



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä joulukuuta 2014*

Ennakkoratkaisupyyntö — Euroopan unionin perusoikeuskirja — 19 artiklan 2 kohta ja 47 artikla — Direktiivi 2004/83/EY — Pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämisedellytyksiä koskevat vähimmäisvaatimukset — Henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua — 15 artiklan b alakohta — Hakijan alkuperämaassaan kokema kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus — 3 artikla — Suotuisimmat säännökset — Vakavasti sairas hakija — Asianmukaisen hoidon puuttuminen alkuperämaassa — Direktiivi 2008/115/EY — Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen — 13 artikla — Muutoksenhaku tuomioistuimessa lykkäävin vaikutuksin — 14 artikla — Takeet ennen palauttamista — Perustarpeet

Asiassa C-562/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka cour du travail de Bruxelles (Belgia) on esittänyt 25.10.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 31.10.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve

vastaa

Moussa Abdida,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat M. Ilešič, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), T. von Danwitz, J.-C. Bonichot ja K. Jürimäe sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger ja A. Prechal,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.6.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, edustajanaan avocat V. Vander Geeten,
- Moussa Abdida, edustajanaan avocat O. Stein,
- Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet ja T. Materne, avustajinaan avocat J.-J. Masquelin, avocat D. Matray, avocat J. Matray, avocat C. Piront ja avocat N. Schynts,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

- Ranskan hallitus, asiamiehinään F.-X. Bréchet ja D. Colas,
 - Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, edustajanaan barrister C. Banner,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja R. Troosters,
- kuultuaan julkisasiamiehen 4.9.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/9/EY (EUVL L 31, s. 18), kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY (EUVL L 304, s. 12, oikaisut EUVL 2005, L 204, s. 24 ja EUVL 2011, L 278, s. 13), pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY (EUVL L 326, s. 13, oikaisu EUVL 2006, L 236, s. 36) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 1–4 artiklan, 19 artiklan 2 kohdan ja 20, 21 ja 47 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (jäljempänä CPAS) ja Nigerian kansalainen Moussa Abdida ja joka koskee kyseisen sosiaalikeskuksen mainittuun henkilöön kohdistamaa päätöstä sosiaaliavustuksen peruuttamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi

- 3 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Roomassa 4.11.1950 (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus), 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Kidutuksen kieltö”, määrätään seuraavaa:

”Ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.”

- 4 Yleissopimuksen 13 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.”

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/9

- 5 Direktiivin 2003/9 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat turvapaikkaa jäsenvaltioiden rajalla tai niiden alueella, niin kauan kun heidän sallitaan jäädä tälle alueelle turvapaikanhakijoina – –

--

4. Jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa tätä direktiiviä menettelyihin, joiden mukaisesti päätetään suojelun myöntämisestä muun kuin [Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan] yleissopimuksen [Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)] perusteella sellaisille kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille, joita ei pidetä pakolaisina.”

Direktiivi 2004/83

- 6 Direktiivin 2004/83 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on vahvistaa kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi määrittelyä koskevat vähimmäisvaatimukset sekä myönnetyn suojelun sisältö.”

- 7 Direktiivin 2 artiklan c, e ja g alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

c) ’pakolaisella’ kolmannen maan kansalaista, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan – –

--

e) ’henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua’, kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jonka suhteen on esitetty merkittävää perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kansalaisuudettoman henkilön ollessa kyseessä entiseen pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä 15 artiklassa määriteltyä vakavaa haittaa – – ja joka on kykenemätön tai sellaisen vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan;

--

g) ’kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen.”

8 Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittelemiseksi, kenelle voidaan myöntää pakolaisasema tai antaa toissijaista suojelua, sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittelemiseksi, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat tämän direktiivin kanssa.”

