

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

28 päivänä huhtikuuta 2011 *

Asiassa C-61/11 PPU,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Corte d'appello di Trento (Italia) on esittänyt 2.2.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 10.2.2011, saadakseen ennakkoratkaisun rikosasiassa, jossa vastaajana on

Hassen El Dridi, alias Soufi Karim,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit J.-J. Kasel, M. Ilešić (esittelevä tuomari), E. Levits ja M. Safjan,

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen 2.2.2011 päivätyn pyynnön, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 10.2.2011 ja jota on täydennetty 11.2.2011 ja jossa pyydetään ennakkoratkaisupyyntöä käsittelemistä kiireellisessä menettelyssä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 b artiklan mukaisesti,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon 17.2.2011 tehdyn ensimmäisen jaoston päätöksen, jolla pyyntö hyväksyttiin,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.3.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Hassen El Dridi, edustajinaan avvocata M. Pisani ja avvocata L. Masera,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato L. D'Ascia,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja L. Prete,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

tuomion

- ¹ Ennakkoratkaisupyyntö koskee jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL L 348, s. 98) 15 ja 16 artiklan tulkintaa.

- 2 Pyyntö on esitetty rikosoikeudenkäynnissä, jonka vastaaja El Dridi on tuomittu vuoden pituiseen vankeusrangaistukseen teosta, jonka tunnusmerkistö muodostuu siitä, että hän on ilman hyväksyttävää syytä jatkanut laitonta oleskeluaan Italian valtion alueella Questore di Udinen (Udinen ylin poliisiviranomainen) hänelle osoittaman maastapoistamismääräyksen vastaisesti.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin lainsäädäntö

- 3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 2, 6, 13, 16 ja 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Brysselissä 4 ja 5 päivänä marraskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vaati tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen.

--

- (6) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten laitton oleskelun lopettamiseen sovelletaan oikeudenmukaista ja avointa menettelyä. --

--

- (13) Pakkokeinojen käytössä olisi nimenomaisesti noudatettava oikeasuhteisuuden ja tehokkuuden periaatteita käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden. – –

– –

- (16) Säilöönottoa maasta poistamista varten olisi rajoitettava, ja siinä olisi noudatettava oikeasuhteisuuden periaatetta käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden. Säilöönotto on perusteltu ainoastaan palauttamisen valmistelemiseksi tai henkilön poistamiseksi maasta, ja jos lievempien keinojen käyttäminen ei olisi riittävää.

- (17) Säilöön otettuja kolmansien maiden kansalaisia olisi kohdeltava inhimillisellä ja ihmisarvoisella tavalla ja heidän perusoikeuksiaan kunnioittaen sekä kansainvälistä oikeutta ja kansallista lainsäädäntöä noudattaen. Säilöönotto olisi yleensä toteutettava erityisissä säilöönottolaitoksissa, sanotun kuitenkin rajoittamatta lainvalvontaviranomaisten suorittamaa kiinniottoa, josta säädetään kansallisessa lainsäädännössä.”

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

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

5 Direktiivin 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

2. Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovelle tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin,

— —

b) jotka on rikosoikeudellisena seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena.”

6 Direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 kohdassa määritellään direktiivissä tarkoitettu palauttamispäätös hallinnolliseksi tai oikeudelliseksi päätökseksi tai toimenpiteeksi, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta.

7 Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 8 Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista”.
- 9 Direktiivin 2008/115 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Vapaaehtoinen paluu”, säädetään seuraavaa:

”1. Palauttamispäätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 ja 4 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista. Jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään, että tällainen aika myönnetään vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta. Tässä tapauksessa jäsenvaltioiden on ilmoitettava asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuudesta tehdä tällainen hakemus.

--

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

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

10 Direktiivin 8 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

--

4. Jos kolmannen maan kansalainen vastustaa maasta poistamista ja jäsenvaltio käyttää – viimeisenä keinona – pakkokeinoja pannakseen maastapoistamisen täytäntöön, kyseisten pakkokeinojen on oltava oikeasuhteisia eikä niihin saa liittyä kohtuutonta voimankäyttöä. Pakkokeinot pannaan täytäntöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kunnioittaen perusoikeuksia ja asianomaisen kolmannen maan kansalaisen ihmisarvoa sekä fyysistä koskemattomuutta.”

