



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

11 päivänä kesäkuuta 2015*

Ennakkoratkaisupyyntö — Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Direktiivi 2008/115/EY — Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen — 7 artiklan 4 kohta — Käsite ”vaara yleiselle järjestykselle” — Edellytykset, joilla jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää

Asiassa C-554/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 23.10.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 28.10.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Z. Zh.

vastaa

Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie

ja

Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie

vastaa

I. O.,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari), C. Toader, E. Jarašiūnas ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.10.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Z. Zh., edustajanaan advocaat J. J. D. van Doleweerd,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman, B. Koopman ja C. Schillemans,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

- Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet, M. Jacobs ja T. Materne,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja J. Vláčil,
- Kreikan hallitus, asiamiehenään M. Michelogiannaki,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään D. Colas ja F.-X. Bréchet,
- Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna, K. Pawłowska ja M. Pawlicka,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja G. Wils,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.2.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL L 348, s. 98) 7 artiklan 4 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty kahdessa asiassa, joista ensimmäisessä ovat vastakkain kolmannen maan kansalainen Z. Zh. ja Minister voor Immigratie en Asiel (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista vastaava ministeri) ja sittemmin Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie (turvallisuus- ja oikeusasioden valtiosihteeri, jäljempänä yhdessä Staatssecretaris) ja jälkimmäisessä Staatssecretaris ja kolmannen maan kansalainen I. O. ja jotka koskevat päätöksiä, joissa kyseisille kansalaisille kieltäydytään myöntämästä aikaa vapaaehtoista poistumista varten ja veloitetaan heidät poistumaan viipymättä Euroopan unionin alueelta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 2, 6, 10, 11 ja 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
”(2) Brysselissä 4 ja 5 päivänä marraskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vaati tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen.
— —
(6) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten laittoman oleskelun lopettamiseen sovelletaan oikeudenmukaista ja avointa menettelyä. EU-oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti tämän direktiivin nojalla tehtävät päätökset olisi tehtävä tapauskohtaisesti ja objektiivisin perustein, ja harkinnassa olisi otettava huomioon muitakin seikkoja kuin pelkkä laiton oleskelu. Tehdessään palauttamiseen liittyvät päätökset (eli palauttamispäätökset taikka mahdollisia maahantulokieltoa tai maastapoistamista koskevat päätökset) vakiomuotoiselle lomakkeelle jäsenvaltioiden olisi kunnioitettava kyseistä periaatetta ja noudatettava täysimääräisesti kaikkia sovellettavia tämän direktiivin säännöksiä.

--

- (10) Palauttamisen sijasta olisi suosittava vapaaehtoista paluuta, ja aikaa olisi annettava vapaaehtoiselle poistumiselle, jos ei ole syytä olettaa, että vapaaehtoinen paluu vaarantaisi palauttamismenettelyn tavoitteiden saavuttamisen. Vapaaehtoisen poistumisajan pidentäminen olisi sallittava, jos se katsotaan tarpeelliseksi yksittäistapauksen erityispiirteiden perusteella. --
- (11) Olisi säädettävä palauttamiseen liittyviin päätöksiin sovellettavista yhteisistä vähimmäistason oikeudellisista suojakeinoista, joilla taataan se, että asianomaisten henkilöiden etuja suojataan tehokkaasti. --

--

- (24) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita.”

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

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

- 5 Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 6 Direktiivin 3 artiklassa 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;

--

- 8) ’vapaaehtoisella paluulla’ paluovelvoitteen noudattamista palauttamispäätöksessä kyseistä tarkoitusta varten asetetussa määräajassa;

--”

- 7 Direktiivin 4 artiklan, jonka otsikko on ”Suotuisimmat säännökset”, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 8 Direktiivin 2008/115 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Palauttamiskielto, lapsen etu, perhesuhteet ja terveydentila”, 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.”

- 9 Direktiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

- 10 Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Palauttamispäätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeen kymmeneen 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.

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.

3. Vapaaehtoista paluuta varten määrätyn ajanjakson ajaksi voidaan asettaa velvoitteita, joilla pyritään estämään pakenemisen vaara, kuten säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille, asianmukaisen rahavakuuden tallettaminen, asiakirjojen luovuttaminen tai velvollisuus pysytellä tietyssä paikassa.

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.”

