohdassa säädetyt edellytykset ovat olemassa ja niin kauan kuin se on tarpeen onnistuneen maastapoistamisen varmistamiseksi. Kunkin jäsenvaltion on säädettävä rajoitetusta säilöönottoajasta, joka ei saa ylittää kuutta kuukautta.

6. Jäsenvaltiot eivät saa jatkaa 5 kohdassa tarkoitettua aikaa muutoin kuin kansallisen lainsäädännön mukaisesti rajoitetuksi ajaksi, joka ei ole pidempi kuin kaksitoista kuukautta, jos niiden kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta maastapoistaminen todennäköisesti kestää kauemmin siitä syystä, että

a) asianomainen kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä; tai

b) kolmansista maista hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästyvät.”

15 Direktiivin 16 artiklan, jonka otsikko on ”Säilöönoton edellytykset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Säilöönotto tapahtuu yleensä erityisissä säilöönottolaitoksissa. Jos jäsenvaltio ei voi järjestää säilöönotetun henkilön majoitusta erityisessä säilöönottolaitoksessa, vaan joutuu turvautumaan vankilamajoitukseen, säilöönotetut kolmannen maan kansalaiset on pidettävä erillään vangeista.”

16 Direktiivin 17 artiklassa säädetään erityisistä alaikäisten ja perheiden säilöönottoa koskevista edellytyksistä.

17 Direktiivin 2008/115 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 24.12.2010.

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus ja Schengenin rajasäännöstö

18 Schengenin säännöstöön kuuluu tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19), joka allekirjoitettiin Schengenissä (Luxemburg) 19.6.1990 (jäljempänä yleissopimus).

- 19 Yleissopimuksen II osaston 4 luvussa, jonka otsikko on ”Ulkomaalaisten liikkumista koskevat edellytykset”, olevissa 19 artiklan 1 ja 2 kohdassa, 20 artiklan 1 kohdassa ja 21 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään edellytyksistä, jotka koskevat ulkomaalaisten, joilla on yhdenmukainen viisumi tai jonkin sopimuspuolen myöntämä viisumi, ulkomaalaisten, joilta ei vaadita viisumia, ja ulkomaalaisten, joilla on sopimuspuolen myöntämä oleskelulupa tai väliaikainen oleskelulupa, vapaata liikkumista sopimuspuolten alueella. Näissä määräyksissä tarkoitetaan erityisesti tiettyjä yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa vahvistettuja maahantulon edellytyksiä.
- 20 Schengenin säännöstö konsolidoitiin ja sitä kehitettiin henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 562/2006 (EUVL 2006, L 105, s. 1).
- 21 Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 27 perustelukappaleen mukaan sillä ”kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin [Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin] yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu –. Sen vuoksi Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu asetuksen antamiseen, asetus ei sido sitä eikä asetusta sovelleta siihen”.
- 22 Schengenin rajasäännöstön 1 artiklan mukaan kyseisessä asetuksessa ”säädetään siitä, ettei Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa”, ja ”siinä vahvistetaan säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta”.
- 23 Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 1 kohdan 1 ja 2 alakohtaan on otettu seuraavat määritelmät:
- ”1) ’sisärajoilla’ [tarkoitetaan]
- a) jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina;
 - b) jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta;
 - c) jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamia säännöllisen lauttaliikenteen osalta;
- 2) ’ulkorajoilla’ [tarkoitetaan] jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja –”
- 24 Schengenin rajasäännöstön II osaston I luvussa, jonka otsikko on ”Ulkorajojen ylittäminen ja maahantuloedellytykset”, olevassa 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Ulkorajojen ylittäminen”, säädetään seuraavaa:
- ”1. Ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Aukioloajat on ilmoitettava selkeästi niillä rajanylityspaikoilla, jotka eivät ole auki 24[:]tuntia vuorokaudessa.
-
3. Edellä olevassa 2 kohdassa säädettyjä poikkeuksia ja kansainvälistä suojelua koskevia jäsenvaltioiden velvollisuuksia rajoittamatta jäsenvaltiot ottavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti käyttöön seuraamuksia, joita sovelletaan, jos ulkorajat ylitetään luvottomasti rajanylityspaikkojen ulkopuolella ja muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

25 Edellä mainitussa Schengenin rajasäännöstön luvussa olevassa 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytykset”, säädetään seuraavaa:

”1. Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua varten kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden ovat seuraavat:

- a) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat;
- b) hänellä on voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan – –, paitsi jos hänellä on voimassa oleva oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi;
- c) hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsyä on varma, tai hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat;
- d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS);
- e) hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita. – –

– –

4. Edellä 1 kohdasta poiketen:

- a) Maahantulo toisten jäsenvaltioiden alueelle kauttakulkua varten sallitaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä mutta jolla on jonkin jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa, pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi tai paluuviiisumi tai, kun se on vaatimuksena, oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi ja paluuviiisumi, jotta hän voi matkustaa oleskeluluvan, pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettun viisumin tai paluuviiisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle – –

– –

- c) Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä yhtä tai useampaa 1 kohdassa säädettyistä edellytyksistä, voidaan sallia maahantulo jäsenvaltion alueelle humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella. – –”

26 Schengenin rajasäännöstön II osaston II luvun, jonka otsikko on ”Ulkorajojen valvonta ja pääsyn epääminen”, 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Henkilöiden rajatarkastukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Rajavartijat valvovat rajanylitysliikennettä ulkorajoilla tarkastuksin. Tarkastukset suoritetaan tämän luvun säännösten mukaisesti.