11 Direktiivin IV luvun, joka koskee säilöönottoa maasta poistamista varten, 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön palauttamismenettelyjen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisen valmisteleiseksi ja/tai henkilön poistamiseksi maasta vain, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti tietyssä tapauksessa, erityisesti kun

a) on olemassa pakenemisen vaara; tai

- b) asianomainen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maasta poistamista.

Säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytaikainen, ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken.

– –

3. Joka tapauksessa säilöönottoa on tarkasteltava uudelleen kohtuullisin väliajoin joko asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta tai viran puolesta. Jos säilöönoton kestoja jatketaan, uudelleen tarkastelut toteutetaan oikeusviranomaisen valvonnassa.

4. Kun käy ilmi, että kohtuullista mahdollisuutta maasta poistamisen toteuttamiseen ei enää ole oikeudellisten tai muiden näkökohtien vuoksi tai että 1 kohdassa säädetyt edellytykset eivät enää ole olemassa, säilöönotto ei ole enää perusteltua ja asian[omai]-inen henkilö on vapautettava välittömästi.

5. Säilöönottoa on jatkettava niin kauan kuin 1 kohdassa säädetyt edellytykset ovat olemassa ja niin kauan kuin se on tarpeen onnistuneen maasta poistamisen varmistamiseksi. Kunkin jäsenvaltion on säädettävä rajoitetusta säilöönottoajasta, joka ei saa ylittää kuutta kuukautta.

6. Jäsenvaltiot eivät saa jatkaa 5 kohdassa tarkoitettua aikaa muutoin kuin kansallisen lainsäädännön mukaisesti rajoitetuksi ajaksi, joka ei ole pidempi kuin kaksitoista kuukautta, jos niiden kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta maasta poistaminen todennäköisesti kestää kauemmin siitä syystä, että

- a) asianomainen kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä; tai

b) kolmansista maista hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästyvät.”

- 12 Direktiivin 2008/115 16 artiklan, jonka otsikko on ”Säilöönoton edellytykset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Säilöönotto tapahtuu yleensä erityisissä säilöönottolaitoksissa. Jos jäsenvaltio ei voi järjestää säilöönotetun henkilön majoitusta erityisessä säilöönottolaitoksessa, vaan joutuu turvautumaan vankilamajoitukseen, säilöönotetut kolmannen maan kansalaiset on pidettävä erillään vangeista.”

- 13 Direktiivin 2008/115 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Hätätilanteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos palautettavien kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuri määrä aiheuttaa jäsenvaltion säilöönottolaitoksen tiloille tai sen hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle odottamattoman suuria rasitteita, kyseinen jäsenvaltio voi poikkeuksellisen tilanteen ajaksi päättää – ryhtyä säilöönoton edellytysten osalta 16 artiklan 1 kohdasta – poikkeaviin kiireellisiin toimenpiteisiin.

2. Asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle mainitunlaisiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin turvautumisesta. Sen on myös ilmoitettava komissiolle heti, kun perusteet näiden poikkeuksellisten toimenpiteiden soveltamiselle eivät enää ole olemassa.

3. Tämän artiklan säännöksiä ei saa tulkita jäsenvaltioille myönnetyksi luvaksi poiketa niiden yleisestä veloitteesta ryhtyä kaikkiin tarvittaviin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin tämän direktiivin mukaisten veloitteiden täyttämisen varmistamiseksi.”

- 14 Direktiivin 2008/115 20 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden piti saattaa direktiivin, lukuun ottamatta sen 13 artiklan 4 kohtaa, noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 24.12.2010.
- 15 Direktiivi tuli voimaan 13.1.2009 sen 22 artiklan mukaisesti.

Kansallinen lainsäädäntö

- 16 Maahanmuuttoa ja ulkomaalaisasemaa koskevien säännösten koonnoksesta 25.7.1998 annetun asetuksen nro 286/1998 (GURI, Supplemento ordinario, nro 191, 18.8.1998), sellaisena kuin se on yleistä turvallisuutta koskevista säännöksistä 15.7.2009 annetulla lailla nro 94 (GURI, Supplemento ordinario, nro 170, 24.7.2009) muutettuna (jäljempänä asetus nro 286/1998), 13 §:n 2 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”2. Prefetto määrää ulkomaalaisen karkotettavaksi silloin, kun ulkomaalainen

- a) on tullut maahan kiertämällä rajavartiovalvontaa eikä ulkomaalaista ole käännetty –

- b) jatkaa oleskeluaan valtion alueella -- hakematta oleskelulupaa säädettyssä määräjassa, ellei viivästyminen johdu ylivoimaisesta esteestä, tai vaikka oleskelulupa on peruutettu tai kumottu taikka kun uutta oleskelulupaa ei ole haettu, vaikka sen voimassaolo on lakannut yli 60 päivää sitten --

--

4. Questore panee karkotuksen täytäntöön kaikissa tapauksissa määräämällä ulkomaalaisen saatettavaksi rajalle viranomaisitoimin 5 momentissa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta.”

