



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOZZI

15 päivänä kesäkuuta 2017¹

Asia C-181/16

Sadikou Gnandi

vastaan

Belgian valtio

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2008/115/EY – Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen – Maastapoistumismääräys – Määräyksen antaminen heti turvapaikkahakemuksen hylkäämisen jälkeen ja ennen kuin kaikki oikeussuojakeinot tuomioistuimissa on käytetty

1. Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan sekä jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY² 5 artiklan ja 13 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2. Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, ovatko palauttamiskiellon periaate ja oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin esteenä sille, että turvapaikanhakijasta tehdään direktiivissä 2008/115 tarkoitettu palauttamispäätös heti sen jälkeen, kun hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on hylätty ensimmäisessä käsittelyasteessa ja siis ennen kuin hän on käyttänyt kaikki oikeussuojakeinot, jotka ovat hänen käytettävissään tuomioistuimissa tätä hylkäämistä vastaan.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² EUVL 2008, L 348, s. 98.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2005/85/EY

3. Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY³ 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. [Turvapaikanh]akijoiden on annettava jäädä jäsenvaltioon yksinomaan turvapaikkamenettelyä varten, kunnes määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksensä III luvussa säädettyjen ensimmäiseen päätökseen liittyvien menettelyjen mukaisesti. Tämä oikeus jäädä alueelle ei oikeuta oleskelulupaan.⁴

– –”

4. Direktiivin 39 artiklan 1 kohdassa veloitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että turvapaikanhakijoilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Kyseisen artiklan 3 kohta on sanamuodoltaan seuraava:

”Jäsenvaltioiden on tarvittaessa kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti säädettävä säännöistä, jotka koskevat:

- a) kysymystä siitä, vaikuttaako 1 kohdan mukainen oikeussuojakeino siten, että hakijat saavat jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua; ja
- b) mahdollisuutta oikeudelliseen keinoon tai suojaaviin toimenpiteisiin, jos hakija ei 1 kohdan mukaisen oikeussuojakeinon perusteella voi jäädä asianomaisen jäsenvaltion alueelle odottamaan asiansa ratkaisua. – –

– –”

5. Direktiivi 2005/85 on kumottu ja korvattu kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/32/EU.⁵ Kyseisen direktiivin 46 artiklan 5 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltion on sallittava hakijoiden jäädä alueelleen siihen asti, kun määräaika, jonka kuluessa näiden on käytettävä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoin, on päättynyt, ja silloin, kun tällaista oikeutta on käytetty määräajassa, odottamaan muutoksenhaun tulosta”. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta ajallisesti pääasian tosiseikkoihin.⁶

Direktiivi 2008/115

6. Direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että kyseistä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

³ EUVL 2005, L 326, s. 13.

⁴ Kyseisen artiklan 2 kohdassa asetetaan ainoastaan 1 kohdassa lausuttua sääntöä koskevia poikkeuksia. Näitä poikkeuksia ei voida soveltaa pääasiassa.

⁵ EUVL 2013, L 180, s. 60.

⁶ Direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen alakohdan mukaan ennen 20.7.2015 jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin on sovellettava direktiivin 2005/85 nojalla annettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

7. Direktiivin 3 artiklan 2, 4 ja 5 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

2) ’laittomalla oleskelulla’ sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa;

--

4) ’palauttamispäätöksellä’ hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta;

5) ’maastapoistamisella’ paluuvelvotteen täytäntöönpanoa eli varsinaista kuljetusta pois asianomaisesta jäsenvaltiosta.”

8. Direktiivin 2008/115 5 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan noudattamaan palauttamiskiellon periaatetta direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

9. Direktiivin 6 artiklan, jonka otsikko on ”Palauttamispäätös”, 1 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

--

6. Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltiota tekemästä laillisen oleskelun päättämistä koskevaa päätöstä palauttamispäätöksen -- yhteydessä yhdellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä tai toimenpiteellä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta III luvun ja yhteisön ja kansallisen lainsäädännön asiaa koskevien muiden säännösten mukaisten menettelyllisten takeiden soveltamista.”

10. Direktiivin 8 artiklan, jonka otsikko on ”Maastapoistaminen”, 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio voi erillisellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä tai toimenpiteellä määrätä maastapoistamisesta.”

11. Direktiivin 9 artiklan, jonka otsikko 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.”

12. Direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohdassa lausutaan seuraavaa:

”1. Palauttamispäätökset – on annettava kirjallisina, ja niissä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet sekä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.

– –”

13. 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.”

Belgian oikeus

14. Ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers, jäljempänä 15.12.1980 annettu laki) 39/70 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Mikään maastapoistamis- tai palauttamistoimenpide ulkomaalaista kohtaan ei voi olla pakkotäytäntöönpanon kohteena ilman asianomaisen suostumusta valituksen tekemiselle asetetun määräajan kuluessa eikä valituksen tutkimisen aikana.”

15. Kyseisen lain 52/3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [(pakolaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden asiamies, jäljempänä CGRA)] ei ota turvapaikkahakemusta tutkittavaksi tai kieltäytyy tunnustamasta ulkomaalaisen pakolaisasemaa tai myöntämästä tälle toissijaista suojelua ja tämä oleskelee laittomasti Belgian kuningaskunnassa, ministerin tai hänen edustajansa on annettava viipymättä maastapoistumismääräys, joka on perusteltava jollain 7 §:n 1 momentin 1–12 kohdassa mainitulla syyllä. – –

Jos Conseil du contentieux des étrangers [(ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, jäljempänä CCE)] hylkää ulkomaalaisen valituksen, joka on tehty [CGRA:n] 39/2 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla tekemästä päätöksestä, ja ulkomaalainen oleskelee laittomasti Belgian kuningaskunnassa, ministeri tai hänen edustajansa päättää viipymättä edellä 1 kohdassa säädetyn maastapoistumismääräyksen voimassaolon jatkamisesta. – –”

16. Ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 8.10.1981 annetun kuninkaan päätöksen (arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, jäljempänä 8.10.1981 annettu kuninkaan päätös) 75 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos [CGRA] kieltäytyy tunnustamasta ulkomaalaisen pakolaisasemaa ja myöntämästä hänelle toissijaista suojelua tai ei ota turvapaikkahakemusta tutkittavaksi, ministeri tai hänen edustajansa antaa asianomaiselle maastapoistumismääräyksen [15.12.1980 annetun] lain 52/3 §:n 1 momentin mukaisesti.”

17. Kuninkaan päätöksen 111 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jos [CCE:ltä] haetaan muutosta tavanomaisessa menettelyssä – –, kunnallishallinto antaa asianomaiselle henkilölle liitteessä 35 olevan mallin mukaisen asiakirjan ministerin tai hänen edustajansa määräyksestä, jos valitus koskee Belgian kuningaskunnasta poistamiseen johtavaa päätöstä.

Asiakirja on voimassa kolme kuukautta sen antamispäivästä, ja sen voimassaoloa voidaan jatkaa kuukausittain siihen saakka, kunnes edellisessä momentissa tarkoitetusta valituksesta annetaan ratkaisu.”

18. Kuninkaan päätöksen liitteessä 35, jonka otsikkona on ”Erityinen oleskeluasiakirja”, täsmennetään, että henkilöllä, jolle asiakirja myönnetään, ”ei ole lupaa eikä oikeutta oleskeluun, mutta hän voi jäädä Belgian kuningaskunnan alueelle odottamaan [CCE:n] päätöstä”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

19. Togon kansalainen ja pääasian valittaja Sadikou Gnandi esitti turvapaikkahakemuksen 14.4.2011.

20. CGRA hylkäsi tämän hakemuksen 23.5.2014.

21. Belgian valtio, joka on pääasiassa vastapuolena, määräsi 3.6.2014 pääasian valittajan poistumaan maasta.

22. Pääasian valittaja teki 23.6.2014 CCE:lle valituksen turvapaikkahakemuksensa hylkäämisestä 23.5.2014 annetusta CGRA:n päätöksestä. Pääasian valittaja vaati samana päivänä samassa tuomioistuimessa 3.6.2014 annetun maastapoistumismääräyksen kumoamista ja täytäntöönpanon lykkäämistä.

23. CCE hylkäsi 31.10.2014 antamallaan tuomiolla valituksen, joka oli tehty CGRA:n 23.5.2014 antamasta päätöksestä. Pääasian valittaja teki 19.11.2014 tästä tuomiosta valituksen Conseil d'État'lle. Conseil d'État kumosi tuomion 10.11.2015 ja palautti asian CCE:n käsiteltäväksi.

