



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (ensimmäinen jaosto)

5 päivänä heinäkuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – Kiireellinen ennakkoratkaisumenettely – Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artikla – Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevat yhteiset menettelyt – Direktiivi 2013/32/EU – 46 artiklan 6 ja 8 kohta – Ilmeisen perusteeton kansainvälistä suojelua koskeva hakemus – Oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin – Lupa jäädä jäsenvaltion alueelle – Direktiivi 2008/115/EY – 2, 3 ja 15 artikla – Laiton oleskelu – Säilöönnotto

Asiassa C-269/18 PPU,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 19.4.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.4.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

vastaan

C

sekä

J ja

S

vastaan

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), A. Arabadjiev ja E. Regan,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen 19.4.2018 esittämän pyynnön, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.4.2018, käsitellä ennakkoratkaisupyyntö kiireellisessä menettelyssä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan mukaisesti,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

ottaen huomioon ensimmäisen jaoston 15.5.2018 tekemän päätöksen, jolla pyyntö hyväksyttiin,
on antanut seuraavan

määräyksen

- 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) 2 artiklan sekä kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) 46 artiklan 6 kohdan a alakohdan ja 46 artiklan 8 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty kolmessa asiassa, joista ensimmäisessä ovat vastakkain Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (turvallisuus- ja oikeusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat) (jäljempänä valtiosihteeri) ja C sekä toisessa ja kolmannessa J ja S sekä valtiosihteeri ja joissa on kyse C:n, J:n ja S:n osalta sen jälkeen toteutettujen säilöönottotoimenpiteiden laillisuudesta, kun heidän kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksensa on hylätty direktiivin 2013/32 32 artiklan 2 kohdassa ja 46 artiklan 6 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla ilmeisen perusteettomina.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2008/115

- 3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 9 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(9) Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1 päivänä joulukuuta 2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY [(EUVL 2005, L 326, s. 13)] mukaisesti kolmannen maan kansalaisen, joka on hakenut turvapaikkaa jossakin jäsenvaltiossa, ei olisi katsottava oleskelevan laittomasti jäsenvaltion alueella ennen kuin hänen hakemustaan koskeva kielteinen päätös tai päätös, jolla lopetetaan hänen oikeutensa oleskeluun turvapaikanhakijana, on tullut voimaan.

--

(12) Olisi otettava huomioon niiden kolmansien maiden kansalaisten tilanne, jotka oleskelevat maassa laittomasti mutta joita ei voida vielä poistaa maasta. --”

- 4 Direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 5 Kyseisen direktiivin 3 artiklassa 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 kahdenvälisten 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;

--”

- 6 Mainitun direktiivin 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.

--

4. Jäsenvaltio voi milloin tahansa päättää myöntää alueellaan laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle erillisen oleskeluluvan tai muun luvan, joka oikeuttaa oleskeluun, yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella. Tällöin palauttamispäätöstä ei tehdä. Jos palauttamispäätös on jo tehty, se perutaan tai sitä lykätään oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan voimassaoloajaksi.

--

6. Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltiota tekemästä laillisen oleskelun päättämistä koskevaa päätöstä palauttamispäätöksen ja/tai maastapoistamispäätöksen ja/tai maahantulokiellon yhteydessä yhdellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä tai toimenpiteellä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sanotun kuitenkin rajoittamatta III luvun ja yhteisön ja kansallisen lainsäädännön asiaa koskevien muiden säännösten mukaisten menettelyllisten takeiden soveltamista.”

- 7 Saman direktiivin 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun palauttamiseen liittyvään päätökseen tai hakea päätöksen uudelleen käsittelyä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia.

2. Edellä 1 kohdassa mainitulla viranomaisella tai elimellä on toimivalta tutkia 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen palauttamiseen liittyvien päätösten laillisuus sekä mahdollisuus väliaikaisesti lykätä niiden täytäntöönpanoa, jollei väliaikaista lykkäystä jo sovelleta kansallisen lainsäädännön nojalla.”

8 Direktiivin 2008/115 15 artiklassa 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.

--

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.”

Direktiivi 2013/32

9 Direktiivin 2013/32 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on perustaa yhteiset menettelyt [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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2011/95/EU [(EUVL 2011, L 337, s. 9)] mukaista kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten.”

