Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DEAN SPIELMANN
30 päivänä tammikuuta 2025 [1]

Yhdistetyt asiat C-636/23 [Al Hoceima] ja C-637/23 [Boghni] [i]

W

vastaan

Belgian valtio (C-636/23)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia))

ja

X

vastaan

Belgian valtio, edustajanaan Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil du contentieux des étrangers (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Maahanmuuttopolitiikka – Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen – Direktiivi 2008/115/EY – Palauttamispäätös – 7 artikla – Vapaaehtoinen paluu – Tilanne, jossa vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa – 13 artikla – Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin – Lainvastaisuuden seuraukset palauttamispäätöksen kannalta – 11 artikla – Maahantulokiellon määrääminen sen jälkeen, kun palauttamispäätöksen tekemisestä on kulunut huomattavan pitkä aika

1. Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) on esittänyt nyt käsiteltävissä asioissa unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, joka 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 [2] tulkintaa.

2. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat lähinnä direktiivin 2008/115 7 artiklassa tarkoitettua ”vapaaehtoista paluuta”. Unionin tuomioistuimelta pyydetään siten selvennyksiä, jotka ovat tarpeen palauttamispäätöksen adressaattina olevan kolmannen maan kansalaisen, jolle ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista paluuta varten, oikeudellisen tilanteen määrittelemiseksi. Sillä on tulevassa tuomiossaan erityisesti mahdollisuus antaa ratkaisu ensinnäkin siitä, onko se, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa,

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[i] Näiden asioiden nimet ovat kuvitteellisia nimiä. Ne eivät vastaa asioiden minkään asianosaisen todellista nimeä.

[2] EUVL 2008, L 348, s. 98.

voitava välttämättä riitauttaa kanteella; toiseksi siitä, voidaanko palautuspäätökseen perustuva maahantulokielto asettaa vielä silloinkin, kun tämän päätöksen tekemisestä on kulunut huomattavan pitkä aika, ja kolmanneksi niistä seurauksista, joita aiheutuu siitä, että vapaaehtoiselle paluulle ei lainvastaisesti ole myönnetty aikaa, sen palauttamispäätöksen oikeudellisen kohtalon kannalta, jossa tätä aikaa ei ole myönnetty.

Asiaa koskeva lainsäädäntö

Unionin oikeus

3. Direktiivin 2008/115 3 artiklassa, jonka otsikkona on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

– –

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) ’maahantulokiellolla’ hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määrätyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen;

– –”

4. Tämän direktiivin 7 artiklan, jonka otsikkona on ”Vapaaehtoinen paluu”, 1, 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Palauttamispäätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään, sanotun kuitenkaan 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.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu ajanjakso ei sulje pois asianomaisen kolmannen maan kansalaisen mahdollisuutta poistua aikaisemmin.

2. Jäsenvaltiot myöntävät tarvittaessa vapaaehtoista poistumista varten asianmukaisen siihen määrätyn ajan pidennyksen, ottaen huomioon yksittäistapaukseen liittyvät erityisolosuhteet, kuten oleskelun pituuden, mahdolliset koulua käyvät lapset ja muut perhesiteet ja sosiaaliset siteet.

– –

4. Jos on olemassa pakenemisen vaara tai laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää.”

5. Kyseisen direktiivin 8 artiklan, jonka otsikkona on ”Maastapoistaminen”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

2. Jos jäsenvaltio on myöntänyt 7 artiklan mukaisesti aikaa vapaaehtoista poistumista varten, palauttamispäätös saadaan panna täytäntöön vasta tuon ajan päätyttyä, paitsi jos tämän ajan kuluessa ilmenee 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu vaara.”

6. Saman direktiivin 11 artiklan, jonka otsikkona on ”Maahantulokielto”, 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Palauttamispäätöksiin on liitettävä maahantulokielto

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

b) jos paluuvelvoitetta ei ole noudatettu.

Muissa tapauksissa palauttamispäätöksiin voidaan liittää maahantulokielto.”

7. Direktiivin 2008/115 13 artiklan, jonka otsikkona on ”Oikeussuojakeinot”, 1 ja 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

”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.”

Belgian oikeus

8. Ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asumisesta ja maasta poistamisesta 15.12.1980 annetun lain (Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, jäljempänä ulkomaalaislaki)[3] 1 §:n 6 ja 8 momentissa, joilla on saatettu direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 ja 6 alakohta osaksi kansallista lainsäädäntöä, säädetään seuraavaa:

”6. palauttamispäätös: päätös, jolla ulkomaalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan paluuvelvoite;

– –

8. maahantulokielto: päätös, joka voi liittyä maastapoistamispäätökseen ja jolla kielletään tietyn ajanjakson aikana maahantulo ja oleskelu joko Belgian kuningaskunnan alueella tai kaikissa jäsenvaltioissa, mukaan luettuna Belgian kuningaskunnan alue – –.”

9. Kyseisen lain 7 §:n ensimmäisen momentin 1 ja 3 kohdassa, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohta, säädetään seuraavaa:

”Ellei kansainväliseen sopimukseen sisältyvistä suotuisammista määräyksistä seuraa muuta, ministeri [minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (ministeri, jonka toimivaltaan kuuluu ulkomaalaisten maahantulo, oleskelu, asuminen ja maastapoistaminen)[4]] tai hänen edustajansa voi tai 1, 2, 5, 9, 11 tai 12 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ministerin tai hänen edustajansa täytyy antaa ulkomaalaiselle, jolla ei ole oikeutta oleskella yli kolmea kuukautta Belgian kuningaskunnassa eikä asua siellä, määräys poistua alueelta tietyssä määräajassa:

1. jos hän oleskelee Belgian kuningaskunnassa, vaikka hänellä ei ole 2 §:ssä vaadittuja asiakirjoja;

– –

3. jos hänen katsotaan voivan toiminnallaan vaarantaa yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden – –”

10. Kyseisen lain 39/56 §:n ensimmäisen momentin sanamuoto on seuraava:

”Ulkomaalainen, joka osoittaa loukkauksen tai oikeussuojan tarpeen, voi nostaa edellä 39/2 §:ssä tarkoitettuja kanteita [Raad voor Vreemdelingenbetwistingenissä[5]].”

11. Saman lain 74/11 §:llä pannaan direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohta täytäntöön, ja siinä säädetään muun muassa, että maahantulokiellon kesto määritetään ottamalla huomioon kunkin tapauksen erityispiirteet.

12. Ulkomaalaislain 74/14 §:ssä säädetään muun muassa, että maastapoistamispäätöksessä määrätään 30 päivän ajasta alueelta poistumista varten ja että alueelta poistumista varten myönnettyä aikaa jatketaan kolmannen maan kansalaisen ministerille tai hänen edustajalleen

3 Belgisch Staatsblad, 31.12.1980, s. 14584.

4 Ks. ulkomaalaislain 1 §:n 2 momentti.

5 Ks. ulkomaalaislain 39/1 §.

esittämästä perustellusta hakemuksesta, jos hän esittää näytön siitä, että vapaaehtoista paluuta ei voida toteuttaa asetetussa määräajassa. Tätä määräaikaa voidaan tarvittaessa pidentää kolmannen maan kansalaisen ministerille tai hänen edustajalleen esittämän perustellun pyynnön nojalla, jotta otetaan huomioon hänen tilanteeseensa liittyvät olosuhteet, kuten oleskelun kesto, koulua käyvät lapset, vapaaehtoisen paluun järjestämisen saattaminen päätökseen sekä muut perhesuhteet ja sosiaaliset suhteet. Niin kauan kuin vapaaehtoista paluuta varten myönnetty aika ei ole päättynyt, kolmannen maan kansalaista suojellaan pakkokeinoin suoritettavaa maastapoistamista vastaan. Jotta vältettäisiin pakenemisen vaara tämän ajan kuluessa, kolmannen maan kansalaiseen voidaan kohdistaa ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä. Tästä määräajasta voidaan poiketa, jos on olemassa pakenemisen vaara, jos kolmannen maan kansalainen ei ole noudattanut määrättyä ennalta ehkäisevää toimenpidettä tai jos kolmannen maan kansalainen on uhka yleiselle järjestykselle tai valtion turvallisuudelle. Siinä tapauksessa maastapoistamispäätöksessä joko määrätään seitsemää päivää lyhyempi aika tai aikaa ei myönnetä lainkaan.