24. CCE hylkäsi 19.5.2015 antamallaan tuomiolla myös valituksen, joka oli tehty 3.6.2014 annetusta maastapoistumismääräyksestä sillä perusteella, että pääasian valittajan oikeussuojan tarve oli poistunut. CCE katsoi erityisesti, että pääasian valittajan tekemän turvapaikkahakemuksen käsittely oli päättynyt CCE:n 31.10.2014 antamalla tuomiolla ja ettei valittajalla näin ollen ollut enää intressiä vaatia jatkoa turvapaikkahakemuksen käsittelylle, joka oli päättynyt. CCE katsoi lisäksi, että koska mainittu maastapoistumismääräys ei ollut johtanut pakkotäytäntöönpanoon, valittajan oli ollut mahdollista esittää perustelunsa CCE:ssä CGRA:n päätettyä hylätä hänen turvapaikkahakemuksensa, eikä hänellä näin ollen ollut enää intressiä vedota Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 13 artiklaan.

25. Pääasian valittaja teki 2.6.2015 ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle valituksen CCE:n 19.5.2015 antamasta tuomiosta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hylkäsi tämän valituksen yhteydessä ensimmäisen oikeudenkäyntiväitteen, koska se katsoi, että valituksenalainen maastapoistumismääräys oli valittajalle vastainen toimi. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että vaikka määräys ei voi olla toistaiseksi pakkotäytäntöönpanon kohteena, se velvoittaa valittajan poistumaan maasta. Lisäksi kielto ryhtyä määräyksen pakkotäytäntöönpanoon on vain väliaikainen, ja pakkotäytäntöönpano voidaan suorittaa heti, kun CCE hylkää uudelleen CGRA:n 23.5.2014 tekemää päätöstä koskevan valituksen.

26. Belgian valtio vetosi saman valituksen yhteydessä toiseen oikeudenkäyntiväitteeseen, joka myös koski oikeussuojan tarpeen puuttumista ja jossa korostettiin muun muassa, että jos maastapoistumismääräys kumotaan, valtiolla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin tehdä sama päätös uudelleen. Pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö nimittäin velvoittaa antamaan maastapoistumismääräyksen heti, kun CGRA on hylännyt turvapaikkahakemuksen, riippumatta siitä, onko hylkäys lopullinen vai ei. Gnandi puolestaan väittää, että velvollisuus poistua maasta heti turvapaikkahakemuksen hylkäämisen jälkeen eli ennen kuin hän on voinut käyttää kaikki tätä hylkäämistä koskevat oikeussuojakeinot tuomioistuimissa, on vastoin unionin oikeutta ja erityisesti oikeutta tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin sekä palauttamiskiellon periaatetta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että jos unionin oikeus on esteenä sille, että maastapoistumismääräys annetaan ennen kuin turvapaikkahakemuksen käsittely on saatettu lopulliseen päätökseen, valittajalla olisi tarvittava intressi valituksenalaisen tuomion kumoamiseen.

27. Näin ollen Conseil d'État on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko – – direktiivin [2008/115] 5 artiklaa, jossa velvoitetaan jäsenvaltiot noudattamaan tätä direktiiviä täytäntöön pannessaan palauttamiskiellon periaatetta, sekä oikeutta tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin, josta säädetään kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä palauttamispäätöksen tekemiselle, sellaisena kuin siitä säädetään – – direktiivin [2008/115] 6 artiklassa sekä – – 15.12.1980 annetun lain 52/3 §:n 1 momentissa ja – – 8.10.1981 annetun kuninkaan [päätöksen] 75 §:n 2 momentissa, heti sen jälkeen kun [CGRA] on hylännyt turvapaikkahakemuksen ja siten ennen kuin kaikki tätä hylkäyspäätöstä koskevat oikeussuojakeinot on kyetty käyttämään ja ennen kuin turvapaikkamenettely on kyetty viemään lopullisesti päätökseen?”

28. Sen jälkeen, kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti esittää tämän ennakkoratkaisukysymyksen unionin tuomioistuimelle, CCE on 11.3.2016 antamallaan tuomiolla kumonnut CGRA:n 23.5.2014 tekemän päätöksen turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä ja palauttanut asian CGRA:n käsiteltäväksi. Tämä teki turvapaikan epäämisestä 30.6.2016 uuden päätöksen, josta Gnandi on jälleen tehnyt valituksen CCE:lle.

29. Lisäksi Gnandi on saanut 8.2.2016 tehdyllä päätöksellä ja turvapaikkahakemuksestaan riippumatta luvan oleskella tilapäisesti Belgian alueella 1.3.2017 saakka.

Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

30. Unionin tuomioistuin on työjärjestyksensä 101 artiklan nojalla esittänyt ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle selvennyspyynnön, johon tämä on vastannut 14.2.2017 päivätyllä kirjeellä.

31. Gnandi, Belgian ja Tšekin hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan toisen kohdan nojalla. Suulliset lausumat, joita asianosaiset ja muut osapuolet Tšekin tasavaltaa lukuun ottamatta esittivät, kuultiin 1.3.2017 pidetyssä istunnossa.

32. Belgian hallitusta kehoitettiin 2.3.2017 esittämään joitakin asiakirjoja työjärjestyksen 62 artiklan 1 kohdan nojalla. Se noudatti pyyntöä 9.3.2017.

Asian tarkastelu

Ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen merkitys pääasian ratkaisulle

33. Belgian hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan pääasiallisesti, ettei ennakkoratkaisukysymystä tarvitse enää ratkaista. Se korostaa yhtäältä, että pääasiassa kyseessä oleva maastapoistumismääräys on rauennut CCE:n annettua 11.3.2016 tuomion, jolla se kumosi määräyksen perusteena olevan, CGRA:n 23.5.2014 tekemän päätöksen, ja toisaalta, että Gnandi on saanut luvan oleskella Belgian alueella tilapäisesti 1.3.2017 saakka. Sen mielestä pääasia on siis menettänyt kohteensa tai Gnandilla ei ainakaan ole oikeussuojan tarvetta.

34. Kun unionin tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta ilmoittamaan, mistä syistä se pitää ennakkoratkaisukysymykseen vastaamista vieläkin välttämättömänä, kun otetaan huomioon Belgian hallituksen esittämät tiedot, se täsmensi, että sillä, että Gnandin turvapaikkahakemuksen hylkäävä päätös kumottiin CCE:n 11.3.2016 antamalla tuomiolla, ei itsessään ole oikeudellista vaikutusta 3.6.2014 annettuun maastapoistumismääräykseen.

35. Sen sijaan Belgia katsoo, että tämä kumoaminen käynnisti Gnandia koskevan turvapaikkamenettelyn CGRA:ssa uudelleen, minkä vuoksi Belgian viranomaiset antoivat hänelle tilapäisen oleskeluluvan siihen saakka, kunnes hänen kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksestaan tehdään uusi päätös.

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntää jo katsoneensa, että Gnandille myönnetyn kaltainen tilapäinen oleskelulupa on aiemmin annetun maastapoistumismääräyksen vastainen toimi ja johtaa luvan implisiittiseen peruuttamiseen. Se kuitenkin korostaa unionin tuomioistuimen todenneen 15.2.2016 annetussa tuomiossa N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 75 kohta), että direktiivin 2008/115 tehokas vaikutus voi edellyttää, että direktiivin nojalla aloitettua menettelyä voidaan jatkaa siitä vaiheesta, jossa se kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen johdosta keskeytettiin, heti tällaisen hakemuksen tultua ensimmäisessä käsittelyasteessa hylätyksi. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että direktiivin 2008/115 tehokkaan vaikutuksen takaamista koskevan vaatimuksen vuoksi 3.6.2014 annetun maastapoistumismääräyksen ei voida katsoa rauenneen. Se katsoo, että siitä lähtien, kun Gnandin turvapaikkahakemus hylättiin toistamiseen 30.6.2016, maastapoistumismääräys alkoi jälleen aiheuttaa vaikutuksia, jotta palauttamismenettelyä voitiin jatkaa siitä vaiheesta, jossa se oli keskeytetty.

37. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita ne tarvitsevat ratkaistakseen niiden käsiteltäviksi saatetut asiat.⁷ Tässä yhteistyössä kansallinen tuomioistuin, jossa asia on vireillä, voi asian erityspiirteiden perusteella parhaiten arvioida, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.⁸

7 Ks. vastaavasti mm. tuomio 16.7.1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, 22 kohta); tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 83 kohta) ja tuomio 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, 36 kohta).

8 Ks. vastaavasti mm. tuomio 16.7.1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, 15 kohta); tuomio 21.2.2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, 14 kohta) ja tuomio 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, 37 kohta).

