



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

7 päivänä joulukuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö – Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema – Direktiivi 2003/109/EY – 12 artikla – Karkottamispäätöksen tekeminen pitkään oleskelleesta kolmannen maan kansalaisesta – Huomioon otettavat seikat – Kansallinen säännöstö – Kyseisten seikkojen huomiotta jättäminen – Yhteensopivuus

Asiassa C-636/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona (Pamplonan hallintotuomioistuin, Espanja) on esittänyt 2.12.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 9.12.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Wilber López Pastuzano

vastaan

Delegación del Gobierno en Navarra,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Malenovský sekä tuomarit M. Safjan ja M. Vilaras (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Wilber López Pastuzano, edustajinaan E. Santos Huamán ja J. L. Rodríguez Candela, abogados,
- Espanjan hallitus, asiamiehenään M. J. García-Valdecasas Dorrego,
- Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja S. Pardo Quintillán,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 12 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Wilber López Pastuzano ja Delegación del Gobierno en Navarra (Espanjan valtion itsehallintoalueiden tason hallintoyksikkö Navarrassa) ja joka koskee viimeksi mainitun 29.6.2015 tekemää päätöstä, jolla López Pastuzano määrätään karkotettavaksi Espanjan alueelta (jäljempänä 29.6.2015 päivätty päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2003/109 johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Pitkään oleskelleilla kolmansien maiden kansalaisilla olisi oltava vahvistettu suoja karkottamista vastaan. Tämä suoja perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuihin perusteisiin. Suoja karkottamista vastaan edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät oikeudesta hakea muutosta tuomioistuimessa.”

- 4 Direktiivin 2003/109 12 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettua päätöstä ei voida perustella taloudellisin syin.

3. Ennen kuin jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta, niiden on otettava huomioon seuraavat seikat:

- a) oleskelun kesto niiden alueella;
- b) asianomaisen ikä;
- c) seuraukset asianomaiselle ja hänen perheenjäsenilleen;
- d) siteet oleskelumaahan tai siteiden puuttuminen kotimaahan.

– –”

Espanjan oikeus

- 5 Ulkomaalaisten oikeuksista ja vapauksista Espanjassa sekä heidän yhteiskunnallisesta kotouttamisestaan 11.1.2000 annetun lain 4/2000 (Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) (BOE nro 10, 12.1.2000), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiana (jäljempänä laki 4/2000), III osastossa säännellään ”ulkomaalaisoikeuden alaan kuuluvia lainrikkomuksia ja niitä koskevaa seuraamusjärjestelmää”.

6 Kyseiseen III osastoon sisältyvässä 57 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kun lainrikkajat ovat ulkomaalaisia ja heidän toimintansa voidaan katsoa olevan tämän lain 53 §:n 1 momentin a, b, c, d ja f kohdassa tarkoitettulla tavalla erittäin vakavaa tai vakavaa, sakon sijaan voidaan suhteellisuusperiaate huomioon ottaen määrätä karkottaminen Espanjan alueelta asianmukaisen hallinnollisen menettelyn päätteeksi tehtävällä perustellulla päätöksellä, jossa lainrikkomuksen muodostavat teot arvioidaan.

2. Perusteena karkottamiselle, josta päätetään hallinnollisen menettelyn päätteeksi, on myös se, että ulkomaalainen on Espanjassa tai muualla tuomittu sellaisesta tahallisesta teosta, jota on Espanjan lain mukaan pidettävä rikoksena, josta on säädetty yli vuoden pituinen vapausrangaistus, paitsi jos tiedot aikaisemmista rikoksista on poistettu rikosrekisteristä.

3. Seuraamukseksi ei voida missään tapauksessa määrätä sekä karkottamista että sakkoa.

4. Karkottaminen merkitsee joka tapauksessa sitä, että kaikki luvat oleskella laillisesti Espanjassa lakkaavat olemasta voimassa ja kaikki mahdolliset menettelyt, joiden kohteena oli karkotetun ulkomaalaisen oleskelu- tai työluvan myöntäminen Espanjassa, raukeavat. Karkottaminen voidaan kuitenkin peruuttaa asetuksessa määritetyissä tapauksissa.

--

5. Ellei lainrikkomuksesta säädetä 54 §:n 1 momentin a kohdassa tai ellei kyseessä ole samantyyppisen lainrikkomuksen, josta voidaan määrätä seuraamukseksi karkotus, uusiminen vuoden kuluessa, karkottamista ei voida määrätä seuraamukseksi ulkomaalaisille, jotka ovat seuraavissa tilanteissa:

--

b) Pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset. Ennen kuin tehdään päätös pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta, on otettava huomioon hänen oleskelunsa kesto Espanjassa ja luodut siteet Espanjaan, hänen ikänsä, seuraukset asianomaiselle ja hänen perheenjäsenilleen sekä siteet maahan, johon hänet aiotaan karkottaa.

