



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

24 päivänä helmikuuta 2021 \*

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikka ja maahanmuutto – Direktiivi 2008/115/EY – 3, 4, 6 ja 15 artikla – Jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleva pakolainen – Säilöönnotto toiseen jäsenvaltioon siirtämistä varten – Pakolaisasema tässä toisessa jäsenvaltiossa – Palauttamiskiellon periaate – Palauttamispäätöstä ei ole tehty – Direktiivin 2008/115 sovellettavuus

Asiassa C-673/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 4.9.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.9.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**M,**

A ja

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

vastaan

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid ja**

**T,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Regan, presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa viidennen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit M. Ilešič, C. Lycourgos (esittelevä tuomari) ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.7.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- M, edustajinaan A. Khalaf ja H. Postma, advocaten,
- T, edustajanaan J. van Mulken, advocaat,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman, P. Huurnink ja C.S. Schillemans,

\* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

- Viron hallitus, asiamiehenään N. Grünberg,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja G. Wils,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.10.2020 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) 3, 4, 6 ja 15 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat M, A ja T sekä Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri, jäljempänä valtiosihteeri) ja joissa on kyse vahingon, joka on aiheutunut siitä, että M, A ja T otettiin säilöön heidän siirtämisekseen Alankomaista toiseen jäsenvaltioon, mahdollisesta korvaamisesta.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

#### *Direktiivi 2008/115*

- 3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan toisessa, neljännessä ja viidennessä 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.”
- 4 Direktiivin 1 artiklassa 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 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 pääsyn epääminen [henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevan unionin säännösten (Schengenin rajasäännöstö)] 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.

3. Tätä direktiiviä ei sovelleta henkilöihin, joilla on Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdassa määritelty oikeus vapaaseen liikkumiseen yhteisössä.”

6 Saman 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 paluuvälvoitetta 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;

– –”

7 Direktiivin 2008/115 4 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia niiden henkilöiden kannalta, joihin niitä sovelletaan, edellyttäen, että kyseiset säännökset eivät ole tämän direktiivin vastaisia.”

8 Tämän direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on otettava tätä direktiiviä täytäntöön pannesaan asianmukaisesti huomioon

- a) lapsen etu,
  - b) perhesuhteet,
  - c) asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila,
- ja noudatettava palauttamiskiellon periaatetta.”

9 Mainitun direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista.

2. Jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on toisen jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jos asianomainen kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta tai jos kolmannen maan kansalaisen välitön poistuminen on tarpeen yleisen järjestyksen tai valtion turvallisuuden vuoksi, sovelletaan 1 kohtaa.

– –”

10 Saman direktiivin 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 valmistelua tai maastapoistamista.

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

– –”

### ***Alankomaiden oikeus***

#### *Vreemdelingenwet*

11 Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet), joka on annettu 23.11.2000 (Stb. 2000, nro 495), sellaisena kuin se on muutettuna 31.12.2011 lukien direktiivin 2008/115 täytäntöön panemiseksi Alankomaiden oikeudessa (jäljempänä Vw 2000), 59 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos ulkomaalaisen palauttamista varten tarvittavat asiakirjat ovat saatavilla tai ne ovat saatavilla lyhyessä ajassa, yleiseen järjestykseen liittyvien etujen katsotaan vaativan ulkomaalaisen säilöönottoa, paitsi jos ulkomaalainen on oleskellut maassa laillisesti 8 §:n a–e ja l kohdan nojalla.”

12 Vw 2000:n 62a §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ministeri ilmoittaa kirjallisesti ulkomaalaiselle, joka ei ole jäsenvaltion kansalainen ja joka ei oleskele tai ei enää oleskele maassa laillisesti, velvollisuudesta poistua Alankomaista oma-aloitteisesti sekä määräajasta, jonka kuluessa hänen on noudatettava tätä velvollisuutta, paitsi jos

--

b. ulkomaalaisella on toisen jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa

--

3. Edellä 1 momentin b kohdassa tarkoitettu ulkomaalainen määrätään poistumaan välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jos tätä määräystä ei noudateta tai jos ulkomaalaisen välitön poistuminen on tarpeen yleiseen järjestykseen tai valtion turvallisuuteen liittyvistä syistä, hänestä on tehtävä palauttamispäätös.”

13 Kyseisen lain 63 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ulkomaalainen, joka ei oleskele maassa laillisesti ja joka ei ole oma-aloitteisesti poistunut Alankomaista tässä laissa säädettyssä määräajassa, voidaan poistaa maasta.