Alankomaiden oikeus

- 11 Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioiden tosiseikkoihin (jäljempänä ulkomaalaislaki), 12 §:n 1 momentin d kohdan mukaan ulkomaalaisella, joka on noudattanut maahan tullessaan niitä velvoitteita, jotka henkilöille asetetaan rajan ylittämisen yhteydessä, on oikeus oleskella Alankomaissa yleisellä hallinnollisella toimenpiteellä säädetyn ajan edellyttäen, ettei hän ole vaaraksi yleiselle järjestykselle tai valtion turvallisuudelle.
- 12 Ulkomaalaislain 61 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen, joka ei oleskele tai ei enää oleskele Alankomaissa laillisesti, on oma-aloitteisesti poistuttava Alankomaista ulkomaalaislain 62 §:ssä säädetystä ajasta.
- 13 Ulkomaalaislain 62 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen on poistuttava Alankomaista oma-aloitteisesti neljässä viikossa häntä koskevan palauttamispäätöksen tekemisestä. Tämä säännös on annettu direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohdan saattamiseksi osaksi Alankomaiden oikeutta.
- 14 Ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin mukaan Staatssecretaris voi lyhentää 1 momentissa tarkoitettua ulkomaalaiselle asetettua aikaa tai, poiketen siitä mitä 1 momentissa säädetään, määrätä, että ulkomaalaisen on poistuttava Alankomaista välittömästi, jos
 - a. on olemassa vaara, että ulkomaalainen pakenee
 - b. ulkomaalaisen hakemus oleskeluluvan myöntämiseksi tai oleskeluluvan voimassaolon jatkamiseksi on hylätty selvästi perusteettomana tai väärin tai puutteellisten tietojen antamisen johdosta
 - c. ulkomaalainen on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle.
- 15 Ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentti on annettu direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdan saattamiseksi osaksi Alankomaiden oikeutta.
- 16 Ulkomaalaislain 62a §:n 1 momentin mukaan Staatssecretaris ilmoittaa laittomasti oleskelevalle ulkomaalaiselle, joka ei ole unionin kansalainen, kirjallisesti velvoitteesta poistua Alankomaista oma-aloitteisesti sekä ajasta, jossa tämän on noudatettava tällaista velvoitetta.
- 17 Ulkomaalaisia koskevan vuoden 2000 yleiskirjeen (Vreemdelingencirculaire 2000, jäljempänä ulkomaalaisia koskeva yleiskirje) A3/3 kohdassa todetaan 9.2.2012 alkaen, että poistumista varten varattua aikaa voidaan lyhentää tai aika voidaan olla myöntämättä ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin nojalla, jos ulkomaalainen on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Kyseisen A3/3 kohdan mukaan vaaran yleiselle järjestykselle katsotaan olevan olemassa, jos asianomainen henkilö on epäiltynä tai tuomittu kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta. Myös sovinto rangaistuksen sijaan katsotaan vaaraksi yleiselle järjestykselle. Epäiltynä olon on oltava poliisilaitoksen päällikön vahvistama.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Zh:ta koskevat tosiseikat

- 18 Kolmannen maan kansalainen Zh. oli läpikulkumatkalla Kanadaan, kun hänet pidätettiin 8.6.2011 Schipholin lentokentällä (Alankomaat) sillä perusteella, että hän matkusti väärennetyllä matkustusasiakirjalla. Hänet tuomittiin politierechter te Haarlemin 21.6.2011 antamalla tuomiolla Alankomaiden rikoslain (Wetboek van Strafrecht) 231 §:n 2 momentin nojalla kahden kuukauden

vapausrangaistukseen matkustusasiakirjan, jonka hän tiesi väärennetyksi, hallussapidosta. Staatssecretaris määräsi 4.8.2011 tekemällään päätöksellä Zh:n poistumaan välittömästi Euroopan unionin alueelta. Vapausrangaistuksen päätyttyä Zh. otettiin 5.8.2011 ulkomaalaislain 59 §:n 1 momentin a kohdan nojalla säilöön maastapoistamista varten.

- 19 Staatssecretaris hylkäsi 2.9.2011 päivätyllä päätöksellään oikaisuvaatimuksen, jonka Zh. oli tehnyt 4.8.2011 päivätystä palauttamispäätöksestä, tukeutuen siihen, että Zh:n tekemän rikoksen takia tälle oli jätettävä myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten. Rechtbank 's-Gravenhage totesi 8.11.2011 antamallaan tuomiolla asianomaisen kyseisestä päätöksestä nostaman kanteen perusteettomaksi.
- 20 Rechtbank 's-Gravenhage totesi, että koska Zh. oleskeli laittomasti jäsenvaltion alueella, hänellä ei ollut mitään siteitä unionin kansalaiseen ja hänet oli lisäksi tuomittu kahden kuukauden vapausrangaistukseen väärennetyksi tietämänsä matkustusasiakirjan hallussapidosta, Staatssecretaris oli voinut katsoa asianomaisen olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Vaikka Rechtbank 's-Gravenhagen mukaan tällainen toteamus ei voinut vapauttaa Staatssecretarisia velvollisuudesta esittää syyt siihen, miksei Zh:lle ollut myönnetty mitään aikaa vapaaehtoista paluuta varten, kyseinen tuomioistuin katsoi, ettei Staatssecretarisilla ollut Zh:n mainitsemien olosuhteiden perusteella syytä poiketa lähtökohdasta, jonka mukaan aikaa vapaaehtoista poistumista varten ei myönnetä, jos on olemassa vaara yleiselle järjestykselle.
- 21 Zh. on valittanut Rechtbank 's-Gravenhagen tuomiosta Raad van Stateen.
- 22 Zh:ta koskenut säilöönottotoimenpide peruutettiin 14.12.2011 hänen maasta poistamisensa johdosta.