Pääasiat, ennakkoratkaisukysymykset ja asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa

Asia C-636/23

13. Kantaja W ilmoittaa olevansa Marokon kansalainen. Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudigingin (turvapaikka- ja maahanmuuttoasioista ja hallinnollisesta yksinkertaistamisesta vastaava valtiosihteeri, Belgia) edustaja antoi 3.1.2015 häntä koskevan alueelta poistumista koskevan määräyksen ja asetti hänet kolmen vuoden pituiseen maahantulokieltoon. W esitti 22.5.2019 kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Belgian viranomaisille. Correctionnele Rechtbank Antwerpen (Antwerpenin rikosasioiden tuomioistuin, Belgia) tuomitsi W:n 7.6.2019 huumausainelainsäädännön rikkomisesta 18 kuukauden vapausrangaistukseen, josta yhdeksän kuukautta oli ehdollista viiden vuoden koeajalla. Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (pakolaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevista asioista vastaava viranomainen, Belgia) teki 9.7.2019 päätöksen pakolaisaseman myöntämisen epäämisestä ja toissijaisen suojelun epäämisestä.

14. Belgian viranomaiset antoivat 18.7.2019 määräyksen alueelta poistumisesta ja asettivat W:n kahdeksan vuoden pituiseen maahantulokieltoon. Nämä päätökset annettiin hänelle tiedoksi samana päivänä. Vapaaehtoista poistumista varten ei myönnetty aikaa. Alueelta poistumista koskevassa määräyksessä perustellaan sitä, miksi tällaista aikaa ei ole myönnetty, että vallitsee vaara siitä, että W pakenee, ja että hän on uhka yleiselle järjestykselle ja valtion turvallisuudelle.

15. W saattoi asian vireille ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa 19.8.2019 kanteella, jossa hän vaati 18.7.2019 annettujen alueelta poistumista koskevan määräyksen ja maahantulokiellon täytäntöönpanon keskeyttämistä ja kumoamista.

16. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kumosi alueelta poistamista koskevan määräyksen ja maahantulokiellon 19.11.2019 ja hyväksyi W:n perustelun, jonka mukaan päätöksen taustalla olevat perustelut sille, että vapaaehtoista paluuta varten ei myönnetty aikaa, olivat lainvastaisia. Tämä tuomioistuin katsoi pakenemisvaaraan liittyvän perustelun osalta, että pakenemisvaaraa koskevan arvioinnin on aina perustuttava asianomaisen henkilön tilanteen tapauskohtaiseen tarkasteluun ja että pelkästään ulkomaalaislaissa säädetyn kaltaisen objektiivisen perusteen täyttäminen on riittämätöntä. Kyseinen tuomioistuin totesi perusteesta, jonka mukaan W oli uhka yleiselle järjestykselle, että pelkästään se, että W oli tuomittu huumausainelainsäädännön rikkomisesta, ei ollut riittävän konkreettinen perustelu tällaisen vaaran toteamiseksi.

17. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin arvioi lisäksi, että vapaaehtoista paluuta varten myönnettävän ajan ilmoittaminen on alueelta poistumista koskevan määräyksen perustavanlaatuinen tai olennainen osatekijä, se kumosi alueelta poistumista koskevan määräyksen kaikilta osin.

18. Belgian valtio valitti Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätöksestä kumota alueelta poistumista koskeva määräys, mutta yhtyi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätökseen kumota maahantulokielto.

19. Raad van State kumosi 1.9.2002 antamallaan tuomiolla ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätöksen, jolla alueelta poistumista koskeva määräys kumottiin, sillä se katsoi muun muassa, että se, että vapaaehtoista paluuta varten ei myönnetty aikaa, on pelkkä täytäntöönpanotoimenpide, jolla ei muuteta kyseisen ulkomaan kansalaisen oikeudellista tilannetta, koska päätös ajan myöntämisestä vapaaehtoista paluuta varten tai sen epäämisestä ei vaikuta ensimmäiseen toteamukseen siitä, että asianomainen oleskeli laittomasti alueella.

20. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tilanteessa, jossa sen on annettava ratkaisu kanteesta, jonka W on nostanut alueelta poistumista koskevasta määräyksestä, Raad van Staten antaman oikeudellisen ratkaisun mukaisesti.

21. Raad voor Vreemdelingenbenbetwistingen on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa, 8 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa, luettuina yhdessä tai erikseen, direktiivin 2008/115 13 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan [(jäljempänä perusoikeuskirja)] 47 artikla huomioon ottaen tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että ajan myöntämättä jättäminen vapaaehtoista poistumista varten katsotaan pelkäksi täytäntöönpanoon liittyväksi yksityiskohdaksi, joka ei vaikuta asianomaisen ulkomaalaisen oikeudelliseen asemaan, koska se, myönnetäänkö aikaa vapaaehtoista paluuta varten vai ei, ei muuta laitonta alueella oleskelua koskevaa ensisijaista toteamusta miltään osin?

2) Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohdassa olevaa ilmaisua ’ja joka liittyy’ ja 11 artiklan 1 kohdassa olevaa ilmaisua ’on liitettävä’ tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että toimivaltainen viranomainen voi vahvistaa tai sen on vahvistettava pitkänkin ajan kuluttua maahantulokielto, joka perustuu sellaiseen palauttamispäätökseen, jossa ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten?

   Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, tarkoittavatko nämä ilmaisut silloin sitä, että palauttamispäätökseen, jossa ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten, on liitettävä maahantulokielto samanaikaisesti tai kohtuullisen lyhyessä ajassa?

   Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, seuraako direktiivin 2008/115 13 artiklassa ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa taatusta oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon mahdollisuus riitauttaa palauttamispäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä sellaisen päätöksen lainmukaisuus, jossa vapaaehtoista poistumista varten ei ole myönnetty aikaa, kun maahantulokiellon oikeusperustan lainmukaisuutta ei ole enää muuten mahdollista riitauttaa tarkoituksenmukaisella tavalla?

3) Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2008/115 7 artiklassa [1 kohdan ensimmäinen alakohta] olevaa ilmaisua ’asianmukainen aika’ ja 3 artiklan 4 alakohdassa olevaa ilmaisua ’ja – – velvoite poistua maasta’ tulkittava siten, että maasta poistumista koskevaan velvoitteeseen liittyvä määräaika, ja joka tapauksessa määräajan myöntämättä jättäminen, on palauttamispäätöksen olennainen osatekijä siten, että jos kyseisen määräajan osalta todetaan lainvastaisuus, palauttamispäätös raukeaa kaikilta osin ja on tehtävä uusi palauttamispäätös?

   Jos unionin tuomioistuin katsoo, että määräajan myöntämisestä kieltäytyminen ei ole palauttamispäätöksen olennainen osatekijä, ja olettaen, ettei asianomainen jäsenvaltio ole käyttänyt direktiivin 2008/115 7 artiklassa [1 kohta] säädettyä mahdollisuutta myöntää aika vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta, mikä on direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitetun palauttamispäätöksen, josta aikaa koskeva osatekijä jäisi pois, käytännön ulottuvuus ja täytäntöönpanokelpoisuus?”