10 Direktiivin 2013/32 31 artiklan 8 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää, että II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaista tutkintamenettelyä nopeutetaan ja/tai että se suoritetaan rajalla tai kauttakulkualueella 43 artiklan mukaisesti, jos:

- a) hakija on hakemusta tehdessään ja asiaa esittäessään tuonut esiin vain seikkoja, joilla ei ole lainkaan merkitystä sen selvittämiseksi, voidaanko häntä pitää direktiivin [2011/95] nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
- b) hakija tulee tässä direktiivissä tarkoitettua turvallisesta alkuperämaasta; tai
- c) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään ja/tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti; tai

- d) hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä; tai
- e) hakija on esittänyt selvästi epäjohdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi vääriä tai ilmeisen epätodennäköisiä tietoja, jotka ovat ristiriidassa riittäväällä tavalla varmennettujen alkuperämaata koskevien tietojen kanssa, tehden näin väitteensä selvästi epäuskottavaksi sen suhteen, voidaanko häntä pitää direktiivin [2011/95] nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
- f) hakija on esittänyt myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jolta ei 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti puutu tutkittavaksi ottamisen edellytykset; tai
- g) hakija tekee hakemuksen vain viivyttääkseen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen, mikä merkitsisi hänen poistamistaan maasta; tai
- h) hakija on tullut jäsenvaltion alueelle tai jatkanut siellä oleskeluaan laittomasti ja ilman hyvää syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen; tai
- i) hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 603/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 [(EUVL 2013, L 180, s. 1), jolla muutetaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annettua asetusta (EU) N:o 1077/2011,] mukaisesti; tai
- j) hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä.”
- 11 Direktiivin 2013/32 32 artiklassa säädetään seuraavaa:
- ”1. Jäsenvaltiot voivat katsoa hakemuksen perusteettomaksi vain, jos määrittävä viranomainen on todennut, että hakijalla ei ole edellytyksiä kansainvälisen suojelun saamiseksi direktiivin [2011/95] nojalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta 27 artiklan soveltamista.
2. Perusteettomia hakemuksia koskevissa tapauksissa, joihin pätee jokin 31 artiklan 8 kohdassa mainituista olosuhteista, jäsenvaltiot voivat kansallisen lainsäädännön nojalla katsoa hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi.”
- 12 Direktiivin 2013/32 46 artiklassa säädetään seuraavaa:
- ”_ _
5. Jäsenvaltion on sallittava hakijoiden jäädä alueelleen siihen asti, kun määräaika, jonka kuluessa näiden on käytettävä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, on päättynyt, ja silloin, kun tällaista oikeutta on käytetty määräajassa, odottamaan muutoksenhaun tulosta, sanotun kuitenkin rajoittamatta 6 kohdan soveltamista.

6. Kun kyseessä on

- a) päätös katsoa hakemus ilmeisen perusteettomaksi 32 artiklan 2 kohdan mukaisesti tai perusteettomaksi 31 artiklan 8 kohdan mukaisen tutkinnan perusteella, paitsi jos nämä päätökset perustuvat 31 artiklan 8 kohdan h alakohdassa tarkoitettuihin olosuhteisiin;

--

tuomioistuimella on oltava valtuudet ratkaista joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle, jos päätöksen seurauksena hakijan oikeus jäädä jäsenvaltioon lakkaa ja kun kansallisessa lainsäädännössä ei ole tällaisissa tapauksissa säädetty oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta.

--

8. Jäsenvaltioiden on sallittava hakijan jäädä alueelleen odottamaan tulosta 6 ja 7 kohdassa tarkoitettusta menettelystä, jossa ratkaistaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle.

--”

Alankomaiden oikeus

- 13 Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Hakijan oleskelu Alankomaissa on laillista vain

--

h. odotettaessa päätöstä oikaisuvaatimuksesta tai muutoksenhausta, kun tässä laissa tai sen nojalla annetussa säännöksessä taikka tuomioistuimen antamassa päätöksessä säädetään tai määrätään, ettei hakijaa voida poistaa maasta niin kauan kuin oikaisuvaatimusta tai muutoksenhakua ei ole ratkaistu;

--”

- 14 Kyseisen lain 59 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Jos yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus sitä edellyttävät, valtiosihteeri voi ottaa säilöön hänen poistamiseksi maasta hakijan, jonka

a. oleskelu ei ole laillista;

b. oleskelu on 8 §:n f, g ja h momentin nojalla laillista mutta joka ei ole 59a ja 59b §:ssä tarkoitettu hakija

--”

- 15 Vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 5 momentin mukaan säilöönottoaika ei saa ylittää kuutta kuukautta, jollei 4 momentista muuta johdu.