O:ta koskevat tosiseikat

- 23 Kolmannen maan kansalainen O. tuli Alankomaihin 16.1.2011 lyhyttä, enintään 21 päivän oleskelua varten myönnetyllä viisumilla. O. pidätettiin 23.11.2011 Alankomaiden rikoslain 300 §:n 1 momentin ja 304 §:n 1 momentin nojalla epäiltynä kotona tapahtuneesta naisen pahoinpitelystä. Staatssecretaris määräsi 24.11.2011 päivätyllä päätöksellään O:n poistumaan välittömästi unionin alueelta. Samana päivänä asianomainen otettiin säilöön.
- 24 Päätöksellään 17.1.2012 Staatssecretaris ensisijaisesti jätti tutkimatta ja toissijaisesti hylkäsi perusteettomana oikaisuvaatimuksen, jonka O. oli tehnyt 24.11.2011 päivätystä päätöksestä. Staatssecretaris tukeutui siihen, että O. oli pidätetty 23.11.2011 Alankomaiden rikoslain 300 §:n 1 momentin ja 304 §:n 1 momentin nojalla epäiltynä kotona tapahtuneesta naisen pahoinpitelystä. Staatssecretarisin mielestä O. oli siis vaaraksi yleiselle järjestykselle direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla eikä hänelle tästä syystä voitu myöntää mitään aikaa vapaaehtoista poistumista varten.
- 25 Voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage (Rechtbank 's-Gravenhagen turvaamistoimista päättävä tuomari) totesi 1.2.2012 antamallaan määräyksellä perustelluksi kanteen, jonka O. oli nostanut Staatssecretarisin 17.1.2012 päivätystä päätöksestä, kumosi tämän päätöksen ja määräsi Staatssecretarisin tekemään uuden päätöksen ja ottamaan siinä huomioon kyseisen määräyksen perustelut. Mainittu tuomioistuin katsoi erityisesti ensinnäkin, että O:lla oli intressi saada oikaisuvaatimuksestaan päätös ja että Staatssecretaris oli virheellisesti jättänyt oikaisuvaatimuksen tutkimatta. Toiseksi kyseinen tuomioistuin totesi, ettei ollut olemassa yleisiä hallinnollisia ohjeita vapaaehtoista poistumista varten myönnettävän ajan lyhentämisestä yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä ja ettei Staatssecretaris ollut perustellut riittävästi sitä, miksi O. oli vaaraksi yleiselle järjestykselle. Saman tuomioistuimen mukaan nimittäin esitutkintapöytäkirjassa, jossa pääasiallisesti todettiin O:n tulleen pidätetyksi pahoinpitelystä, ei osoitettu riittävästi, ettei hänelle yleiseen

järjestykseen liittyvien syiden perusteella voitu myöntää mitään aikaa vapaaehtoista poistumista varten. Tässä yhteydessä Rechtbank 's-Gravenhage otti lisäksi huomioon sen, ettei Staatssecretarisilla ollut hallussaan mitään asiakirjaa tukemaan väitettä, jonka mukaan O. oli syyllistynyt pahoinpitelyyn.

- 26 Staatssecretaris on valittanut kyseisestä voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhagen määräyksestä Raad van Stateen.
- 27 O:ta koskenut säilöönottotoimenpide peruutettiin 23.2.2012 hänen maasta poistamisensa johdosta.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhdisti Zh:ta ja O:ta koskevat asiat 10.7.2013 pidetyssä istunnossaan.
- 29 Kyseinen tuomioistuin toteaa, ettei direktiivissä 2008/115 määritellä mitenkään sen 7 artiklan 4 kohtaan sisältyvää käsitettä ”vaara yleiselle järjestykselle” eikä myöskään käsitteen syntyhistoriasta löydy mitään tietoa käsitteen ulottuvuudesta. Kyseinen tuomioistuin huomauttaa, että koska mainitussa säännöksessä ei myöskään ole mitään nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen, käsitettä on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. mm. tuomio Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, 11 kohta ja tuomio Brouwer, C-355/11, EU:C:2012:353, 36 kohta) tulkittava itsenäisesti ja yhtenäisesti, sille yleiskielessä tavallisesti annetun merkityksen mukaisesti ja ottamalla huomioon asiayhteys, jossa sitä käytetään, ja sen säännösten tavoitteet, johon se kuuluu.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätelee edellä esitetystä, että – toisin kuin Staatssecretaris väittää – jäsenvaltiot eivät voi vapaasti antaa direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaan sisältyvälle käsitteelle ”vaara yleiselle järjestykselle” täysin omaa, yksinomaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuvaa, sisältöä.
- 31 Mainittu tuomioistuin huomauttaa, että Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77, oikaisu EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 27 artiklan 1 kohdan, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 6 artiklan 1 kohdan ja oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EUVL L 251, s. 12) 6 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä vapaata liikkuvuutta ja oleskelua, evätä pitkään oleskelleen henkilön aseman, hylätä unionin kansalaisen perheenjäsenen maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen ja peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai kieltäytyä uusimasta sitä. Kyseinen tuomioistuin huomauttaa kuitenkin, että käsitettä ”yleiseen järjestykseen liittyvät syyt” tulkitaan kussakin mainituista direktiiveistä eri tavoin, koska seikat, jotka jäsenvaltion on otettava huomioon käsitettä arvioidessaan, poikkeavat toisistaan.
- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että kyseisten direktiivien tarkoitus, asiayhteys ja sanamuoto poikkeavat olennaisesti direktiivin 2008/115 tarkoituksesta, asiayhteydestä ja sanamuodosta. On nimittäin niin, että direktiivit 2004/38, 2003/109 ja 2003/86 koskevat unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä sekä pitkään oleskelleiden henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä laillista oleskelua unionissa, kun taas direktiivi 2008/115 koskee unionin jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista. Se, ettei kolmansien maiden kansalaisille, joiden jo on todettu oleskelevan laittomasti jäsenvaltion alueella,

myönnetä aikaa vapaaehtoista poistumista varten, on kyseisen tuomioistuimen mielestä vähemmän rajoittava toimenpide kuin päätös, jonka seurauksena laillinen oleskelu jäsenvaltion alueella evätään, sitä rajoitetaan tai se päätetään direktiivien 2004/38, 2003/109 ja 2003/86 nojalla.

- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo siis, että kun otetaan huomioon merkittävät erot yhtäältä mainittujen kolmen direktiivin ja toisaalta direktiivin 2008/115 välillä, direktiiveissä 2004/38, 2003/109 ja 2003/86 tarkoitettun yleisen järjestyksen käsitteen tulkinta ei saisi olla perustana pääasioissa kyseessä olevassa direktiivissä tarkoitettun yleisen järjestyksen käsitteen tulkinnalle.
- 34 Kyseinen tuomioistuin katsoo erityisesti, että direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaan sisältyvää käsitettä ”vaara yleiselle järjestykselle” voidaan tulkita laajemmin kuin direktiiveihin 2004/38, 2003/109 ja 2003/86 sisältyvää käsitettä ”yleiseen järjestykseen liittyvät syyt”, mistä seuraa, että pelkästään se, että kolmannen maan kansalainen on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta, riittää sen toteamiseen, että tällainen kansalainen on ”vaaraksi yleiselle järjestykselle” direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Kyseinen tuomioistuin on kuitenkin epävarma asiasta, joten se kysyy unionin tuomioistuimelta, onko mainittua säännöstä tulkittava tällä tavalla vai onko tarpeen, että asianomainen henkilö on saanut teosta lainvoimaisen tuomion.
- 35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii myös sitä, mitä muita olosuhteita kuin se, että kolmannen maan kansalainen on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion, kansallisen viranomaisen on otettava huomioon arvioidessaan, onko kyseinen kansalainen vaaraksi yleiselle järjestykselle direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 36 Kyseinen tuomioistuin täsmentää tässä yhteydessä, että maastapoistamistaan varten toteutetun säilöönottomansa yhteydessä pidetyssä kuulemisessa Zh. kertoi olleensa läpikulkumatkalla Kanadaan eikä hänen tarkoituksenaan ollut koskaan ollut oleskella Alankomaiden kuningaskunnan alueella. O:n puolestaan se toteaa väittäneen muutoksenhaussa, että siitä, oliko kyseessä vaara yleiselle järjestykselle, oli virheellisesti jätetty tekemättä kaikenlainen tapauskohtainen intressivertailu. Mainittu tuomioistuin katsoo, että tuomiosta El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), direktiivistä 2008/115 sekä direktiiveistä 2003/109 ja 2003/86 voitaisiin mahdollisesti päätellä, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon sellaisia olosuhteita kuin kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavan teon laatu ja vakavuus, tällaisesta teosta kulunut aika ja asianomaisen aikomus poistua unionin alueelta.
- 37 Kyseisen tuomioistuimen mukaan sen käsiteltävinä olevien asioiden ratkaisu riippuu siis direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdan tulkinnasta.
- 38 Niinpä Raad van State on päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko laittomasti jäsenvaltion alueella oleskeleva kolmannen maan kansalainen vaaraksi yleiselle järjestykselle [direktiivin 2008/115] 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla jo sillä perusteella, että hän on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta, vai edellyttääkö se sitä, että hänet on rikostuomioistuimessa tuomittu tällaisesta teosta, ja onko kyseisen tuomion oltava jälkimmäisessä tapauksessa lainvoimainen?
- 2) Onko arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen vaaraksi yleiselle järjestykselle [direktiivin 2008/115] 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla, epäiltynä olon tai tuomion lisäksi merkitystä muilla tapauskohtaisilla tosiseikoilla ja olosuhteilla, kuten kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavan teon vakavuudella ja laadulla, kuluneella ajalla ja asianomaisen aikeilla?