Asia C-637/23

22. X saapui kertomansa mukaan kaksi vuotta sitten Belgiaan, jossa hän ilmoittaa majoittuneensa veljensä luokse. Hän kertoo olevansa Algerian kansalainen.

23. X menetti 27.1.2023 vapautensa ulkomaalaisen valvonnasta tehdyn hallinnollisen raportin perusteella.

24. X:lle annettiin 28.1.2023 tiedoksi alueelta poistumista koskeva määräys, johon liittyi saattaminen rajalle ja säilössä pitäminen maastapoistamista varten sekä kahden vuoden maahantulokielto. Tässä määräyksessä todetaan, että vapaaehtoista paluuta varten ei anneta aikaa, koska X:n osalta on pakenemisen vaara. Tämän ajan epäämistä perustellaan muun muassa seuraavasti:

”Asianomainen ei ole hakenut oleskelulupaa eikä kansainvälistä suojelua laittoman maahantulonsa jälkeen tai laittoman oleskelunsa aikana tai kyseisessä laissa säädetyssä määräajassa.

Asianomainen väittää oleskelleensa Belgiassa kaksi vuotta. Hallinnollinen asiakirja-aineisto ei osoita hänen yrittäneen laillistaa oleskeluaan laissa säädetyllä tavalla.

Asianomainen ei tee eikä ole tehnyt yhteistyötä suhteissaan viranomaisiin.

Asianomainen ei ole ilmoittautunut kunnalle [lainmukaisen] määräajan kuluessa, eikä hän ole esittänyt mitään todistetta hotellissa majoittumisesta.”

25. X:n vapauttamisesta päätettiin 6.2.2023 annetulla tuomiolla, joka pysytettiin muutoksenhaussa 21.2.2023 annetulla tuomiolla.

26. X nosti 6.2.2023 toimittamallaan kannekirjelmällä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa vaadittiin 28.1.2023 tehdyn alueelta poistumista koskevan määräyksen, johon oli liitetty määräys rajalle saattamisesta, sekä maahantulokiellon täytäntöönpanon lykkäämistä sekä kumoamista.

27. Siltä osin kuin kyseessä on määräys poistua alueelta ja siihen liittyvä saattaminen rajalle, X esittää ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa lähinnä, että oli Belgian valtion tehtävänä suorittaa tapauskohtainen tutkimus ennen pakenemisen vaaran toteamista. X väittää niin ikään, että ei ole riittävää viitata ulkomaalaislaissa oleviin perusteisiin, vaan on lisäksi perusteltava, miten näitä perusteita sovelletaan kyseiseen yksittäistapaukseen. X:n mukaan minkään toimen perusteluissa tai hallinnollisessa asiakirja-aineistossa olevan perusteella ei ole mahdollista ymmärtää, miksi Belgian valtio on nojautunut jonkinlaiseen pakenemisen vaaraan evätäkseen tässä laissa säädetyn tavanomaisen 30 päivän määräajan. X arvioi maahantulokiellon osalta, että myös kyseistä toimea on perusteltu riittämättömästi ja puutteellisesti siltä osin kuin se perustuu X:n pakenemisen vaaraan.

28. Kun X:ltä tiedusteltiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen istunnossa, minkä luonteinen alueelta poistumista varten myönnettävän ajan epäämisestä tehtävä päätös oli, hän väitti, että koska tällä päätöksellä on oikeusvaikutuksia erityisesti säilössä pitämisen ja maahantulokiellon osalta, se ei ole vain yksinkertainen täytäntöönpanotoimenpide, joten se on siis voitava riitauttaa tuomioistuimessa. Belgian valtio vetoaa puolestaan siihen, että päätöstä, jolla alueelta poistumista varten ei ole myönnetty aikaa, ei voida riitauttaa.

29. Kun Belgian valtiolta tiedusteltiin samassa istunnossa siitä, onko edelleen olemassa intressi saattamista rajalle koskevan päätöksen riitauttamisen osalta, se arvioi, että koska X on vapautettu, tämä intressi on hävinnyt, kun X puolestaan luottaa tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen harkintaan. Viimeksi mainittu arvioi tässä yhteydessä, että X:n vapauttamisen vuoksi kanne on rauennut siltä osin kuin se koskee saattamista rajalle koskevaa päätöstä.

30. Näissä olosuhteissa Conseil du contentieux des étrangers on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa, 8 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa, luettuina yhdessä tai erikseen, direktiivin 2008/115 13 artiklan ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklan valossa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että vapaaehtoista poistumista varten tarkoitetun ajan myöntämättä jättämistä pidetään pelkkänä täytäntöönpanotoimenpiteenä, joka ei muuta asianomaisen ulkomaalaisen oikeusasemaa, koska vapaaehtoista paluuta varten tarkoitetun ajan myöntäminen tai myöntämättä jättäminen ei poista millään tavalla sitä edeltänyttä laittoman oleskelun toteamista?

Edellyttääkö direktiivin 2008/115 13 artiklassa ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin lisäksi, että palauttamispäätöstä koskevan kanteen yhteydessä on voitava riitauttaa sellaisen päätöksen laillisuus, jossa jätetään myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten, jos muussa tapauksessa maahantulokiellon oikeudellisen perustan laillisuutta ei voida enää tehokkaasti riitauttaa?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohdan ilmaisua ’on määrättävä – – asianmukaisesta ajasta’ ja 3 artiklan 4 alakohdan ilmaisua ’velvoite poistua maasta’ tulkittava siten, että maasta poistumista koskevaan velvoitteeseen liittyvä määräaika, ja joka tapauksessa määräajan myöntämättä jättäminen, on palauttamispäätöksen olennainen osatekijä siten, että jos kyseisen määräajan osalta todetaan lainvastaisuus, palauttamispäätös raukeaa kaikilta osin ja on tehtävä uusi palauttamispäätös?

Jos unionin tuomioistuin katsoo, että määräajan myöntämisestä kieltäytyminen ei ole palauttamispäätöksen olennainen osatekijä, ja olettaen, ettei asianomainen jäsenvaltio ole käyttänyt direktiivin 2008/115 7 artiklassa [1 kohta] säädettyä mahdollisuutta myöntää aika vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta, mikä on direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitetun palauttamispäätöksen, josta aikaa koskeva osatekijä jäisi pois, käytännön ulottuvuus ja täytäntöönpanokelpoisuus?”

31. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian kantaja X asiassa C-637/23, Saksan, Belgian ja Tšekin hallitukset sekä Euroopan komissio.

Oikeudellinen arviointi

32. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen nyt käsiteltävissä asioissa esittämät ennakkoratkaisukysymykset on selkeyden vuoksi ryhmiteltävä uudelleen, jotta samaan oikeudelliseen ongelmaan liittyvät kysymykset voidaan tutkia yhdessä.

33. Asiassa C-636/23 esitetty ensimmäinen kysymys ja toisen kysymyksen kolmas osa sekä asiassa C-637/23 esitetty ensimmäinen kysymys koskevat sitä, onko sen, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, voitava olla kanteen kohteena.

34. Asiassa C-636/23 esitetty toinen kysymys liittyy yhteyteen, joka vallitsee palauttamispäätöksen ja tähän palauttamispäätökseen liittyvän maahantulokiellon välillä, ja aivan erityisesti siihen, onko jäsenvaltiolla oikeutta asettaa maahantulokielto senkin jälkeen, kun palauttamispäätöksen, jolla vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, tekemisen jälkeen on kulunut huomattavan pitkä aika.