9 Direktiivin 2004/83 V lukuun, jonka otsikkona on ”Toissijaisen suojelun edellytykset”, sisältyvässä 15 artiklassa, jonka otsikkona on ”Vakava haitta”, säädetään seuraavaa:

”Vakavalla haitalla tarkoitetaan seuraavia:

- a) kuolemanrangaistus tai teloitus; tai
- b) hakijan alkuperämaassa kokema kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus; tai
- c) siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä.”

Direktiivi 2005/85

10 Direktiivin 2005/85 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla tai kauttakulkualueilla tehtyihin turvapaikkahakemuksiin ja pakolaisaseman poistamiseen.

--

3. Mikäli jäsenvaltiot käyttävät menettelyä tai ottavat käyttöön menettelyn, jossa turvapaikkahakemukset tutkitaan sekä [Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettuun pakolaisten oikeusasemaa koskevaan] yleissopimukseen perustuvina hakemuksina että direktiivin 2004/83/EY 15 artiklassa määritellyissä olosuhteissa annettua muunlaista kansainvälistä suojelua koskevana hakemuksina, niiden on sovellettava tätä direktiiviä koko menettelyn ajan.

4. Jäsenvaltiot voivat lisäksi päättää, että ne soveltavat tätä direktiiviä menettelyissä, joilla ratkaistaan mitä tahansa kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset.”

Direktiivi 2008/115/EY

11 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) johdanto-osan 2 ja 12 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.

--

(12) Olisi otettava huomioon niiden kolmansien maiden kansalaisten tilanne, jotka oleskelevat maassa laittomasti mutta joita ei voida vielä poistaa maasta. Heidän toimeentulonsa perusedellytykset olisi määriteltävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. – –”

12 Direktiivin 3 artiklan 4 alakohdassa 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.”

13 Direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on otettava tätä direktiiviä täytäntöön pannessaan asianmukaisesti huomioon

– –

c) asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila,
ja noudatettava palauttamiskiellon periaatetta.”

14 Direktiivin 2008/115 9 artiklan, jonka otsikkona on ”Maastapoistamisen lykkääminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on lykättävä maastapoistamista

- a) silloin, kun se loukkaisi palauttamiskiellon periaatetta; tai
- b) niin kauan kuin myönnetään 13 artiklan 2 kohdan mukaista lykkäystä.”

15 Direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Palauttamispäätökset sekä mahdollisesti annetut maahantulokieltoa ja maastapoistamista koskevat päätökset on annettava kirjallisina, ja niissä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet sekä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.

– –”

16 Direktiivin 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

17 Direktiivin 2008/115 14 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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 sekä aikoina, jolloin maastapoistamista on lykätty 9 artiklan mukaisesti:

--

b) tarjotaan kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa;

--”

Belgian oikeus

18 Ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä 15.12.1980 annettu laki), 9 ter §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Belgiassa oleskeleva ulkomaalainen, joka todistaa henkilöllisyytensä 2 §:n mukaisesti ja joka kärsii sairaudesta, josta aiheutuu todellinen hengenvaara, ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vaara tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara, kun hänen alkuperämaassaan tai oleskelumaassaan ei ole mitään asianmukaista hoitoa, voi hakea ministeriltä tai tämän tähän tehtävään valtuuttamalta lupaa oleskella [Belgian] kuningaskunnassa.”

19 Kyseisen 15.12.1980 annetun lain 48/4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Toissijainen suojeluasema myönnetään ulkomaalaiselle, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa, johon ei voida soveltaa 9 ter §:ää ja jonka osalta on merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kansalaisuudettoman henkilön ollessa kyseessä entiseen pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä jäljempänä 2 momentissa määriteltyä vakavaa haittaa, ja joka on kykenemätön tai tällaisen vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, edellyttäen, ettei häneen ole sovellettava 55/4 §:ssä tarkoitettuja epäämisperusteita.

2. Vakavalla haitalla tarkoitetaan seuraavia:

a) kuolemanrangaistus tai teloitus; tai

b) kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus, joka uhkaa hakijaa alkuperämaassa; tai

c) siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä.”