2. Ministeri on maasta poistamisen osalta toimivaltainen.

--”

14 Mainitun lain 106 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jos tuomioistuin määrää vapaudenmenetyksen tai vapaudenrajoituksen käsittävän toimenpiteen lopetettavaksi tai jos vapaudenmenetys tai vapaudenrajoitus lopetetaan jo ennen kyseisen toimenpiteen lopettamista koskevan hakemuksen käsittelyä, se voi myöntää ulkomaalaiselle vahingonkorvausta valtion varoista. Vahinko käsittää haitan, joka ei muodostu taloudellisesta menetyksestä.

2. Edellä 1 momenttia sovelletaan soveltuvin osin, jos Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ylimmän hallintotuomioistuimen hallintolainkäyttöjaosto) määrää vapaudenmenetyksen tai vapaudenrajoituksen käsittävän toimenpiteen lopetettavaksi.”

#### *Vreemdelingencirculaire*

15 Vuoden 2000 ulkomaalaisasioita koskevan yleiskirjeen (Vreemdelingencirculaire 2000) A3/2 kohdassa, sellaisena kuin sitä sovellettiin 1.1.2019 saakka, todettiin seuraavaa:

”Jos palauttamispäätöksen tekeminen on kansainvälisten velvoitteiden vastaista (palauttamiskielto), rajavalvonnasta tai ulkomaalaisvalvonnasta vastaava virkamies ei tee palauttamispäätöstä.

--”

#### **Pääasian oikeusriita ja ennakkoratkaisukysymys**

16 Valtiosihteeri jätti 28.2.2018, 13.6.2018 ja 9.10.2018 tekemillään päätöksillä tutkimatta M:n, A:n ja T:n Alankomaissa tekemät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset sillä perusteella, että näillä kolmannen maan kansalaisilla oli jo pakolaisasema toisessa jäsenvaltiossa, nimittäin M:llä Bulgarian tasavallassa, A:lla Espanjan kuningaskunnassa ja T:llä Saksan liittotasavallassa.

- 17 Hän määräsi näissä samoissa päätöksissä Vw 2000:n 62a §:n 3 momentin nojalla asianomaiset henkilöt poistumaan välittömästi sen jäsenvaltion alueelle, jossa heille oli tämä asema myönnetty. Koska näistä henkilöistä yksikään ei noudattanut tätä määräystä, valtiosihteri määräsi heidät säilöön otettaviksi Vw 2000:n 59 §:n 2 momentin nojalla näihin kolmeen jäsenvaltioon pakkokeinoin tapahtuvaa siirtämistä varten. Heidät palautettiin tämän jälkeen pakkokeinoin mainittuihin jäsenvaltioihin sen jälkeen, kun viimeksi mainitut olivat hyväksyneet heidät takaisin alueelleen.
- 18 M, A ja T nostivat kanteen rechtbank Den Haagissa (Haagin alioikeus, Alankomaat) ja väittivät pääasiallisesti, että ennen heidän säilöönottoaan olisi pitänyt tehdä palauttamispäätös Vw 2000:n 62a §:n 3 momentin mukaisesti; kyseisellä säännöksellä pannaan Alankomaiden oikeudessa täytäntöön direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohta. M:n ja A:n kanteet hylättiin. T:n kanne ratkaistiin hänen edukseen.
- 19 M ja A valittivat rechtbank Den Haagin päätöksestä Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat). Valtiosihteri teki samoin T:tä koskevassa asiassa.
- 20 Todettuaan, että sen käsiteltävänä olevat oikeusriidat koskevat vain M:n, A:n ja T:n mahdollista oikeutta saada korvausta heidän säilöönotostaan aiheutuneesta vahingosta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että näiden riita-asioiden ratkaisu riippuu siitä, onko direktiivi 2008/115 esteenä sille, että valtiosihteri ottaa pääasiassa kyseessä olevat kolmansien maiden kansalaiset säilöön Vw 2000:n 59 §:n 2 momentin nojalla tarkoituksenaan varmistaa heidän siirtonsa toiseen jäsenvaltioon, ilman että Vw 2000:n 62a §:n 3 momentissa tarkoitettua palauttamispäätöstä on tehty.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensiksi, sovelletaanko direktiiviä 2008/115 tässä tapauksessa.
- 22 Se korostaa tältä osin, että koska pääasiassa kyseessä olevat kolmannen maan kansalaiset oleskelevat Alankomaiden alueella laittomasti, he kuuluvat direktiivin 2008/115 soveltamisalaan, sellaisena kuin se määritellään direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa. Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että tämän direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa säännellään niiden laittomasti oleskelevien kolmannen maan kansalaisten tilannetta, joilla, kuten tässä tapauksessa, on kuitenkin oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa, siten, että siinä edellytetään, että jos he kieltäytyvät siirtymästä välittömästi kyseiseen toiseen jäsenvaltioon, heistä on tehtävä palauttamispäätös.
- 23 Alkuperämaahan palauttamista koskevan päätöksen tekeminen ei kuitenkaan tule kysymykseen sellaisista kolmannen maan kansalaisista, joilla – kuten tässä tapauksessa – on pakolaisasema jossakin toisessa jäsenvaltiossa, kun otetaan huomioon palauttamiskielto, jota direktiiviä 2008/115 täytäntöön pantaessa on noudatettava. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että M:n, A:n ja T:n mahdollista palauttamista kauttakulkumaahan ei ole ajateltu, eivätkä he ole ilmaisseet haluaan lähteä vapaaehtoisesti johonkin toiseen kolmanteen maahan. Mainitussa direktiivissä tarkoitettua palauttamispäätöstä ei siis voida tehdä.
- 24 Näissä olosuhteissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kun otetaan huomioon direktiivin 2008/115 1 artiklan ja 3 artiklan 3 alakohdan säännökset, luettuina yhdessä direktiivin johdanto-osan viidennen perustelukappaleen kanssa, ei ole poissuljettua, että tämän direktiivin säännöksiä ei sovellettaisi pääasiassa kyseessä olevien kolmannen maan kansalaisten pakkokeinoin toteutettavassa poistumisessa jäsenvaltioon, jossa he saavat kansainvälistä suojelua. Tässä tapauksessa näiden kolmannen maan kansalaisten säilöönotto ratkaistaan täysin kansallisen lainsäädännön perusteella.
- 25 Siinä tapauksessa, että direktiiviä 2008/115 kuitenkin sovelletaan sen käsiteltävinä olevissa asioissa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii toiseksi, voidaanko kyseessä oleva kansallinen käytäntö oikeuttaa mainitun direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna suotuisampana kansallisena käytäntönä.