- 16 Vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 6 momentissa säädetään, että 5 momentista poiketen ja jollei kyseisen pykälän 4 momentista muuta johdu, tuon saman pykälän 1 momenttiin perustuvaa säilöönottoa voidaan jatkaa enintään 12 lisäkuukaudella, jos kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta

maasta poistaminen edellyttää mahdollisesti lisää aikaa sen vuoksi, että ulkomaalainen ei tee yhteistyötä hänen poistamiseksi maasta tai että tätä varten tarvittavia asiakirjoja ei ole vielä saatu kolmannesta maasta.

17 Kyseisen lain 59b §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Valtiosihteeri voi ottaa säilöön hakijan, jonka oleskelu on 8 §:n f, g tai h momentin nojalla laillista, siltä osin kuin on kyse 28 §:ssä tarkoitetusta oleskeluluvan myöntämisestä koskevasta hakemuksesta, jos

- a. säilöönotto on tarpeen hakijan henkilöllisyyden tai kansalaisuuden selvittämiseksi
- b. säilöönotto on tarpeen 28 §:ssä tarkoitetun määräaikaisen oleskeluluvan myöntämiseksi tehdyn hakemuksen arviointiin tarvittavien tietojen keräämiseksi, erityisesti, jos kyseessä on asiakirjojen kätkemisen vaara
- c. on niin, että
 - 1° hakija on otettu säilöön palauttamisdirektiivin mukaisen palauttamismenettelyn yhteydessä
 - 2° hakijalla on jo ollut mahdollisuus päästä turvapaikkamenettelyyn
 - 3° on perusteltua uskoa, että hakija tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vain viivyttääkseen tai häiritäkseen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa; tai
- d. hakija on [kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin [2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96)] 8 artiklan 3 kohdan e alakohdassa tarkoitetulla tavalla vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

--”

18 Saman lain 82 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Oleskelulupaa koskevan päätöksen vaikutusta lykätään siihen saakka, kunnes muutoksenhauille asetettu määräaika on päättynyt, tai jos muutosta on haettu, kunnes muutoksenhaku on ratkaistu.

2. Edellä olevaa 1 momenttia ei sovelleta, jos

--

c. hakemus hylätään ilmeisen perusteettomana 30b §:n, lukuun ottamatta 30b §:n 1 momentin h kohtaa, perusteella

--

6. Yleisellä hallintotoimenpiteellä tai sen perusteella voidaan antaa yksityiskohtaisempia sääntöjä siltä osin kuin on kyse Alankomaissa oleskelua koskevan oikeuden myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä odotettaessa päätöstä väliaikaista oikeussuojaa koskevasta hakemuksesta.”

19 Vuoden 2000 ulkomaalaispäätöksen (Vreemdelingenbesluit 2000) 7.3 §:ssä todetaan seuraavaa:

”1. Jos väliaikaista oikeussuojaa koskeva hakemus jätetään sen välttämiseksi, että maasta poistamiseen ryhdytään ennen kuin [vuoden 2000 ulkomaalaislain] 28 §:ssä tarkoitetun oleskelulupahakemuksen yhteydessä tehtyyn päätökseen kohdistuva muutoksenhaku on ratkaistu, hakija saa oleskella maassa odotettaessa päätöstä tästä hakemuksesta.