35. Asiassa C-636/23 esitetty kolmas kysymys ja asiassa C-637/23 esitetty toinen kysymys koskevat seurauksia, joita siitä, että päätös, jonka mukaan vapaaehtoiselle paluulle ei ole annettu aikaa, on lainvastainen, aiheutuu palauttamispäätöksen, jolla aikaa ei ole myönnetty, oikeudellisen kohtalon kannalta.

36. Käsittelen ne tässä järjestyksessä sen jälkeen, kun olen kuvannut asiaa koskevan arvioinnin oikeudellisen kehyksen olennaiset piirteet.

Arvioinnin oikeudellinen kehys

37. Direktiivin 2008/115 tavoitteena on ottaa käyttöön tehokas maastapoistamis- ja palauttamispolitiikka, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen. [6]

38. Siinä vahvistetun oikeudellisen kehyksen olennaiset piirteet tiivistetään tuomiossa El Dridi [7] seuraavasti.

[6] Ks. direktiivin 2008/115 johdanto-osan 2 perustelukappale.

[7] Tuomio 28.4.2011 (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268; jäljempänä tuomio El Dridi).

39. Tässä direktiivissä vahvistetaan täsmällisesti menettely, johon liittyy oikeudellisia takeita ja jota kunkin jäsenvaltion on sovellettava laittomasti oleskelevien kolmansien maiden palauttamiseen, ja vahvistetaan järjestys, jonka mukaisesti tämän menettelyn peräkkäisten vaiheiden on toteuduttava.

40. Kyseisen direktiivin 6 artiklassa säädetään pääasiallisesti jäsenvaltioiden velvollisuudesta tehdä palauttamispäätös jokaisesta kolmannen maan kansalaisesta, joka oleskelee laittomasti niiden alueella. Tässä alkuvaiheessa etusija on annettava palauttamispäätöksestä seuraavan velvoitteen vapaaehtoiselle täyttämiselle. Tässä yhteydessä direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tässä päätöksessä on määrättävä asianmukaisesta 7–30 päivän määräajasta vapaaehtoista paluuta varten.

41. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin olla myöntämättä tällaista aikaa tai myöntää seitsemää päivää lyhyemmän määräajan kyseisen direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti mainituissa erityisissä olosuhteissa eli silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara tai oleskeluhakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle.

42. Jos jäsenvaltio on pidättynyt myöntämästä aikaa vapaaehtoista paluuta varten sekä tilanteessa, jossa paluuvelvoitetta ei ole noudatettu vapaaehtoista paluuta varten myönnetyssä ajassa, direktiivin 2008/115 8 artiklan 1 ja 4 kohdassa asetetaan tälle jäsenvaltiolle velvollisuus suorittaa maasta poistaminen siten, että kaikki maasta poistamisen edellyttämät toimenpiteet, mukaan lukien mahdolliset pakkokeinot, toteutetaan oikeasuhteisesti ja erityisesti perusoikeuksia kunnioittaen. [8]

43. Direktiivissä 2008/115 vahvistettu menettelyvaihejärjestys vastaa niiden toimenpiteiden porrastusta, joihin ryhdytään palauttamispäätöksen täytäntöön panemiseksi, eli porrastusta, jonka alimmalla askelmalla on toimenpide, joka jättää asianomaiselle henkilölle suurimman vapauden, eli määräajan varaaminen paluuvelvoitteen vapaaehtoiselle noudattamiselle ja jossa edetään kohti keinoja, joilla vapauteen puututaan kaikkein laajimmin, eli säilöön ottaminen tätä tarkoitusta varten varattuun erityiseen laitokseen, mutta kaikissa vaiheissa edellytetään suhteellisuusperiaatteen noudattamista. [9]

Asiassa C-636/23 esitetty ensimmäinen kysymys ja toisen kysymyksen kolmas osa sekä asiassa C-637/23 esitetty ensimmäinen kysymys

44. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee näillä kysymyksillä lähinnä, onko direktiivin 2008/115 13 artiklaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että siinä säädetään, että se, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, on voitava riitauttaa kanteella. [10]

[8] Ks. tuomio El Dridi, 34–38 kohta.

[9] Ks. tuomio El Dridi, 41 kohta.

[10] On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla käyttöön otetun yhteistyömenettelyn yhteydessä on unionin tuomioistuimen tehtävänä antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella tämä kykenee ratkaisemaan käsiteltävänään olevan asian. Tässä tarkoituksessa unionin tuomioistuimen on tarvittaessa muotoiltava uudelleen sille esitetyt kysymykset. Ks. esim. tuomio 1.8.2022, TL (tulkkauksen ja käännöksen puuttuminen) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, 42 ja 43 kohta). Tässä tapauksessa pitäisi tulkita ensisijaisesti direktiivin 2008/115 13 artiklaa (”Oikeussuojakeinot”), jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle kyetään antamaan hyödyllinen vastaus, koska muilla näissä ennakkoratkaisukysymyksissä mainituilla artikloilla on merkitystä vain niihin vastaamiseksi esitettyjen perustelujen yhteydessä. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin muotoilee nämä kysymykset uudelleen viittaamalla ainoastaan tämän direktiivin 13 artiklaan.

45. Näitä kysymyksiä perustellaan ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehtyjen välipäätösten toteamuksella, jonka mukaan yksin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kansallisen oikeuden mukaan toimivaltainen tutkimaan kanteet, jotka on nostettu ”päätöksistä”, joilla määritellään tarkoitettavan mitä tahansa yksittäistapausta koskevaa oikeudellista tointa, jolla pyritään muuttamaan olemassa olevaa oikeudellista tilannetta tai estämään sen muuttaminen. Tämä tuomioistuin huomauttaa tässä yhteydessä, että Raad van State totesi tuomiossa, jolla se palautti asian sen käsiteltäväksi, että vapaaehtoista paluuta varten myönnetty aika ei muuta millään tavoin laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen asemaa, sillä viimeksi mainittua vain suojellaan pakkokeinoja vastaan. Se pohtii siis, olisiko katsottava, että se, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, on pelkkä täytäntöönpanotoimi, josta ei voida nostaa kannetta tuomioistuimessa.

46. Aluksi on muistutettava, että direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kolmannen maan kansalaisella on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino, jotta hän voi hakea muutosta palauttamiseen liittyviin päätöksiin eli palauttamispäätöksiin, maahantulokieltoa koskeviin päätöksiin ja maastapoistamispäätöksiin.

47. Koska tässä säännöksessä ainoastaan vahvistetaan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, siinä ei esitetä täsmennyksiä, jotka koskisivat palauttamispäätöksen osatekijöitä, jotka on välttämättä voitava riitauttaa tuomioistuimessa nostettavalla kanteella.

48. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että nämä osatekijät on määritetty 11.12.2014 annetussa tuomiossa Boudjlida. [11]

49. Kun unionin tuomioistuimelle esitettiin kysymys oikeutta tulla kuulluksi ennen palauttamispäätöksen tekemistä koskevan oikeuden sisällöstä, se katsoi lähinnä, että jokaisella kolmannen maan kansalaisella on oikeus tulla kuulluksi oleskelunsa laittomuudesta ja syistä, jotka voivat kansallisen oikeuden nojalla olla hyväksyttävä perustelu sille, että toimivaltainen viranomainen pidättäytyy tekemästä palauttamispäätöstä, sekä tällaisen päätöksen sisällöstä.