- 26 Tässä tilanteessa Raad van State päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivi 2008/115 – – ja erityisesti sen 3, 4, 6 ja 15 artikla esteenä sille, että ulkomaalainen, joka saa kansainvälistä suojelua toisessa [Euroopan] unionin jäsenvaltiossa, otetaan kansallisen lainsäädännön nojalla säilöön, kun säilöönoton tarkoituksena on poistaa henkilö maasta kyseiseen toiseen jäsenvaltioon ja kun kyseisen jäsenvaltion alueelle poistumisesta on alun perin määrätty mutta palauttamispäätöstä ei sen jälkeen ole tehty?”

### **Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu**

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2008/115 3, 4, 6 ja 15 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltio ottaa hallinnollisena toimenpiteenä säilöön alueellaan laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, ilman että hänestä olisi tätä ennen tehty palauttamispäätöstä, hänen siirtämisekseen pakkokeinoin toiseen jäsenvaltioon, jossa hänellä on pakolaisasema, kun hän ei ole noudattanut hänelle annettua määräystä poistua välittömästi kyseiseen toiseen jäsenvaltioon.
- 28 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan direktiivillä tavoitellaan tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin, jotta henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen. Kyseisen direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa täsmennetään tältä osin, että tehokas palauttamispolitiikka on välttämätön osa hallittua maahanmuuttopolitiikkaa. Direktiivin 2008/115 nimen ja sen 1 artiklan mukaan siinä säädetään ”yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä”, joita kaikkien jäsenvaltioiden on sovellettava laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen (tuomio 17.9.2020, JZ (Maahantulokiellon rikkomisesta määrättävä vankeusrangaistus), C-806/18, EU:C:2020:724, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 29 Tältä osin on ensiksi muistutettava, että direktiiviä 2008/115 sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmannen maan kansalaisiin, jollei direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdassa säädetystä poikkeuksista muuta johdu (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, 61 kohta ja tuomio 19.3.2019, Arib ym., C-444/17, EU:C:2019:220, 39 kohta). Direktiivin 3 artiklan 2 alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan laittomalla oleskelulla tarkoitetaan ”sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä – – maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa”.
- 30 Tästä määritelmästä seuraa, että kolmansien maiden kansalaisten oleskelu jäsenvaltion alueella maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä täyttämättä on jo pelkästään tästä syystä laitonta (tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, 48 kohta). Näin voi olla, vaikka tällä kolmannen maan kansalaisella on voimassa oleva oleskelulupa jossakin toisessa jäsenvaltiossa siitä syystä, että tämä on tunnustanut hänelle pakolaisaseman, kuten tässä tapauksessa.
- 31 Lisäksi on niin, että kun kolmannen maan kansalainen kuuluu direktiivin 2008/115 soveltamisalaan, häneen on lähtökohtaisesti sovellettava direktiivissä maastapoistamista varten säädettyjä yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä niin kauan kuin oleskelua ei ole mahdollisesti laillistettu (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, 61 ja 62 kohta).
- 32 Tässä mielessä yhtäältä direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdasta seuraa, että kun oleskelun laittomuus on osoitettu, kolmannen maan kansalaisesta on tehtävä palauttamispäätös, sanotun rajoittamatta mainitun artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista ja tämän direktiivin 5 artiklassa vahvistettuja vaatimuksia tarkasti noudattaen. Direktiivin 3 artiklan 3 alakohdan mukaan