17 Asetuksen nro 286/1998 14 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Silloin, kun karkotusta rajalle saattamalla tai käännättämistä ei voida panna välittömästi täytäntöön sen vuoksi, että ulkomaalainen on avun tarpeessa, että on tarpeen suorittaa hänen henkilöllisyyttään ja kansalaisuuttaan koskevia tarkempia selvityksiä tai hankkia matkustusasiakirjoja taikka että viranomaisilla ei ole käytettävissään kuljettajaa tai muuta tarkoituksenmukaista keinoa kuljetuksen järjestämiseen, Questore määrää ulkomaalaisen otettavaksi säilöön ajaksi, joka ei saa olla pidempi kuin se, mitä voidaan pitää täysin välttämättömänä, lähimpään niistä säilöönottolaitoksista, jotka on mainittu tai joiden perustamisesta on määrätty sisäasiainministerin tekemässä ja yhteisvastuuministerin ja rahavarain-, budjetti- ja taloussuunnitteluministerin hyväksymässä päätöksessä.

--

5 bis. Silloin, kun ulkomaalaista ei ole voitu sijoittaa säilöönottoyksikköön, tai silloin, kun karkottamista tai käännättämistä ei ole voitu säilöönottamisen vuoksi panna täytäntöön rajalle saattamalla, Questore määrää ulkomaalaisen poistumaan valtion alueelta viiden päivän kuluessa. Määräys on kirjallinen, ja siinä mainitaan laittomasta oleskelusta valtion alueella määrättävät seuraamukset, mukaan lukien

uusimistapauksissa määrättävät seuraamukset. Questoren määräykseen voidaan liittää asiakirjat, joita ulkomaalainen tarvitsee voidakseen kääntyä Italiassa kotimaansa diplomaattisen edustuston tai kunniakonsulin puoleen ja voidakseen palata kotimaahansa tai, jos tämä ei ole mahdollista, lähtömaahansa.

5 ter. Ulkomaalaiselle, joka jatkaa laitonta oleskeluaan valtion alueella ilman hyväksyttävää syytä ja 5 bis momentin nojalla annetun Questoren määräyksen vastaisesti, voidaan määrätä rangaistukseksi vankeutta yhdestä neljään vuoteen, jos karkottaminen tai käännyttäminen perustuu – – laittomaan maahantuloon tai siihen, ettei ulkomaalainen ole säädetyssä määräajassa hakenut oleskelulupaa tai ilmoittanut oleskelevansa valtion alueella ilman, että tähän olisi ollut ylivoimainen este, tai jos hänen oleskelulupansa on peruutettu tai kumottu – –. Rangaistukseksi voidaan määrätä vankeutta kuudesta kuukaudesta yhteen vuoteen silloin, kun ulkomaalainen on määrätty karkotettavaksi siitä syystä, että hänen oleskelulupansa voimassaolo on lakannut yli 60 päivää sitten eikä hän ole hakenut uutta oleskelulupaa tai oleskelulupahakemus on hylätty – –. Niitä tapauksia lukuun ottamatta, joissa ulkomaalainen on vangittuna, 5 bis momentin nojalla annetun Questoren maastapoistamismääräyksen noudattamatta jättäminen johtaa aina uuden karkotuspäätöksen antamiseen ja ulkomaalaisen rajalle saattamiseen viranomaistoimin. Ellei rajalle saattaminen ole mahdollista, sovelletaan tämän pykälän 1–5 bis momentin säännöksiä – –.

5 quater. Ulkomaalaiselle, joka on määrätty 5 ter momentissa tarkoitetulla tavalla karkotettavaksi ja jolle on annettu uusi 5 bis momentissa tarkoitettu maastapoistamismääräys ja joka jatkaa laitonta oleskeluaan valtion alueella, voidaan määrätä rangaistukseksi vankeutta yhdestä viiteen vuoteen. 5 ter momentin kolmannessa ja viimeisessä virkkeessä olevia säännöksiä sovelletaan joka tapauksessa.