– –

3. Kolmansien maiden kansalaisille tehdään perusteellinen tarkastus heidän saapuessaan maahan ja poistuessaan maasta.

– –”

- 27 Schengenin rajasäännöstön edellä mainitussa luvussa olevan 13 artiklan, jonka otsikko on ”Pääsyn epääminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten.”

- 28 Schengenin rajasäännöstön III osaston I luvussa, jonka otsikko on ”Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta”, olevan 20 artiklan mukaan sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia.

- 29 Yleissopimuksen 2–8 artiklan määräykset ovat Schengenin rajasäännöstön IV luvussa, jonka otsikko on ”Loppusäännökset”, olevan 39 artiklan 1 kohdan mukaan kumottu 13.10.2006 alkaen. Yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa aiemmin vahvistetut maahantulon edellytykset on siten korvattu rajasäännöstön 5 artiklassa vahvistetuilla edellytyksillä.

- 30 Pääasian tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen Schengenin rajasäännöstöä on muutettu 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL 2013, L 182, s. 1).

- 31 Schengenin rajasäännöstön, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 610/2013, II osaston II luvussa, jonka otsikko on ”Ulkorajojen valvonta ja pääsyn epääminen”, olevan 12 artiklan, jonka otsikko on ”Rajavalvonta”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajatylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä. Henkilö, joka on ylittänyt laittomasti rajan ja jolla ei ole oikeutta oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella, on otettava kiinni ja häneen on sovellettava direktiivin 2008/115/EY mukaisia menettelyjä.”

Ranskan oikeus

Ceseda

- 32 Ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua sekä turvapaikkaoikeutta koskevien säädösten koonnoksen (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, jäljempänä Ceseda), sellaisena kuin se on muutettuna oleskeluoikeuden tarkistamiseen liittyvästä säilöönnotosta ja laittoman oleskelun avustamisrikoksen muuttamisesta siten, että rikosnimikkeen ulkopuolelle jätetään humanitaariset ja epäitsekkäät toimet, 31.12.2012 annetulla lailla nro 2012-1560 (loi n° 2012-1560, du 31 décembre 2012, relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées; JORF 1.1.2013, s. 48; jäljempänä 31.12.2012 annettu laki), L. 621-2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaiselle, joka ei ole Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen, määrätään yhden vuoden vankeusrangaistus ja 3 750 euron suuruinen sakko,

- 1° jos hän on saapunut Ranskan eurooppalaiselle alueelle täyttämättä [Schengenin rajasäännöstön] 5 artiklan 1 kohdan a, b tai c alakohdassa mainittuja edellytyksiä ja hänen maahantuloaan ei ole sallittu [rajasäännöstön] 5 artiklan 4 kohdan a ja c alakohdan mukaisesti; sama koskee tilannetta, jossa ulkomaalaisesta on tehty ilmoitus maahantulon kieltämiseksi [yleissopimuksen] sopimusvaltion antaman täytäntöönpanokelpoisen päätöksen mukaisesti;

2° jos hän on saapunut [yleissopimuksen] sopimusvaltion alueelta suoraan Ranskan eurooppalaiselle alueelle yleissopimuksen 19 artiklan 1 tai 2 kohdan, 20 artiklan 1 kohdan ja 21 artiklan 1 tai 2 kohdan määräysten vastaisesti, lukuun ottamatta [Schengenin rajasäännösten] 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa mainittuja edellytyksiä tai sen d alakohdassa mainittuja edellytyksiä silloin, kun ilmoitus maahantulon kieltämiseksi ei perustu [yleissopimuksen] jonkin toisen sopimusvaltion antamaan täytäntöönpanokelpoiseen päätökseen.

--

Tätä pykälää sovellettaessa syyte saadaan nostaa vasta sen jälkeen, kun asiaa koskevat tosiseikat on todettu rikosprosessilain (code de procédure pénale) 53 §:ssä säädetyllä tavalla.”

Rikosprosessilaki

- 33 Rikosprosessilain (code de procédure pénale), sellaisena kuin se oli voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä, 53 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Verekseltään tehtynä rikoksena pidetään rikosta, josta tekijä saadaan kiinni hänen sitä tehdessään tai juuri sen jälkeen. Verekseltään tehdystä rikoksesta on kyse myös silloin, kun rikoksesta epäiltyä henkilöä tavoitellaan julkisen avunpyynnön perusteella pian teon jälkeen tai kun hänen hallustaan löydetään tuolloin sellaisia tavaroita tai havaitaan sellaisia jälkiä tai merkkejä, jotka viittaavat siihen, että kyseinen henkilö on osallistunut rikoksen tekemiseen.

Verekseltään tehdyn rikoksen toteamisen jälkeen virallisen syyttäjän valvonnassa ja tässä luvussa tarkoitetuissa olosuhteissa suoritettu tutkinta voi jatkaa keskeytyksettä kahdeksan päivän ajan.

--”

- 34 Rikosprosessilain 62-2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Pidättäminen on päällystötason poliisimiehen tuomioistuinten valvonnan alaisena päättämä pakkokeino, jolla henkilö, jota epäillään yhdestä tai useammasta uskottavasta syytä siitä, että hän on tehnyt tai yrittänyt tehdä sellaisen rikoksen, josta voidaan seuraamukseksi määrätä vankeusrangaistus, pidetään tutkintaviranomaisten käytettävissä.