50. Tämä oikeus edellyttää unionin tuomioistuimen mukaan tarkemmin sanoen sitä, että asianomaiselle annetaan mahdollisuus esittää näkemyksensä oleskelunsa laillisuudesta ja direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjen poikkeuksien mahdollisesta soveltamisesta, tiettyjen perusoikeuksiensa kunnioittamisesta, mihin toimivaltainen kansallinen viranomainen on velvollinen tämän direktiivin 5 artiklan nojalla, sekä paluutaan koskevista yksityiskohtaisista säännöistä eli paluuta varten myönnetystä ajasta ja paluun vapaaehtoisuudesta tai pakottavuudesta. [12]

51. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että oikeudella tulla kuulluksi ennen palauttamispäätöksen tekemistä on mahdollistettava se, että toimivaltainen kansallinen hallintoviranomainen voi tutkia asiakirja-aineiston niin, että päätös voidaan tehdä tietoisena kaikista asiaan vaikuttavista seikoista ja perustella asianmukaisesti, jotta asianomainen *voi tarvittaessa käyttää pätevästi muutoksenhakuoikeuttaan*. [13] Vaikuttaa siis ilmeiseltä, että seikkoihin, joista asianomaista on kuultava ja joihin kuuluvat paluuta varten myönnetty aika ja paluun vapaaehtoisuus tai pakottavuus, voidaan niin ikään vedota kanteen yhteydessä.

[11] Tuomio 11.12.2014 (C-249/13, EU:C:2014:2431; jäljempänä tuomio Boudjlida).

[12] Ks. esim. tuomio Boudjlida, 47–51 kohta.

[13] Ks. tuomio Boudjlida, 59 kohta.

52. Tästä seuraa, että jokaisella kolmannen maan kansalaisella, joka oleskelee maassa laittomasti, on oikeus tulla kuulluksi muun muassa ajan myöntämisestä vapaaehtoista paluuta varten tai tämän ajan jatkamisesta, ja siinä tapauksessa, että tätä tarkoitusta varten ei myönnetä aikaa, oikeus riitauttaa hallinnon esittämä arviointi tällaisella kanteella.

53. Se, että ajan myöntämistä vapaaehtoista paluuta varten pidetään ”täytäntöönpanotoimenpiteenä”, josta ei voida nostaa kannetta, mikä on vastakkaisen näkemyksen perustana, perustuu toteamukseen, jonka mukaan se, myönnetäänkö tätä aikaa vai ei, ei vaikuta millään tavoin asianomaisen oleskelun laittomuuteen. Vaikuttaa siltä, että vaikutus *oikeusasemaan* ei ole merkityksellinen peruste määritettäessä sitä, onko tämä palauttamispäätöksen osatekijä voitava riitauttaa kanneteitse. Vaikka kolmannen maan kansalainen näet oleskelee laittomasti sinä aikana, joka hänelle myönnetään vapaaehtoista paluuta varten,[14] sillä, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, on kuitenkin tiettyjä ja varmasti vakavia seurauksia tämän kansalaisen *oikeudelliseen tilanteeseen*.

54. Ensinnäkin siitä, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, seuraa direktiivin 2008/115 8 artiklan 2 kohdan nojalla palauttamispäätöksen välitön täytäntöönpanokelpoisuus, mikä merkitsee siis sitä, että paluuta odotettaessa evätään takeet, jotka on lueteltu kyseisen direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa.[15] Toiseksi siitä, että tätä aikaa ei ole myönnetty, seuraa kyseiselle jäsenvaltiolle velvollisuus vahvistaa kyseisen direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu maahantulokielto. Kaiken kaikkiaan silloin, kun laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista paluuta varten, hän on vaarassa tulla poistetuksi tältä alueelta milloin tahansa, mutta hänet asetetaan sen lisäksi maahantulokieltoon.

55. Kyseessä on kiistatta palauttamispäätöksen määräys, josta asianomaisella on väistämättä oltava oikeus nostaa kanne. Kun näet perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetaan, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa, tästä mielestäni seuraa, että kolmannen maan kansalainen, joka oleskelee laittomasti, voi perustellusti vedota direktiivin 2008/115 13 artiklassa säädetyissä olosuhteissa siihen, että hänen oikeuttaan siihen, että häntä ei poisteta maasta, ja siihen, että häntä ei aseteta maahantulokieltoon, on loukattu sillä, että kansallinen viranomainen on kieltäytynyt myöntämästä hänelle aikaa vapaaehtoista paluuta varten.[16]

56. Ehdottamaani tulkintaa ei mielestäni millään tavoin heikennä Belgian hallituksen kirjallisissa huomautuksissaan esittämä perustelu, jonka mukaan tämä tulkinta mahdollistaisi viivyttelytarkoituksessa nostettavat kanteet, joilla pyritään ainoastaan kiistämään oikeudellisesti se, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, siinäkin tapauksessa, että taustalla olevaa paluuvelvoitetta ei voitaisi järkevästi riitauttaa. Tällainen väite vaikuttaa näet perustuvan

[14] Ks. tuomio 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, 47 kohta).

[15] Tämän säännöksen sanamuoto on seuraava: ”Jäsenvaltioiden on 16 ja 17 artiklassa tarkoitettua tilannetta lukuun ottamatta varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten osalta otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon seuraavat periaatteet vapaaehtoista paluuta varten 7 artiklan mukaisesti myönnetyn ajan kuluessa – –: a) perheen yhtenäisyys jäsenvaltion alueella olevien perheenjäsenten kesken säilytetään; b) tarjotaan kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa; c) alaikäisille annetaan pääsy peruskoulutusjärjestelmään heidän oleskelunsa pituudesta riippuen; d) haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet otetaan huomioon.”

[16] Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta välipäätöksestä ilmenee, että Raad van State ei hyväksy sitä, että kanteessa, joka koskee vain maahantulokieltoa, voitaisiin esittää kanneperuste, joka koskee sitä, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, muun muassa sen vuoksi, että kyseessä on toista päätöstä vastaan kohdistettu peruste. Jos kanteen nostamista ei hyväksyttäisi, tämä voisi silloin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan johtaa tilanteisiin, joissa maahantulokiellon antamisen oikeudellista perustaakaan ei voitaisi riitauttaa asianmukaisella tavalla. Tyydyn omalta osaltani vain korostamaan, että kyseinen peruste pitäisi sallia kanteessa, joka on nostettu maahantulokiellosta tehdystä päätöksestä, koska tehokas kanneoikeus maahantulokieltoa koskevista päätöksistä, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 kohdassa, merkitsee välttämättä sitä, että niiden laillisuuden riitauttamisen on oltava mahdollista. Ks. tästä tuomio 15.10.1987, Heylens ym. (222/86, EU:C:1987:442, 15 kohta).

ajatukseen, jonka mukaan siitä, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, ei voida nostaa kannetta, koska se ei vaikuta kyseisen kolmannen maan kansalaisen oikeusasemaan, minkä olen jo aikaisemmin hylännyt.

57. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa asiassa C-636/23 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen ja toisen kysymyksen kolmanteen osaan sekä asiassa C-637/23 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen, että direktiivin 2008/115 13 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että siinä edellytetään, että se, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, on voitava riitauttaa kanteella.

Asiassa C-636/23 esitetty toinen kysymys

58. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tällä kysymyksellään lähinnä siltä varalta, että asiassa C-636/23 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen vahvistetaan myöntävästi, onko direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että toimivaltainen kansallinen viranomainen asettaa maahantulokiellon vielä senkin jälkeen, kun on kulunut huomattavan pitkä aika, sellaisen palauttamispäätöksen perusteella, jossa vapaaehtoista paluuta varten ei myönnetty lainkaan aikaa.

59. Tämä kysymys selittyy sillä, että pääasiassa yhtäältä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kumonnut palauttamispäätöksen ja tähän päätökseen perustuvan maahantulokiellon ja että toisaalta tämän tuomioistuimen tuomiosta tehdyssä valituksessa, jonka Raad van State on hyväksynyt, vaadittiin yksinomaan palauttamispäätöksen eikä maahantulokiellon kumoamista, joten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kumonnut sen lopullisesti. Tästä seuraa, että ainoa päätös, joka on voimassa tällä hetkellä, on palauttamispäätös, jossa evättiin ajan myöntäminen vapaaehtoista paluuta varten.