20 Kyseisen 15.12.1980 annetun lain 39/82, 39/84 ja 39/85 §:ssä säädetään eri menettelyistä ulkomaalaisten oleskelua ja maastapoistamista koskevien hallintopäätösten täytäntöönpanon lykkäämiseksi.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

21 Moussa Abdida haki 15.4.2009 lääketieteellisiin syihin perustuvaa oleskelulupaa 15.12.1980 annetun lain 9 ter §:n nojalla; hakemuksen perusteena oli se, että hän kärsii erityisen vakavasta sairaudesta.

- 22 Hakemus otettiin käsiteltäväksi 4.12.2009. Abdida sai tämän perusteella CPAS:n myöntämää sosiaaliavustusta.
- 23 Abdidan oleskelulupahakemus hylättiin 6.6.2011 tehdyllä päätöksellä sillä perusteella, että hänen alkuperämaassaan on sairaanhoitoinfrastruktuuri, joka kykenee huolehtimaan hänen kaltaistensa potilaiden hoidosta. Päätös annettiin Abdidalle tiedoksi 29.6.2011, ja siihen sisältyi määräys poistua Belgian alueelta.
- 24 Abdida haki 7.7.2011 oleskelun epäämisestä tehtyyn päätökseen muutosta conseil du contentieux des étrangers'ltä.
- 25 CPAS:n 13.7.2011 tekemällä päätöksellä Abdidalta peruutettiin sosiaaliavustus ja evättiin kiireellinen terveydenhoitoavustus. CPAS tarkisti tätä päätöstä 27.7.2011 ja päätti myöntää kiireellistä terveydenhoitoavustusta.
- 26 Abdida haki sosiaaliavustuksen peruuttamisesta tehtyyn CPAS:n päätökseen muutosta 5.8.2011 tribunal du travail de Nivellesiltä.
- 27 Kyseinen tuomioistuin hyväksyi muutoksenhaun 9.9.2011 antamallaan ratkaisulla ja velvoitti CPAS:n maksamaan Abdidalle sosiaaliavustusta, jonka määrä vastaa yhden hengen talouksille myönnettävän toimeentulotuen määrää, ja katsoi erityisesti, että oikeus sosiaaliavustukseen on muutoksenhakukeinon tehokkaan käyttämisen välttämätön edellytys ja että Abdidan saama sosiaaliavustus on siis pysyttävä, kunnes hänen muutoksenhakunsa hänen oleskelunsa epäämisestä tehtyyn päätökseen olisi ratkaistu.
- 28 CPAS valitti tästä ratkaisusta 7.10.2011 cour du travail de Bruxellesiin.
- 29 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että asiassa merkityksellisten kansallisten oikeussääntöjen mukaan Abdidalla ei ole mahdollisuutta hakea oleskelunsa epäämisestä tehtyyn päätökseen tuomioistuimessa muutosta lykkäävin vaikutuksin, eikä hän saa muutoksenhakunsa ratkaisua odottaessaan mitään muuta sosiaaliavustusta kuin kiireellistä terveydenhoitoavustusta.
- 30 Tässä tilanteessa cour du travail de Bruxelles on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko direktiivejä [2004/83, 2005/85 ja 2003/9] tulkittava siten, että niissä veloitetaan jäsenvaltio, jonka lainsäädännön mukaan ulkomaalaisella, ”joka kärsii sairaudesta, josta aiheutuu todellinen hengenvaara, ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vaara tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara, kun hänen alkuperämaassaan – ei ole mitään asianmukaista hoitoa”, on oikeus direktiivin [2004/83] 15 artiklan b alakohdassa tarkoitettuun toissijaiseen suojeluun,
- säättämään, että muutoksenhaulla hallintopäätökseen, jossa oleskeluoikeus ja/tai toissijainen suojeleu evätään ja jossa henkilö määrätään poistumaan maasta, on lykkäävä vaikutus
 - huolehtimaan sosiaaliavustus- tai vastaanottojärjestelmässään hakijan muista kuin terveydenhoitoa koskevista perustarpeista, kunnes muutoksenhaku kyseiseen hallintopäätökseen on ratkaistu?
- 2) Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, veloitetaanko – perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 1–3 artiklassa – –, 4 artiklassa – –, 19 artiklan 2 kohdassa – –, 20 ja 21 artiklassa – – ja/tai 47 artiklassa – – jäsenvaltio, joka panee direktiivit [2004/83, 2005/85 ja 2003/9] täytäntöön, säättämään muutoksenhausta, jolla on lykkäävä vaikutus, ja huolehtimaan [ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetuista] perustarpeista?