--”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 35 Ranskan poliisiviranomaiset tarkastivat 22.3.2013 Coquellesissa (Ranska) Ghanan kansalaisen Sélina Affumin henkilöllisyyden Englannin kanaalin alittavan tunnelin sisääntulon kohdalla, kun hän oli linja-autossa matkalla Gentistä (Belgia) Lontooseen (Yhdistynyt kuningaskunta).
- 36 Hän esitti Belgian passin, jossa oli kolmannen henkilön kuva ja nimi, eikä hänellä ollut mitään muuta henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa tai matkustusasiakirjaa, minkä vuoksi hänet pidätettiin laittomasta maahantulosta Cesedan, sellaisena kuin se on 31.12.2012 annetulla lailla muutettuna, L.621-2 §:n 2 kohdan perusteella.
- 37 Pas-de-Calais’n prefekti, jonka käsiteltäväksi Affumin tilannetta koskevat hallinnolliset kysymykset oli saatettu hänen poistamiseksi Ranskan valtion alueelta, päätti siirtää hänet Belgian viranomaisille takaisin ottamista varten henkilöiden vastaanottamisesta Ranskan ja Benelux-maiden yhteisillä rajoilla Ranskan tasavallan sekä Belgian kuningaskunnan, Luxemburgin suurherttuakunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan välillä Pariisissa 16.4.1964 allekirjoitetun järjestelyn nojalla.

- 38 Mainittu poliisiviranomainen määräsi maastapoistamisen järjestämistä varten Affumin hallinnollisesta säilöönnotosta tiloihin, jotka eivät kuuluneet vankeinhoitolaitoksen alaisuuteen, viideksi päiväksi pidätyksen päättymisestä.
- 39 Pas-de Calais'n prefekti pyysi 27.3.2013 tribunal de grande instance de Lillessä (Lillen alioikeus) vapaudenmenetyksiä koskevissa kysymyksissä toimivaltaista tuomaria jatkamaan säilöissäpitämistä siihen asti, että Belgian viranomaisilta saataisiin vastaus prefektin esittämään takaisinottoopyyntöön.
- 40 Vastauksessaan Affum esitti, että Pas-de-Calais'n prefektin pyyntö oli hylättävä, koska hänen pidättämistään oli pidettävä muun muassa 6.12.2011 annetussa tuomiossa Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807) tarkoitetulla tavalla laittomana, minkä seurauksena menettelyä oli kansallisen oikeuden mukaan pidettävä kokonaisuudessaan laittomana eikä säilöönnottoa voitu jatkaa ja hänet oli päästettävä vapaaksi.
- 41 Tribunal de grande instance de Lillessä (Lillen alioikeus) vapaudenmenetyksiä koskevissa kysymyksissä toimivaltainen tuomari katsoi kuitenkin, että Affumin pidättäminen oli tapahtunut laillisesti ja että häneen kohdistettu hallinnollinen säilöönnotto oli tapahtunut laillisen menettelyn toimittamisen päätteeksi. Tämän johdosta mainittu tuomari hyväksyi Pas-de-Calais'n prefektin pyynnön ja antoi määräyksen Affumin hallinnollisen säilöönnoton jatkamisesta enintään 20 päivällä määräyksen antamispäivästä alkaen.
- 42 Affum valitti edellä mainitusta määräyksestä cour d'appel de Douaihin (Douain ylioikeus), jossa se vahvistettiin mainitun tuomioistuimen 29.3.2013 antamalla määräyksellä.
- 43 Affum teki edellä mainitusta määräyksestä kassaatiovalituksen Cour de cassationiin (Ranskan ylin yleinen tuomioistuin), joka päätti lykätä asian ratkaisua esittääkseen unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- "1) Onko direktiivin 2008/115 3 artiklan 2 alakohtaa tulkittava siten, että kolmannen maan kansalainen oleskelee jäsenvaltion alueella laittomasti ja hän kuuluu tällä perusteella direktiivin soveltamisalaan sen 2 artiklan 1 kohdan nojalla, kun tämä ulkomaalainen on pelkässä kauttakulkutilanteessa matkustajana Schengen-alueeseen kuuluvasta toisesta jäsenvaltiosta tulevassa linja-autossa, joka kulkee tämän jäsenvaltion alueella ja joka on menossa eri jäsenvaltioon?
- 2) Onko saman direktiivin 6 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan kolmannen maan kansalaiselle määrätään laittomasta maahantulosta vankeusrangaistus, jos toinen jäsenvaltio voi ottaa takaisin kyseisen ulkomaalaisen ennen direktiivin 2008/115 voimaantuloa tämän jäsenvaltion kanssa tehdyn sopimuksen tai järjestelyn perusteella?
- 3) Kun otetaan huomioon edeltävään kysymykseen annettava vastaus, onko tätä direktiiviä tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan kolmannen maan kansalaiselle määrätään laittomasta maahantulosta vankeusrangaistus, niillä edellytyksillä, jotka – – unionin tuomioistuin on vahvistanut laittoman oleskelun osalta 6.12.2011 antamassaan tuomiossa Achughbabian [(C-329/11, EU:C:2011:807)] ja jotka perustuvat siihen, ettei ulkomaalaiseen ole tätä ennen kohdistettu direktiivin 2008/115 8 artiklassa tarkoitettuja pakkokeinoja, ja säilöönnoton pituuteen?

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

44 Aluksi on mainittava siitä, että käsiteltävä asia koskee kolmannen maan kansalaista, joka on tullut laittomasti Schengen-alueeseen kuuluvan jäsenvaltion alueelle ylittämällä tämän jäsenvaltion ja erään toisen Schengen-alueeseen myös kuuluvan jäsenvaltion välisen rajan ja joka on otettu kiinni hetkellä, jolloin hän oli poistumassa sellaisen kolmannen jäsenvaltion alueelle, joka ei kuulu Schengen-alueeseen.

