



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

21 päivänä syyskuuta 2023*

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Asetus (EU) 2016/399 – 32 artikla – Jäsenvaltion sisärajoilleen tilapäisesti palauttama rajavalvonta – 14 artikla – Pääsyn epääminen – Sisärajojen rinnastaminen ulkorajoihin – Direktiivi 2008/115/EY – Soveltamisala – 2 artiklan 2 kohdan a alakohta

Asiassa C-143/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) on esittänyt 24.2.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 1.3.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE),

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE),

Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT),

Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade),

Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI),

Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI),

Ligue des droits de l'homme (LDH),

Le paria,

Syndicat des avocats de France (SAF) ja

SOS – Hépatites Fédération

vastaan

Ministre de l'Intérieur,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Défenseur des droits,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos (esittelevä tuomari) sekä tuomarit L. S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin ja O. Spineanu-Matei,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Krausenböck,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.1.2023 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT), Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), Ligue des droits de l'homme (LDH), Le paria, Syndicat des avocats de France (SAF) ja SOS – Hépatites Fédération, edustajanaan P. Spinosi, avocat,
- Défenseur des droits, edustajinaan C. Hédon, défenseure des droits, ja M. Cauvin ja A. Guitton, conseillères, avustajanaan I. Zribi, avocate,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään A.-L. Desjonquères ja J. Illouz,
- Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna, E. Borawska-Kędzierska ja A. Siwek-Ślusarek,
- Euroopan komissio, asiamiehinään A. Azéma, A. Katsimerou, T. Lilamand ja J. Tomkin,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.3.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL 2016, L 77, s. 1) 14 artiklan sekä 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 asianosaisina ovat yhtäältä Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT), Comité inter-mouvements auprès des évacués (Cimade), Fédération des associations de solidarité avec tou.te.s les immigré.e.s (FASTI), Groupe d'information et de

soutien des immigré.e.s (GISTI), Ligue des droits de l’homme (LDH), Le paria, Syndicat des avocats de France (SAF) ja SOS – Hépatites Fédération ja toisaalta ministre de l’Intérieur (sisäministeri, Ranska) ja joka koskee ulkomaalaisten maahantuloa, oleskelua ja turvapaikkaoikeutta koskevan säännösten lainsäädännön alaan kuuluvasta osasta 16.12.2020 annetun asetuksen nro 2020-1733 (ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile; JORF 30.12.2020, teksti nro 41) laillisuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Schengenin rajasäännöstö

- 3 Schengenin rajasäännösten 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1) ’sisärajoilla’

- a) jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina;
- b) jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta;
- c) jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamia säännöllisen sisäisen lauttaliikenteen osalta;

2) ’ulkorajoilla’ jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja;

– –”

- 4 Schengenin rajasäännösten II osasto, jonka otsikko on ”Ulkorajat”, sisältää kyseisen säännösten 5–21 artiklan.

- 5 Mainitun säännösten 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Pääsyn epääminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten.

2. Pääsy voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt. Päätöksen tekee kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen. Se tulee voimaan välittömästi.

Perusteltu päätös, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt, annetaan liitteessä V olevassa B osassa olevalla vakionuotoisella lomakkeella, jonka pääsyn epäämisasioissa kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen täyttää. Täytetty vakionuotoinen lomake

annetaan asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jonka on merkittävä lomakkeeseen kuittaus pääsyn epäämispäätöksen vastaanottamisesta.

Tiedot kolmansien maiden kansalaisista, joilta on evätty pääsy lyhytaikaista oleskelua varten, on tallennettava EES:ään tämän asetuksen 6 a artiklan 2 kohdan ja [rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsulle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta 30.11.2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksen (EU) 2017/2226 [(EUVL 2017, L 327, s. 20)] 18 artiklan mukaisesti.

3. Henkilöillä, joiden pääsy on evätty, on oikeus hakea muutosta päätökseen. Muutoksenhaku on tehtävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kolmannen maan kansalaiselle on myös annettava kirjallinen tieto yhteyspisteistä, jotka voivat antaa tietoja edustajista, jotka kansallisen lainsäädännön mukaan ovat toimivaltaisia toimimaan kolmannen maan kansalaisen puolesta.