60. Näissä olosuhteissa, ja koska vapaaehtoista paluuta varten säädetty enintään 30 päivän aika olisi jo päättynyt, vastaus siihen kysymykseen, voiko toimivaltainen kansallinen viranomainen asettaa vielä maahantulokiellon, osoittautuu välttämättömäksi, jotta voidaan arvioida intressiä perusteeseen, joka tässä tapauksessa kohdistuu siihen, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa.

61. Unionin tuomioistuinta pyydetään siis arvioimaan oikeussuhdetta, joka vallitsee palauttamispäätöksen ja maahantulokiellon välillä direktiivin 2008/115 yhteydessä.

62. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohta ja 11 artiklan 1 kohta ovat merkityksellisiä tämän arvioinnin kannalta. Ensin mainitussa määritellään ”maahantulokiellolla” tarkoitettavan ”hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määrätyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka *liittyy* palauttamispäätökseen”.[17] Toisin sanoen tällaisen päätöksen tarkoituksena on kieltää adressaatilta maahantulo ja oleskelu kaikkien jäsenvaltioiden alueella, ja sillä annetaan siten kansallisten palauttamistoimien vaikutuksille ”eurooppalainen ulottuvuus”.[18] Viimeksi mainitussa artiklassa säädetään, että

[17] Kursivointi tässä.

[18] Ks. direktiivin 2008/115 johdanto-osan 14 perustelukappale.

”palauttamispäätöksiin *on liitettävä* maahantulokielto a) jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa; tai b) jos paluuvelvoitetta ei ole noudatettu”, mihin kuitenkin lisätään, että ”muissa tapauksissa palauttamispäätöksiin voidaan liittää maahantulokielto”. [19]

63. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii vielä tarkemmin näiden säännösten tulkintaa sellaisena kuin se ilmenee tuomiosta Westerwaldkreis. [20]

64. Muistutettakoon, että unionin tuomioistuimen käsiteltävänä oli kyseisen tuomion taustalla olevassa asiassa kysymys, joka liittyi siihen, oliko direktiivin 2008/115 mukaista, että jäsenvaltion antama maahantulokielto, joka kohdistui kolmannen maan kansalaiseen, joka oleskeli tämän jäsenvaltion alueella ja jolle oli määrätty lopulliseksi tullut karkotuspäätös, oli pidetty voimassa, kun tästä kansalaisesta annettu palauttamispäätös oli peruutettu.

65. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, unionin tuomioistuin katsoi kyseisen tuomion 52 kohdassa edellä mainittujen säännösten sanamuodosta ilmenevän, ”että ’maahantulokiellolla’ on tarkoitus täydentää palauttamispäätöstä”.

66. Minun mielestäni verbin ”täydentää” käyttö ei tarkoita sitä, että maahantulokielto voitaisiin liittää vain *samanaikaisesti* tai *vain hyvin lyhyen ajan kuluessa* palauttamispäätökseen, jolla evätään ajan myöntäminen vapaaehtoista paluuta varten. Tämä käy mielestäni ilmeiseksi, kun edellisessä kohdassa mainittu lause asetetaan asiayhteyteensä.

67. Unionin tuomioistuin näet täsmensi tässä 52 kohdassa edelleen, että maahantulokiellon katsotaan täydentävän palauttamispäätöstä siten, että ”asianomaista kielletään tietyn ajan hänen ’palauttamisensa’ – – ja siis jäsenvaltioiden alueelta poistumisensa jälkeen saapumasta uudelleen kyseiselle alueelle ja oleskelemasta siellä tämän jälkeen”, mihin se lisäsi, että ”maahantulokiellon vaikutukset alkavat siten vasta ajankohdasta, jolloin kyseinen kolmannen maan kansalainen tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta”. Unionin tuomioistuin totesi näin ollen saman tuomion 54 kohdassa, että ”jos direktiivin 2008/115 soveltamisalaan kuuluvalla maahantulokiellolla voi olla omia oikeusvaikutuksia vain palauttamispäätöksen vapaaehtoisen tai pakotetun täytäntöönpanon seurauksena, sitä ei voida pitää voimassa palauttamispäätöksen peruuttamisen jälkeen”.

68. Tästä seuraa, että verbiä ”täydentää” käytetään todellisuudessa siinä merkityksessä, että ”täydennetään” palauttamispäätöstä, ja siinä viitataan *aineelliseen yhteyteen*, jonka mukaan tämä päätös on lähtökohtaisesti maahantulokiellon pätevyyden välttämätön edellytys. [21] Tästä tuomiosta ei sitä vastoin voida päätellä, että ajallinen yhteys olisi välttämätön.

69. Ainakaan ei voida väittää, että asiaa koskevissa säännöksissä edellytettäisiin tällaista ajallista yhteyttä palauttamispäätöksen ja maahantulokiellon välillä. Tällainen toteamus ei näet voi perustua direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuotoon, joka koskee

[19] Kursivointi tässä.

[20] Tuomio 3.6.2021 (C-546/19, EU:C:2021:432).

[21] Tosiseikkoihin liittyvät erityispiirteet selittävät sen, miksi unionin tuomioistuin jätti 27.4.2023 antamassaan tuomiossa M.D. (maahantulokielto Unkariin) (C-528/21, EU:C:2023:341) huomiotta sen, että ennen kuin kyseinen kolmannen maan kansalainen oli määrätty maahantulokieltoon, hänen osaltaan ei ollut tehty palauttamispäätöstä. Ensinnäkin tätä kansalaista koskeva maahantulokielto oli vahvistettu sellaisen päätöksen nojalla, jolla jäsenvaltio oli poistanut häneltä oleskeluoikeuden saman valtion alueella perusteella, joka oli sama kuin kyseisen kiellon peruste, ja toiseksi kyseinen kansalainen oli poistunut kyseisen valtion alueelta siirtyäkseen toiseen jäsenvaltioon ennen kyseisen kiellon vahvistamista. Unionin tuomioistuimen tulkintaa ohjasi tarve välttää se, että jäsenvaltiot voisivat helposti kiertää sääntöjä, joita direktiivin 2008/115 nojalla sovelletaan tällaisen kiellon antamiseen. Riittäisi näet, että ne odottaisivat sitä, että kolmannen maan kansalainen, jolta oleskeluoikeus evättiin tai peruutettiin, on poistunut niiden alueelta ennen maahantulokiellon antamista, jotta viimeksi mainitun osalta automaattisesti vapautettaisiin näiden sääntöjen noudattamisesta.

tapausta, jossa maahantulokielto on hyväksytty sen seurauksena, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa. Lisäksi tällainen toteamus olisi todennäköisesti ristiriidassa 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa, sillä jälkimmäinen koskee tapausta, jossa paluuvelvoitetta ei ole noudatettu palauttamispäätöksessä vapaaehtoista paluuta varten myönnetyssä määräajassa ja jossa on siten vahvistettu maahantulokielto. Koska maahantulokielto vahvistetaan myöhemmin kuin palauttamispäätös, viimeksi mainittu tapaus edellyttää välttämättä sitä, että palauttamispäätöksen ja maahantulokiellon samanaikaisuutta ei vaadita. [22]

70. Tästä seuraa, että toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle ei aseteta mitään aikarajaa, jonka kuluessa sen on annettava ratkaisu maahantulokiellosta, johon liittyy palauttamispäätös, jossa ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista paluuta varten. On siis mahdollista, että tämä viranomainen tekee päätöksen senkin jälkeen, kun palauttamispäätöksen tekemisestä on kulunut huomattavan pitkä aika.

71. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa asiassa C-636/23 esitettyyn toiseen kysymykseen, että direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että toimivaltainen kansallinen viranomainen vahvistaa maahantulokiellon vielä senkin jälkeen, kun huomattavan paljon aikaa on kulunut, sellaisen palauttamispäätöksen perusteella, jossa vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty lainkaan aikaa.

Asiassa C-636/23 esitetty kolmas kysymys ja asiassa C-637/23 esitetty toinen kysymys

72. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee näillä kysymyksillä lähinnä, onko direktiivin 2008/115 7 artiklaa ja 3 artiklan 4 alakohtaa tulkittava siten, että määräys, joka liittyy vapaaehtoista paluuta varten myönnettyyn aikaan, on palauttamispäätöksen olennainen osatekijä, joten jos tämän ajan osalta todetaan lainvastaisuus, palauttamispäätös raukeaa kaikilta osin. Mikäli vastaus on kieltävä ja mikäli kyseinen jäsenvaltio ei ole käyttänyt direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohdan mukaista mahdollisuutta määrätä aika vain asianomaisen kansalaisen hakemuksesta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, mikä on palauttamispäätöksen käytännön ulottuvuus ja täytäntöönpanokelpoisuus, kun siinä ei ole määrätty ajasta.

73. Aluksi on muistutettava, että direktiivissä 2008/115 vahvistetaan vapaaehtoista paluuta koskeva oikeudellinen sääntely ja seuraukset, joita aiheutuu kyseisen kolmannen maan kansalaisen oikeudelliselle tilanteelle siitä, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, ilman että siinä kuitenkaan ilmoitettaisiin nimenomaisesti palauttamispäätöksen kohtalosta siinä tapauksessa, että tällainen epääminen olisi lainvastainen.

74. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan nämä seuraukset riippuvat vapaaehtoista paluuta varten myönnetyn ajan oikeudellisesta luonteesta. Kuten tämä tuomioistuin huomauttaa, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tarjoaa tästä aiheesta erittäin hyödyllisiä näkökohtia tuomiossa Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság. [23] Unionin tuomioistuin totesi aluksi siitä, onko päätöstä, jolla muutetaan aikaisemmassa palauttamispäätöksessä mainittua kohdemaata, pidettävä uutena palauttamispäätöksenä, että ”palauttamispäätöksen” määritelmästä, sellaisena kuin se on vahvistettu direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa, ilmenee, että paluuvelvoitteen

[22] Ks. julkisasiamies Pikamäen ratkaisuehdotus Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:105, 74 kohta).

[23] Tuomio 14.5.2020 (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

asettaminen tai toteaminen on *yksi palauttamispäätöksen kahdesta osatekijästä*, eikä tällaista paluuvelvoitetta voida ajatella ilman kohdemaan yksilöimistä. Se päätteli tästä, että aiemmassa palauttamispäätöksessä mainitun kohdemaan muuttaminen on niin olennainen muutos, että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on katsottava siten antaneen uuden palauttamispäätöksen. [24]

75. Näin ollen on pohdittava, että jos kansallinen tuomioistuin toteaisi vapaaehtoista paluuta varten myönnettyyn aikaan liittyvän määräyksen lainvastaiseksi ja toimivaltainen kansallinen viranomainen olisi velvollinen antamaan tähän aikaan liittyvän uuden määräyksen, merkitsisikö tämä analogisesti kyseisen asian perusteella palauttamispäätöksen olennaisen osatekijän (paluuvelvoite) muutosta ja edellyttäisikö se siten sitä, että tämä viranomainen tekisi uuden palauttamispäätöksen.

76. On toisin sanoen tarpeen selvittää, onko määräys, joka koskee vapaaehtoista paluuta varten myönnettyä aikaa, kohdemaan ilmoittamisen tavoin paluuvelvoitteen olennainen osa, niin että tämän päätöksen lainvastaisuus aiheuttaa sen, että palauttamispäätös raukeaa kaikilta osin.

77. Seuraavat seikat saavat minut ehdottamaan myöntävää vastausta tähän kysymykseen.

78. Aluksi on huomautettava, että direktiivin 2008/115 3 artiklan 3 alakohdassa säädetyn kaltaisessa ”palauttamisen” määritelmässä viitataan nimenomaisesti paluun vapaaehtoisuuteen tai pakottavuuteen. Tämän määritelmän mukaisesti ”paluuvelvoitteen” tavoitteena on saada kyseinen kolmannen maan kansalainen palaamaan *vapaaehtoisesti paluuvelvoitetta noudattaen tai pakotettuna* kohdemaahan, mikä antaa aiheen olettaa, että päätös, jolla toimivaltainen kansallinen viranomainen päättää paluun vapaaehtoisuudesta ja myöntää sitä varten tarvittaessa aikaa, kuuluu olennaisena osana paluuvelvoitteeseen.

79. On lisäksi todettava, että määräyksellä, joka liittyy vapaaehtoista paluuta varten myönnettyyn aikaan, *myötävaikutetaan* direktiivin 2008/115 yleisen tavoitteen toteutumiseen.

80. Unionin tuomioistuin on näet jo todennut, että kun direktiivin 2008/115 7 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot ovat lähtökohtaisesti velvollisia myöntämään laittomasti oleskeleville kolmannen maan kansalaisille ajan vapaaehtoista paluuta varten, sillä pyritään muun muassa varmistamaan, että näiden kansalaisten perusoikeuksia kunnioitetaan palauttamispäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä. Unionin tuomioistuimen mukaan tämän artiklan tarkoitus on tämän direktiivin yleisen tavoitteen mukainen, sellaisena kuin se ilmenee sen johdanto-osan 2 ja 11 perustelukappaleesta, eli tavoitteena on ottaa käyttöön tehokas maastapoistamis- ja palauttamispolitiikka, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin ja oikeudellisiin suojakeinoihin, jotta henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen. [25]

[24] Ks. tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 114–116 kohta).

[25] Ks. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 47 ja 48 kohta). Se, että pakotettu paluu voisi mahdollisesti loukata asianomaisen henkilön ihmisarvoa, perustuu direktiivin 2008/115 8 artiklan 4 kohdan sanamuotoon, jossa todetaan, että ”jos kolmannen maan kansalainen vastustaa maastapoistamista ja jäsenvaltio käyttää – viimeisenä keinona – pakkokeinoja pannakseen maastapoistamisen täytäntöön, kyseisten pakkokeinojen on oltava oikeasuhteisia eikä niihin saa liittyä kohtuutonta voimankäyttöä. Pakkokeinot pannaan täytäntöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kunnioittaen perusoikeuksia ja asianomaisen kolmannen maan kansalaisen ihmisarvoa sekä fyysistä koskemattomuutta”.

81. Päättelen tästä, että ”paluuvelvoitteen” käsite palauttamispäätöksen olennaisena osatekijänä on ymmärrettävä siten, että se heijastaa tasapainoa maastapoistamispolitiikan tehokkuuden ja asianomaisten perusoikeuksien kunnioittamisen välillä. Kaikki tulkinnat, joiden mukaan vapaaehtoista paluuta varten myönnettyyn aikaan liittyvä määräys ei olisi paluuvelvoitteen olennainen osa, merkitsisivät mielestäni tämän tasapainon vaarantamista ja olisivat siten direktiivin 2008/115 tavoitteen vastaisia.