5 quinquies. Kun on kyse 5 ter momentin viimeisessä virkkeessä ja 5 quater momentissa tarkoitetut tunnusmerkistöt täyttävistä teoista, asia käsitellään yksinkertaistussa menettelyssä [rito direttissimo] ja tunnusmerkistön mukaisiin tekoihin syyllistynyt on pidätettävä.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 18 El Dridi on kolmannen maan kansalainen. Hän on tullut Italiaan laittomasti, eikä hänellä ole oleskelulupaa. Hänet määrättiin karkotettavaksi Prefetto di Torinon 8.5.2004 antamalla päätöksellä.
- 19 Hänelle annettiin 21.5.2010 tiedoksi karkotuspäätöksen mukaisesti Questore di Udinen samana päivänä antama maastapoistumismääräys. Questore oli perustellut maastapoistumismääräyksen sillä, ettei käytettävissä ollut ajoneuvoa tai muuta kuljetusta, ettei El Dridillä ollut henkilötietoja osoittavia asiakirjoja ja ettei häntä voitu ottaa tilapäisesti säilöönottolaitokseen tilanpuutteen vuoksi.
- 20 Tämän jälkeen 29.9.2010 toimitetussa tarkastuksessa kävi ilmi, ettei El Dridi ollut noudattanut maastapoistumismääräystä.
- 21 Tribunale di Trento tuomitsi yhden tuomarin kokoonpanossa yksinkertaistetussa menettelyssä El Dridin vuoden pituiseen vankeusrangaistukseen asetuksen nro 286/1998 14 §:n 5 ter momentissa tarkoitetun tunnusmerkistön täyttävästä teosta.
- 22 El Dridi valitti päätöksestä Corte d'appello di Trentoon.
- 23 Corte d'appello di Trento pohtii, voidaanko rikosoikeudellinen seuraamus määrätä sellaisissa hallinnollisissa menettelyissä, jotka koskevat ulkomaalaisen palauttamista lähtömaahansa, tapahtuneesta menettelyn välivaiheen rikkomisesta, koska sen näkemyksen mukaan tällainen seuraamus voi olla ristiriidassa vilpittömän yhteistyön

periaatteen, direktiivin 2008/15 tavoitteiden saavuttamista ja sen tehokkaan vaikutuksen turvaamista koskevien vaatimusten sekä rangaistuksen oikeasuhteisuutta, asianmukaisuutta ja kohtuullisuutta koskevien periaatteiden kanssa.

- 24 Corte d'appello di Trento toteaa tässä yhteydessä, että asetuksen nro 286/1998 14 §:n 5 ter momentissa säädetty rikosoikeudellinen seuraamus määrätään sen jälkeen kun asetuksessa 2008/115 tarkoitetun palauttamispäätöksen täytäntöönpanossa noudatettavan vaiheittaisen menettelyn tietyn välivaiheen rikkominen on todettu, eli pelkästä maastapoistumismääräyksen noudattamatta jättämisestä. Se katsoo, että vankeusrangaistusta, joka voi olla pituudeltaan yhdestä neljään vuotta, voidaan pitää erittäin ankarana.
- 25 Corte d'appello di Trento päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko direktiivin 2008/115/EY 15 ja 16 artikla direktiivin tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävän vilpittömän yhteistyön periaatteen ja rangaistuksen oikeasuhteisuutta, asianmukaisuutta ja kohtuullisuutta koskevan periaatteen valossa esteenä

- sille, että hallinnollisen palauttamismenettelyn välivaiheen rikkomisesta voidaan määrätä ennen menettelyn loppuun saattamista rikosoikeudellinen seuraamus turvautumalla hallintomenettelyssä käytettävissä olevista pakkokeinoista ankarimpaan mahdolliseen pakkokeinoon?
- sille, että pelkästään siitä, ettei asianomainen henkilö ole tehnyt yhteistyötä karotusmenettelyssä, ja erityisesti siitä, ettei hallintoviranomaisen antamaa ensimmäistä maastapoistumismääräystä ole noudatettu, voidaan määrätä jopa neljän vuoden pituinen vankeusrangaistus?”