38. On kuitenkin niin, että unionin tuomioistuimen on oman toimivaltaisuutensa arvioimiseksi tarvittaessa tutkittava ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen, ja erityisesti ratkaistava, onko siltä pyydettyä unionin oikeuden tulkinnalla yhteys pääasian tosiseikkoihin ja kohteeseen, jottei se päädy antamaan neuvoa-antavia lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä.⁹ Jos ilmenee, että esitetty kysymys ei selvästikään ole merkityksellinen kyseisen asian ratkaisemisen kannalta, unionin tuomioistuimen on todettava, että lausunnon antaminen raukeaa.¹⁰

39. Unionin tuomioistuin on muun muassa katsonut, että lausunnon antaminen ennakkoratkaisupyynnöstä raukeaa, kun toimi, jota vastaan pääasian kanne on nostettu, on rauennut kanteen vireillepanon jälkeen ilmenneiden tapahtumien vuoksi, jolloin pääasia on menettänyt kohteensa.¹¹

40. Koska nyt käsiteltävässä asiassa on ensisijaisesti kyse CCE:n 11.3.2016 antaman tuomion, jolla kumottiin Gnandin turvapaikkahakemuksen hylkääminen, vaikutuksista 3.6.2014 annettuun maastapoistumismääräykseen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ainoastaan kieltää, että tuomiolla olisi ollut oikeudellisia vaikutuksia kyseiseen määräykseen, perustelematta kuitenkaan kantaansa. Belgian hallitus tukee puolestaan väitettään, jonka mukaan mainitun tuomion julistaminen olisi johtanut maastapoistumismääräyksen raukeamiseen, toteamalla ainoastaan, että määräys perustui 23.5.2014 annettuun CGRA:n kielteiseen päätökseen.

41. Huomautan tältä osin, että vaikka 3.6.2014 annetussa maastapoistumismääräyksessä todetaan otsikon ”Päätöksen perustelut” alla, että ”[CGRA:n] päätös pakolaisaseman epäämisestä – – annettiin 26.[5].2014”,¹² saman otsikon alla todetaan myös, että maastapoistumismääräys on annettu ”15.12.1980 annetun lain 7 §:n 1 momentin 1 kohdan täytäntöön panemiseksi – –” ja kyseisen säännöksen 1 kohdassa säädetyin perustein eli koska ”asianomainen oleskelee Belgian kuningaskunnassa ilman [15.12.1980 annetun lain] 2 §:ssä edellytettyjä asiakirjoja] eikä asianomaisella henkilöllä ole asianmukaista passia, jossa on asianmukainen viisumi”. 3.6.2014 annetusta maastapoistumismääräyksestä käy siis ilmi, että – toisin kuin Belgian hallitus antaa ymmärtää – määräyksen perusteena ei ole CGRA:n päätös vaan Gnandin laitton oleskelu Belgian alueella. Asiaa koskevien Belgian oikeuden säännösten mukaisesti määräys voitiin tosin antaa pääasian olosuhteissa vasta CGRA:n hylättyä Gnandin turvapaikkahakemuksen.¹³ Hylkääminen oli siis *välttämätön ennakkoedellytys* määräyksen antamiselle. Se ei kuitenkaan ollut määräyksen peruste, koska perusteena oli Gnandin laitton oleskelu, kuten määräyksen sisällöstä käy ilmi.

42. Pääasiassa kyseessä oleva maastapoistumismääräys on lisäksi annettu noudattaen 8.10.1981 annetun kuninkaan päätöksen 75 §:n 2 momenttia, jossa viitataan 15.12.1980 annetun lain 52/3 §:n 1 momenttiin. Korostan kuitenkin, ettei missään näistä säännöksistä säädetä, että pakolaisaseman epäämisestä tehdyn CGRA:n päätöksen mahdollinen kumoaminen ja asian palauttaminen CGRA:n käsiteltäväksi poistaa kaikki oikeusvaikutukset maastapoistumismääräykseltä, joka on annettu mainittujen säännösten täytäntöön panemiseksi. Belgian oikeudessa säädetään sitä paitsi muistakin tilanteista, joissa maastapoistumismääräys annetaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen

9 Ks. vastaavasti mm. tuomio 16.12.1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, 18 ja 21 kohta); tuomio 30.9.2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, 45 kohta) ja tuomio 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, 38 kohta).

10 Ks. tuomio 16.7.1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, 20 kohta); tuomio 21.2.2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, 38 kohta).

11 Ks. määräys 10.6.2011, Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387, 16–18 kohta); määräys 3.3.2016, Euro Bank (C-537/15, ei julkaistu, EU:C:2016:143, 31–36 kohta). Ks. myös tuomio 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, 39–46 kohta).

12 Määräyksessä ilmoitettu päivämäärä ei vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ilmoittamaa päivämäärää, joka on Belgian hallituksen unionin tuomioistuimelle toimittaman CGRA:n päätöksen jäljennöksessä.

13 Näin ei aina tapahdu. 15.12.1980 annetun lain 74/6 §:n 1 bis momentissa säädetyissä ja joissakin muissa tapauksissa maastapoistumismääräys annetaan nimittäin turvapaikkahakemuksen tekemisen yhteydessä (ks. myös 15.12.1980 annetun lain 52/3 §:n 2 momentti).

yhteydessä ja vireille pannun pakolaisaseman myöntämistä koskevan menettelyn yhteydessä.¹⁴ Korostan vielä, että edellä mainittuja kahta pykälää lukuun ottamatta Belgian hallitus ei vetoa väitteidensä tueksi mihinkään muuhun sisäisen oikeuden säännökseen eikä mihinkään tuomioistuimen ratkaisuun.

43. Edellä esitetyn perusteella ei mielestäni ole selvää, että pääasia olisi menettänyt kohteensa CGRA:n 23.5.2014 tekemän päätöksen kumoamisen jälkeen. Jos näissä olosuhteissa noudatettaisiin Belgian hallituksen lausuntoa huolimatta siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt päinvastaisen – tosin perustelemattoman – kannan, kyseenalaistettaisiin kansallisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen tehtävät SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä. Unionin tuomioistuin on tosin jo saanut tilaisuuden katsoa lausunnon antamisen rauenneen huolimatta siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on toivonut, että sen ennakkoratkaisupyyntö pysytetään.¹⁵ Näin on kuitenkin tapahtunut vain tapauksissa, joissa pääasian tai ennakkoratkaisupyyntönsä kohteen häviämisestä ei ollut epäilystä, joten pyynnön pysyttäminen olisi johtanut selvästi siihen, että unionin tuomioistuin olisi vastannut kysymyksiin, jotka ovat hypoteettisia tai joilla ei ole pääasian ratkaisun kannalta merkitystä. Katson, että edellä esitetyistä syistä näin ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävässä asiassa.

44. Kun on kyse Gnandille annetun tilapäisen oleskeluluvan vaikutuksesta 3.6.2014 annettuun maastapoistumismääräykseen, selvennyspyynnön vastauksen tulkinnan perusteella vaikuttaa lisäksi siltä, että Conseil d'État'n mielestä tulkinta, jonka unionin tuomioistuin on antanut direktiivistä 2008/115 15.2.2016 antamassaan tuomiossa N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), estää katsomasta, että tällainen oleskelulupa on johtanut maastapoistumismääräyksen implisiittiseen peruuttamiseen.

45. Korostan tältä osin yhtäältä, että Conseil d'État'n esittämän ennakkoratkaisukysymyksen arviointi edellyttää, että tutkitaan muun muassa, voidaanko – ja millä ehdoin – ratkaisua, jonka unionin tuomioistuin on esittänyt 15.2.2016 antamassaan tuomiossa N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), soveltaa pääasiaan siten, että vastaus, jonka unionin tuomioistuin kysymykseen antaa, säilyttää hyödyllisyytensä – vaikka vain tätä asiakohtaa koskevilta osin – sen päätöksen kannalta, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin joutuu tekemään pääasiassa. Huomautan toisaalta, ettei selvennyspyyntöön annetusta vastauksesta käy ilmi, että Conseil d'État päätyisi vain kansallisia säännöksiä soveltamalla välttämättä pitämään pääasiassa kyseessä olevaa maastapoistumismääräystä rauenneena sillä perusteella, että Gnandille on annettu tilapäinen oleskelulupa, koska kyseinen tuomioistuin ei tältä osin viittaa vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Tästä ei siis selvästi seuraa, että pääasia olisi menettänyt kohteensa tällaisen oleskeluluvan antamisen jälkeen.