Muutoksenhaku ei lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Jos pääsyn epäämispäätös todetaan muutoksenhaun tuloksena perusteettomaksi, kolmannen maan kansalaisella on oikeus siihen, että pääsyn evännyt jäsenvaltio oikaisee EES:ään tallennetut tiedot tai mitätöidyn maahantuleleiman tai molemmat sekä muut merkityt mitätöinnit tai lisäykset, sanotun kuitenkin rajoittamatta kansallisen lainsäädännön mukaisen korvauksen myöntämistä.

4. Rajavartijoiden on huolehdittava siitä, että kolmannen maan kansalainen, jolta on evätty pääsy, ei mene asianomaisen jäsenvaltion alueelle.

5. Jäsenvaltioiden on tilastoitava sellaisten henkilöiden määrä, joilta on evätty pääsy, epäämisen perusteet, sellaisten henkilöiden kansalaisuus, joilta on evätty pääsy, ja sen rajan tyyppi (maa-, ilma- vai meriraja), jolla heiltä evättiin pääsy, ja toimitettava nämä tilastot vuosittain komissiolle (Eurostat) [muuttoliikettä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista sekä ulkomaisia työntekijöitä koskevien tilastojen laatimisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 311/76 kumoamisesta 11.7.2007 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 862/2007 [(EUVL 2007, L 199, s. 23)] mukaisesti.

6. Pääsyn epäämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat liitteessä V olevassa A osassa.”

6 Schengenin rajasäännösten III osasto, jonka otsikko on ”Sisärajat”, sisältää kyseisen säännösten 22–35 artiklan.

7 Mainitun säännösten 25 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset puitteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin rajoitetuksi, enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pidempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on uhan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.”

- 8 Saman säännösten 32 artiklassa, jonka otsikko on ”Sovellettavat säännökset palautettaessa rajavalvonta sisärajoille”, säädetään seuraavaa:

”Kun rajavalvonta palautetaan sisärajoille, sovelletaan II osaston asiaankuuluvia säännöksiä soveltuvin osin.”

- 9 Schengenin rajasäännösten liitteessä V olevassa A osassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos maahanpääsy evätään, toimivaltaisen rajavartijan on:

- a) täytettävä B osassa esitetty vakiolomake pääsyn epäämistä varten. Asianomaisen kolmannen maan kansalaisen on allekirjoitettava lomake, minkä jälkeen hänelle on annettava siitä yksi kappale. Jos kolmannen maan kansalainen kieltäytyy allekirjoittamasta, rajavartijan on merkittävä se lomakkeen ’Huomautukset’-osaan;
- b) niiden kolmansien maiden kansalaisten tapauksessa, joilta on evätty pääsy lyhytaikaista oleskelua varten, rekisteröitävä EES:ään tämän asetuksen 6 a artiklan 2 kohdan ja asetuksen (EU) 2017/2226 18 artiklan mukaisesti pääsyn epäämisen tiedot;
- c) tarvittaessa mitätöitävä tai kumottava viisumi [yhteisen viisumisäännösten laatimisesta 13.7.2009 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 [(yhteinen viisumisäännöstö) (EUVL 2009, L 243, s. 1)] 34 artiklassa määrätyn edellytyksin;
- d) niiden kolmansien maiden kansalaisten tapauksessa, joiden pääsyn epäämistä ei rekisteröidä EES:ään, merkittävä passiin maahantuloleima, mitätöitävä se vetämällä yli risti pysyvällä mustalla musteella ja merkittävä sen viereen oikealle puolelle niin ikään pysyvällä musteella pääsyn epäämisen perustetta vastaava kirjaintunnus tai -tunnukset, jotka luetellaan tämän liitteen B osassa esitetystä pääsyn epäämistä koskevassa vakiolomakkeessa. Lisäksi rajavartijan on tällaisten henkilöryhmien osalta kirjattava jokainen pääsyn epäämistapaus rekisteriin tai luetteloon mainiten asianomaisen kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyys ja kansalaisuus, kolmannen maan kansalaisen rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan viitetiedot sekä pääsyn epäämisen syy ja päivämäärä.

Leimaamista koskevat käytännön menettelytavat esitetään liitteessä IV.