Kiireellinen menettely

- 26 Corte d'appello di Trento on pyytänyt, että sen esittämän ennakkoratkaisupyyntöä käsittelevän sovellettaisiin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 b artiklassa tarkoitettua kiireellistä menettelyä.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt pyyntönsä perusteluiksi sen, että El Dridi on vangittuna sen rangaistuksen täytäntöönpanoa varten, johon Tribunale di Trento on hänet tuominnut.
- 28 Unionin tuomioistuimen ensimmäinen jaosto on julkisasiamiestä kuultuaan päättänyt hyväksyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön ennakkoratkaisupyyntöä käsittelemisestä kiireellisessä menettelyssä.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 29 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys koskee pääasiallisesti sitä, onko direktiiviä 2008/115 ja erityisesti sen 15 ja 16 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään vankeusrangaistuksen määräämisestä maassa laittomasti oleskelevalle kolmannen valtion kansalaiselle ainoastaan sillä perusteella, että hän vastoin hänelle annettua määräystä poistua tämän valtion alueelta määrääjassa jatkaa ilman hyväksyttävää syytä oleskeluaan kyseisellä alueella.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kysymyksessään SEU 4 artiklan 3 kohtaan otettuun vilpittömän yhteistyön periaatteeseen ja unionin oikeuden tehokkaan vaikutuksen turvaamistavoitteeseen.

- 31 Tässä yhteydessä on muistettava, että direktiivin 2008/115 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan sillä tavoitellaan tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin ja jonka avulla henkilöt palaute-taan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen.
- 32 Direktiivin 2008/115 nimen ja sen 1 artiklan sanamuodon mukaan siinä säädetään yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita kaikkien jäsenvaltioiden on sovelletta-va laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen. Tästä muotoilusta ja direktiivin yleisestä rakenteesta johtuu, että jäsenvaltiot voivat poiketa näistä vaatimuksista ja menettelyistä ainoastaan direktiivissä säädetyissä ta-pauksissa, muun muassa niissä, joista säädetään sen 4 artiklassa.
- 33 Tästä seuraa, että vaikka jäsenvaltioille annetaan tämän 4 artiklan 3 kohdassa mah-dollisuus antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat maassa laittomasti oles-kelevien kolmansien maiden kansalaisten kannalta suotuisampia kuin direktiivin 2008/115 säännökset, kunhan tällaiset säännökset ovat tämän direktiivin mukaisia, tässä direktiivissä ei kuitenkaan anneta jäsenvaltioille oikeutta soveltaa ankarampia säännöksiä kysymyksissä, joita direktiivi koskee.
- 34 On myös todettava, että direktiivissä 2008/115 on säädetty yksityiskohtaisesti menet-telystä, jota kunkin jäsenvaltion on sovellettava maassa laittomasti olevien kolman-sien maiden kansalaisten palauttamiseen, ja vahvistetaan järjestys, jota noudattaen tämän menettelyn eri välivaiheet toimitetaan.
- 35 Tästä syystä direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään aluksi jäsenvaltioiden ensi-sijaisesta velvollisuudesta tehdä päätös maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisesta.

- 36 Tässä palauttamismenettelyn ensimmäisessä vaiheessa on poikkeustapauksia lukuun ottamatta turvauduttava ensisijaisesti paluuvelvoitteen vapaaehtoiseen täytäntöönpanoon, koska direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tällaisessa päätöksessä määrätään paluulle varattavasta määräajasta, joka voi vaihdella pituudeltaan seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään.
- 37 Direktiivin 7 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ainoastaan pakene-misvaaran kaltaisten poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa velvoittaa palauttamis-päätöksen saajan ilmoittautumaan säännöllisin väliajoin viranomaisille, tallettamaan asianmukaisen rahavakuuden, luovuttamaan asiakirjoja tai pysyttelemään tietyssä paikassa, tai määrätä vapaaehtoiselle paluulle varattavaksi alle seitsemän päivää tai olla lainkaan varaamatta tähän aikaa.
- 38 Viimeksi mainitussa tapauksessa mutta myös silloin, kun paluuvelvoitetta ei ole nou-datettu vapaaehtoiselle paluulle varatussa määräajassa, on direktiivin 2008/115 8 ar-tiklan 1 ja 4 kohdan säännöksissä palauttamismenettelyjen tehokkuuden turvaa-miseksi säädetty jäsenvaltion, joka tekee päätöksen maassa laittomasti oleskelevan kolmannen valtion kansalaisen palauttamisesta, velvollisuudesta suorittaa maasta poistaminen siten, että kaikki maasta poistamisen edellyttämät toimenpiteet, mu-kaan lukien mahdolliset pakkokeinot, toteutetaan oikeasuhteisesti ja erityisesti pe-rusoikeuksia kunnioittaen.
- 39 Direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleen ja sen 15 artiklan 1 kohdan sa-namuodon mukaan jäsenvaltioiden on suoritettava maasta poistaminen mahdolli-simman lieviin keinoihin turvautuen. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa maasta poistamisena toteutettavan palauttamispäätöksen täytäntöönpanon katsotaan ta-pauskohtaisen arvioinnin perusteella vaarantuvan asianomaisen henkilön käytök-sen johdosta, jäsenvaltiot voivat määrätä vapaudenmenetyksestä ottamalla henkilön säilöön.