Ensimmäinen kysymys

45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään vastauksen siihen, onko direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohtaa ja 3 artiklan 2 alakohtaa tulkittava siten, että kolmannen maan kansalainen oleskelee jäsenvaltion alueella laittomasti ja kuuluu tällä perusteella direktiivin soveltamisalaan tilanteessa, jossa kyseinen henkilö kulkee maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä täyttämättä kyseisen jäsenvaltion kautta Schengen-alueeseen kuuluvasta toisesta jäsenvaltiosta lähteneen ja sellaiseen kolmanteen jäsenvaltioon matkalla olevan linja-auton matkustajana, joka on Schengen-alueen ulkopuolella.

46 Kaikki tässä ennakkoratkaisumenettelyssä huomautuksia esittäneet asian osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että kolmannen maan kansalainen ei jää direktiivin 2008/115 soveltamisalan ulkopuolelle pelkästään siitä syystä, että hän on tällaisessa kauttakulutilanteessa ja kyseisen jäsenvaltion alueella vain tilapäisesti tai hyvin lyhyen aikaa.

47 Tässä yhteydessä on tuotava direktiivin 2008/115 soveltamisalan osalta esiin se, että direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Direktiivin 3 artiklan 2 alakohdassa määritellään laittoman oleskelun käsite niin, että sillä tarkoitetaan ”sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa”.

48 Määritelmästä seuraa, että kolmansien maiden kansalaisten oleskelu jäsenvaltion alueella maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä täyttämättä on pelkästään tästä syystä laitonta ilman, että oleskelun kestolle olisi asetettu ajallinen vähimmäisedellytys tai oleskelun tarkoitukselle edellytys tarkoituksesta jäädä kyseiselle alueelle. Lisäksi on huomattava, ettei tällaisen oleskelun tilapäisyyttä tai sitä, että kyse on kauttakulusta, ole myöskään mainittu direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdassa lueteltujen niiden syiden joukossa, joiden vuoksi jäsenvaltiot voivat päättää olla soveltamatta direktiiviä laittomasti maassa oleskelemaan kolmannen maan kansalaiseen.

49 Koska kolmannen maan kansalainen, joka matkustaa linja-autossa jäsenvaltion alueen läpi maahantuloa, oleskelua tai asumista koskevien edellytysten vastaisesti, on mainitun jäsenvaltion alueella, hänen oleskelunsa on näin direktiivin 2008/115 3 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettulla tavalla laitonta oleskelua ja hän kuuluu näin direktiivin soveltamisalaan sen 2 artiklan mukaisesti.

50 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohtaa ja 3 artiklan 2 alakohtaa on tulkittava siten, että kolmannen maan kansalainen oleskelee jäsenvaltion alueella laittomasti ja kuuluu tällä perusteella tämän direktiivin soveltamisalaan tilanteessa, jossa kyseinen henkilö kulkee maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä täyttämättä kyseisen jäsenvaltion kautta Schengen-alueeseen kuuluvasta toisesta jäsenvaltiosta lähteneen ja sellaiseen kolmanteen jäsenvaltioon matkalla olevan linja-auton matkustajana, joka on Schengen-alueen ulkopuolella.

Toinen ja kolmas kysymys

- 51 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa toisella ja kolmannella kysymyksellään, jotka käsitellään yhdessä, vastauksen siihen, onko direktiiviä 2008/115 tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa laittomasta maahantulosta määrätään vankeusrangaistus sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, johon ei ole vielä sovellettu direktiivissä säädettyä palauttamismenettelyä, ja onko näin silloinkin, kun toinen jäsenvaltio voi ottaa tämän kolmannen maan kansalaisen takaisin tämän direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun sopimuksen tai järjestelyn mukaisesti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tämän osalta erityisesti 6.12.2011 annetun tuomion Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807) merkitystä.
- 52 Mainitussa tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, että direktiivi 2008/115 on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään rikosoikeudellisten seuraamusten määräämisestä laittoman oleskelun perusteella, siltä osin kuin tällaisessa lainsäädännössä sallitaan vankeusrangaistuksen määrääminen sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, johon siitä huolimatta, että hän oleskelee laittomasti kyseisen jäsenvaltion alueella eikä suostu poistumaan sieltä vapaaehtoisesti, ei ole kohdistettu direktiivin 8 artiklassa tarkoitettuja pakkokeinoja ja jonka osalta – siinä tapauksessa, että hänet on otettu säilöön hänen maastapoistamisensa valmistelua ja täytäntöönpanoa varten – kyseisen säilöönoton enimmäisaika ei ole päättynyt (tuomio 6.12.2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 50 kohta).
- 53 Tuomiossa täsmennettiin kuitenkin, ettei direktiivi ole esteenä hallinnolliselle säilöönnotolle kolmannen valtion kansalaisen oleskelun laillisuuden tai laittomuuden selvittämistä varten. Tällöin toimivaltaisten viranomaisten on toimittava huolellisesti ja otettava viipymättä kantaa asianomaisen henkilön oleskelun laillisuuteen (tuomio 6.12.2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 29–31 kohta).
- 54 Tuomiossa todettiin edelleen, ettei direktiivi ole esteenä myöskään sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, joka sallii vankeusrangaistuksen määräämisen sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jonka osalta on noudatettu direktiivissä vahvistettua palauttamismenettelyä ja joka oleskelee laittomasti jäsenvaltion alueella ilman, että on olemassa perusteltu syy olla palauttamatta häntä (tuomio 6.12.2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 50 kohta).
- 55 Ulkomaalaislain L.621-1 §:n kaltaisen kansallisen säännöksen osalta – sellaisena kuin se oli voimassa ennen 31.12.2012 annetulla lailla tehtyä muutosta –, josta tuomiossa oli kyse ja jossa säädettiin vankeusrangaistuksen määräämisestä kolmannen maan kansalaiselle, ”joka on tullut Ranskaan tai oleskellut siellä [ilman maahantulon edellyttämiä asiakirjoja ja viisumia ja, kun kyseessä on yli kolmen kuukauden mittainen oleskelu, ilman oleskelulupaa] tai joka on pysytellyt Ranskassa yli sen ajan, johon hänen viisuminsa oikeuttaa”, unionin tuomioistuin toi esiin erityisesti sen, että tällainen lainsäädäntö on omiaan johtamaan vankeusrangaistuksen määräämiseen, vaikka direktiivin 2008/115 6, 8, 15 ja 16 artiklassa lueteltujen yhteisten vaatimusten ja menettelyjen mukaisesti tällainen kolmannen maan kansalainen on palautettava ja, mitä tulee vapaudenmenetykseen, kyseeseen voi tulla korkeintaan henkilön säilöönotto (tuomio 6.12.2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 11, 14 ja 38 kohta).
- 56 Asiassa on riidatonta, että Cesedaa muutettiin mainitun tuomion julistamisen jälkeen 31.12.2012 annetulla lailla, jolla kumottiin muun muassa laitonta oleskelua koskeva rikosnimike laittoman maahantulon rikosnimikkeeseen kuitenkin puuttumatta. Cesedan L.621-1 §, jonka sisältöön edellisessä kohdassa on viitattu, poistettiin ja L. 621-2 §:ään tehtiin tämän edellyttämät muutokset. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä tilanteessa Cesedan L. 621-2 §:n, jossa säädetään, sellaisena kuin se on muutettuna 31.12.2012 annetulla lailla, vankeusrangaistuksen määräämisestä kolmannen valtion kansalaisen laittomasta maahantulosta, yhteensoveltuvuutta direktiivin 2008/115 kanssa.
- 57 Affum, Tšekin, Kreikan, Unkarin ja Sveitsin hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet, että unionin tuomioistuimen tulkintaa mainitussa tuomiossa voidaan soveltaa mainitussa kansallisessa säännöksessä tarkoitettuihin tapauksiin ja että kolmannen valtion kansalainen kuuluu edelleen