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti, onko direktiivejä 2003/9, 2004/83 ja 2005/85, luettuina tarvittaessa yhdessä perusoikeuskirjan 1–4 artiklan, 19 artiklan 2 kohdan ja 20, 21 ja 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että jäsenvaltion – jonka toimivaltaiset viranomaiset ovat päättäneet hylätä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen kansalliseen lainsäädäntöön, jonka mukaan tässä jäsenvaltiossa myönnetään oleskelulupa ulkomaalaiselle, joka kärsii sairaudesta, josta aiheutuu todellinen hengenvaara tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vaara tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara, kun ulkomaalaisen alkuperämaassa tai kolmannessa maassa, jossa hän aikaisemmin oleskeli, ei ole mitään asianmukaista hoitoa, perustuvan kolmannen maan kansalaisen hakemuksen oleskeluluvasta kyseisessä jäsenvaltiossa ja määränneet kyseisen kolmannen maan kansalaisen poistumaan saman jäsenvaltion alueelta – on säädettävä mahdollisuudesta hakea lykkäävin vaikutuksin muutosta tällaiseen päätökseen ja huolehdittava saman kolmannen maan kansalaisen perustarpeista, kunnes hänen muutoksenhakunsa kyseiseen päätökseen on ratkaistu.
- 32 Heti aluksi on todettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että nämä kysymykset perustuvat lähtökohtaan, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat hakemukset ovat direktiivissä 2004/83 tarkoitettuja kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ja kuuluvat siis tämän direktiivin soveltamisalaan.
- 33 Kuten tuomion M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:XXXX) 27, 41, 45 ja 46 kohdasta ilmenee, direktiivin 2004/83 2 artiklan c ja e alakohtaa sekä 3 ja 15 artiklaa on kuitenkin tulkittava siten, että kyseiseen kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat hakemukset eivät ole direktiivin 2 artiklan g alakohdassa tarkoitettuja kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. Tästä seuraa, että tällaisen hakemuksen tehneen kolmannen maan kansalaisen tilanne ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, sellaisena kuin se määritellään direktiivin 1 artiklassa.
- 34 Siltä osin kuin kyse on direktiivistä 2005/85, sen 3 artiklasta ilmenee, että tätä direktiiviä sovelletaan paitsi turvapaikkahakemuksiin myös toissijaista suojelua koskeviin hakemuksiin silloin, kun jäsenvaltio ottaa käyttöön yhden ainoan menettelyn, jossa se tutkii hakemuksen kummankin kansainvälisen suojelumudon kannalta (tuomio M., C-277/11, EU:C:2012:744, 79 kohta ja tuomio N., C-604/12, EU:C:2014:302, 39 kohta), ja että jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa sitä myös muunlaista kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.
- 35 On selvää, etteivät pääasiassa kyseessä olevaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat hakemukset ole kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia.
- 36 Myöskään direktiiviä 2003/9 ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen, sillä yhtäältä sen 3 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan vain turvapaikkahakemuksiin, joskin mainituissa kohdissa täsmennetään, että jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa kyseistä direktiiviä muunlaista suojelua koskevien hakemusten käsittelyyn, ja toisaalta unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei ilmene, että Belgian kuningaskunta olisi päättänyt soveltaa kyseistä direktiiviä pääasiassa kyseessä olevaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuviin hakemuksiin.
- 37 Tästä huolimatta on kuitenkin niin, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välisessä SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Vaikka näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muodollisesti viitannut vain direktiiveihin 2003/9, 2004/83 ja 2005/85, tämä ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksissään. Unionin tuomioistuimen on tällaisessa tilanteessa poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti

ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (ks. vastaavasti tuomio Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, 39 ja 40 kohta ja tuomio Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, 42 kohta).