--”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 20 Pääasia koskee kolmea kolmannen maan kansalaista eli C:tä, J:tä ja S:ää, joiden kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset valtiosihteerin on hylännyt direktiivin 2013/32 32 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla ilmeisen perusteettomina ja jotka on tämän jälkeen otettu vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 1 momentin a kohdan, jolla pannaan täytäntöön direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohta, nojalla säilöön heidän palauttamisensa valmistelemiseksi.
- 21 Unionin tuomioistuimen käytössä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että sellaiseen päätökseen kohdistetulla muutoksenhaulla, jolla kolmannen maan kansalaisen tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään ilmeisen perusteettomana, ei ole lykkäävää vaikutusta. Kolmannen maan kansalainen voi kuitenkin kääntyä tuomioistuimen puoleen saadakseen luvan oleskella Alankomaiden alueella odottaessa muutoksenhaun tulosta pääasiassa ja hän voi jäädä kyseiselle alueelle odottamaan, että kyseinen väliaikaista oikeussuojaa koskeva hakemus ratkaistaan.
- 22 C:n 23.11.2011 tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylättiin 11.4.2017. C otettiin säilöön 13.4.2017. Ensimmäinen tuomioistuin totesi, että kyseinen säilöönottotoimenpide perustui virheelliseen oikeudelliseen perustaan, ja valtiosihteerin haki muutosta tähän ratkaisuun Raad Van Statelta (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat).
- 23 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Haagin alioikeus, Zwollen toimipaikka, Alankomaat) hylkäsi 31.7.2017 C:n tekemän väliaikaista oikeussuojaa koskevan hakemuksen, ja C poistettiin maasta 15.8.2017.
- 24 J:n 13.9.2017 tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylättiin 24.10.2017. J otettiin samana päivänä säilöön. Kyseisen toimenpiteen laillisuus vahvistettiin ensimmäisessä oikeusasteessa, ja J haki ratkaisuun muutosta Raad van Statelta.
- 25 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Haagin alioikeus, Rotterdamin toimipaikka, Alankomaat) hyväksyi 29.3.2018 J:n tekemän valituksen säilöönoton pysyttämiseksi. Kyseinen tuomioistuin katsoi tältä osin, että J oli ollut 12.3.2018 säilössä keskeytyksettä yli kuuden kuukauden ajan ja että valtiosihteerin ei ollut punninnut etuja säilöönoton pysyttämiseksi.
- 26 S:n 17.6.2017 tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylättiin 6.11.2017. S otettiin säilöön 6.12.2017. Ensimmäinen tuomioistuin vahvisti kyseisen toimenpiteen laillisuuden, ja S haki ratkaisuun muutosta Raad van Statelta.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoitti unionin tuomioistuimelle vastauksena kyseiselle tuomioistuimelle unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 101 artiklan nojalla esitettyyn selvennyspyyntöön, että rechtbank Den Haagin väliaikaisesta oikeussuojasta päättävä tuomari on hylännyt S:n jättämän väliaikaista oikeussuojaa koskevan hakemuksen. Tämän vuoksi ”hänen säilöönottoaan ei ollut syytä peruuttaa”.
- 28 Raad van State huomauttaa, että C, J ja S on otettu säilöön vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 1 momentin a kohdan, jolla on pantu täytäntöön direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohta, nojalla ja että jotta kyseistä oikeudellista perustaa voitiin soveltaa pätevästi, oli tarpeen, että asianomaisten henkilöiden oleskelu oli direktiivin 2008/115 3 artiklassa tarkoitettulla tavalla laitonta.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että Alankomaiden oikeuden mukaan henkilön, joka hakee muutosta päätökseen, jolla hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on hylätty ilmeisen perusteettomana, oleskelu on laitonta, koska vuoden 2000 ulkomaalaislain 82 §:n 2 momentin c kohdan, jolla on pantu täytäntöön direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 kohdan a alakohta, mukaan tällaiseen päätökseen kohdistetulla muutoksenhaulla ei ole automaattista lykkäävää vaikutusta.