- 3) Onko niillä tapauskohtaisilla tosiseikoilla ja olosuhteilla, joilla on merkitystä [toisessa kysymyksessä] tarkoitettujen arvioinnin kannalta, merkitystä myös siinä yhteydessä, että [direktiivin 2008/115] 7 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää, jos asianomainen on vaaraksi yleiselle järjestykselle kyseisessä kohdassa tarkoitettulla tavalla?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 39 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelea ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle mainitussa säännöksessä tarkoitettulla tavalla jo sillä perusteella, että tällainen kansalainen on epäiltyä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion. Se kysyy lisäksi siltä varalta, että rikostuomion katsotaan olevan tarpeen, onko tällaisen tuomion oltava lainvoimainen.
- 40 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että Alankomaiden hallituksen istunnossa esittämistä tiedoista ilmenee, että pääasioissa kyseessä olevien tosiseikkojen ajankohtana Staatssecretarisin käytäntönä oli lähestymistapa, jonka pääkohdat esitetään ulkomaalaisia koskevassa yleiskirjeessä; tämän mukaan – kuten tämän tuomion 17 kohdasta ilmenee – epäily, jonka poliisilaitoksen päällikkö vahvistaa, tai tuomio kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta katsotaan vaaraksi yleiselle järjestykselle.
- 41 Heti aluksi on huomautettava siitä, ettei käsite ”vaara yleiselle järjestykselle” sisälly direktiivin 2008/115 3 artiklassa määriteltyihin käsitteisiin eikä sitä määritellä muissakaan tämän direktiivin säännöksissä.
- 42 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan niiden ilmausten merkitys ja ulottuvuus, joita ei ole määritelty unionin oikeudessa, on määriteltävä sen merkityksen mukaan, joka niillä tavallisesti on yleiskielessä, ottaen samalla huomioon se asiayhteys, jossa niitä käytetään, ja sen lainsäädännön tavoitteet, johon ne kuuluvat. Jos nämä ilmaukset ovat säännöksessä, joka on poikkeus periaatteesta, ne on luettava siten, että säännöstä voidaan tulkita suppeasti. Lisäksi unionin säädöksen johdanto-osassa voidaan täsmentää säädöksen sisältöä (ks. vastaavasti tuomio Wallentin-Hermann, C-549/07, EU:C:2008:771, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Niinpä on todettava aluksi, että direktiivin 2008/115 II luvussa, jonka otsikko on ”Laittoman oleskelun lopettaminen”, vahvistetaan edellytykset, joilla lopetetaan jäsenvaltion alueella olevien kolmansien maiden kansalaisten laitton oleskelu. Direktiivin 7 artiklan säännökset kyseisten kansalaisten vapaaehtoisesta poistumisesta seuraavat välittömästi sen 6 artiklan palauttamispäätöstä koskevia säännöksiä.
- 44 Kuten direktiivin 2008/115 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, poikkeustapauksia lukuun ottamatta on suosittava palauttamispäätöksestä johtuvan veloitteen vapaaehtoista täyttämistä, koska direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tällaisessa päätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään (ks. tuomio El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 36 kohta).

- 45 Direktiivin 2008/115 7 artiklan 2 kohdan mukaan 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.
- 46 Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ainoastaan yleiselle järjestykselle aiheutuvan vaaran kaltaisissa erityisolosuhteissa myöntää aikaa vapaaehtoista poistumista varten vähemmän kuin seitsemän päivää tai jopa olla myöntämättä tällaista aikaa (ks. vastaavasti tuomio El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 37 kohta). Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 43 kohdassa, voidakseen turvautua mainitussa säännöksessä säädettyyn poikkeukseen yleiselle järjestykselle aiheutuvan vaaran olemassaolon takia jäsenvaltion on voitava osoittaa, että asianomainen henkilö tosiaankin aiheuttaa tällaisen vaaran.
- 47 Seuraavaksi on huomattava, että kun direktiivin 2008/115 7 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot ovat lähtökohtaisesti velvollisia myöntämään laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille aikaa vapaaehtoista poistumista varten, sen tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että direktiivin 6 artiklaan perustuvan palauttamispäätöksen täytäntöönpanossa kunnioitetaan kyseisten kansalaisten perusoikeuksia. SEUT 79 artiklan 2 kohdan mukaisesti nimittäin kyseisen direktiivin tavoitteena on – kuten sen johdanto-osan 2 ja 11 perustelukappaleesta ilmenee – 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 (ks. tuomio Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 38 kohta).
- 48 Tästä seuraa, että vaikka jäsenvaltiot ovat pääosin vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa, jotka voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen, mukaisesti yleisen järjestyksen asettamat vaatimukset, on kuitenkin niin, että unionin asiayhteydessä ja erityisesti silloin, kun on kyse kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamiseen heidän unionista poistamisensa yhteydessä tarkoitettuun velvollisuuteen kohdistuvan poikkeuksen oikeuttamisesta, vaatimuksia on tulkittava suppeasti siten, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määrittellä niiden ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa (ks. analogisesti tuomio Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Lopuksi direktiivin 2008/115 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten laittoman oleskelun lopettamiseen sovelletaan oikeudenmukaista ja avointa menettelyä. Kyseisessä perustelukappaleessa todetaan edelleen, että unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti kyseisen direktiivin nojalla tehtävät päätökset olisi tehtävä tapauskohtaisesti ja objektiivisin perustein, ja harkinnassa olisi otettava huomioon muitakin seikkoja kuin pelkkä laitton oleskelu (ks. tuomio Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 40 kohta). Erityisesti on huomattava, että – kuten unionin tuomioistuimien jo on todennut – oikeasuhteisuuden periaatteen noudattaminen on varmistettava kyseisessä direktiivissä säädetyn palauttamismenettelyn kaikissa vaiheissa, mukaan lukien palauttamispäätöstä koskeva vaihe, jonka yhteydessä asianomaisen jäsenvaltion on lausuttava saman direktiivin 7 artiklaan perustuvan ajan myöntämisestä vapaaehtoista poistumista varten (ks. vastaavasti tuomio El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:68, 41 kohta).
- 50 Niinpä on katsottava, että jäsenvaltio on velvollinen arvioimaan direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”vaara yleiselle järjestykselle” tapauskohtaisesti voidakseen tarkastaa, merkitseekö asianomaisen kolmannen maan kansalaisen oma käyttäytyminen todellista ja välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle. Jos jäsenvaltio tukeutuu yleiseen käytäntöön tai mihin tahansa olettamaan tällaisen vaaran toteutumisiksi ottamatta asianmukaisesti huomioon kansalaisen omaa käyttäytymistä ja vaaraa, jota tällainen käyttäytyminen merkitsee yleiselle järjestykselle, se ei noudata kyseessä olevan tapauksen erikseen tutkimisesta ja oikeasuhteisuuden periaatteesta johtuvia vaatimuksia. Tästä seuraa, että se, että kolmannen maan kansalainen on

epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion, ei voi yksinään oikeuttaa sitä, että kyseisen kansalaisen katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

- 51 On kuitenkin täsmennettävä, että jäsenvaltio voi todeta, että yleiseen järjestykseen kohdistuu vaara rikostuomion yhteydessä, vaikei tuomio olisikaan lainvoimainen, silloin, kun tuomio tarkasteltuna yhdessä muiden asianomaisen henkilön tilannetta koskevien olosuhteiden kanssa oikeuttaa mainitun toteamuksen. Se, ettei rikostuomio ole lainvoimainen, ei siis ole esteenä sille, että jäsenvaltio voi vedota direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa säädettyyn poikkeukseen. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 65 kohdassa, tällaiselle edellytykselle nimittäin ei löydy perusteita direktiivin sanamuodosta ja se olisi vastoin direktiivin 7 artiklan tavoitetta, jonka mukaisesti vapaaehtoista paluuta varten on vahvistettu erityinen aika, koska tähän tarkoitukseen varattu määräaika saattaisi ylittyä monissa tapauksissa kansallisten oikeudenkäyntien keston takia.
- 52 Lisäksi pelkästään se, että kolmannen maan kansalainen on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta, voi yhdessä muiden yksittäistapausta koskevien seikkojen kanssa olla perusteena toteamukselle vaarasta yleiselle järjestykselle direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla, koska – kuten tämän tuomion 48 kohdasta ilmenee – jäsenvaltiot ovat pääosin vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen käsitteen asettamat vaatimukset eikä kyseisen direktiivin 7 artiklan eikä minkään sen muunkaan säännöksen perusteella voida katsoa, että rikostuomio olisi tässä yhteydessä tarpeen.
- 53 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on siis tarkastaa nyt kyseessä olevissa asioissa, perustuivatko – kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta näyttää ilmenevän – Zh:n ja O:n tapauksissa Staatssektarisin arvioinnit, joiden mukaan kumpikin viimeksi mainituista oli vaaraksi Alankomaiden yleiselle järjestykselle, Zh:n tapauksessa pelkästään siihen, että tämä oli tuomittu Alankomaiden oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta, ja O:n tapauksessa pelkästään siihen, että tämä oli epäiltynä tällaisesta teosta.
- 54 Ensimmäiseen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle mainitussa säännöksessä tarkoitettulla tavalla jo sillä perusteella, että tällainen kansalainen on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion.

Toinen kysymys

- 55 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että kun kyse on jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, joka on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion, muilla seikoilla – kuten tällaisen teon laadulla ja vakavuudella, teosta kuluneella ajalla sekä sillä, että kyseinen kansalainen oli tullessaan kansallisten viranomaisten pidättämäksi poistumassa kyseisen jäsenvaltion alueelta – voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko kyseinen kansalainen vaaraksi yleiselle järjestykselle mainitussa säännöksessä tarkoitettulla tavalla.
- 56 Aluksi on huomattava, että sen selvittämisen, onko kyse vaarasta yleiselle järjestykselle direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla, kannalta merkitykselliset seikat eivät ole pääosin samat kuin ne, jotka ovat merkityksellisiä arvioitaessa mainitussa säännöksessä tarkoitettun pakenemisen vaaran olemassaoloa, koska käsite ”pakenemisen vaara” poikkeaa käsitteestä ”vaara yleiselle järjestykselle” (ks. mainitussa säännöksessä tarkoitettusta käsitteestä ”pakenemisen vaara” mm. tuomio Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 65–74 kohta).