82. Toisin kuin Belgian ja Saksan hallitukset esittävät, tätä päätelmää eivät mielestäni heikennä direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohdan toinen ja kolmas virke, joiden mukaan ”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”. Vaikka oletettaisiin, että jäsenvaltio olisi käyttänyt sille siinä annettua mahdollisuutta (mitä ei ole tapahtunut tässä tapauksessa), määräys, joka liittyy vapaaehtoista paluuta varten myönnettyyn aikaan, sisältyisi näet palauttamispäätökseen myös silloin, jos kyseinen kansalainen ei ole esittänyt hakemusta. Tällaisessa tapauksessa tästä määräyksestä ilmenisi se, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, koska ei ole noudatettu prosessuaalista edellytystä, jota tällaiseen aikaan liittyvä arviointi edellyttää.

83. Tästä seuraa, että kyseisen määräyksen lainvastaisuus vaikuttaisi paluuvelvoitteeseen ja sen seurannaisvaikutuksena koko palauttamispäätökseen.

84. Tämän tulkinnan etuna on myös se, että sillä vähennetään sitä vaaraa, että toimivaltainen kansallinen viranomainen panisi tietyissä jäsenvaltioissa täytäntöön palauttamispäätöksen, jossa ainoastaan vapaaehtoista paluuta varten annettavaan aikaan liittyvä määräys olisi lainvastainen, jo ennen kuin tällaisesta päätöksestä nostettu kanne on ratkaistu. Muistutan näet, että direktiivin 2008/115 13 artiklan 2 kohdan mukaisesti jäsenvaltioilla on *mahdollisuus* eikä velvollisuutta säätää, että kanteen nostaminen palauttamispäätöksestä aiheuttaa tämän päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisen suoraan lain nojalla,[26] ja että ne ovat vain velvollisia säätämään, että asiaa käsittelevä tuomioistuin *voi* jossain yksittäistapauksessa määrätä tällaisen täytäntöönpanon väliaikaisesta lykkäämisestä.

85. Lopuksi on tärkeää täsmentää, että ehdotettua tulkintaa ei voida kyseenalaistaa seuraavilla perusteluilla. Saksan hallitus toteaa ensinnäkin kirjallisissa huomautuksissaan, että direktiivin 2008/115 7 artiklan 2 kohdasta ja 14 artiklan 2 kohdasta ilmenee yhdessä luettuina, että vapaaehtoista paluuta varten myönnettyä aikaa voidaan jatkaa pelkällä kirjallisella vahvistuksella ja että tämän direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti tätä samaa määräaikaa voidaan lyhentää, mikäli ilmenee jokin direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa säädetyistä vaaroista, ilman että olisi tarpeen tehdä uusi palauttamispäätös. Saksan hallitus katsoo, että jos vapaaehtoista paluuta varten myönnetty aika ei olisi erotettavissa palauttamispäätöksestä, kaikkien kyseisen ajan muutosten olisi pitänyt johtaa uuden palauttamispäätöksen tekemiseen siten, että se sisältää muutetun ajan. Ensin mainitun tapauksen osalta on mielestäni riittävää korostaa, että vapaaehtoista paluuta varten myönnetyn ajan jatkamisen kaltainen muutos ei edellytä sitä, että toimivaltainen kansallinen viranomainen tekisi uuden arvioinnin tämän ajan myöntämiselle asetettujen

[26] Ks. mm. määräys 5.5.2021, CPAS de Liège (C-641/20, EU:C:2021:374, 22 kohta). Sitä vastoin palauttamispäätöksestä nostettuun kanteeseen *täytyy* liittyä suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus, jotta varmistetaan, että kyseisen kolmannen maan kansalaisen osalta noudatetaan palauttamiskiellon periaatetta ja perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvia vaatimuksia, jos tämä päätös on omiaan altistamaan tämän kansalaisen todelliselle vaaralle siitä, että häneen kohdistetaan perusoikeuskirjan 18 artiklan vastaista kohtelua, kun kyseistä artiklaa luetaan yhdessä Geneven yleissopimuksen 33 artiklan kanssa, tai perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan vastaista kohtelua. Ks. vastaavasti tuomio 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, 52 ja 53 kohta) sekä tuomio 17.12.2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, 57 ja 58 kohta).

edellytysten täyttymisestä. Jälkimmäisen tapauksen osalta en yhdy kyseisen hallituksen näkemykseen, joka koskee sitä, että uuden palauttamispäätöksen tekeminen ei ole tarpeen. Koska tämä tapaus konkretisoituu silloin, kun toimivaltainen kansallinen viranomainen toteaa, että kyseessä on jokin direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista vaaroista, se edellyttää välttämättä kyseisten edellytysten uutta arviointia. Näin ollen minusta vaikuttaa siltä, että uuden palauttamispäätöksen tekeminen on tarpeen.

86. Saksan hallitus vetoaa toiseksi näkemyksensä tueksi ”palauttamiskäsikirjan”[27] 1.4 jakson ensimmäiseen osaan, jonka sanamuoto on seuraava: ”Palauttamispäätöksen määritelmässä on kaksi tärkeää elementtiä. Palauttamispäätökseen on sisällyttävä 1) oleskelun toteaminen laittomaksi ja 2) poistumisvelvollisuuden asettaminen. Palauttamispäätökseen voi sisältyä myös esimerkiksi maahantulokielto, vapaaehtoinen palaamisaika tai paluumaan nimeäminen”. Muistutan tässä yhteydessä vain siitä, että vaikka tämä käsikirja on apuväline toimivaltaisille jäsenvaltioille, kun ne toteuttavat tehtäviä, jotka liittyvät laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten paluuseen, suosituksella, jonka liitteenä se on, ei ole sitovaa vaikutusta.[28] Tämän vuoksi kyseisessä käsikirjassa suositeltu tulkinta direktiivin 2008/115 säännöksistä on jo kahteen kertaan jäänyt vaille unionin tuomioistuimen hyväksyntää.[29]

87. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa asiassa C-636/23 esitettyyn kolmanteen kysymykseen ja asiassa C-637/23 esitettyyn toiseen kysymykseen, että direktiivin 2008/115 7 artiklaa ja 3 artiklan 4 alakohtaa on tulkittava siten, että määräys, joka liittyy vapaaehtoista paluuta varten myönnettyyn aikaan, on paluuvelvoitteen olennainen osa, joten jos tämä määräys todetaan lainvastaiseksi, palauttamispäätös raukeaa kaikilta osin.

Ratkaisuehdotus

88. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad voor Vreemdelingenbetwistingenin (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 13 artiklaa, luettuna yhdessä Euroopan unioninperusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa,

   on tulkittava siten, että

   siinä edellytetään, että se, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, on voitava riitauttaa kanteella.

2) Direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa

   on tulkittava siten, että

[27] Palauttamiskäsikirja sisältyy 16.11.2017 annetun komission suosituksen (EU) 2017/2338 liitteeseen, jossa vahvistetaan yhteinen ”palauttamiskäsikirja”, jota jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä, kun ne toteuttavat palauttamiseen liittyviä tehtäviä (EUVL 2017, L 339, s. 83).

[28] Ks. tuomio 3.6.2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, 47 kohta).

[29] Ks. 3.6.2021 annetun tuomion Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, 47 kohta) lisäksi 14.5.2020 annettu tuomio Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 114–116 kohta).

ne eivät ole esteenä sille, että toimivaltainen kansallinen viranomainen vahvistaa maahantulokiellon vielä senkin jälkeen, kun huomattavan paljon aikaa on kulunut, sellaisen palauttamispäätöksen perusteella, jossa vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty lainkaan aikaa.

3) Direktiivin 2008/115 7 artiklaa ja 3 artiklan 4 alakohtaa

on tulkittava siten, että

määräys, joka liittyy vapaaehtoista paluuta varten myönnettyyn aikaan, on paluuvelvoitteen olennainen osa, joten jos tämä määräys todetaan lainvastaiseksi, palauttamispäätös raukeaa kaikilta osin.