- 30 Vuoden 2000 ulkomaalaispäättöksen 7.3 §:n 1 momentin, jolla on pantu täytäntöön direktiivin 2013/32 46 artiklan 8 kohta, nojalla kolmannen maan kansalainen, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty ilmeisen perusteettomana, tosin voi hakea väliaikaista oikeussuojaa, jolla pyritään siihen, että hän voi jäädä alueelle. Tässä tapauksessa Alankomaiden oikeudessa sallitaan alueelle jääminen siihen saakka, kunnes kyseinen hakemus ratkaistaan. Hänen oleskeluaan voidaan kuitenkin pitää laillisena vasta sen jälkeen, kun väliaikaisesta oikeussuojasta päättävä tuomioistuin on hyväksynyt päätöksellään väliaikaista oikeussuojaa koskevan hakemuksen.
- 31 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ei ole suljettu pois, että nämä näin tulkitut kansalliset säännökset ovat vastoin unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 ja 8 kohtaa, kun niitä luetaan kyseisen direktiivin 46 artiklan 5 kohdan valossa. Julkisasiamies Mengozzi katsoi näet 15.6.2017 antamansa ratkaisuehdotuksen Gnandi (C-181/16, EU:C:2017:467) 55 kohdassa, että unionin tuomioistuimen 30.5.2013 antaman tuomion Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343) 44–49 kohdasta ilmenee, että ”turvapaikkaa hakevan kolmannen maan kansalaisen ei voida katsoa oleskelevan laittomasti sen jäsenvaltion alueella, jossa hän on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, niin kauan kuin hänelle on annettu joko unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden nojalla oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan hakemusta koskevan menettelyn päättymistä”.
- 32 Raad van Staten mukaan siis sen määrittämiseksi, onko säilöönottotoimenpiteet toteutettu sen käsiteltäväksi saatetuissa asioissa laillisesti, on määritettävä, onko jäsenvaltion direktiivin 2013/32 46 artiklan 8 kohdan nojalla myöntämä lupa jäädä maahan esteenä sille, että asianomaisen oleskelua pidetään laittomana niin kauan kuin hänen väliaikaista oikeussuojaa koskevaa hakemustaan ei ole ratkaistu.
- 33 Tässä tilanteessa Raad van State päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Jos määrittävä viranomainen on hylännyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen [direktiivin 2013/32] 46 artiklan 6 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla ilmeisen perusteettomana eikä hylkäämistä koskevalla muutoksenhaulla tuomioistuimessa ole kansallisen oikeuden mukaan automaattista lykkäävää vaikutusta, onko edellä mainitun direktiivin 46 artiklan 8 kohtaa tulkittava siten, että pelkästä väliaikaista oikeussuojaa koskevan hakemuksen jättämisestä seuraa, että hakijan oleskelu jäsenvaltion alueella ei enää ole laitonta [direktiivin 2008/115] 3 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja häneen sovelletaan siksi [direktiiviä 2013/33]?
- 2) Onko ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa merkityksellistä, että kansallisessa oikeudessa säädetään palauttamiskiellon periaatteen perusteella, että hakijaa ei poisteta maasta, ennen kuin tuomioistuin on hakemuksesta päättänyt, että asianomainen ei saa jäädä maahan odottamaan kansainvälisen suojelun epäämistä koskevaa päätöstä koskevan muutoksenhakumenettelyn päättymistä?”

Kiireellinen menettely

- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä työjärjestyksen 107 artiklassa määrättyssä kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.
- 35 Kyseinen tuomioistuin vetoaa pyyntönsä tueksi siihen, että S on tällä hetkellä säilössä. Se huomauttaa tältä osin, että jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että S oleskeli väliaikaista oikeussuojaa koskevan hakemuksensa jättämisen johdosta laillisesti Alankomaiden alueella, vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n 1 momentin a kohdassa säädetty säilöönottotoimenpide on toteutettu virheellisesti.