2. Jos liikenteenharjoittaja on tuonut rajalle kolmannen maan kansalaisen, jolta on evätty pääsy, tarkastuksista vastaavan paikallisen rajavartijan on:

- a) määrättävä liikenteenharjoittaja kuljettamaan kolmannen maan kansalainen välittömästi joko takaisin siihen kolmanteen maahan, josta hänet on tuotu, siihen kolmanteen maahan, joka on myöntänyt rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan, tai mihin tahansa kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on taattu, tai löytämään keinon kuljettaa hänet pois [14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan määräysten täydentämiseksi 28.6.2001 annetun] neuvoston direktiivin 2001/51/EY [(EYVL 2001, L 187, s. 45)] mukaisesti;
- b) ryhdyttävä poiskuljetusta odottaessa kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen tarvittaviin toimiin sen estämiseksi, etteivät kolmansien maiden kansalaiset, joilta on pääsy evätty, pääse laittomasti maahan.

--”

- 10 Schengenin rajasäännösten 44 artiklassa, jonka otsikko on ”Kumoamiset”, säädetään seuraavaa:

”Kumotaan [henkilöiden liikkumista rajan yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetus (EY) N:o 562/2006 [(Schengenin rajasäännöstö) (EUVL 2006, L 105, s. 1)].

Viittauksia kumottuun asetukseen pidetään viittauksina tähän asetukseen liitteessä X olevan vastaavuustaulukon mukaisesti.”

- 11 Kyseisen vastaavuustaulukon mukaan Schengenin rajasäännösten 14 artikla vastaa asetuksen N:o 562/2006 13 artiklaa.

Direktiivi 2008/115

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

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

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

a) joita koskee pääsyn epääminen [asetuksen N:o 562/2006] 13 artiklan mukaisesti tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa;

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

- 13 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 [asetuksen N:o 562/2006] 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;
- –”

14 Mainitun direktiivin 4 artiklan 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 (säilöönnoton edellytykset); ja
- b) noudatettava palauttamiskiellon periaatetta.”

15 Direktiivin 2008/115 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on otettava tätä direktiiviä täytäntöön pannessaan asianmukaisesti huomioon

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

16 Kyseisen 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.

3. Jäsenvaltio voi olla tekemättä palauttamispäätöksen 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.

– –”

17 Mainitun direktiivin 7 artiklan 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. Jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään, että tällainen aika myönnetään vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta. Tässä tapauksessa jäsenvaltioiden on ilmoitettava asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuudesta tehdä tällainen hakemus.”

18 Saman direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

Ranskan oikeus

19 Ulkomaalaisten maahantuloa, oleskelua ja turvapaikkaoikeutta koskevan Ranskan lain (code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile), sellaisena kuin se oli muutettuna hallitun maahanmuuton, tehokkaan turvapaikkaoikeuden ja onnistuneen kotouttamisen toteuttamiseksi 10.9.2018 annetulla lailla nro 2018-778 (loi n° 2018-778, du 10 septembre 2018, pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie; JORF 11.9.2018, teksti nro 1; jäljempänä vanha Ceseda), L. 213-3-1 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”Jos rajavalvonta on [Schengenin rajasäännösten] III osaston II luvussa säädetyllä tavalla väliaikaisesti palautettu sisärajoille, L. 213-2 §:ssä säädetyt päätökset voidaan tehdä Schengenissä 19.6.1990 allekirjoitetun yleissopimuksen osapuolena olevan valtion alueelta suoraan saapuvan ulkomaalaisen osalta, jos hän on tullut Ranskan Euroopassa sijaitsevalle alueelle ylittämällä luvattomasti sisärajoihin kuuluvan maarajan ja hänet on tarkastettu kyseisen rajan ja siitä kymmenen kilometriä Ranskan puolelle ulottuvan linjan välisellä vyöhykkeellä. Näistä tarkastuksista säädetään tarkemmin Conseil d’État’n kuulemisen jälkeen annettavalla asetuksella.”

20 Ulkomaalaisten maahantuloa, oleskelua ja turvapaikkaoikeutta koskevan säännösten lainsäädännön alaan kuuluva osa on uudistettu asetuksella nro 2020-1733. Näin muutetun säännösten (jäljempänä muutettu Ceseda) L. 332-2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Sääntelyteitse vahvistettuun ura-alueeseen kuuluva virkamies antaa maahantulokieltoa koskevan perustellun päätöksen kirjallisena.