- 40 Tällaisen vapaudenmenetyksen on direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan oltava mahdollisimman lyhytaikainen ja sitä saadaan jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken. Artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan vapaudenmenetystä on tarkasteltava uudelleen kohtuullisin väliajoin ja se on lopetettava, kun havaitaan, ettei kohtuullista mahdollisuutta maasta poistamiseen enää ole. Artiklan 5 ja 6 kohdassa vahvistetaan vapaudenmenetyksen enimmäiskestoksi 18 kuukautta, mikä on kaikkia jäsenvaltioita velvoittava yläraja. Lisäksi direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että kyseessä olevat henkilöt sijoitetaan erityisesti tähän tarkoitukseen varattuun laitokseen ja että säilöön otetut pidetään erillään vangeista.
- 41 Edellä esitetystä nähdään, että direktiivissä 2008/115 vahvistettu menettelyvaihejärjestys vastaa niiden toimenpiteiden porrastusta, joihin ryhdytään palauttamispäätöksen täytäntöön panemiseksi, eli porrastusta, jonka alimmalla askelmalla on toimenpide, joka jättää asianomaiselle henkilölle suurimman vapauden, eli määrääjän varaaminen paluuvetoisuuden vapaaehtoiselle noudattamiselle, ja jossa edetään kohti keinoja, joilla vapautteen puututaan kaikkein laajimmin, eli säilöön ottaminen tätä tarkoitusta varten varattuun erityiseen laitokseen. Kaikissa vaiheissa edellytetään kuitenkin oikeasuhteisuuden periaatteen noudattamista.
- 42 Tähän on todettava, että tähän viimesijaiseen toimenpiteeseen, jota on pidettävä direktiivissä maastapoistamismenettelyssä sallituista toimenpiteistä ankarimmin vapautta rajoittavana, turvautumiselle on direktiivin 15 ja 16 artiklalla asetettu tarkat rajat, muun muassa sen takaamiseksi, että kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksia kunnioitetaan.
- 43 Erityisesti mainittakoon, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa vahvistetulla enimmäiskestolla on haluttu rajoittaa pakolla täytäntöön pantavan maasta poistamisen kohteena olevien kolmansien maiden kansalaisten vapaudenriistoa (asia C-357/09 PPU, Kadzoev, tuomio 30.11.2009, Kok., s. I-11189, 56 kohta). Direktiivillä 2008/115 on näin pyritty ottamaan huomioon sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan oikeasuhteisuuden periaate edellyttää, että sellaiseen henkilöön kohdistettu vapaudenmenetys, joka on karkotus- tai

luovuttamismenettelyn kohteena, ei jatku kohtuuttoman kauan, eli ei ylitä aikaa, jota tavoitellun päämäärän toteuttaminen vaatii (ks. mm. asia Saadi v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 29.1.2008, 72 ja 74 kohta, ei vielä julkaistu kokoelmassa *Recueil des arrêts et décisions*), ja kahdeksas niistä kahdestakymmenestä palauttamista koskevasta suuntaviivasta, jotka Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi 4.5.2005 ja joihin viitataan direktiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa. Mainitun suuntaviivan mukaan maasta poistamista edeltävän vapaudenmenetyksen on aina oltava mahdollisimman lyhytaikainen.

⁴⁴ Sitä, ovatko direktiivillä 2008/115 käyttöön otetut yhteiset säännöt esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, on tarkasteltava näiden edellä esiin tuotujen näkökohtien kannalta.

⁴⁵ Tähän on ensin syytä todeta, ettei direktiiviä 2008/115 ole saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä, mikä käy ilmi sekä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista tiedoista että Italian hallituksen kirjallisissa huomautuksissaan esittämistä lausumista.

⁴⁶ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että kun jäsenvaltio ei ole määrääjassa pannut täytäntöön direktiiviä tai kun se on pannut sen täytäntöön virheellisesti, yksityiset voivat vedota kyseisen direktiivin säännöksiin jäsenvaltiota vastaan, kun ne ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä (ks. vastaavasti mm. asia 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986, Kok., s. 723, Kok. Ep. VIII, s. 457, 46 kohta ja asia C-203/10, Auto Nikolovi, tuomio 3.3.2011, Kok., s. I-1083, 61 kohta).