direktiivin 2008/115 soveltamisalaan silloinkin, kun jokin muu jäsenvaltio kuin se, jossa hänet on otettu kiinni, ottaa hänet takaisin direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun sopimuksen tai järjestelyn mukaisesti.

- 58 Sitä vastoin Ranskan hallituksen mukaan direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdasta ja 6 artiklan 3 kohdasta sekä Schengenin rajasäännösten 4 artiklan 3 kohdasta seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännös on direktiivin mukainen.

Laiton maahantulo direktiivin 2008/115 kannalta

- 59 Sekä direktiivin 2008/115 3 artiklan 2 alakohdassa olevasta laittoman oleskelun käsitteestä, jota on tarkasteltu edellä 47 kohdassa, että tämän direktiivin johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta, jonka mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin ”kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä jäsenvaltioon saapumisen taikka jäsenvaltiossa oleskelun tai asumisen edellytyksiä”, nähdään, että kolmannen valtion kansalaisen, joka tultuaan jäsenvaltion alueelle laittomasti on siellä täyttämättä maahantuloa, oleskelua tai asumista koskevia edellytyksiä, oleskelu on tästä syystä laitonta.
- 60 On siis todettava, että direktiivissä 2008/115 laittoman oleskelun ja laittoman maahantulon käsitteet ovat tiukasti sidoksissa toisiinsa, sillä laitton maahantulo on yksi niistä tosiseikoista, joka voi johtaa siihen, että kolmannen maan kansalaisen oleskelu asianomaisessa jäsenvaltiossa on laitonta.
- 61 Koska kolmannen valtion kansalainen, tässä tapauksessa Affum, joka on tullut laittomasti jäsenvaltion alueelle ja jonka katsotaan tämän vuoksi oleskelevan siellä laittomasti, kuuluu direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohdan perusteella, ellei saman 2 artiklan 2 kohdasta muuta johdu, direktiivin soveltamisalaan, häneen on sovellettava direktiivissä maastapoistamista varten säädettyjä yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä aina, ellei oleskelua ole mahdollisesti laillistettu.
- 62 Näiden vaatimusten ja menettelyjen mukaan tällaiseen kolmannen maan kansalaiseen on sovellettava palauttamismenettelyä, jonka menettelyvaihejärjestys vastaa niiden toimenpiteiden porrastusta, joihin ryhdytään palauttamispäätöksen täytäntöön panemiseksi, ja joka sallii, kun kyse on vapaudenmenetyksestä, enintään säilöönoton tähän tarkoitukseen varatussa laitoksessa eli säilöönoton, johon turvautumiselle on direktiivin 15 ja 16 artiklassa asetettu tarkat rajat sen takaamiseksi, että asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksia kunnioitetaan (ks. mm. tuomio 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 41 ja 42 kohta).
- 63 Näin ollen syistä, jotka unionin tuomioistuin toi esiin 6.12.2011 antamassaan tuomiossa Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807), jäsenvaltiot eivät voi sallia sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, joiden osalta direktiivissä 2008/115 säädettyä palauttamismenettelyä ei ole vielä saatu päätökseen, tuomitsemista vankeusrangaistukseen yksinomaan oleskelun laittomuuteen johtavan laittoman maahantulon vuoksi, sillä tällainen vankeusrangaistus on omiaan johtamaan palauttamismenettelyn epäonnistumiseen, viivästyttää palauttamista ja vaarantaa näin direktiivin tehokkaan vaikutuksen.
- 64 Tällainen tapaus eroaa selvästi tapauksesta, josta oli kyse 1.10.2015 annetussa tuomiossa 2015, Celaj (C-290/14, EU:C:2015:640) ja jossa laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen, johon oli sovellettu direktiivissä 2008/115 vahvistettuja yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä hänen ensimmäisen laittoman oleskelunsa päättämiseksi jäsenvaltion alueella, oli tullut uudelleen tähän jäsenvaltioon maahantulokieltoa rikkoen.
- 65 Täsmennettäköön vielä, ettei tämä sulje pois jäsenvaltioilla olevaa valtaa määrätä vankeusrangaistusta muista kuin yksinomaan laittomaan maahantuloon perustuvista rikoksista myös sellaisissa tilanteissa, joissa mainittua menettelyä ei ole vielä saatu päätökseen.