- tämä palauttaminen tapahtuu kyseisen kolmannen maan kansalaisen alkuperämaahan tai kauttakulkumaahan taikka muuhun kolmanteen maahan, johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaaehtoisesti palata ja johon hänet hyväksytään.
- 33 Direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdasta poiketen tämän artiklan 2 kohdassa säädetään toisaalta, että jos laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella on oleskelulupa toisessa jäsenvaltiossa, hänen on palattava välittömästi tämän jäsenvaltion alueelle.
- 34 Tässä säännöksessä säädetään kuitenkin, että jos asianomainen kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta tai jos hänen välitön poistuminensa on tarpeen yleisen järjestyksen tai valtion turvallisuuden vuoksi, jäsenvaltio, jossa hän oleskelee laittomasti, tekee hänestä palauttamispäätöksen.
- 35 Tästä 6 artiklan 2 kohdasta seuraa näin ollen, että kolmannen maan kansalaiselle, joka oleskelee laittomasti jäsenvaltion alueella mutta jolla on oleskelulupa toisessa jäsenvaltiossa, on annettava mahdollisuus siirtyä viimeksi mainittuun jäsenvaltioon sen sijaan, että ensin hänestä tehtäisiin palauttamispäätös, elleivät yleinen järjestys tai valtion turvallisuus sitä edellytä (ks. vastaavasti tuomio 16.1.2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, 46 kohta).
- 36 Tätä säännöstä ei kuitenkaan voida tulkita niin, että siinä säädettäisiin direktiivin 2008/115 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 he kieltäytyvät palaamasta välittömästi sen jäsenvaltion alueelle, joka tunnustaa heille oleskeluoikeuden (ks. analogisesti tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, 82 kohta).
- 37 Kuten tämän tuomion 34 kohdassa on todettu, tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioiden, joiden alueella nämä kolmannen maan kansalaiset oleskelevat laittomasti, on päinvastoin lähtökohtaisesti tehtävä direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohdan nojalla, luettuna yhdessä tämän artiklan 1 kohdan kanssa, palauttamispäätös, jossa heidät määrätään poistumaan unionin alueelta (ks. vastaavasti tuomio 16.1.2018, E, C-240/17, EU:C:2018:8, 45 kohta).
- 38 Toiseksi unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ilmenee, että Alankomaiden viranomaisten oli oikeudellisesti mahdotonta tehdä direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti palauttamispäätös pääasiassa kyseessä olevista kolmannen maan kansalaisista sen jälkeen, kun he kieltäytyivät noudattamasta heille annettua määräystä palata jäsenvaltioon, jonka alueella heillä oli oleskeluoikeus.
- 39 Kussakin palauttamispäätöksessä on nimittäin yksilöitävä direktiivin 2008/115 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitetuista maista se, johon päätöksen adressaattina oleva kolmannen maan kansalainen on poistettava maasta (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 115 kohta).
- 40 On kuitenkin kiistatonta yhtäältä, että pääasiassa kyseessä olevilla kolmannen maan kansalaisilla on pakolaisasema muussa jäsenvaltiossa kuin Alankomaiden kuningaskunnassa. Heitä ei siis voida palauttaa alkuperämaahansa loukkaamatta palauttamiskiellon periaatetta, joka taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa ja 19 artiklan 2 kohdassa ja jota, kuten direktiivin 2008/115 5 artiklassa muistutetaan, jäsenvaltioiden on noudatettava tätä direktiiviä täytäntöön pannaan ja siis muun muassa aikoessaan tehdä palauttamispäätöksen (ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 53 kohta).
- 41 Toisaalta ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että näitä kolmannen maan kansalaisia ei myöskään voida palauttaa kauttakulkumaahan eikä kolmanteen maahan, johon he olisivat päättäneet vapaaehtoisesti palata ja johon heidät hyväksyttäisiin, direktiivin 2008/115 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuihin tavoin.