47 Direktiivin 2008/115 15 ja 16 artikla täyttävät nämä vaatimukset, sillä ne ovat, kuten edellä 40 kohdassa on todettu, sillä tavoin ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, että jäsenvaltiot voivat panna ne täytäntöön muihin erityisiin toimenpiteisiin ryhtymättä.

48 Lisäksi on todettava, että henkilö, joka on El Dridin kaltaisessa tilanteessa, kuuluu direktiivin 2008/115 soveltamisalaan, koska direktiiviä sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

49 Kuten julkisasiamies on kannanottonsa 22–28 kohdassa todennut, tätä lopputulosta ei voida horjuttaa direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdalla, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat päättää olla soveltamatta direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka on rikosoikeudellisenä seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena. Näin on siksi, että ennakkoratkaisupäätöksen mukaan paluuveto perustuu käsiteltävänä olevassa asiassa Prefetto di Torinon 8.5.2004 tekemään päätökseen. Lisäksi mainitussa direktiivin säännöksessä tarkoitettujen rikosoikeudellisten seuraamukset eivät koske vapaaehtoiselle paluulle varatun määräjän noudattamatta jättämistä.

50 Tämän jälkeen todettakoon, että vaikka Prefetto di Torinon 8.5.2004 tekemä päätös kuuluu, siltä osin kuin sillä velloitetaan El Dridi poistumaan valtion alueelta, direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa määritellyn ”palauttamis päätöksen”, jota erityisesti sen 6 artiklan 1 kohta ja 7 artiklan 1 kohta koskevat, alaan, pääasiassa kyseessä olevan Italian lainsäädännön mukainen maastapoistamismenettely eroaa huomattavalla tavalla direktiivissä säädetystä menettelystä.

- 51 Vaikka direktiivissä edellytetään vähintään seitsemän ja enintään 30 päivän pituisen määräajan varaamista vapaaehtoiselle paluulle, asetuksessa nro 286/1998 ei ole säädetty tällaisen toimenpiteen käyttämisestä.
- 52 Niistä pakkokeinoista, joita jäsenvaltiot voivat käyttää direktiivin 2008/115 8 artiklan 4 kohdan nojalla, kuten asetuksen nro 286/1998 13 §:n 4 momentissa tarkoitettu viranomaistoimin tapahtuva rajalle saattaminen, todettakoon, että tilanteessa, jossa tällaisilla keinoilla ei ole kyetty saavuttamaan tavoiteltua tulosta, eli poistamaan maasta sitä kolmannen maan kansalaista, johon keinot on kohdistettu, jäsenvaltiot voivat vapaasti ryhtyä rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin, joiden avulla kolmansien maiden kansalaiset saadaan luopumaan laittomasta oleskelusta jäsenvaltioiden alueella.
- 53 On kuitenkin huomattava, että vaikka rikoslainsäädäntö ja rikosprosessia koskevat säännöt kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, unionin oikeudella voi kuitenkin olla vaikutusta tähän oikeudenalaan (ks. vastaavasti asia 203/80, Casati, tuomio 11.11.1981, Kok., s. 2595, 27 kohta; asia 186/87, Cowan, tuomio 2.2.1989, Kok., s. 195, Kok. Ep. X, s. 11, 19 kohta ja asia C-226/97, Lemmens, tuomio 16.6.1998, Kok., s. I-3711, 19 kohta).
- 54 Tästä seuraa, että siitä huolimatta, ettei EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 alakohdan b alakohdassa, joka on otettu SEUT 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaan, eikä direktiivissä 2008/115, joka on annettu muun muassa tämän EY:n perustamissopimuksen määräyksen perusteella, suljeta pois jäsenvaltioiden rikosoikeudellista toimivaltaa laitonta maahanmuuttoa ja luvaton oleskelua koskeissa kysymyksissä, jäsenvaltioiden on järjestettävä näitä kysymyksiä koskeva lainsäädäntönsä niin, että unionin oikeuden noudattaminen voidaan taata.