46. Kaiken edellä esitetyn perusteella ei voida väittää, kuten Belgian hallitus, ettei vastauksesta, jonka unionin tuomioistuin antaa ennakkoratkaisukysymykseen, olisi enää mitään hyötyä pääasian ratkaisulle.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

47. Aluksi on korostettava, että sekä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin että kaikki unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet asianosaiset ja muut osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että 3.6.2014 annettua maastapoistumismääräystä voidaan pitää direktiivissä 2008/115 tarkoitettuna ”palauttamispäätöksenä”.

¹⁴ Mm. ”peräkkäisten” turvapaikkahakemuksen osalta ks. 15.12.1980 annetun lain 74/6 §:n 1 bis momentti.

¹⁵ Ks. mm. määräys 22.10.2012, Šujetová (C-252/11, ei julkaistu, EU:C:2012:653, 11–20 kohta); määräys 5.6.2014, Antonio Gramsci Shipping ym. (C-350/13, EU:C:2014:1516, 5–12 kohta) ja määräys 23.3.2016, Overseas Financial ja Oaktree Finance (C-319/15, ei julkaistu, EU:C:2016:268, 28–35 kohta). Ks. myös tuomio 27.6.2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, 24–31 kohta) ja tuomio 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, 39–46 kohta).

48. Olen samaa mieltä. Maastapoistumismääräys vastaa kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 alakohtaan sisältyvää määritelmää: kyseessä on hallinnollinen toimi, jolla Gnandin oleskelu Belgian alueella todetaan laittomaksi ja jolla tämä määrätään poistumaan maan alueelta määräyksessä ilmoitetun ajan kuluessa.¹⁶ Se, ettei maastapoistumismääräys voi olla 15.12.1980 annetun lain 39/70 §:n mukaan tilapäisesti pakkotäytäntöönpanon kohteena, ei vaikuta tähän määrittelyyn.

49. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleee ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, täyttyvätkö palauttamispäätöksen antamisedellytykset pääasian olosuhteissa ja onko sen antaminen rikkonut palauttamiskiellon periaatetta ja tehokkaan oikeussuojan periaatetta.

50. Huomautan tältä osin, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdassa, jonka sanamuoto toistetaan tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohdassa, säädetään, että jotta kolmannen maan kansalaisesta voidaan tehdä palauttamispäätös, hänen on oleskeltava laittomasti kyseisen jäsenvaltion alueella.

51. Näin ollen on tutkittava, voitiinko Gnandin katsoa oleskelevan pääasian olosuhteissa laittomasti Belgian alueella direktiivin 2008/115 nojalla ja voivatko Belgian viranomaiset tehdä tai joutuivatko ne tekemään hänestä palauttamispäätöksen.

52. Laittoman oleskelun käsite määritellään direktiivin 2008/115 3 artiklan 2 alakohdassa, joka toistetaan tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohdassa.¹⁷ Määritelmän takia laittomaan oleskeluun syyllistyvät kaikki kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat jonkin jäsenvaltion alueella täyttämättä maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa.¹⁸

53. Kyseisen direktiivin johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa, jossa viitataan tältä osin direktiiviin 2005/85, todetaan, että kolmannen maan kansalaisen, joka on hakenut turvapaikkaa jossakin jäsenvaltiossa, ei olisi katsottava oleskelevan laittomasti jäsenvaltion alueella ”ennen kuin hänen hakemustaan koskeva kielteinen päätös tai päätös, jolla lopetetaan hänen oikeutensa oleskeluun turvapaikanhakijana, on tullut voimaan”.

54. Direktiivin 2005/85 7 artiklan 1 kohdassa, joka oli sovellettavissa pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, tunnustetaan nimittäin turvapaikanhakijalle *oikeus jäädä* kyseisen jäsenvaltion *alueelle* ainakin siihen saakka, kunnes hänen hakemuksensa on ensimmäisellä päätöksellä hylätty. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt 30.5.2013 antamansa tuomion Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343) 48 kohdassa, että tämä oikeus sulkee pois mahdollisuuden pitää turvapaikanhakijan oleskelua direktiivissä 2008/115 tarkoitettulla tavalla laittomana. Näin on unionin tuomioistuimen mielestä siitä riippumatta, onko kyseinen jäsenvaltio antanut turvapaikanhakijalle oleskeluluvan vai ei, sillä luvan myöntämistä koskeva harkintavalta jätetään direktiivin 2005/85 7 artiklassa kyseiselle jäsenvaltiolle.

¹⁶ Ks. vastaavasti tuomio 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, 39 kohta).

¹⁷ Koska käsitteessä ei viitata nimenomaisesti kansalliseen oikeuteen, sitä on tulkittava yksinomaan unionin oikeuden perusteella (ks. mm. 21.10.2010 annettu tuomio Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, 32 kohta)), vaikka konkreettinen arviointi siitä, oleskeleeko kolmannen maan kansalainen jäsenvaltion alueella laillisesti vai laittomasti, voi tapauksen mukaan riippua myös kyseisen valtion kansallisen oikeuden säännösten soveltamisesta.

¹⁸ Ks. tuomio 7.6.2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, 48 kohta).

55. Katson, että päättelystä, jota unionin tuomioistuin on noudattanut 30.5.2013 antamansa tuomion Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343) perustelujen 44–49 kohdassa, sekä yleisemmin direktiivin 2008/115 ja direktiivin 2005/85 – eli nykyisen direktiivin 2013/32 – välisestä kytköksestä johtuu kuitenkin selvästi, että turvapaikkaa hakevan kolmannen maan kansalaisen ei voida katsoa oleskelevan laittomasti sen jäsenvaltion alueella, jossa hän on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, niin kauan kuin hänelle on annettu joko unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden nojalla oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan hakemusta koskevan menettelyn päättymistä.

56. Tämä päätelmä vahvistetaan sitä paitsi implisiittisesti direktiivin 2008/115 6 artiklan 4 kohdassa, jossa säädetään, että kun jäsenvaltio päättää myöntää alueellaan laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle erillisen oleskeluluvan tai muun luvan, joka oikeuttaa oleskeluun, yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella, hänestä ei tehdä palauttamispäätöstä. Henkilön oikeus jäädä sen jäsenvaltion alueelle, johon hän on jättänyt turvapaikkahakemuksen, odottamaan hakemuksen käsittelyä, ei tosin oikeuta oleskelulupaun, kuten direktiivin 2005/85 7 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä täsmennetään. Kuten komissio tähdensi istunnossa ja kuten sen hyväksymässä palauttamiskäsikirjassa¹⁹ täsmennetään, kaikki jonkin jäsenvaltion alueella fyysisesti olevat kolmansien maiden kansalaiset oleskelevat siellä kuitenkin direktiivin 2008/115 perusteella joko laillisesti tai laittomasti. Kolmatta vaihtoehtoa ei ole.²⁰

57. Koska turvapaikanhakijan, joka on saanut luvan jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan hakemuksensa käsittelyä, ei voida katsoa oleskelevan siellä laittomasti, hän ei kuulu direktiivin 2008/115 soveltamisalaan²¹ ainakaan aikana, joksi hän on saanut tällaisen luvan. Näin ollen hänestä ei voida antaa palauttamispäätöstä kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla.

58. Kuten olen tässä ratkaisuehdotuksessa jo muistuttanut, pääasian tosiseikkojen aikaan direktiivi 2005/85 oikeutti turvapaikanhakijan jäämään kyseisen jäsenvaltion alueelle vain siihen saakka, kunnes hänen hakemuksensa hylätään ensimmäisellä päätöksellä. Gnandin tapauksessa tämä oikeus siis lakkasi 23.5.2014, jolloin CGRA teki päätöksen hänen hakemuksensa hylkäämisestä.

59. Direktiivin 2005/85 39 artiklan 3 kohdan a alakohdassa jätettiin jäsenvaltioiden aloitteellisuuden varaan säätää kansainvälisten velvoitteidensa mukaisia säännöksiä turvapaikanhakijoiden oikeudesta jäädä jäsenvaltioon, jossa he ovat tehneet turvapaikkahakemuksensa, odottamaan hakemuksen hylkäämisestä tehdystä ensimmäisestä päätöksestä tuomioistuimessa direktiivin 39 artiklan 1 kohdan nojalla tuomioistuimessa vireille pannun muutoksenhaun tulosta.

60. Asiakirja-aineistosta käy kuitenkin ilmi, että Belgian viranomaiset antoivat Gnandille 11.7.2014 erityisen oleskeluasiakirjan, joka on 8.10.1981 annetun kuninkaan päätöksen liitteessä 35, mainitun päätöksen 111 §:n nojalla siitä syystä, että hän oli tehnyt CCE:lle hallinto-oikeudellisen valituksen. Oleskeluasiakirja, joka oli alun perin voimassa 10.10.2014 asti ja jonka voimassaoloa jatkettiin peräkkäisinä jaksoina 10.12.2014 asti, mainitaan, että ”asianomaisella henkilöllä ei ole lupaa eikä oikeutta oleskeluun, mutta hän voi jäädä Belgian kuningaskunnan alueelle odottamaan [CCE:n] päätöstä”.