- 36 Tältä osin on huomattava ensinnäkin, että nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä, joka koskee direktiivien 2008/115 ja 2013/32 tulkintaa, esitetään kysymyksiä, jotka kuuluvat EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston alaan. Se voidaan siis käsitellä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 a artiklassa ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklassa määrättyssä kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.
- 37 Toiseksi on todettava, että ajankohtana, jolloin pyyntöä tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemisestä kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä tutkittiin, S oli säilössä ja että pääasian ratkaisu voi johtaa siihen, että hänen vapaudenriistonsa päätetään välittömästi.
- 38 C on sitä vastoin poistettu Alankomaiden alueelta ja J:n säilöönotto on päätetty, joten kiireellinen ennakkoratkaisumenettely ei ole perusteltu heidän tapauksissaan.
- 39 Edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuimen ensimmäinen jaosto päätti S:n tilanteen perusteella 15.5.2018 esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan hyväksyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemisestä kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 40 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artiklassa määrätään, että jos ennakkoratkaisukysymys on samanlainen kuin kysymys, johon unionin tuomioistuin on jo antanut ratkaisun, jos tällaiseen kysymykseen annettava vastaus on selvästi johdettavissa oikeuskäytännöstä tai jos ennakkoratkaisukysymykseen annettavasta vastauksesta ei ole perusteltua epäilystä, unionin tuomioistuin voi esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa päättää ratkaista asian perustellulla määräyksellä.
- 41 Kyseistä määräystä on sovellettava nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä.
- 42 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka lähtee siitä, että vain henkilö, joka oleskelee laittomasti jäsenvaltion alueella, voidaan ottaa säilöön, pohtii sitä, onko direktiiviä 2008/115 tulkittava siten, että kolmannen maan kansalaisen, joka on hakenut muutosta päätökseen, jolla hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on hylätty ilmeisen perusteettomana, on katsottava oleskelevan alueella laillisesti, koska hänen on direktiivin 2013/32 46 artiklan 8 kohdan nojalla sallittava jäädä kyseiselle alueelle sen menettelyn päättämiseen saakka, jolla on ratkaistava, saako hän jäädä sinne odottamaan hänen muutoksenhakunsa tulosta pääasiassa. Jos näin on, direktiivi 2008/115 olisi siis esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan tällaisen henkilön katsotaan oleskelevan laittomasti ja jossa sallitaan näin ollen hänen säilöönottonsa.
- 43 Kyseinen tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksillään näin ollen lähinnä, onko direktiivejä 2008/115 ja 2013/32 tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kolmannen maan kansalainen, jonka kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen toimivaltainen hallintoviranomainen on hylännyt ensimmäisessä asteessa ilmeisen perusteettomana, otetaan säilöön hänen maasta poistamiseksi, kun hänellä on direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 ja 8 kohdan nojalla laillinen oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle siihen saakka, kunnes ratkaistaan hänen muutoksenhakunsa, joka koskee oikeutta jäädä kyseiselle alueelle odotettaessa siihen päätökseen kohdistetun muutoksenhaun tulosta, jolla hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on hylätty.
- 44 Direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on lähtökohtaisesti tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 37 kohta).

- 45 Kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 alakohdassa olevasta käsitteen ”laiton oleskelu” määritelmästä johtuu, että kolmansien maiden kansalaisten oleskelu jäsenvaltion alueella kyseisen jäsenvaltion alueelle tulon, siellä oleskelun tai siellä asumisen edellytyksiä täyttämättä on pelkästään tästä syystä laitonta (tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 39 kohta).
- 46 Pitää paikkansa, että unionin tuomioistuimien on katsonut 30.5.2013 antamansa tuomion Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343) 47 ja 49 kohdassa, että lupa jäädä alueelle tehokkaiden oikeussuojakeinojen käyttämiseksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämistä vastaan estää direktiivin 2008/115 soveltamisen kolmannen maan kansalaiseen, joka on tehnyt tämän hakemuksen, siihen asti, kunnes hakemuksen hylkäämisestä vireille pantu muutoksenhakumenettely on päättynyt (tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 43 kohta).
- 47 Kyseisestä tuomiosta ei voida kuitenkaan päätellä, että tällainen lupa jäädä alueelle estäisi katsomasta, että asianomaisen henkilön oleskelusta tulee direktiivissä 2008/115 tarkoitettulla tavalla laitonta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä lähtien, ellei ole olemassa oleskeluoikeutta tai -lupaa. Ellei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty direktiivin 2008/115 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua oleskeluoikeutta tai -lupaa, hän on sitä vastoin maassa direktiivissä 2008/115 tarkoitettulla tavalla laittomasti siitä lähtien, kun vastuuviranomainen on ensimmäisessä asteessa hylännyt hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, riippumatta siitä, onko olemassa lupa jäädä maahan odottamaan tästä hylkäämisestä tehtyä muutoksenhakua koskevan menettelyn päättymistä (tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 44 ja 59 kohta).
- 48 Asianomaisesta henkilöstä voidaan siten lähtökohtaisesti tehdä palauttamispäätös mainitusta hylkäämisestä lähtien taikka kumulatiivisesti sen kanssa samalla hallinnollisella toimella (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 59 kohta).
- 49 On kuitenkin korostettava, että jäsenvaltioilla on velvollisuus toimia siten, että kaikkien palauttamispäätösten osalta noudatetaan direktiivin 2008/115 III luvussa säädettyjä menettelyllisiä takeita sekä muita unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden mukaisia merkityksellisiä säännöksiä. Tällaisesta velvollisuudesta on nimenomaisesti säädetty kyseisen direktiivin 6 artiklan 6 kohdassa siinä tapauksessa, että palauttamispäätös tehdään samanaikaisesti kuin asiasta vastuussa oleva viranomainen hylkää ensimmäisessä asteessa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Sitä on myös sovellettava tilanteessa, jossa eri viranomainen on tehnyt palauttamispäätöksen välittömästi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisen jälkeen erillisellä hallinnollisella toimella (tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 60 kohta).
- 50 Tässä asiayhteydessä jäsenvaltioiden on varmistettava kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä tehdystä päätöksestä tehdyn muutoksenhaun täysi tehokkuus, mikä edellyttää erityisesti sitä, että palauttamispäätöksen kaikki vaikutukset lykätään tämän muutoksenhaun vireillepanomääräajan aikana, ja jos tällainen muutoksenhakumenettely pannaan vireille, sen päättymiseen asti (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 61 kohta).
- 51 Tältä osin oikeus tuomioistuimen tarjoamaan tehokkaaseen oikeussuojaan edellyttää, että palauttamispäätöksen kaikki oikeusvaikutukset lykätään, mistä on erityisesti seurauksena, että asianomaista henkilöä ei saada ottaa säilöön maastapoistamista varten direktiivin 2008/115 15 artiklan mukaisesti niin kauan kuin hänellä on lupa jäädä maahan (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 62 kohta).
- 52 Sama koskee myös kolmannen maan kansalaista, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty direktiivin 2008/115 32 artiklan 2 kohdan perusteella ilmeisen perusteettomana.
- 53 Pitää paikkansa, että direktiivin 2008/115 46 artiklan 5 ja 6 kohdasta ilmenee, että kyseisessä tapauksessa asianomainen ei saa suoraan lain nojalla oikeutta jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan hänen muutoksenhakunsa tulosta. Kyseisen direktiivin 46 artiklan 6 kohdan viimeisen alakohdan