- 57 Seuraavaksi on todettava, että – kuten tämän tuomion 50 kohdasta ilmenee – arvioitaessa direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”vaara yleiselle järjestykselle” arviointi on toteutettava tapauskohtaisesti sen tarkastamiseksi, merkitseekö asianomaisen kansalaisen oma käyttäytyminen todellista ja välitöntä vaaraa asianomaisen jäsenvaltion yleiselle järjestykselle.
- 58 Vaikka on totta, ettei direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohta ole sanamuodoltaan identtinen kaikissa kieliversioissa, koska joissakin niistä käytetään ilmaisua vaara ja toisissa taas ilmaisua riski, näiden ilmaisujen on joka tapauksessa ymmärrettävä tarkoittavan uhkaa, kun otetaan huomioon ilmaisujen vaara ja riski tavallinen merkitys yleiskielessä sekä asiayhteys, jossa niitä käytetään, ja sen säännöstön, johon ne kuuluvat, tavoitteet, sellaisina kuin ne mainitaan tämän tuomion 43–49 kohdassa.
- 59 Lisäksi on niin, ettei direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua yleisen järjestyksen säilyttämiseen erottamattomasti liittyvien intressien erityinen arviointi ole välttämättä yhteneväinen rikostuomion perusteena olevien arviointien kanssa (ks. analogisesti tuomio Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, 27 kohta).
- 60 Niinpä on katsottava, että käsite ”vaara yleiselle järjestykselle”, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa, edellyttää joka tapauksessa – kaikki lain rikkominenhan häiritsee yhteiskuntajärjestystä –, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta (ks. analogisesti tuomio Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 61 Tästä seuraa, että kyseisen käsitteen arvioinnissa on merkitystä kullakin sellaisella kolmannen maan asianomaisen kansalaisen tilanteeseen liittyvällä tosiseikalla tai oikeudellisella seikalla, joka on omiaan valaisemaan sitä, merkitseekö tällaisen kansalaisen oma käyttäytyminen kyseistä uhkaa.
- 62 Niinpä silloin, kun kyse on kansalaisesta, joka on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion, merkityksellisiin seikkoihin kuuluvat teon laatu ja vakavuus sekä teosta kulunut aika.
- 63 Nyt käsiteltävissä asioissa on lisäksi huomattava, että unionin tuomioistuimelle toimitetun asiakirja-aineiston mukaan Zh. oli läpikulkumatkalla Kanadaan, kun Alankomaiden viranomaiset pidättivät hänet. Sillä, että hän oli pidätetyksi tullessaan poistumassa Alankomaiden kuningaskunnan alueelta, voi olla merkitystä sen selvittämiseksi, oliko hän häneen kohdistetun palauttamispäätöksen tekohetkellä vaaraksi kyseisen jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, minkä tarkastaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana. Viimeksi mainitun on tässä yhteydessä arvioitava kutakin tosiseikkaa ja erityisesti punnittava sitä, miten merkittävänä tällaista seikkaa on pidettävä sen käsiteltävänä olevan asian yhteydessä.
- 64 O:n osalta ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ettei Staatssecretarisilla ollut hallussaan mitään asiakirjaa tukemaan väitettä, jonka mukaan asianomainen oli syyllistynyt pahoinpitelyyn. Tällainen seikka on merkityksellinen arvioitaessa, oliko asianomainen vaaraksi yleiselle järjestykselle direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla, koska kyseinen seikka liittyy tekoa, johon O:n väitetään syyllistyneen, koskevan epäilyn uskottavuuteen ja koska se siis on omiaan valaisemaan sitä, merkitsikö hänen oma käyttäytymisensä vaaraa Alankomaiden yleiselle järjestykselle häneen kohdistetun palauttamispäätöksen tekohetkellä.
- 65 Toiseen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että kun kyse on jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, joka on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion, muilla seikoilla – kuten tällaisen teon laadulla ja vakavuudella, teosta kuluneella ajalla sekä sillä, että kyseinen kansalainen oli tullessaan kansallisten viranomaisten pidättämäksi poistumassa kyseisen jäsenvaltion alueelta – voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko kyseinen kansalainen vaaraksi yleiselle järjestykselle mainitussa säännöksessä

tarkoitettulla tavalla. Tällaisen arvioinnin yhteydessä on mahdollisesti merkitystä myös kullakin seikalla, joka liittyy rikosta, johon kolmannen maan asianomaisen kansalaisen väitetään syyllistyneen, koskevan epäilyn uskottavuuteen.