61. Tarvitsematta ottaa kantaa siihen, sovelsiko Belgian kuningaskunta direktiivin 2005/85 39 artiklan 3 kohdan a alakohdtaa, on todettava, että edellä mainitulla asiakirjalla Gnandille annettiin *oikeus jäädä Belgian alueelle* odottamaan valituksensa käsittelyn päättymistä. Asiakirja esti siis antamisensa jälkeen palauttamispäätöksen tekemisen Gnandista direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan nojalla, koska hänen tilannettaan Belgian alueella ei voitu pitää ”laittomana”.

19 Ks. palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitettusta yhteisestä ”palauttamiskäsikirjasta” 1.10.2015 annettu komission suositus (C(2015) 6250 final, jäljempänä palauttamiskäsikirja).

20 Ks. palauttamiskäsikirjan 1.2 kohta.

21 Ks. tuomio 30.5.2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, 48 ja 49 kohta).

62. Huomautan kuitenkin, että pääasiassa kyseessä oleva maastapoistumismääräys annettiin 3.6.2014 eli ennen 23.6.2014, jolloin Gnandi teki valituksensa CCE:lle. Määräyksen antamishetkellä Gnandi ei siis ollut vielä saanut Belgian oikeuden nojalla oikeutta jäädä Belgian alueelle, sillä kyseinen oikeus syntyy vasta valituksen tekemisen jälkeen.²²

63. Onko katsottava, että koska Gnandilla ei ollut asianmukaista passia ja viisumia eikä direktiiviin 2005/85 tai Belgian lainsäädäntöön perustuvaa oikeutta jäädä Belgian alueelle turvapaikkahakemuksensa hylkäämistä koskevan CGRA:n päätöksen antamispäivän ja CCE:lle esittämänsä valituksen tekopäivän välisenä aikana, hänen oleskelunsa maassa oli laitonta sillä seurauksella, että hänestä voitiin tehdä direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan nojalla palauttamispäätös?

64. Esitän seuraavaksi syyt, joiden vuoksi olen vakuuttunut siitä, että tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

65. Direktiivin 2005/85 39 artiklan 1 kohdan a alakohdassa jäsenvaltiot veloitettiin antamaan turvapaikanhakijalle ”oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon” tuomioistuimessa hakeakseen muutosta turvapaikkahakemustaan koskevaan päätökseen. Unionin tuomioistuin onkin katsonut 17.12.2015 antamassaan tuomiossa Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, 51–53 kohta), että tämän oikeussuojakeinon piirteet on määritettävä siten, että ne vastaavat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate, ja perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa vahvistettu palauttamiskiellon periaate huomioon ottaen.²³

66. Muistutan kuitenkin, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan otettava huomioon perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan tulkittamiseksi, ilmenee, että kun valtio päättää palauttaa ulkomaalaisen maahan, jossa on painavia syitä uskoa hänen altistuvan todelliselle Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun vaaralle, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettu oikeussuojakeinon tehokkuus edellyttää, että ulkomaalaisella on käytettävissään keino, jolla on suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus, hakea muutosta hänen palauttamisensa mahdollistavan toimenpiteen täytäntöönpanoon.²⁴ Unionin tuomioistuin on vahvistanut samat periaatteet muun muassa 18.12.2014 annetussa tuomiossa Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, 52 ja 53 kohta) ja 17.12.2015 annetussa tuomiossa Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, 58 kohta).

67. Edellä mainittu oikeuskäytäntö tosin koskee yksinomaan muutoksenhakua sellaisia toimenpiteitä vastaan, joiden täytäntöönpano saattaa altistaa asianomaisen henkilön Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan ja perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan vastaiselle kohtelulle. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäyspäätös, joka ei itsessään sisällä maastapoistamistoimenpiteitä, ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti tällainen toimenpide. Siksi unionin tuomioistuin on katsonut, että lykkäävän vaikutuksen puuttuminen tämäntyyppiseen päätökseen kohdistetulta oikeussuojakeinolta on lähtökohtaisesti perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan mukainen. On nimittäin todettava, että vaikei kyseinen päätös mahdollista kansainvälisen suojelun myöntämistä kolmannen maan kansalaiselle, päätöksen täytäntöönpano ei voi sellaisenaan johtaa kyseisen kansalaisen maastapoistamiseen.²⁵

22 8.10.1981 annetun kuninkaan päätöksen liitteessä 35 oleva erityinen oleskeluasiakirja annettiin Gnandille vasta 10.7.2014, mutta oikeus jäädä Belgian alueelle, josta asiakirja on todistus, liittyy valituksen tekemiseen ja johtuu 8.10.1981 annetun kuninkaan päätöksen 111 artiklasta.

23 Kyseisessä kohdassa määrätään muun muassa, että ketään ei saa palauttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa epäinhimillinen tai halventava kohtelu. Unionin tuomioistuin on 28.7.2011 antamassaan tuomiossa Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, 61 kohta) katsonut, että ”direktiivin 2005/85 tavoitteena on muodostaa yhtenäiset takeet [Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan] yleissopimuksen ja perusoikeuksien noudattamisen varmistamiseksi”, ja oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan tuomioistuimissa kuuluu näihin takeisiin.

24 Ks. viimeksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.2.2017, Allanazarova v. Venäjä (CE:ECHR:2017:0214JUD004672115, 96–99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Ks. 17.12.2015 annettu tuomio Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, 56 kohta) päätöksestä olla jatkamatta myöhemmän turvapaikkahakemuksen tutkintaa.

68. Tällaista päätöstä vastaan tuomioistuimissa käytettävän oikeussuojakeinon tehokkuus ja palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen on laiminlyöty myös, jos turvapaikanhakija altistuu valituksen tekemiselle asetetun määräajan kuluessa – ja valituksen tekemisen jälkeen sen käsittelyn päättymiseen saakka – *maastapoistamistoimenpiteiden täytäntöönpanolle*.

69. Palatakseni nyt käsiteltävään asiaan on sitä paitsi todettava, että Belgian lainsäädännössä säädetään nimenomaisesti 15.12.1980 annetun lain 39/70 §:ssä, että ulkomaalaisen maastapoistamistoimenpiteitä ei voida toteuttaa pakkotäytäntöönpanona CGRA:n päätöksistä tehtyjen valitusten tekemiselle asetetun määräajan kuluessa.

70. Vaikka kolmannen maan kansalaista koskevaa maastapoistamistoimenpidettä ei voida panna täytäntöön hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa hylkäyspäätöstä koskevan valitusajan kuluessa, jotta valituksesta ei tulisi tehon ja jotta ei rikottaisi palauttamiskiellon periaatetta, tämä kuitenkin tarkoittaa, että tällaisella kansalaisella on oikeus jäädä edellä mainituksi ajaksi sen *jäsenvaltion alueelle*, jossa hän on hakemuksensa tehnyt.

71. Tällainen oikeus sulkee pois mahdollisuuden pitää hänen oleskeluaan direktiivin 2008/115 nojalla laittomana,²⁶ siten kuin direktiiviä on tulkittu 30.5.2013 annetussa tuomiossa Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), ja sulkee näin ollen myös pois mahdollisuuden tehdä hänestä direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu palauttamispäätös.

72. Tällaiselle päätelmälle ei ole mielestäni esteenä 15.2.2016 annettu tuomio N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), johon Belgian hallitus on vedonnut.

73. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin sulkee pois mahdollisuuden siitä, että se, että direktiivin 2008/115 nojalla palauttamismenettelyn kohteena oleva kolmannen maan kansalainen hakee turvapaikkaa, voisi johtaa kyseisen menettelyn yhteydessä tehtyjen palauttamispäätösten raukeamiseen.²⁷ Se, että tällaisella kansalaisella on turvapaikanhakijana oikeus jäädä kyseisen jäsenvaltion alueelle odottamaan hakemuksensa käsittelyn päättymistä, jolloin hänen oleskeluaan alueella ei voida pitää direktiivin 2008/115 3 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettulla tavalla laittomana, ei unionin tuomioistuimen mielestä ole esteenä sille, että hänestä jo aloitettu palauttamismenettely, joka on kuitenkin keskeytetty, jää vireille ja että se voidaan käynnistää uudelleen turvapaikkahakemuksen hylkäämisen tapauksessa.