- 66 Käsiteltävässä tapauksessa on riidatonta, etteivät Ranskan viranomaiset ole panneet vireille direktiivissä 2008/115 säädettyjä palauttamismenettelyjä Affumia vastaan.
- 67 Ranskan hallitus vetoaa kuitenkin siihen, että jäsenvaltioilla on yhtäältä direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 6 artiklan 3 kohdan nojalla valta olla soveltamatta direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat tulleet niiden alueelle laittomasti, ja toisaalta Schengenin rajasäännösten 4 artiklan 3 kohdan nojalla velvollisuus säätää laittomasta maahantulosta määrättävistä seuraamuksista.

Direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohta

- 68 Ensiksi on muistettava, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovelle tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, joita koskee maahantulokielto Schengenin rajasäännösten 13 artiklan mukaisesti tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmaitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa.
- 69 Tästä säännöksestä ilmenee, että siinä tarkoitetuissa kahdessa eri tilanteessa on kyse yksinomaan jäsenvaltion ulkorajan ylittämisestä, sellaisena kuin tämä määritellään Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 2 alakohdassa, eivätkä ne koske Schengen-alueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden yhteisen rajan ylittämistä. Mainittu säännös ei siis anna jäsenvaltioille mahdollisuutta olla soveltamatta direktiiviä 2008/115 laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin sillä perusteella, että nämä ovat tulleet maahan laittomasti ylittämällä Schengen-alueen sisärajan.
- 70 Tarkasteltaessa lisäksi direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ensin mainittua tilannetta on riidatonta, että Schengenin rajasäännösten 13 artiklan mukainen maahantulokielto annetaan ainoastaan sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka pyrkivät ylittämään Schengen-alueen ulkorajan päästäkseen sinne.
- 71 Säännöksessä mainitun jälkimmäisen tilanteen osalta direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdasta, jossa säädetään kolmansien maiden kansalaisista, ”joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa” eli jäsenvaltiossa, jonka ulkorajan he ovat ylittäneet ja jonka toimivaltaiset viranomaiset ovat heidät pysäyttäneet tai ottaneet kiinni, seuraa, että kyse on – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 68 kohdassa esittänyt – tilanteesta, jossa kolmansien maiden kansalaiset ovat tulleet kyseisen jäsenvaltion alueelle, eikä tilanteesta, jossa he ovat pyrkineet pois kyseiseltä alueelta ja Schengen-alueelta. Jälkimmäinen tilanne vastaa lisäksi direktiivin tavoitetta, sellaisena kuin se on ilmaistu sen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa ja jonka mukaan etusija pitäisi antaa kolmansien maiden kansalaisten vapaaehtoiselle paluulle. Direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittu jälkimmäinen tilanne kuvastaa siis tilannetta, josta säädetään myös Schengenin rajasäännösten, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 610/2013, 12 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä.
- 72 Mainittakoon vielä tämän jälkimmäisen tilanteen osalta, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään, että kyseessä olevan kolmannen valtion kansalaisen pysäyttämisen tai kiinni ottamisen on pitänyt tapahtua ulkorajaa laittomasti ylitettäessä, mikä tarkoittaa, kuten Affum ja Kreikan hallitus sekä komissio ovat esittäneet ja kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa todennut, että rajan ylittämiseen on oltava välitön ajallinen ja alueellinen yhteys. Kyse on siis kolmansien maiden kansalaisista, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni hetkellä, jolloin laitton ulkorajan ylittäminen on tapahtunut, tai tämän ylittämisen jälkeen lähellä kyseistä rajaa.