- 38 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset koskevat sen muutoksenhaun piirteitä, joka on käytettävissä päätökseen, jossa Abdida määrätään poistumaan Belgian alueelta Belgiassa oleskelunsa laittomuuden perusteella, ja niitä takeita, jotka Abdidalle on tarjottava, kunnes hänen muutoksenhakunsa mainittuun päätökseen on ratkaistu.
- 39 On selvää, että kyseinen päätös on hallintotoimi, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla todetaan velvoite poistua maasta. Sitä on siis pidettävä direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettuna ”palauttamispäätöksenä”.
- 40 Tämän direktiivin 13 ja 14 artiklassa säädetään säännöistä, jotka koskevat käytettävissä olevia keinoja hakea palauttamispäätöksiin muutosta ja tällaisen päätöksen kohteeksi joutuneille kolmansien maiden kansalaisille tarjottavia takeita ennen palauttamista.
- 41 On siis selvitettävä, onko mainittuja artikloja tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen palauttamispäätökseen tehdyn muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta eikä asianomaisten kolmannen maan kansalaisen perustarpeista huolehtimisesta, kunnes hänen muutoksenhakunsa tällaiseen päätökseen on ratkaistu.
- 42 Tässä yhteydessä on korostettava, että direktiivin 2008/115 säännöksiä on tulkittava, kuten sen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia ja ihmisarvoa täysimääräisesti kunnioittaen.
- 43 Siltä osin kuin on ensinnäkin kyse muutoksenhaun, joka on voitava kohdistaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen palauttamispäätökseen, piirteistä, direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 kohdasta, luettuna yhdessä sen 12 artiklan 1 kohdan kanssa, ilmenee, että kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta hänestä tehtyyn palauttamispäätökseen.
- 44 Direktiivin 13 artiklan 2 kohdassa puolestaan säädetään, että muutoksenhaun ratkaisemiseen toimivaltainen viranomainen tai elin voi väliaikaisesti lykätä riitautetun palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa, jollei väliaikaista lykkäystä jo sovelleta kansallisen lainsäädännön nojalla. Tästä seuraa, ettei direktiivissä edellytetä, että sen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla muutoksenhaulla on välttämättä lykkäävä vaikutus.
- 45 Tällaisen muutoksenhaun piirteet on kuitenkin määritettävä siten, että ne vastaavat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate (ks. vastaavasti tuomio Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, 37 kohta ja tuomio Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, 59 kohta) ja jonka mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuina oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava mainitussa artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.
- 46 Tässä yhteydessä on huomattava, että perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa määrätään muun muassa, että ketään ei saa palauttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa epäinhimillinen tai halventava kohtelu.
- 47 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan otettava huomioon perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan tulkittamiseksi, ilmenee, että vaikka ulkomaalaiset, jotka ovat heidän maastapoistamisensa mahdollistavan päätöksen kohteena, eivät lähtökohtaisesti voi vaatia oikeutta jäädä valtion alueelle saadakseen edelleen tämän valtion tarjoamia lääketieteellisiä, sosiaalisia ja muita palveluja ja apua,

päätös poistaa vakavasta fyysisestä tai henkisestä sairaudesta kärsivä ulkomaalainen maahan, jossa tällaisen sairauden hoitokeinot ovat heikommat kuin kyseisessä valtiossa, voi nostattaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kannalta tarkasteltavan kysymyksen erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa silloin, kun maastapoistamista vastaan puhuvat humanitääriset näkökohdat ovat pakottavia (ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.5.2008, N. v. Yhdistynyt kuningaskunta, 42 kohta).