Maahantulokieltoa koskevassa tiedoksiannossa on mainittava ulkomaalaisen oikeus ilmoittaa tai toimittaa ilmoitus henkilölle, jonka luokse hän oli ilmoittanut menevänsä, taikka omaan konsulaattiinsa tai valitsemalleen avustajalle. Lisäksi siinä on ilmoitettava ulkomaalaisen oikeudesta L 333-2 §:ssä säädetyin ehdoin kieltäytyä kotimaahan palauttamisesta, ennen kuin vuorokauden määräaika on kulunut.

Päätös ja ilmoitus päätökseen liittyvistä oikeuksista on annettava ulkomaalaiselle kielellä, jota hän ymmärtää.

Erityistä huomiota kiinnitetään haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, muun muassa alaikäisiin siitä riippumatta, onko mukana aikuinen.”

- 21 Muutetun Cesedan L. 332-3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaisen maahanpääsyn epäämisestä [Schengenin rajasäännöstön] 6 artiklan nojalla tehtävään päätökseen sovelletaan L. 332-2 §:ssä säädettyä menettelyä. Kyseistä menettelyä sovelletaan myös sisärajalta tehtyjen tarkastusten yhteydessä, jos rajavalvonta on [Schengenin rajasäännöstön] III osaston II luvussa säädetyllä tavalla väliaikaisesti palautettu sisärajoille.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 22 Tämän tuomion 2 kohdassa mainitut yhdistykset riitauttavat asetuksesta nro 2020-1733 Conseil d’État’ssa (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) nostetussa kumoamiskanteessa kyseisen asetuksen pätevyuden muun muassa sillä perusteella, että siinä säädetty muutetun Cesedan L. 332-3 § on ristiriidassa direktiivin 2008/115 kanssa, koska siinä sallitaan maahanpääsyn epäämispäätösten tekeminen sisärajoilla, joille rajavalvonta on palautettu.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää nimittäin, että unionin tuomioistuin on katsonut 19.3.2019 antamassaan tuomiossa Arib ym. (C-444/17, EU:C:2019:220), että direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, luettuna yhdessä Schengenin rajasäännöstön 32 artiklan kanssa, ei sovelleta jäsenvaltion sisärajan välittömässä läheisyydessä kiinni otetun kolmannen maan kansalaisen, joka oleskelee jäsenvaltion alueella laittomasti, tilanteeseen edes, kun kyseinen jäsenvaltio on rajasäännöstön 25 artiklan nojalla palauttanut rajavalvonnan kyseiselle rajalle mainitun jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan vuoksi.
- 24 Conseil d’État korostaa, että se katsoi 27.11.2020 antamassaan päätöksessä nro 428175, että vanhan Cesedan L. 213-3-1 §:n säännökset, joissa säädettiin, että siinä tapauksessa, että rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajalta, tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn Schengenissä 19.6.1990 allekirjoitetun ja 26.3.1995 voimaan tulleen yleissopimuksen (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä Schengenin yleissopimus) osapuolena olevan valtion alueelta suoraan saapuvan ulkomaalaisen maahanpääsyn epäämisestä voidaan tehdä päätös vanhan Cesedan L. 213-2 §:ssä säädetyin edellytyksin, kun henkilö on tullut Ranskan Euroopassa sijaitsevalle alueelle ylittämällä luvattomasti sisärajoihin kuuluvan maarajan ja hänet on tarkastettu kyseisen rajan ja siitä kymmenen kilometriä Ranskan puolelle ulottuvan linjan välisellä vyöhykkeellä, ovat vastoin direktiiviä 2008/115, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut sitä.