- 73 Toiseksi on mainittava siitä, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyyn poikkeukseen on – toisin kuin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyyn poikkeukseen – liitetty velvoitteita, jotka on ilmaistu direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa.
- 74 Se, että direktiivin 2008/115 4 artiklan 4 kohdassa rajataan näin hyvin yksityiskohtaisesti jäsenvaltioille direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa myönnetyn vallan käyttämistä, voidaan selittää, kuten komissio on istunnossa tuonut esiin, mainitun säännöksen tavoitteilla, sellaisina kuin ne on direktiivin esitöissä ilmaistu, eli sillä, että jäsenvaltioilla on edelleen mahdollisuus soveltaa ulkorajojensa osalta yksinkertaistettuja kansallisia palauttamismenettelyjä eikä niiden tarvitse noudattaa kaikkia direktiivissä säädettyjä menettelyvaiheita voidakseen poistaa nopeammin maasta kolmansien maiden kansalaiset, jotka on otettu kiinni heidän ylittäessään ulkorajoja. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdalla pyritään tällaisissa tilanteissa turvaamaan se, että yksinkertaistetuissa kansallisissa menettelyissä noudatetaan direktiivissä 2008/115 säädettyjä vähimmäistakeita, muun muassa sen 16 ja 17 artiklassa vahvistettuja säilöönnoton edellytyksiä.
- 75 Käsiteltävässä pääasiassa on riidatonta, että Affumia ei pidätetty Cesedan, sellaisena kuin se on muutettuna 31.12.2012 annetulla lailla, L. 621-2 §:n 1 kohdan perusteella, jossa säädetään vankeusrangaistuksen määräämisestä kolmannen maan kansalaiselle laittomasta maahantulosta Ranskan alueelle ulkorajan yli, vaan Cesedan, sellaisena kuin se on muutettuna 31.12.2012 annetulla lailla, L. 621-2 §:n 2 kohdan perusteella laittomasta maahantulosta Ranskan alueelle Ranskan ja Belgian välisen rajan yli.
- 76 Näin ollen asiassa ei ole tarpeen ratkaista sitä, täyttääkö Cesedan, sellaisena kuin se on muutettuna 31.12.2012 annetulla lailla, L. 621-2 §:n 1 kohdan kaltainen säännös direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja 4 artiklan 4 kohdassa vahvistetut vaatimukset.
- 77 Cesedan, sellaisena kuin se on muutettuna 31.12.2012 annetulla lailla, L. 621-2 §:n 2 kohdasta, jossa määrätään vankeusrangaistus kolmannen maan kansalaisen laittomasta maahantulosta Ranskan alueelle sisärajan yli, muistettakoon, että – kuten edellä 69 kohdassa on todettu – direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ei anneta jäsenvaltioille mahdollisuutta olla soveltamatta direktiiviä laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin siitä syystä, että he ovat tulleet laittomasti maahan sisärajan yli.
- 78 Siitä, että Affum otettiin kiinni ja pidätettiin hetkellä, jolloin hän yritti päästä pois Ranskasta ja Schengen-alueelta Englannin kanaalin alittavan tunnelin kautta eikä hetkellä, jolloin hän tuli Ranskaan sisärajan yli, on todettava, että edellä 71 kohdassa lausutusta johtuu, ettei tämä tosiseikka missään tapauksessa oikeuta olemaan soveltamatta kyseiseen laittomasti oleskelemaan kolmannen valtion kansalaiseen direktiiviä 2008/115 sen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.

Direktiivin 2008/115 6 artiklan 3 kohta

- 79 On muistettava, että direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on tehtävä päätös sen alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta, tämän kuitenkaan rajoittamatta tämän artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista.
- 80 Direktiivin 2008/115 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat olla tekemättä päätöstä alueellaan laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisesta, jos toinen jäsenvaltio ottaa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin tämän direktiivin voimaantulopäivänä voimassa olevien kahdenvälisen sopimusten tai järjestelyjen nojalla. Tässä tapauksessa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin ottaneen jäsenvaltion on sovellettava tämän artiklan 1 kohtaa.

- 81 Kuten Ranskan hallitus on esittänyt ja julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 77 kohdassa todennut, edellä 37 kohdassa mainittu järjestely voidaan rinnastaa direktiivin 2008/115 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun kahdenväliseen järjestelyyn, koska siitä huolimatta, että siitä on sovittu neljän jäsenvaltion kesken, siinä käsitellään Benelux-aluetta yhtenä alueena.
- 82 Direktiivin 2008/115 6 artiklan 3 kohtaa ei kuitenkaan voida tulkita niin – vaikka Ranskan hallitus on tätä esittänyt –, että siinä säädettäisiin 2 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen poikkeusten lisäksi direktiivin soveltamisalaa koskevasta poikkeuksesta, joka antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden olla soveltamatta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä silloin, kun jokin muu jäsenvaltio kuin se, jossa heidät on otettu kiinni, ottaa heidät takaisin direktiivin voimaantulopäivänä voimassa olevan sopimuksen tai järjestelyn mukaisesti.
- 83 Kuten kaikki muut ennakkoratkaisumenettelyssä huomautuksiaan esittäneet osapuolet ovat esittäneet ja julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 75 ja 76 kohdassa todennut, näin on siksi, että mainitunkaltainen tulkinta olisi vastoin direktiivin 2008/115 6 artiklan sanamuotoa ja direktiivin systematiikkaa ja tavoitetta.
- 84 Tässä yhteydessä on todettava, että direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 ja 3 kohdan sanamuodon mukaan 6 artiklan 3 kohdassa säädetty poikkeus koskee yksinomaan sen jäsenvaltion, jonka alueella kolmannen maan kansalainen on, velvollisuutta tehdä päätös henkilön palauttamisesta ja näin huolehtia hänen maastapoistamisestaan, koska tämä velvollisuus kuuluu tuolloin jäsenvaltiolle, joka on ottanut kyseisen henkilön takaisin, niin kuin 6 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetään.
- 85 Tämän tueksi voidaan viitata direktiivin 2008/115 systematiikkaan, sillä mainittu poikkeus ei tarkkaan ottaen kuulu direktiivin soveltamisalaa koskeviin poikkeuksiin, joista on nimenomaisesti säädetty sen 2 artiklan 2 kohdassa.
- 86 Näin ollen on siis todettava, että direktiivin 2008/115 sanamuodon ja systematiikan mukaan on niin, että laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, jonka jokin muu jäsenvaltio kuin se, jossa hänet on otettu kiinni, ottaa takaisin direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun sopimuksen tai järjestelyn mukaisesti, tilanne kuuluu edelleen direktiivin alaan ja jäsenvaltio, joka päättää siirtää hänet takaisin toiseen jäsenvaltioon mainitun säännöksen mukaisesti, toimii direktiivissä vahvistettujen yhteisten vaatimusten ja menettelyjen puitteissa.
- 87 Koska tällainen takaisinsiirtopäätös on yksi direktiivissä 2008/115 säädetyistä toimenpiteistä kolmannen maan kansalaisen laittoman oleskelun lopettamiseksi ja valmistava vaihe hänen poistamiseksi unionin alueelta, jäsenvaltion on direktiivin tavoitteiden vuoksi tehtävä tällainen päätös huolellisesti ja viipymättä, jotta kolmannen valtion kansalainen voidaan siirtää mahdollisimman nopeasti palauttamismenettelystä vastaavaan jäsenvaltioon (ks. vastaavasti tuomio 6.12.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 31 ja 45 kohta ja tuomio 15.2.2016, N, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 76 kohta).
- 88 On selvää, että vankeusrangaistuksen määrääminen ja sen täytäntöönpano ennen kolmannen maan kansalaisen siirtämistä viimeksi mainittuun jäsenvaltioon viivästyttäisi kyseisen menettelyn alkamista ja kyseisen henkilön tehokasta maastapoistamista ja vaarantaisi näin direktiivin 2008/115 tehokkaan vaikutuksen.