--”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

7 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien tietojen mukaan López Pastuzano, joka on Kolumbian kansalainen, sai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan Espanjassa 13.10.2013. Hänet tuomittiin 29.4.2014 kahteen vankeusrangaistukseen, joista toisen pituus oli kaksitoista kuukautta ja toisen kolme kuukautta. Hänet toimitettiin 27.1.2015 vankilaan Centro Penitenciario Pamplona I:een (Espanja). Tämän jälkeen aloitettiin hallinnollinen menettely hänen karkottamisekseen.

8 Tätä menettelyä koskeneen tutkinnan toteutettuaan Delegación del Gobierno en Navarra teki 29.6.2015 päivätyn päätöksensä. Tässä päätöksessä asianomaiselle asetettiin viideksi vuodeksi kielto saapua Espanjaan ja hänen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupansa peruutettiin. Päätös perustuu lain 4/2000 57 §:n 2 momentissa tarkoitettun karkottamisperusteen soveltamisedellytyksiin.

9 López Pastuzano riitautti päätöksen 28.9.2015 Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplonassa (Pamplonan hallintotuomioistuim, Espanja).

- 10 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Espanjan oikeusjärjestyksessä on kaksi eri tapaa toteuttaa ulkomaalaisen hallinnollinen karkottaminen, nimittäin yhtäältä lain 4/2000 57 §:n 1 momentissa säädetty karkottaminen seuraamuksena henkilölle, joka on syyllistynyt eri hallinnollisiin rikkomuksiin, ja toisaalta mainitun lain 57 §:n 2 momentissa tarkoitettu karkottaminen laillisena seurauksena siitä, että henkilö on tuomittu yli vuoden pituiseen vapausrangaistukseen tahallisesta teosta.
- 11 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan lain 4/2000 57 §:n 5 momentilla saatetaan direktiivin 2003/109 12 artikla osaksi Espanjan oikeutta ja siinä säädetään velvollisuudesta ottaa ennen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamista koskevan päätöksen tekemistä huomioon tämän henkilön henkilökohtaiset olosuhteet, nimittäin hänen Espanjassa oleskelunsa kesto ja hänen tähän jäsenvaltioon luomansa siteet, hänen ikänsä, seuraukset hänelle ja hänen perheenjäsenilleen sekä siteet maahan, johon hänet aiotaan karkottaa.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että lain 4/2000 57 §:n 5 momentissa käytettyä käsitettä ”karkottamiseseuraamus” on tulkittu Espanjan itsehallintoalueiden ylioikeuksien (Tribunales Superiores de Justicia) oikeuskäytännössä enimmäkseen siten, että sillä tarkoitetaan vain karkottamispäätöksiä, jotka on tehty seuraamuksena tietyistä hallinnollisista rikkomuksista, eikä päätöksiä, jotka on kohdistettu pitkään oleskelleeseen kolmannen maan kansalaiseen, joka on tuomittu yli vuoden pituiseen vapausrangaistukseen.
- 13 Nyt käsiteltävässä asiassa López Pastuzano on tuomittu yli vuoden pituiseen vapausrangaistukseen, joten 29.6.2015 päivätyssä päätöksessä korostetaan, että tällaisessa tapauksessa karkottaminen ei ole seuraamus hallinnollisesta rikkomuksesta; niinpä lain 4/2000 57 §:n 5 momenttia ei sovelleta.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin siis katsoo, että sen on käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi tiedettävä, mikä on direktiivin 2003/109 12 artiklassa pitkään oleskelleille kolmannen maan kansalaisille annetun karkottamissuojan ulottuvuus. Se tiedustele erityisesti, onko mainitussa artiklassa tarkoitettu käsite ”karkottamispäätös” ymmärrettävä niin, että sillä tarkoitetaan mitä tahansa hallinnollista karkottamispäätöstä riippumatta tämän päätöksen luonteesta ja sen tekemistä koskevista oikeudellisista menettelytavoista, ja sopiiko kyseinen artikla yhteen lain 4/2000 57 §:n 5 momentin kaltaisen säännöksen kanssa, jossa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten karkottamissuoja rajoitetaan koskemaan tietyntyyppistä hallinnollista karkottamispäätöstä eikä muita karkottamispäätöksiä.
- 15 Tässä asiayhteydessä Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivin 2003/109 12 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle ja sitä tulkitsevalle oikeuskäytännölle, kun näissä ei vahvisteta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamissuojan edellytysten soveltamista kaikkien hallinnollisten karkottamispäätösten osalta, riippumatta tällaisen päätöksen luonteesta tai sitä koskevista oikeudellisista menettelytavoista, vaan rajoitetaan näiden edellytysten soveltamisalaa siten, että ne koskevat vain karkottamisen konkreettista toteuttamista?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

- 16 Unionin tuomioistuimelle esittämässään kirjallisissa huomautuksissa Espanjan hallitus totesi, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsema kansallinen oikeuskäytäntö on vähemmistönä ja että suurin osa itsehallintoalueiden ylioikeuksista (Tribunales Superiores de Justicia) katsoo, ettei lain