- 42 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, joissa mikään direktiivin 2008/115 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitetuista maista ei voi olla palauttamisen määränpää, asianomaisen jäsenvaltion on oikeudellisesti mahdotonta täyttää sille direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohdassa asetettua velvollisuutta tehdä palauttamispäätös alueellaan laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, joka kieltäytyy poistumasta välittömästi jäsenvaltioon, jossa hänellä on oleskelulupa. Tähän direktiiviin ei sisälly myöskään mitään vaatimuksia tai menettelyjä, jotka mahdollistaisivat tämän kolmannen maan kansalaisen maastapoistamisen, vaikka hän oleskelee laittomasti jäsenvaltion alueella.
- 43 Kolmanneksi on muistutettava, että direktiivin 2008/115 tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa kokonaisuudessaan jäsenvaltioiden sääntöjä ulkomaalaisten oleskelusta (tuomio 6.12.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 28 kohta). Tällä direktiivillä käyttöön otetut yhteiset säännöt ja menettelyt koskevat siten ainoastaan palauttamispäätösten tekemistä ja tällaisten päätösten täytäntöönpanoa (ks. vastaavasti tuomio 6.12.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 29 kohta ja tuomio 8.5.2018, K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa), C-82/16, EU:C:2018:308, 44 kohta).
- 44 Direktiivillä 2008/115 ei etenkään pyritä määrittämään, mitä seurauksia on sellaisten kolmansien maiden kansalaisten laittomasta oleskelusta jäsenvaltion alueella, joiden osalta ei voi tehdä päätöstä palauttamisesta kolmanteen valtioon (ks. analogisesti tuomio 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 87 kohta). Näin on myös silloin, kun tämä mahdottomuus johtuu erityisesti palauttamiskiellon periaatteen soveltamisesta, kuten tässä tapauksessa.
- 45 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa palauttamispäätöstä ei voida tehdä, jäsenvaltion päätöstä ryhtyä sen alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen pakkokeinoin tapahtuvaan siirtoon jäsenvaltioon, joka on myöntänyt hänelle pakolaisaseman, eivät sääntelee direktiivillä 2008/115 käyttöön otetut yhteiset vaatimukset ja menettelyt. Se ei siis kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan vaan yksin tämän jäsenvaltion toimivaltaan laittoman maahanmuuton alalla. Sama koskee siten tällaisen kolmannen maan kansalaisen säilöönottoa, joka on tällaisissa olosuhteissa määrätty hallinnollisena toimenpiteenä, jotta turvataan hänen siirtonsa jäsenvaltioon, jossa hänellä on pakolaisasema.
- 46 Etenkään direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohta tai mikään muukaan tämän direktiivin säännös ei estä sitä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa jäsenvaltio määrää hallinnollisena toimenpiteenä alueellaan laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönotosta hänen siirtämisekseen toiseen jäsenvaltioon, jossa hänellä on oleskelulupa, ilman että hänestä olisi tätä ennen tehty palauttamispäätös, kun tällaista päätöstä ei lähtökohtaisesti voida tehdä.
- 47 Lopuksi on syytä lisätä, että kolmannen maan kansalaisen pakkokeinoin toteutettavan siirron ja säilöönoton yhteydessä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa on noudatettava kaikilta osin sekä perusoikeuksia, erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa yleissopimuksessa taattuja ihmisoikeuksia (tuomio 6.12.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 49 kohta), että pakolaisten oikeusasemaa koskevaa, Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettua yleissopimusta (tuomio 6.11.2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 49 kohta; tuomio 1.10.2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, 32 kohta ja tuomio 17.9.2020, JZ (Maahantulokiellon rikkomisesta määrättävä vankeusrangaistus), C-806/18, EU:C:2020:724, 41 kohta).
- 48 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2008/115 3, 4, 6 ja 15 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio ottaa hallinnollisena toimenpiteenä säilöön alueellaan laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen hänen siirtämisekseen pakkokeinoin toiseen jäsenvaltioon, jossa hänellä on pakolaisasema, kun kyseinen henkilö ei ole noudattanut hänelle annettua määräystä poistua välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle ja kun hänestä ei voida tehdä palauttamispäätöstä.

## Oikeudenkäyntikulut

- 49 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 (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 3, 4, 6 ja 15 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio ottaa hallinnollisena toimenpiteenä säilöön alueellaan laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen hänen siirtämisekseen pakkokeinoin toiseen jäsenvaltioon, jossa hänellä on pakolaisasema, kun kyseinen henkilö ei ole noudattanut hänelle annettua määräystä poistua välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle ja kun hänestä ei voida tehdä palauttamispäätöstä.**

Allekirjoitukset