- 48 Erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa vakavasti sairaan kolmannen maan kansalaisen poistaminen sellaiseen maahan, jossa ei ole asianmukaista hoitoa, loukkaisi palauttamiskiellon periaatetta, jäsenvaltiot eivät siis direktiivin 2008/115 5 artiklan, luettuna perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan valossa, mukaisesti voi panna maastapoistamista täytäntöön.
- 49 Palauttamispäätöksen täytäntöönpano, joka tarkoittaisi vakavasti sairaan kolmannen maan kansalaisen poistamista sellaiseen maahan, jossa ei ole asianmukaista hoitoa, voisi siis joissakin tapauksissa merkitä direktiivin 2008/115 5 artiklan rikkomista.
- 50 Näitä erittäin poikkeuksellisia tapauksia luonnehtivat sen vahingon vakavuus ja korjaamattomuus, joka johtuu kolmannen maan kansalaisen poistamisesta sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa epäinhimillinen tai halventava kohtelu. Palauttamispäätökseen – jonka täytäntöönpano saattaa altistaa kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen vakavaan vaaraan siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti – kohdistetun muutoksenhaun tehokkuus edellyttää näin ollen sitä, että kyseisellä kolmannen maan kansalaisella on käytettävissään muutoksenhakekeino lykkäävin vaikutuksin sen varmistamiseksi, ettei palauttamispäätöstä panna täytäntöön ennen kuin toimivaltainen viranomainen on voinut tutkia väitteen direktiivin 2008/115 5 artiklan, luettuna perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan valossa, rikkomisesta.
- 51 Tällainen tulkinta saa tukea perusoikeuskirjan 47 artiklan selityksistä, joiden mukaan tämän artiklan ensimmäinen kohta perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan (tuomion Arango Jaramillo ym. v. EIP uudelleen käsittely, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, 42 kohta).
- 52 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin nimittäin on katsonut, että kun valtio päättää palauttaa ulkomaalaisen maahan, jossa on painavia syitä uskoa hänen altistuvan todelliseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun vaaraan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettu oikeussuojakeinon tehokkuus edellyttää, että asianomaisilla on käytettävissään keino, jolla on suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus, hakea muutosta palauttamisensa mahdollistavan toimenpiteen täytäntöönpanoon (ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.4.2007, Gebremedhin v. Ranska, 67 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.2.2012, Hirsi Jamaa ym. v. Italia, 200 kohta).
- 53 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2008/115 5 ja 13 artiklaa, luettuina perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä mahdollisuudesta hakea lykkäävin vaikutuksin muutosta palauttamispäätökseen, jonka täytäntöönpano saattaa altistaa kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen vakavaan vaaraan siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti.
- 54 Toiseksi on todettava pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa olevan kolmannen maan kansalaisen perustarpeista huolehtimisesta, että vaikka direktiivin 2008/115 johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan niiden kolmansien maiden kansalaisten, jotka oleskelevat maassa laittomasti mutta joita ei voida vielä poistaa maasta, perustarpeet olisi määriteltävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, tällaisen lainsäädännön on sovittava yhteen kyseisestä direktiivistä johtuvien velvoitteiden kanssa.