- 25 Muutetun Cesedan L. 332-3 §:ssä ei tosin Conseil d'État'n mukaan toisteta vanhan Cesedan L. 213-3-1 §:n säännöksiä. Muutetun Cesedan L. 332-3 §:ssä kuitenkin säädetään edelleen, että päätös maahanpääsyn epäämisestä voidaan tehdä sisärajalta suoritettujen tarkastusten yhteydessä, jos rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajalta Schengenin rajasäännösten III osaston II luvussa säädetyin edellytyksin.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo siis olevan syytä ratkaista, voidaanko tällaisessa tapauksessa tehdä päätös kolmannen maan kansalaisen maahanpääsyn epäämisestä Schengenin rajasäännösten 14 artiklan perusteella siten, ettei direktiiviä 2008/115 tarvitsisi soveltaa, jos kyseinen kolmannen maan kansalainen saapuu suoraan Schengenin yleissopimuksen osapuolena olevasta valtiosta sallittuun rajanylityspaikkaan eikä hänellä ole hallussaan asiakirjoja, jotka osoittavat hänen oikeutensa saapua Ranskaan tai oleskella Ranskassa.
- 27 Tässä tilanteessa Conseil d'État päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:
- ”Voidaanko siinä tapauksessa, että rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille [Schengenin rajasäännösten] III osaston II luvussa säädetyin edellytyksin, Schengenin yleissopimuksen osapuolena olevan valtion alueelta suoraan tulevalta ulkomaalaiselta kyseisen [säännösten] 14 artiklaan perustuvalla päätöksellä evätä maahanpääsy kyseisellä rajalla suoritettavien tarkastusten yhteydessä, ilman että direktiiviä 2008/115 sovelletaan?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko Schengenin rajasäännöstöä ja direktiiviä 2008/115 tulkittava siten, että kun jäsenvaltio on palauttanut rajavalvonnan sisärajoilleen, se voi tehdä sallitulle rajanylityspaikalle, jolla rajavalvontaa suoritetaan, saapuvaa kolmannen maan kansalaista koskevan, Schengenin rajasäännösten 14 artiklassa tarkoitetun maahanpääsyn epäämispäätöksen ilman että sen tarvitsisi noudattaa kyseistä direktiiviä.
- 29 Schengenin rajasäännösten 25 artiklassa oikeutetaan jäsenvaltio poikkeuksellisesti ja tietyin edellytyksin palauttamaan rajavalvonta kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin väliaikaisesti, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka tässä jäsenvaltiossa. Schengenin rajasäännösten 32 artiklassa säädetään, että kun rajavalvonta palautetaan sisärajoille, sovelletaan kyseisen säännösten II osaston, joka koskee ulkorajoja, asiaankuuluvia säännöksiä soveltuvien osien.
- 30 Tämä koskee Schengenin rajasäännösten 14 artiklaa, jossa säädetään, että pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia kyseisen säännösten 6 artiklan 1 kohdassa säädetyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu saman säännösten 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin.
- 31 On kuitenkin muistutettava, että kolmannen maan kansalaisen, joka tultuaan laittomasti jäsenvaltion alueelle oleskelee siellä täyttämättä maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä, oleskelu on tästä syystä laitonta direktiivissä 2008/115 tarkoitetulla tavalla. Jollei kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdasta muuta johdu, kyseinen kolmannen maan kansalainen kuuluu siten mainitun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin soveltamisalaan, ilman että hänen oleskeluunsa asianomaisen jäsenvaltion alueella sovellettaisiin vaatimusta oleskelun