74. Tämän kannan, joka esitettiin jo 30.5.2013 annetussa tuomiossa Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), tekee unionin tuomioistuimen mukaan perustelluksi vaatimus olla vaarantamatta direktiivillä tavoitellun päämäärän toteutumista eli jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tehokkaan maastapoistamis- ja palauttamispolitiikan käyttöön ottamista.²⁸ Jäsenvaltioille direktiivin 8 artiklassa asetettua velvoitetta toteuttaa maastapoistaminen kyseisen artiklan 1 kohdassa luetelluissa tapauksissa – velvoite, joka on täytettävä viipymättä²⁹ – ei nimittäin noudatettaisi, jos maastapoistaminen viivästyisi sen takia, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tultua ensimmäisessä käsittelyasteessa hylätyksi palauttamismenettely olisi aloitettava uudelleen alusta sen sijaan, että sitä jatkettaisiin siitä vaiheesta, jossa se keskeytettiin.³⁰

26 Huomautan samalla, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto on ottanut tuomiossa Saadi v. Yhdistynyt kuningaskunta asiaan toisenlaisen kannan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f kohdan yhteydessä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan turvapaikanhakijan tulo jonkin valtion alueelle on "laitonta" niin kauan kuin valtio ei ole sitä "sallinut" (ks. tuomio 29.1.2008, CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, 65 kohta), mikä vaikuttaa tarkoittavan kyseiselle tuomioistuimelle, että turvapaikkahakemus on saanut suotuisan päätöksen. Ks. kuitenkin suuren jaoston kuuden tuomarin osittain eriävä yhteinen lausunto.

27 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 75 kohta, tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

28 Ks. tuomio 28.4.2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 59 kohta).

29 Ks. vastaavasti tuomio 6.12.2011, Achughabian (C-329/11, EU:C:2011:807, 43 ja 45 kohta).

30 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 76 kohta, tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

75. Belgian hallitus katsoo, että koska 15.2.2016 annetun tuomion N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) mukaan palauttamismenettely voi jatkua turvapaikkahakemuksen tultua hylätyksi ensimmäisellä päätöksellä, se on myös voitava aloittaa heti hylkäämisen jälkeen.

76. En ole samaa mieltä. Nyt käsiteltävässä asiassa käydyn pääasian oikeudenkäynnin tosiasialliset ja oikeudelliset olosuhteet eroavat selvästi 15.2.2016 annettuun tuomioon N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) johtaneen asian taustalla vallinneista olosuhteista, joten siinä esitettyä ratkaisua ei voida automaattisesti soveltaa nyt käsiteltävään asiaan.

77. N:n osalta vireille pantu palauttamismenettely oli aloitettu *ennen* kuin tämä oli jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa.³¹ N. ei siis ollut menettelyn aloittamisen aikaan turvapaikanhakija,³² eikä hänellä ollut mitään oikeutta jäädä sillä perusteella Alankomaiden alueelle. Hän oleskeli maassa direktiivin 2008/115 3 artiklan 2 alakohdan nojalla laittomasti. Kun hän teki turvapaikkahakemuksensa, palauttamispäätös sekä kymmenen vuoden pituinen maahantulokielto, jotka hänen osaltaan oli annettu, olivat tulleet lainvoimaisiksi.³³

78. Kun Gnandia koskeva maastapoistumismääräys annettiin hänelle tiedoksi, *turvapaikkamenettely oli sen sijaan vireillä*, CGRA oli antanut hakemuksesta hylkäävän päätöksen, ja päätöstä koskeva muutoksenhaku-aika oli meneillään. Koska Gnandia ei voitu palauttaa kyseisen määräajan kulumisen aikana eikä valituksen tekemisen jälkeen sen käsittelyn päättymiseen saakka, hänellä oli oikeus jäädä Belgian alueelle, kuten edellä todettiin. Palauttamismenettelyn aloittamisajankohtana Gnandin oleskelua maassa ei siis voitu pitää direktiivin 2008/115 3 artiklan 2 alakohdan mukaan laittomana.

79. Tästä seuraa, että 15.2.2016 annetun tuomion N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) soveltaminen analogisesti nyt käsiteltävään asiaan ei ole tulkinnan kannalta sallittua nyt käsiteltävän pääasian ja mainittuun tuomioon johtaneen pääasian eroavuuksien vuoksi, vaan se jopa johtaisi pääasiallisesti tulokseen, jota ei voida hyväksyä ja jossa jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus panna vireille palauttamismenettely direktiivin 2008/115 nojalla, vaikka direktiivissä asetetut edellytykset eivät täyty.

80. Tehokkuuden ja nopeuden vaatimuksia, jotka ovat unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa esittämän ratkaisun taustalla, sovelletaan vain, kun palauttamismenettely on jo aloitettu. Kyseiset vaatimukset voivat tällöin olla perusteena sille, että palauttamismenettelyä lykätään eikä sitä peruuteta. Tässä mielessä 15.2.2016 annetussa tuomiossa N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) noudatetaan direktiivin 2008/115 6 artiklan 4 kohtaa, jossa säädetään, että kun jäsenvaltio päättää myöntää oleskeluoikeuden kolmannen maan kansalaiselle ja kun palauttamispäätös on jo tehty, päätöstä voidaan yksinkertaisesti lykätä oleskeluoikeuden keston ajaksi, tai saman direktiivin 9 artiklaa, jossa säädetään, että maastapoistamista lykätään silloin, kun se loukkaisi palauttamiskiellon periaatetta.

81. Sääntöjenmukaisesti aloitettu palauttamismenettely voidaan toisin sanoen pysyttää vaikkakin lykättynä sellaisen kolmannen maan kansalaisen osalta, joka saa menettelyn aikana oikeuden oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella tai jäädä sen alueelle.

82. Palauttamismenettelyä ei sen sijaan voida aloittaa kolmannen maan kansalaisen osalta niin kauan kuin tällainen oikeus on olemassa.

83. Tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohdassa esitettyä päätelmää koskevat vastaväitteet eivät voi perustua myöskään direktiivin 2008/115 6 artiklan 6 kohtaan eivätkä palauttamiskäsikirjaan, joihin Belgian hallitus on niin ikään vedonnut.

31 Kyseessä oli N:n tekemä neljäs turvapaikkahakemus. Ensimmäinen ja kolmas oli hylätty lopullisesti ja toinen oli peruttu.

32 N:n tekemät kolme aiempaa turvapaikkahakemusta oli kaikki hylätty lopullisesti, joten yksikään turvapaikkamenettely ei ollut vireillä, kun hänestä annettiin palauttamispäätös.

33 Ks. mm. 15.2.2016 annetun tuomion N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) 44 kohta.

84. Direktiivin 2008/115 6 artiklan 6 kohdassa, jonka sanamuoto toistetaan tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohdassa, säädetään, että palauttamispäätös voidaan tehdä samaan aikaan ja samassa yhteydessä kuin asianomaisen henkilön laillinen oleskelu päättyy ja todetaan päättyneeksi.

85. Tällä säännöksellä vain annetaan jäsenvaltioille menettelyllinen mahdollisuus,³⁴ jonka tarkoituksena on yksinkertaistaa mainitussa direktiivissä säädettyä kaksivaiheista menettelyä³⁵ ja jota ne voivat käyttää direktiivin soveltamisedellytysten täyttyessä. Kyseisen kolmannen maan kansalaisen oleskelun laittomuus on kuitenkin ensisijainen soveltamisedellytys. Mahdollisuus yhtäältä hyväksyä yksi ja sama toimi kahden eri toimen sijaan tällaisen kansalaisen laillisen oleskelun päättämiseksi ja toisaalta tehdä palauttamis- ja/tai maastapoistamispäätös, ei anna jäsenvaltioille oikeutta olla ottamatta huomioon tätä edellytystä ja panna vireille palauttamismenettelyä sellaisen henkilön osalta, jolla on oikeus jäädä niiden alueelle.

86. Tämä päätelmä johtuu sitä paitsi selvästi direktiivin 2008/115 6 artiklan 6 kohdan sanamuodosta, jolla sallitaan palauttamispäätöksen ja/tai maastapoistamispäätöksen tekeminen samassa yhteydessä kuin ”laillisen oleskelun päättämistä koskeva päätös” eli päätös, jolla laillinen oleskelu päätetään ja joka merkitsee siten asianomaisen henkilön laittoman oleskelun alkua. Kuten edellä osoitin, turvapaikkahakemuksen hylkääminen ei ole kuitenkaan tällainen tapaus silloin, kun hylkääminen ei ole unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden mukaan lopullinen vaan turvapaikanhakijalla on oikeus jäädä kyseisen jäsenvaltion alueelle odottamaan turvapaikkamenettelyn päättymistä.