- 55 Kyseisen direktiivin 14 artiklassa säädetään tietyistä ennen palauttamista sovellettavista takeista muun muassa aikoina, jolloin maastapoistamista on lykätty saman direktiivin 9 artiklan mukaisesti.
- 56 Direktiivin 2008/115 9 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on lykättävä maastapoistamista niin kauan kuin myönnetään direktiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaista lykkäystä.
- 57 Direktiivin 2008/115 systematiikasta, joka on otettava direktiivin säännösten tulkitsemiseksi huomioon (ks. vastaavasti tuomio Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, 51 kohta), ilmenee, että direktiivin 9 artiklan 1 kohdan b alakohdan on käsitettävä kaikki tilanteet, joissa jäsenvaltio joutuu lykkäämään palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa, koska tähän päätökseen on haettu muutosta.
- 58 Edellä esitetystä seuraa, että jäsenvaltioiden on tarjottava vakavasti sairaalle kolmannen maan kansalaiselle, joka on hakenut muutosta palauttamispäätökseen, jonka täytäntöönpano saattaa altistaa hänet vakavaan vaaraan siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti, direktiivin 2008/115 14 artiklassa säädetty ennen palauttamista sovellettavat takeet.
- 59 Erityisesti on niin, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa asianomaisen jäsenvaltion on kyseisen direktiivin 14 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti huolehdittava mahdollisuuksien mukaan vakavasti sairaan kolmannen maan kansalaisen perustarpeista silloin, kun tällä ei ole keinoja huolehtia tarpeistaan itse.
- 60 Direktiivin 2008/115 14 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetty kiireellisen terveydenhoidon ja välttämättömän sairaanhoidon tarjoaminen voisi nimittäin tällaisessa tilanteessa jäädä vaille todellista vaikutusta, jollei samalla huolehdittaisi asianomaisen kolmannen maan kansalaisen perustarpeista.
- 61 On kuitenkin huomattava, että jäsenvaltioiden asiana on määrittää, miten asianomaisen kolmannen maan kansalaisen perustarpeista on huolehdittava.
- 62 Tästä seuraa, että direktiivin 2008/115 14 artiklan 1 kohdan b alakohta on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä vakavasti sairaan kolmannen maan kansalaisen perustarpeista huolehtimisesta mahdollisuuksien mukaan, jotta voidaan varmistaa, että kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa voitaisiin todellakin antaa aikana, jona asianomainen jäsenvaltio joutuu lykkäämään kyseisen kolmannen maan kansalaisen maastapoistamista, koska hänestä tehtyyn palauttamispäätökseen on haettu muutosta.
- 63 Esitettyihin kysymyksiin on vastattava edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2008/115 5 ja 13 artiklaa, luettuina perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan valossa, ja direktiivin 14 artiklan 1 kohdan b alakohta on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle,
- jonka mukaan muutoksenhaulla päätökseen, jossa vakavasti sairas kolmannen maan kansalainen määrätään poistumaan jäsenvaltion alueelta, ei ole lykkäävää vaikutusta, kun tällaisen päätöksen täytäntöönpano saattaa altistaa kyseisen kolmannen maan kansalaisen vakavaan vaaraan siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti, ja
 - jossa ei säädetä kyseisen kolmannen maan kansalaisen perustarpeista huolehtimisesta mahdollisuuksien mukaan, jotta voidaan varmistaa, että kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa voitaisiin todellakin antaa aikana, jona kyseinen jäsenvaltio joutuu lykkäämään saman kolmannen maan kansalaisen maastapoistamista mainitun muutoksenhaun seurauksena.

Oikeudenkäyntikulut

- 64 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 5 ja 13 artiklaa, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan valossa, ja direktiivin 14 artiklan 1 kohdan b alakohdtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle,

- jonka mukaan muutoksenhaulla päätökseen, jossa vakavasti sairas kolmannen maan kansalainen määrätään poistumaan jäsenvaltion alueelta, ei ole lykkäävää vaikutusta, kun tällaisen päätöksen täytäntöönpano saattaa altistaa kyseisen kolmannen maan kansalaisen vakavaan vaaraan siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti, ja
- jossa ei säädetä kyseisen kolmannen maan kansalaisen perustarpeista huolehtimisesta mahdollisuuksien mukaan, jotta voidaan varmistaa, että kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa voitaisiin todellakin antaa aikana, jona kyseinen jäsenvaltio joutuu lykkäämään saman kolmannen maan kansalaisen maastapoistamista mainitun muutoksenhaun seurauksena.

Allekirjoitukset