vähimmäiskestosta tai aikomuksesta jäädä kyseisen jäsenvaltion alueelle. Häneen on siten lähtökohtaisesti sovellettava samassa direktiivissä maastapoistamista varten säädettyjä yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä niin kauan kuin oleskelua ei ole mahdollisesti laillistettu (ks. vastaavasti tuomio 19.3.2019, Arib ym., C-444/17, EU:C:2019:220, 37 ja 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 32 Näin on myös silloin, kun kolmannen maan kansalainen on otettu kiinni rajanylityspaikalla, kunhan kyseinen rajanylityspaikka sijaitsee mainitun jäsenvaltion alueella. Tältä osin on nimittäin syytä muistuttaa, että henkilö voi saapua jäsenvaltion alueelle jopa ennen rajanylityspaikan kautta kulkemista (ks. analogisesti tuomio 5.2.2020, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Merimiesten pestautuminen Rotterdamin satamassa), C-341/18, EU:C:2020:76, 45 kohta).
- 33 On vielä syytä täsmentää esimerkiksi, että kun tarkastuksia suoritetaan junassa sen lähdettyä viimeiseltä asemalta, joka sijaitsee sellaisen jäsenvaltion alueella, jolla on yhteinen raja sisärajoilleen valvonnan palauttaneen jäsenvaltion kanssa, mutta ennen junan saapumista ensimmäiselle asemalle, joka sijaitsee viimeksi mainitun jäsenvaltion alueella, junassa suoritettua tarkastusta on pidettävä rajavalvonnan palauttaneen jäsenvaltion alueella sijaitsevalla rajanylityspaikalla suoritettuna tarkastuksena, jollei kyseisten kahden jäsenvaltion kesken ole toisin sovittu. Kolmannen maan kansalainen, joka on tarkastettu junassa, nimittäin oleskelee kyseisen tarkastuksen jälkeen joka tapauksessa viimeksi mainitun jäsenvaltion alueella direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 34 On kuitenkin syytä todeta vielä, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdassa oikeutetaan jäsenvaltiot poikkeuksellisesti ja tietyin edellytyksin jättämään kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kolmannen maan kansalaiset, jotka oleskelevat laittomasti niiden alueella.
- 35 Siten direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa oikeutetaan jäsenvaltiot olemaan soveltamatta direktiiviä, jollei direktiivin 4 artiklan 4 kohtaan sisältyvistä säännöksistä muuta johdu, kahdessa erityistapauksessa, eli kun on kyse kolmansien maan kansalaisista, joita koskee kieltä saapua maahan jäsenvaltion ulkorajan kautta Schengenin rajasäännösten 14 artiklan mukaisesti, tai kolmansien maiden kansalaisista, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa.
- 36 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että kumpikin näistä tilanteista liittyy yksinomaan jäsenvaltion ulkorajan ylittämiseen, siten kuin ulkoraja määritellään Schengenin rajasäännösten 2 artiklassa, eivätkä ne siten koske Schengen-alueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden yhteisen rajan ylittämistä silloinkaan, kun rajavalvonta kyseiselle rajalle on Schengenin rajasäännösten 25 artiklan nojalla palautettu kyseisen jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 19.3.2019, Arib ym., C-444/17, EU:C:2019:220, 45 ja 67 kohta).
- 37 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 35 kohdassa, tästä seuraa, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ei oikeuteta jäsenvaltiota, joka on palauttanut rajavalvonnan sisärajoilleen, poikkeamaan kyseisessä direktiivissä säädetyistä yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä poistaakseen maasta kolmannen maan kansalaisen, joka on tavattu ilman voimassa olevaa oleskelulupaa kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevalla rajanylityspaikalla, jolla suoritetaan sisärajavallontaa.