87. Lisäksi korostan, kuten komissiokin istunnossa, että direktiivin 2008/115 6 artiklan 6 kohtaa sovelletaan sanotun rajoittamatta asiaa koskevien unionin ja kansallisen lainsäädännön säännösten soveltamista. Tällaisiin säännöksiin kuuluvat kuitenkin myös edellä esitetyt unionin oikeusperiaatteet ja kansalliset säännökset, joilla turvapaikanhakijalle annetaan oikeus jäädä kyseisen jäsenvaltion alueelle turvapaikkamenettelyn ajaksi.

88. Palauttamiskäsikirjassa puolestaan täsmennetään, että turvapaikkahakemuksen hylkääminen ja palauttamispäätös voidaan tehdä yhtenä hallintotoimena direktiivin 2008/115 6 artiklan 6 kohdan mukaisesti.³⁶ Käsikirja, joka ei ole oikeudellisesti sitova,³⁷ hyväksyttiin direktiivin 2005/85 korvanneen direktiivin 2013/32 voimaantulon jälkeen, ja sitä tulkittaessa on otettava huomioon kyseisen direktiivin säännökset, kuten komissio korosti istunnossa. Kuten jo edellä huomautin, direktiivin 2013/32 46 artiklan 5 kohdassa kuitenkin säädetään, että jäsenvaltion on sallittava turvapaikanhakijoiden jäädä alueelleen siihen asti, kunnes määräaika, jonka kuluessa näiden on käytettävä oikeuttaan hakemuksensa hylkäyspäätöstä koskeviin tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, on päättynyt, ja silloin, kun tällaista oikeutta on käytetty määräajassa, odottamaan muutoksenhaun tulosta. Näin ollen on selvää, että kun palauttamiskäsikirjassa todetaan, että päätöksellä turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä asetetaan myös paluuvélvoite, siinä ei viitata päätökseen, josta on aloitettu direktiivin 2013/32 46 artiklan 1 kohdan nojalla muutoksenhaku, koska tällainen tulkinta olisi vastoin tuomiossa Arslan³⁸ vahvistettuja periaatteita. Tällaisen toteamuksen onkin katsottava tarkoittavan pikemminkin hylkäyspäätöstä, josta on tullut lainvoimainen, tai – kuten komissio istunnossa selitti – päätöstä, joka on tehty yhdessä kyseisen direktiivin 46 artiklan 6 kohdassa luetelluista tilanteista silloin, kun kyseisen jäsenvaltion oikeudessa tai tuomioistuinratkaisussa ei anneta turvapaikanhakijalle mahdollisuutta jäädä kyseisen valtion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta.

34 Huomaan samalla, etteivät Belgian viranomaiset ole käyttäneet tätä mahdollisuutta Gnandin tapauksessa. Gnandille tiedoksi annettu maastapoistumismääräys ei nimittäin yhtäältä itsessään päättää hänen laillista oleskeluaan Belgiassa, vaan siinä pikemminkin todetaan hänen oleskelunsa laittomaksi, ja toisaalta tämä määräys ja 23.5.2014 tehty CGRA:n päätös ovat kahden eri viranomaisen kaksi eri tointa.

35 Direktiiviä 2008/115 koskevan ehdotuksen 4 kohdassa todetaan, että tämä mahdollisuus on annettu, jotta voidaan poistaa monen jäsenvaltion kuulemismenettelyn aikana esiin tuoma huoli siitä, että kaksivaiheinen menettely voi johtaa menettelyn pitkittymiseen.

36 Ks. palauttamiskäsikirjan 12.2 kohta.

37 Kuten käsikirjan johdannossa täsmennetään, käsikirja perustuu suurelta osin jäsenvaltioiden ja komission työhön ”palauttamisdirektiiviä käsittelevässä yhteyskomiteassa” vuosina 2009–2014, ja siihen on koottu järjestelmällisesti ja tiivistetysti komiteassa käydyt keskustelut. Ne eivät välttämättä ilmennä jäsenvaltioiden yksimielisyyttä säännösten tulkinna.

38 Ks. tuomio 30.5.2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343).

89. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei Gnandista voitu tehdä direktiivin 2008/115 nojalla yhtäkään palauttamispäätöstä hänen turvapaikkahakemuksensa hylkäyspäätöstä koskevalle muutoksenhakuajalle varatun ajan kuluessa eikä valituksen tekemisen jälkeen sen käsittelyn aikana siihen saakka, kunnes 8.10.1981 annetun kuninkaan päätöksen liitteessä 35 olevan erityisen oleskeluasiakirjan voimassaolo oli päättynyt.

90. CCE:n 31.10.2014 antaman tuomion ja sitä koskevan kassaatiovalituksen tekemisen jälkeisestä ajanjaksosta on muistutettava unionin tuomioistuimen täsmentäneen 28.7.2011 antamassaan tuomiossa Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524), ettei direktiivissä 2005/85 edellytetä käsittelyä kahdessa oikeusasteessa ja että tehokkaan oikeussuojan periaatteella annetaan yksityiselle oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi mutta ei useassa oikeusasteessa.³⁹

91. Tähän mennessä esittämistäni näkökohdista kuitenkin johtuu, että kun jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään tällaisesta käsittelystä kahdessa oikeusasteessa ja sallitaan turvapaikanhakijan jäädä kyseisen valtion alueelle odottamaan muutoksenhaun tai kassaatiovalituksen tulosta, hänen osaltaan ei voida panna vireille palauttamismenettelyä direktiivin 2008/115 nojalla. Asiakirja-aineistosta käy kuitenkin ilmi, että Belgian viranomaiset antoivat Gnandille 8.2.2016 tilapäisen oleskeluluvan, joka oli voimassa 1.3.2017 asti ja perustui 15.12.1980 annetun lain 9bis §:ään, jossa annetaan mahdollisuus antaa tällainen asiakirja muun muassa tutkittavaksi otetun kassaatiovalituksen tehneille turvapaikanhakijoille.

92. Ennen päätelmiä haluan vielä käsitellä lyhyesti kahta kysymystä, joita asianosaiset ovat käsitelleet kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa, vaikka ennakkoratkaisupyyntö ei niitä suoranaisesti koske.

93. Ensimmäinen koskee sitä, noudatetaanko pääasiassa kyseessä olevassa maastapoistumismääräyksessä direktiivin 2008/115 menettelyllisiä takeita.

94. Huomautan tältä osin, että määräyksen tiedoksiantoasiakirjassa esitettiin jo mahdollisuus nostaa kumoamiskanne 15.12.1980 annetun lain 39/2 §:n 2 momentin nojalla sekä saman lain 39/82 §:n nojalla lykkäyshakemus, ja asiakirjassa täsmennettiin, että kumoamiskanne tai lykkäyshakemus ei lykkää tiedoksi annetun määräyksen täytäntöönpanoa, ”jollei saman lain 39/79 §:n soveltamisesta muuta johdu”. Tiedoksiantoasiakirjassa ei sitä vastoin mainittu, että 15.12.1980 annetun lain 39/70 §:ssä kiellettiin ryhtymästä määräyksen pakotäytäntöönpanoon pakolaisasemaa koskevan hakemuksen hylkäyspäätöstä koskevalle muutoksenhauille varatun määräajan kuluessa sekä päätöksestä tehdyn mahdollisen valituksen tutkimisen aikana. Tiedot, jotka Gnandille ilmoitettiin pääasiassa kyseessä olevan maastapoistumismääräyksen yhteydessä, olivat päinvastoin omiaan vakuuttamaan hänet siitä, että määräys voi olla pakotäytäntöönpanon kohteena vapaaehtoiselle paluulle asetetun määräajan päätyttyä. Tiedoksiantoasiakirjassa nimittäin todettiin, että ellei Gnandi noudata määräystä, hänet voidaan viedä rajalle ja vangita tätä tarkoitusta varten. Samat tiedot olivat Gnandin väitteen mukaan lomakkeella, joka hänelle luovutettiin tiedoksiantoasiakirjan kanssa, eikä Belgian hallitus ole kiistänyt tätä väitettä.