Kolmas kysymys

- 66 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että vetoaminen mainitussa säännöksessä tarjottuun mahdollisuuteen olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten silloin, kun kolmannen maan kansalainen on vaaraksi yleiselle järjestykselle, edellyttää tällaisen vaaran olemassaolon toteamiseksi jo tutkittujen seikkojen uutta käsittelyä.
- 67 Alankomaiden hallitus selittää nyt käsiteltävissä asioissa, että yleiselle järjestykselle aiheutuvan vaaran toteaminen on käytännössä lähtökohtaisesti peruste toimivaltaisille kansallisille viranomaisille olla myöntämättä asianomaiselle kansalaiselle aikaa vapaaehtoista poistumista varten mutta että kyseiset viranomaiset voivat poiketa tällaisesta lähtökohdasta silloin, kun se on asian erityisolosuhteissa perusteltua; tällöin myönnetään 28 päivän määräaika.
- 68 Aluksi on huomautettava siitä, että direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot ”voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää”, mutta siinä ei täsmennetä, miten tällainen valinta on tehtävä.
- 69 Seuraavaksi on todettava, että – kuten unionin tuomioistuin jo on katsonut – oikeudesta tulla kuulluksi ennen palauttamispäätöksen tekemistä seuraa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille velvollisuus antaa asianomaiselle mahdollisuus esittää kantansa palauttamistaan koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, nimittäin poistumiselle asetetusta määräajasta ja palaamisen vapaaehtoisuudesta tai pakollisuudesta (ks. tuomio Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 51 kohta). Lisäksi – kuten direktiivin 2008/115 johdanto-osan 2, 6, 11 ja 24 perustelukappaleesta ja 5 artiklasta ilmenee – unionin oikeuden yleisten periaatteiden, mukaan lukien suhteellisuusperiaate, mukaisesti tämän direktiivin nojalla tehtävät päätökset on tehtävä tapauskohtaisesti ja niissä on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perusoikeudet.
- 70 Edellä esitetystä seuraa, ettei jäsenvaltio voi automaattisesti säännösten tai käytännön perusteella olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tilanteessa, jossa asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle. Direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tätä varten säädetyn mahdollisuuden asianmukainen käyttö edellyttää sen tarkastamista tapauskohtaisesti, sopisiko kyseisen ajan myöntämättä jättäminen yhteen kyseisen henkilön perusoikeuksien kanssa.
- 71 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tutkia, missä määrin Alankomaissa voimassa oleva palauttamismenettely on tämän tuomion edellisessä kohdassa esitettyjen vaatimusten mukainen.
- 72 Lopuksi on huomattava, että vaikka – kuten tämän tuomion 47 kohdasta ilmenee – jäsenvaltiot ovat lähtökohtaisesti velvollisia myöntämään direktiivin 2008/115 6 artiklaan perustuvan palauttamispäätöksen kohteena oleville kolmansien maiden kansalaisille aikaa vapaaehtoista poistumista varten sen varmistamiseksi, että tällaisen päätöksen täytäntöönpanossa kunnioitetaan kyseisten kansalaisten perusoikeuksia, direktiivin 7 artiklan 4 kohdan sanamuodosta ja tämän artiklan systematiikasta ilmenee, että kyseisessä 4 kohdassa säädetyn poikkeuksen tarkoituksena on myös antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle mahdollisuus huolehtia yleisen järjestyksensä noudattamisesta.
- 73 Niinpä silloin, kun sen tutkinnan, jonka vaatimukset on täsmennetty ensimmäisen ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä, perusteella osoittautuu, että asianomainen aiheuttaa todellisen ja välittömän vaaran yleiselle järjestykselle, direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa säädetään mahdollisuudesta olla myöntämättä asianomaiselle aikaa vapaaehtoista poistumista varten. Tällainen

mahdollisuus on seuraus kyseisen vaaran olemassaolosta, ja asianomainen jäsenvaltio voi siis käyttää sitä, kunhan se noudattaa unionin oikeuden yleisiä periaatteita ja kunnioittaa asianomaisen perusoikeuksia, eikä kyseisen vaaran olemassaolon toteamisen kannalta merkityksellisiksi katsottujen seikkojen uusi käsittely ole tarpeen.

- 74 Asianomainen jäsenvaltio voi kuitenkin vapaasti ottaa huomioon kyseiset seikat, jotka voivat olla merkityksellisiä muun muassa silloin, kun jäsenvaltio arvioi, onko vapaaehtoista poistumista varten syytä myöntää aikaa vähemmän kuin seitsemän päivää.
- 75 Kolmanteen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että vetoaminen mainitussa säännöksessä tarjottuun mahdollisuuteen olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten silloin, kun kolmannen maan kansalainen on vaaraksi yleiselle järjestykselle, ei edellytä tällaisen vaaran olemassaolon toteamiseksi jo tutkittujen seikkojen uutta käsittelyä. Kaikessa jäsenvaltion asiaa koskevassa säännöstössä tai käytännössä on kuitenkin varmistettava sen tarkastaminen tapauskohtaisesti, sopii se, ettei vapaaehtoista poistumista varten myönnetä aikaa, yhteen kyseisen kansalaisen perusoikeuksien kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

- 76 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 7 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle mainitussa säännöksessä tarkoitettulla tavalla jo sillä perusteella, että tällainen kansalainen on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion.**
- 2) **Direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että kun kyse on jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, joka on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion, muilla seikoilla – kuten tällaisen teon laadulla ja vakavuudella, teosta kuluneella ajalla sekä sillä, että kyseinen kansalainen oli tullessaan kansallisten viranomaisten pidättämäksi poistumassa kyseisen jäsenvaltion alueelta – voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, onko kyseinen kansalainen vaaraksi yleiselle järjestykselle mainitussa säännöksessä tarkoitettulla tavalla. Tällaisen arvioinnin yhteydessä on mahdollisesti merkitystä myös kullakin seikalla, joka liittyy rikosta, johon kolmannen maan asianomaisen kansalaisen väitetään syylistyneen, koskevan epäilyn uskottavuuteen.**
- 3) **Direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että vetoaminen mainitussa säännöksessä tarjottuun mahdollisuuteen olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten silloin, kun kolmannen maan kansalainen on vaaraksi yleiselle järjestykselle, ei edellytä tällaisen vaaran olemassaolon toteamiseksi jo tutkittujen seikkojen uutta käsittelyä.**

Kaikessa jäsenvaltion asiaa koskevassa säännöstössä tai käytännössä on kuitenkin varmistettava sen tarkastaminen tapauskohtaisesti, sopiiko se, ettei vapaaehtoista poistumista varten myönnetä aikaa, yhteen kyseisen kansalaisen perusoikeuksien kanssa.

Allekirjoitukset