vaatimusten mukaisesti hänen on kuitenkin voitava saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka päättää, saako hän jäädä tuolle alueelle siihen saakka, kunnes hänen muutoksenhakunsa on ratkaistu pääasiassa. Saman direktiivin 46 artiklan 8 kohdassa säädetään, että kyseisen menettelyn, jossa ratkaistaan, saako asianomainen henkilö jäädä alueelle, päättymistä odottaessa kyseessä olevan jäsenvaltion on myönnettävä hänelle lupa jäädä sen alueelle.

- 54 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että sellaista kolmannen maan kansalaista, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty ilmeisen perusteettomana, ei voida ottaa säilöön direktiivin 2008/115 15 artiklan perusteella sinä aikana, jolloin kyseiseen hylkäämispäätökseen voidaan hakea muutosta. Jos muutosta haetaan, asianomaiseen ei voida myöskään kohdistaa säilöönottotoimenpidettä kyseisen artiklan nojalla niin kauan kuin hänellä on lupa jäädä kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle direktiivin 2013/32 46 artiklan 8 kohdan perusteella.
- 55 Kaikkien näiden seikkojen perusteella kysymyksiin on vastattava, että direktiivejä 2008/115 ja 2013/32 on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kolmannen maan kansalainen, jonka kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen toimivaltainen hallintoviranomainen on hylännyt ensimmäisessä asteessa ilmeisen perusteettomana, otetaan säilöön hänen maasta poistamiseksi, kun hänellä on direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 ja 8 kohdan nojalla laillinen oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle siihen saakka, kunnes ratkaistaan hänen muutoksenhakunsa, joka koskee oikeutta jäädä kyseiselle alueelle odottaessa siihen päätökseen kohdistetun muutoksenhaun tulosta, jolla hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on hylätty.

Oikeudenkäyntikulut

- 56 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 (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2008/115/EY ja kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2013/32/EU on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että kolmannen maan kansalainen, jonka kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen toimivaltainen hallintoviranomainen on hylännyt ensimmäisessä asteessa ilmeisen perusteettomana, otetaan säilöön hänen maasta poistamiseksi, kun hänellä on direktiivin 2013/32 46 artiklan 6 ja 8 kohdan nojalla laillinen oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle siihen saakka, kunnes ratkaistaan hänen muutoksenhakunsa, joka koskee oikeutta jäädä kyseiselle alueelle odottaessa siihen päätökseen kohdistetun muutoksenhaun tulosta, jolla hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on hylätty.

Allekirjoitukset