95. Näin ollen Gnandille tiedoksi annetussa palauttamispäätöksessä ei mielestäni voida katsoa noudatetun menettelyllisiä takeita, jotka asetetaan direktiivissä 2008/115 ja erityisesti sen 12 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään, että tällaisissa päätöksissä on mainittava ”käytettävissä olevat oikeussuojakeinot”, ja sen 14 artiklan 2 kohdassa, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava

³⁹ Ks. 69 kohta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta ks. viimeksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 14.2.2017 annettu tuomio Allanazarova v. Venäjä (CE:ECHR:2017:0214JUD004672115, 98 kohta), jossa vahvistetaan, ettei kyseinen määräys pakota sopimusvaltioita ottamaan käyttöön kahdessa oikeusasteessa tapahtuvaa käsittelyä maastapoistamistoimenpiteissä vaan riittää, kun on olemassa vähintään maan sisäinen muutoksenhakukeino, joka täyttää määräyksessä asetetut tehokkuusedellytykset, eli muutoksenhaku, joka mahdollistaa tietyn väitteen huolellisen tarkastuksen ja tarkan tutkinnan siltä kannalta, saattaako jokin väite johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaiseen kohteluun, ja jolla on valituksenalaiseen toimenpiteeseen lykkäävä vaikutus suoraan lain nojalla.

kyseisen artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille henkilöille⁴⁰ kirjallinen vahvistus siitä, että palauttamispäätöstä ei toistaiseksi panna täytäntöön. Yleisemmin voidaan todeta, että nämä tiedot eivät puutteellisuutensa ja ristiriitaisuutensa vuoksi⁴¹ mielestäni täytä pääasian olosuhteissa oikeudenmukaista ja avointa menettelyä koskevia vaatimuksia, jotka mainitaan direktiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa.

96. Toinen lyhyen käsittelyn ansaitseva kysymys koskee pääasiassa kyseessä olevan maastapoistumismääräyksen vaikutuksia Gnandin edellytyksiin oleskella Belgian alueella erityisesti hänen sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksiensa osalta.

97. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin antaa tästä vain vähän tietoja. Se pääasiallisesti vain toteaa, että maastapoistumismääräys oli pakko antaa Gnandista, joka oli edelleen velvollinen panemaan sen täytäntöön vapaaehtoisesti, vaikka häntä koskevia maastapoistamistoimenpiteitä ei voitu toteuttaa pakkotäytäntöönpanona. Asiakirja-aineistosta käy kuitenkin ilmi ja asianosaisetkin ovat yhtä mieltä siitä, että 30.8.2013 päivätyn yleiskirjeen mukaan⁴² valittajan nimi on poistettu väestörekisteristä maastapoistumismääräyksen antamisen jälkeen, mikä vaikuttaa tarkoitettavan, ettei tällä ole ollut enää oikeutta mihinkään vakuutukseen eikä minkäänlaiseen sosiaalihuollon muotoon.

98. Muistutan tältä osin yhtäältä, että direktiivissä 2003/9⁴³ sekä direktiivissä 2013/33,⁴⁴ joka korvasi ensin mainitun direktiivin 20.7.2015 lukien, asetetaan vastaanottoa koskevat vähimmäisvaatimukset, joiden täyttymisen jäsenvaltiot ovat velvollisia takaamaan kansainvälistä suojelua hakeneille kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille henkilöille niin kauan kuin heidän sallitaan jäädä jäsenvaltioiden alueelle turvapaikanhakijoina.⁴⁵ Kyseisissä direktiiveissä säädetyt toimenpiteet, jotka koskevat muun muassa aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja terveydenhoitoa, tarkoittavat huolehtimista turvapaikanhakijan tilanteesta,⁴⁶ mikä ei ole mitenkään verrattavissa direktiivin 2008/115 14 artiklan 1 kohdassa säädettyihin suojalausekkeisiin, joita sovelletaan ennen palauttamista.⁴⁷

99. Muistutan – kuten komissio kirjallisissa huomautuksissaan – Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toisaalta täsmentäneen eräässä vuonna 2015 antamassaan tuomiossa,⁴⁸ että kun turvapaikanhakija pakotetaan palaamaan maahan, josta hän on paennut, ilman, että tuomioistuin on voinut tutkia hänen pelkojensa aiheellisuuden, rikotaan oikeussuojakeinojen saatavuuden ja käytettävyyden takeita, joita Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 13 artikla yhdessä edellyttävät sekä lainsäädännössä että käytännössä.⁴⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto, jonka käsiteltäväksi kyseiseen tuomioon johtanut asia siirrettiin, on tosin päättänyt poistaa

40 Esimerkiksi henkilöt, joiden maastapoistamista on lykätty direktiivin 2008/115 9 artiklan mukaisesti sen vuoksi, että maastapoistaminen on palauttamiskiellon periaatteen vastainen.

41 Pääasiassa kyseessä oleva maastapoistumismääräys annettiin Gnandille tiedoksi vain muutama päivä sen jälkeen, kun CGRA oli tehnyt 23.5.2014 päivätyn päätöksensä, jossa Gnandille ilmoitettiin, ettei häneen voida kohdistaa maastapoistamistoimenpiteitä sen ajan kuluessa, jolloin päätökseen voidaan hakea muutosta CCE:ltä. Kuten jo totesin, maastapoistumismääräyksessä – jonka antoi toinen viranomainen kuin CGRA – sekä sen mukana olevassa tiedoksiantoasiakirjassa ei mainittu lainkaan, että määräyksen pakkotäytäntöönpano oli toistaiseksi lykätty, vaan ne oli päinvastoin laadittu siten, että niistä syntyi vastakkainen käsitys, ja näin niillä lisättiin niiden vastaanottajan hämmennystä velvollisuuksiinsa ja käytettävissään olevista muutoksenhakukeinoista.

42 Yleiskirje, jolla kumotaan 20.7.2001 annettu yleiskirje 8.10.1981 annetun kuninkaan päätöksen liitteen 35 oikeudellisesta ulottuvuudesta (Moniteur belge 6.9.2013, s. 63240).

43 Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 31, s. 18).

44 Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU (EUVL 2013, L 180, s. 96).

45 Ks. molempien direktiivien 3 artiklan 1 kohta.

46 Ks. tuomio 27.2.2014, Saciri ym. (C-79/13, EU:C:2014:103, 35–42 kohta).

47 Direktiivin 2008/115 14 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan kolmannen maan kansalaisilla on oikeus saada vapaaehtoista poistumista varten myönnettynä aikana ainoastaan kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa. Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan d alakohdassa veloitetaan ottamaan huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet.

48 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.7.2015, V.M. ym. v. Belgia (CE:ECHR:2015:0707JUD006012511).

49 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.7.2015, V.M. ym. v. Belgia (CE:ECHR:2015:0707JUD006012511, 197 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

valituksen rekisteristä, joten mainitulla tuomiolla ei ole enää mitään oikeusvaikutuksia.⁵⁰ Katson silti, että tehokkaan oikeussuojan periaatteen tulkintaa, joka kyseisessä tuomiossa annetaan, kannattaa käyttää tulkittaessa perusoikeuskirjan 47 artiklaa yhdessä perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan kanssa. Kyseiset määräykset ovat esteenä sille, että turvapaikanhakija käytännössä pakotetaan poistumaan sen valtion alueelta, jossa hän on valittanut turvapaikkahakemuksensa hylkäämisestä, jo ennen muutoksenhaun ratkaisua sen vuoksi, ettei hän kykene huolehtimaan olennaisista tarpeistaan.

Ratkaisuehdotus

100. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'lle (Belgia) seuraavasti:

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY ja erityisesti sen 2 artiklan 1 kohta ja 5 artikla sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohtaan kirjattu palauttamiskiellon periaate ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäiseen kohtaan kirjattu tehokkaan oikeussuojan periaate estävät tekemästä kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla palauttamispäätöstä kolmannen maan kansalaisesta, joka on hakenut pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetussa neuvoston direktiivissä 2005/85/EY tarkoitettua kansainvälistä suojelua ja jonka on unionin oikeuden ja/tai kansallisen oikeuden nojalla sallittua jäädä jäsenvaltioon, jossa hän on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, direktiivin 2005/85 39 artiklan 1 kohdassa säädetyn hakemuksen hylkäämistä koskevalle muutoksenhaulle varatun määräajan kuluessa, ja jos muutosta on haettu määräajassa, muutoksenhaun tutkimisen aikana. Direktiivi 2008/115 sekä palauttamiskiellon periaate ja tehokkaan oikeussuojan periaate eivät sitä vastoin ole esteenä sille, että tällaisesta kansalaisesta tehdään palauttamispäätös mainitun muutoksenhaun hylkäämisen jälkeen, jollei kyseisen kansalaisen ole kansallisen oikeuden nojalla sallittua jäädä kyseiseen jäsenvaltioon odottamaan turvapaikkamenettelyn lopullista päättymistä.

⁵⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.11.2016, V.M. ym. v. Belgia (CE:ECHR:2016:1117JUD006012511).