- 38 Vaikka direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa toisaalta oikeutetaan jäsenvaltiot olemaan soveltamatta kyseistä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka on rikosoikeudellisena seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena, on kuitenkin todettava, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva säännös ei koske tällaista tilannetta.
- 39 Kaikesta edellä todetusta seuraa yhtäältä, että jäsenvaltio, joka on palauttanut rajavalvonnan sisärajoilleen, voi soveltaa soveltuvin osin Schengenin rajasäännösten 14 artiklaa ja kyseisen säännösten liitteessä V olevan A osan 1 kohtaa kolmannen maan kansalaiseen, joka on tavattu ilman asianmukaista oleskelulupaa hyväksytyllä rajanylityspaikalla, jolla sisärajavaltontaa suoritetaan.
- 40 Toisaalta kun kyseinen rajanylityspaikka sijaitsee asianomaisen jäsenvaltion alueella, tämän jäsenvaltion on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei edellisessä kohdassa mainittujen säännösten soveltaminen soveltuvin osin johda direktiivissä 2008/115 säädettyjen yhteisten vaatimusten ja menettelyjen noudattamatta jättämiseen. Se seikka, että tämä asianomaiseen jäsenvaltioon kohdistuva velvollisuus saattaa tehdä suurelta osin tehottomaksi mahdollisen päätöksen kyseisen jäsenvaltion sisärajalle saapuneen kolmannen maan kansalaisen maahanpääsyn epäämisestä, ei muuta tätä toteamusta.
- 41 Asiaa koskevista kyseisen direktiivin säännöksistä on syytä muistuttaa erityisesti, että direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdasta seuraa, että jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta on tehtävä palauttamispäätös, sanotun rajoittamatta mainitun artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista ja kyseisen direktiivin 5 artiklassa vahvistettuja vaatimuksia tarkasti noudattaen, ja palauttamispäätöksessä on yksilöitävä mainitun direktiivin 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitetuista kolmansista maista se, johon hänet on maasta poistettaessa siirrettävä (tuomio 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Maastapoistaminen – Lääkekannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, 53 kohta).
- 42 Palauttamispäätöksen kohteena olevalla kolmannen maan kansalaisella on vielä direktiivin 2008/115 7 artiklan nojalla lähtökohtaisesti oltava käytössään tietty aika vapaaehtoiseen poistumiseen asianomaisen jäsenvaltion alueelta. Maastapoistaminen pakkokeinoin toteutetaan vasta viimeisenä keinona kyseisen direktiivin 8 artiklan mukaisesti, jollei muuta johdu direktiivin 9 artiklasta, jossa jäsenvaltiot veloitetaan lykkäämään maastapoistamista siinä mainituissa tapauksissa (tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto), C-808/18, EU:C:2020:1029, 252 kohta).
- 43 Lisäksi direktiivin 2008/115 15 artiklasta seuraa, että maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönotto on mahdollista vain tietyissä tapauksissa. Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa, kyseisessä artiklassa ei kuitenkaan estetä jäsenvaltiota tekemästä päätöstä kyseisen kansalaisen säilöönotosta ennen hänen maasta poistamistaan siinä tapauksessa, että hän muodostaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle, kunhan säilöönotto täyttää kyseisen direktiivin 15–18 artiklassa säädetyt vaatimukset (ks. vastaavasti tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, 41–48 kohta).
- 44 Direktiivissä 2008/115 ei myöskään suljeta pois jäsenvaltioilla olevaa valtaa tuomita vankeusrangaistukseen muista kuin yksinomaan laittomaan maahantuloon perustuvista rikoksista myös sellaisissa tilanteissa, joissa kyseisellä direktiivillä vahvistettua

palautusmenettelyä ei ole vielä saatu päätökseen. Kyseinen direktiivi ei siten myöskään estä laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen kiinniottamista tai pidättämistä silloin, kun näistä toimenpiteistä päätetään sen vuoksi, että tämän henkilön epäillään tehneen muunkin rikoksen kuin laittoman maahantulon jäsenvaltion alueelle ja erityisesti rikoksen, joka uhkaa asianomaisen jäsenvaltion yleistä järjestystä tai sisäistä turvallisuutta (tuomio 19.3.2019, Arib ym., C-444/17, EU:C:2019:220, 66 kohta).

- 45 Toisin kuin Ranskan hallitus väittää, tästä seuraa, että direktiivissä 2008/115 säädettyjen yhteisten vaatimusten ja menettelyjen soveltaminen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa ei ole omiaan estämään SEUT 72 artiklassa tarkoitettua yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista.
- 46 Ennakkoratkaisukysymykseen on kaiken edellä todetun perusteella vastattava, että Schengenin rajasäännöstöä ja direktiiviä 2008/115 on tulkittava siten, että kun jäsenvaltio on palauttanut rajavalvonnan sisärajoilleen, se voi tehdä alueellaan sijaitsevalle sallitulle rajanylityspaikalle, jolla rajavalvontaa suoritetaan, saapuvaa kolmannen maan kansalaista koskevan maahanpääsyn epäämispäätöksen soveltamalla kyseisen säännösten 14 artiklaa soveltuvin osin, kunhan kyseisen kansalaisen maasta poistamiseen sovelletaan kyseisessä direktiivissä säädettyjä yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä.

Oikeudenkäyntikulut

- 47 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 (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) ja jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2008/115/EY

on tulkittava siten, että

kun jäsenvaltio on palauttanut rajavalvonnan sisärajoilleen, se voi tehdä alueellaan sijaitsevalle sallitulle rajanylityspaikalle, jolla rajavalvontaa suoritetaan, saapuvaa kolmannen maan kansalaista koskevan maahanpääsyn epäämispäätöksen soveltamalla kyseisen asetuksen 14 artiklaa soveltuvin osin, kunhan kyseisen kansalaisen maasta poistamiseen sovelletaan kyseisessä direktiivissä säädettyjä yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä.

Allekirjoitukset