- 55 Jäsenvaltiot eivät voi soveltaa – rikosoikeudellistakaan – lainsäädäntöä, jolla saate-taan vaarantaa direktiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttaminen ja estää näin sen tehokas vaikutus.
- 56 Näin on siksi, että SEU 4 artiklan 3 kohdan sekä toisen että kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltiot ”toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoit-teiden täyttäminen” ja ”pidäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen”, direktiivien tavoitteet mukaan lukien.
- 57 Erityisemmin direktiivistä 2008/115 on muistettava, että sen johdanto-osan 13 perus-telukappaleen mukaan direktiivissä edellytetään pakkokeinojen käytöltä nimenomai-sesti sitä, että sekä käytetyt keinot että tavoitellut päämäärät ovat oikeasuhteisuuden ja tehokkuuden periaatteiden mukaisia.
- 58 Jäsenvaltiot eivät näin ollen voi korjatakseen tilanteen, joka on syntynyt niiden pak-kokeinojen käytön tuloksettomuudesta, joita on päätetty käyttää maasta poistamisen täytäntöön panemiseksi direktiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaisesti, säätää asetuksen nro 286/1998 14 §:n 5 ter momentissa säädetyn kaltaisesta vapaudenmenetyksen si-sältävästä rangaistuksesta, joka perustuu ainoastaan siihen, että kolmannen maan kansalainen on vielä senkin jälkeen, kun hänelle on annettu tiedoksi määräys poistua valtion alueelta ja tässä määräyksessä poistumiselle varattu aika on kulunut umpeen, jatkanut laitonta oleskeluaan tämän jäsenvaltion alueella, vaan niiden on jatkettava ponnistuksiaan tällaisen vaikutuksensa säilyttävän palauttamis päätöksen täytäntöön panemiseksi.
- 59 Näin on siksi, että tällaisella rangaistuksella voidaan juuri sen määraamisedellytys-ten ja soveltamistapojen vuoksi vaarantaa direktiivillä tavoitellun päämäärän toteu-tuminen eli jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten

tehokkaan maastapoistamis- ja palauttamispolitiikan käyttöön ottaminen. Kuten julkisasiamies on kannanottonsa 42 kohdassa todennut, pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö on omiaan estämään direktiivin 2008/115 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltamisen ja viivyttämään palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa.

60 Tämä ei merkitse sitä, etteivätkö jäsenvaltiot voisi direktiivin 2008/115 periaatteita ja sen tavoitteita noudattaen antaa säännöksiä niiden tilanteiden varalta, joissa pakokokeinoilla ei ole onnistuttu poistamaan maassa laittomasti oleskelevaa kolmannen valtion kansalaista.

61 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, jonka on toimivaltansa rajoissa sovellettava unionin oikeussääntöjä ja taattava niiden täysi vaikutus, on jätettävä soveltamatta kaikkia niitä asetuksen nro 286/1998 säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa direktiivillä 2008/115 tavoitellun tuloksen kanssa, muun muassa juuri tämän asetuksen 14 §:n 5 ter momenttia (ks. vastaavasti asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978, Kok., s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73, 24 kohta; asia C-462/99, Connect Austria, tuomio 22.5.2003, Kok., s. I-5197, 38 ja 40 kohta ja yhdistetyt asiat C-188/10 ja C-189/10, Melki ja Abdeli, tuomio 22.6.2010, Kok., s. I-5667, 43 kohta). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tällöin otettava asiaankuuluvalla tavalla huomioon lievemmän rangaistuksen taannehtivan soveltamisen periaate, joka kuuluu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen (yhdistetyt asiat C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Berlusconi ym., tuomio 3.5.2005, Kok., s. I-3565, 67–69 kohta ja asia C-420/06, Jager, tuomio 11.3.2008, Kok., s. I-1315, 59 kohta).

62 Esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiiviä 2008/115 ja erityisesti sen 15 ja 16 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään vankeusrangaistuksen määräämisestä maassa laittomasti oleskelevalle kolmannen valtion kansalaiselle ai-noastaan sillä perusteella, että hän vastoin hänelle annettua määräystä poistua tämän

valtion alueelta määrääjassa jatkaa ilman hyväksyttävää syytä oleskeluaan kyseisellä alueella.

Oikeudenkäyntikulut

- ⁶³ 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 (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2008/115/EY ja erityisesti sen 15 ja 16 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään vankeusrangaistuksen määräämisestä maassa laittomasti oleskelevalle kolmannen valtion kansalaiselle ainoastaan sillä perusteella, että hän vastoin hänelle annettua määräystä poistua tämän valtion alueelta määrääjassa jatkaa ilman hyväksyttävää syytä oleskeluaan kyseisellä alueella.

Allekirjoitukset