4/2000 57 §:n 2 momentissa säädettyä karkottamistoimenpidettä voida missään tapauksessa määrätä automaattisesti ulkomaisten kansalaisille, joilla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa, vaan että ennen tällaisen toimenpiteen toteuttamista on arvioitava mainitun pykälän 5 momentin b kohdassa säädettyjä kriteerejä. Espanjan hallitus totesi lisäksi, että kahdesta Tribunal Constitucionalin (perustuslakituomioistuin, Espanja) hiljattain antamasta tuomiosta ilmenee, että Espanjan perustuslaissa vaadittu asianomaisen perusoikeuksien suoja edellyttää, että ennen pitkään oleskelleeseen kolmannen maan kansalaiseen kohdistetun karkottamistoimenpiteen toteuttamista otetaan huomioon hänen henkilökohtainen tilanteensa ja perhetilanteensa.

- 17 Niinpä Espanjan hallitus katsoo, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys ei todellisuudessa koske unionin oikeuden vaan kansallisen oikeuden tulkintaa.
- 18 Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että ennakkoratkaisukysymys, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen esittänyt, ei koske Espanjan oikeuden tulkintaa, johon unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa, vaan unionin oikeuden tulkintaa, joka kuuluu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.
- 19 On muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyys selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkittamisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. mm. tuomio 24.6.2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 21.5.2015, Verder LabTec, C-657/13, EU:C:2015:331, 29 kohta).
- 20 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä selityksistä ilmenee yhtäältä, että 29.6.2015 päivätyn päätöksen tekemiseksi kansallinen toimivaltainen viranomais on tukeutunut lain 4/2000 57 §:n 5 momentin sellaiseen tulkintaan, jonka mukaan tätä säännöstä ei ole sovellettava López Pastuzanon kaltaisessa tapauksessa, ja toisaalta, että tällaisen tulkinnan on ainakin osa kansallisista toimivaltaisista tuomioistuimista omaksunut.
- 21 Ei siis ole ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkittamisella ei olisi mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai että ongelma olisi luonteeltaan hypoteettinen. Niinpä ennakkoratkaisukysymys on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2003/109 12 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstellä, jossa – sellaisena kuin osa kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimista on sitä tulkinnut – ei säädetä pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen karkottamissuojan edellytysten soveltamisesta kaikkien hallinnollisten karkottamispäätösten osalta, riippumatta tällaisen toimenpiteen luonteesta tai sitä koskevista oikeudellisista menettelytavoista.
- 23 On huomattava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2003/109 päätavoitteena on jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen (tuomio 26.4.2012, komissio v. Alankomaat, C-508/10, EU:C:2012:243, 66 kohta ja tuomio 2.9.2015, CGIL ja INCA, C-309/14, EU:C:2015:523, 21 kohta).

- 24 Tätä varten unionin lainsäätävä on katsonut, että pitkään oleskelleilla kolmansien maiden kansalaisilla olisi oltava vahvistettu suoja karkottamista vastaan, kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan.
- 25 Niinpä direktiivin 2003/109 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan.
- 26 Lisäksi direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ennen kuin jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen karkottamisesta, niiden on otettava huomioon oleskelun kesto niiden alueella, asianomaisen ikä, seuraukset asianomaiselle ja hänen perheenjäsenilleen sekä siteet oleskelumaahan tai siteiden puuttuminen kotimaahan. On siis merkitykseltään, onko tällainen toimenpide määrätty hallinnollisena seuraamuksena vai onko se seuraus rikostuomiosta.
- 27 Unionin tuomioistuin on sitä paitsi jo korostanut 8.12.2011 antamassaan tuomiossa Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, 82 ja 83 kohta), että kyseistä toimenpidettä ei voida määrätä automaattisesti rikostuomion perusteella vaan se edellyttää tapauskohtaista arviointia, jonka on muun muassa kohdistuttava kyseisen artiklan 3 kohdassa mainittuihin seikkoihin.
- 28 Karkottamispäätöstä ei siis voida tehdä pitkään oleskelleesta kolmannen valtion kansalaisesta pelkästään sillä perusteella, että hänet on tuomittu yli vuoden pituiseen vapausrangaistukseen.
- 29 Ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2003/109 12 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa – sellaisena kuin osa kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimista on sitä tulkinnut – ei säädetä pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen karkottamissuojan edellytysten soveltamisesta kaikkien hallinnollisten karkottamispäätösten osalta, riippumatta tällaisen toimenpiteen luonteesta tai sitä koskevista oikeudellisista menettelytavoista.

Oikeudenkäyntikulut

- 30 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 (kahdeksas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 12 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa – sellaisena kuin osa kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimista on sitä tulkinnut – ei säädetä pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen karkottamissuojan edellytysten soveltamisesta kaikkien hallinnollisten karkottamispäätösten osalta, riippumatta tällaisen toimenpiteen luonteesta tai sitä koskevista oikeudellisista menettelytavoista.

Allekirjoitukset