Schengenin rajasäännösten 4 artiklan 3 kohta

- 89 Schengenin rajasäännösten 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot ottavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti käyttöön seuraamuksia, joita sovelletaan, jos ulkorajat ylitetään luvottomasti rajanylityspaikkojen ulkopuolella ja muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.
- 90 Tässä yhteydessä on todettava yhtäältä, ettei mainittu säännös velvoita jäsenvaltioita säätämään vankeusrangaistuksista siinä tarkoitettuja tilanteita varten vaan antaa niille vapauden valita haluamistaan seuraamuksista edellyttäen, että nämä ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Näin ollen niissäkin tilanteissa, joiden osalta Schengenin rajasäännösten 4 artiklan 3 kohdassa velvoitetaan määräämään seuraamuksista, jäsenvaltiot pystyvät aivan hyvin noudattamaan samanaikaisesti sekä tätä velvoitetta että direktiivistä 2008/115 johtuvia velvoitteita. Se, ettei mainitun 4 artiklan 3 kohdalla ole millään tavoin haluttu poiketa direktiivillä 2008/115 vahvistetuista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, on myös nimenomaisesti vahvistettu Schengenin rajasäännösten, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 610/2013, 12 artiklan 1 kohdassa.
- 91 Toisaalta on todettava, että Schengenin rajasäännösten 4 artiklan 3 kohdassa rajataan jäsenvaltioiden velvollisuus säätää seuraamuksista ainoastaan niihin tapauksiin, ”joissa ulkorajat ylitetään luvottomasti rajanylityspaikkojen ulkopuolella ja muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina”, eikä Affumin tapaus kuulu näihin. Missään muussakaan Schengenin rajasäännösten säännöksessä ei säädetä seuraamuksesta sellaisia tapauksia, joista ei säädetä 4 artiklan 3 kohdassa, eli niitä tapauksia varten, joissa ulkorajat ylitetään luvottomasti rajanylityspaikoilla niiden vahvistettuina aukioloaikoina ja joissa on kyse luvottomasta sisärajojen ylittämistä.
- 92 Ranskan hallitus ei näin ollen voi vedota Schengenin rajasäännöstössä jäsenvaltioille asetettuihin velvoitteisiin perustellakseen direktiivin 2008/115 noudattamatta jättämistä.
- 93 Edellä esitettyjen huomioiden perusteella toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2008/115 on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka perusteella kolmannen maan kansalainen, jonka osalta direktiivissä säädettyä palauttamismenettelyä ei ole vielä saatu päätökseen, voidaan tuomita vankeusrangaistukseen yksinomaan sen vuoksi, että hän on tullut kyseiseen jäsenvaltioon laittomasti sisärajan ylittämällä, mikä johtaa hänen oleskelunsa laittomuuteen. Tämä tulkinta pätee silloinkin, kun toinen jäsenvaltio voi ottaa tällaisen kolmannen valtion kansalaisen takaisin direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua sopimuksen tai järjestelyn mukaisesti.

Oikeudenkäyntikulut

- 94 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 2 artiklan 1 kohtaa ja 3 artiklan 2 alakohtaa on tulkittava siten, että kolmannen maan kansalainen oleskelee jäsenvaltion alueella laittomasti ja kuuluu tällä perusteella tämän direktiivin soveltamisalaan tilanteessa, jossa kyseinen henkilö kulkee maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä täyttämättä kyseisen**

jäsenvaltion kautta Schengen-alueeseen kuuluvasta toisesta jäsenvaltiosta lähteneen ja sellaiseen kolmanteen jäsenvaltioon matkalla olevan linja-auton matkustajana, joka on Schengen-alueen ulkopuolella.

- 2) Direktiiviä 2008/115 on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka perusteella kolmannen maan kansalainen, jonka osalta direktiivissä säädettyä palauttamismenettelyä ei ole vielä saatu päätökseen, voidaan tuomita vankeusrangaistukseen yksinomaan sen vuoksi, että hän on tullut kyseiseen jäsenvaltioon laittomasti sisärajan ylittämällä, mikä johtaa hänen oleskelunsa laittomuuteen.**

Tämä tulkinta pätee silloinkin, kun toinen jäsenvaltio voi ottaa tällaisen kolmannen valtion kansalaisen takaisin direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun sopimuksen tai järjestelyn mukaisesti.

Allekirjoitukset