Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
2 päivänä kesäkuuta 2022 [1]

Asia C-241/21

I. L.
vastaan
Politsei- ja Piirivalveamet

(Ennakkoratkaisupyyntö – Riigikohus (ylin tuomioistuin, Viro))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2008/115/EY – Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen – 15 artiklan 1 kohta – Säilöönotto maastapoistamismenettelyä varten – Perusteiden lisääminen – Todellinen vaara rikoksen tekemisestä, jota seuraavat tutkinta ja seuraamus voivat vaikeuttaa merkittävästi maastapoistamisen täytäntöönpanoa

I Johdanto

1. Riigikohusin (ylin tuomioistuin, Viro) esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee direktiivin 2008/115/EY [2] 15 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa on kyse valituksesta, jonka Moldovan kansalaisen I. L. on tehnyt saatuaan Politsei- ja Piirivalveametilta (Poliisi- ja rajavartiovirasto, Viro; jäljempänä PPA) määräyksen poistua Viron alueelta ja joka koskee päätöstä hänen säilöönottamisestaan, jotta hänet voitaisiin poistaa maasta. Hän riitauttaa sen perusteen laillisuuden, jonka mukaan hänen pysymisestään vapaana ennen maasta poistamista aiheutui todellinen riski siitä, että hän tekisi rikoksen, joka rikosoikeudellisen menettelyn ja langetettavan seuraamuksen vuoksi voisi hankaloittaa huomattavasti maastapoistamista.

3. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että jäsenvaltiot eivät saa käyttää maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönoton perusteena direktiivissä 2008/115 tarkoitetun palauttamismenettelyn tehokkuuden takaamista koskevaa tavoitetta ja oikeuttaa tällaista säilöönottoa riskillä siitä, että kyseinen menettely lykkääntyisi siksi, että asianomainen henkilö todennäköisesti syyllistyisi tekoihin, joista voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 348, s. 98).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Direktiivin 2008/115 3 artiklan 7 alakohdan määritelmän mukaan pakenemisen vaaralla tarkoitetaan ”sitä, että yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että palauttamismenettelyjen kohteena oleva kolmannen maan kansalainen saattaa paeta”.

5. Kyseisen direktiivin IV osastoon, jonka otsikko on ”Säilöönotto maastapoistamista varten”, sisältyvän 15 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön palauttamismenettelyjen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisen valmistelemiseksi 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 maastapoistamista.

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

B Viron lainsäädäntö

6. Maastapoistumisvelvollisuudesta ja maahantulokiellosta 21.10.1998 annetun lain (väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus)[3] 6^8 §:ssä, jonka otsikko on ”Ulkomaalaisen pakenemisen vaara”, säädetään seuraavaa:

”Maastapoistumismääräyksen antaminen tai ulkomaalaisen säilöönotto edellyttävät hänen pakenemisensa vaaran arvioimista. Ulkomaalainen on vaarassa paeta tilanteessa, jossa

1) hän ei ole poistunut Virosta tai Schengen-alueeseen kuuluvasta jäsenvaltiosta maastapoistumismääräyksessä vapaaehtoiselle paluulle vahvistetun määräajan päätyttyä

2) hän on esittänyt vääriä tietoja tai väärennettyjä asiakirjoja hakiessaan lupaa lailliseen oleskeluun Virossa, lupaa tällaisen oleskelun jatkamiseen, Viron kansalaisuutta, kansainvälistä suojelua tai henkilöllisyysasiakirjoja

3) hänen henkilöllisyydestään tai kansalaisuudestaan on perusteltuja epäilyksiä

4) hän on toistuvasti tehnyt tahallisia rikoksia tai tehnyt jonkin rikoksen, ja hänet on tuomittu niistä vapausrangaistukseen

[3] RT I 1998, 98, 1575; jäljempänä VSS. Pääasiaan sovellettavissa oleva versio annettiin 27.6.2020 (RT I, 17.6.2020, 3), ja se oli voimassa 14.7.2021 asti.

5) hän ei ole totellut valvontatoimenpiteitä, jotka häneen on kohdistettu maastapoistumismääräyksen noudattamisen varmistamiseksi

6) hän on ilmoittanut [PPA]:lle tai Kaitsepolitseiametille (suojelupoliisi, Viro), ettei hän aio noudattaa maastapoistumismääräystä, tai hallintoviranomainen päättelee näin hänen asenteensa ja käytöksensä perusteella

7) hän saapui Viroon häntä koskeneen maahantulokiellon voimassaoloaikana

8) hänet on otettu säilöön, koska hän ylitti Viron ulkorajan laittomasti eikä ole saanut lupaa tai oikeutta oleskella Virossa

9) hän on luvatta poistunut ilmoitetusta asuinpaikasta tai jostain toisesta Schengen-alueeseen kuuluvasta jäsenvaltiosta

10) ulkomaalaiselle annettu maastapoistumismääräys tulee täytäntöönpanokelpoiseksi tuomioistuimen päätöksen nojalla.”

7. VSS:n 7^2 §:ssä, jonka otsikko on ”Maastapoistumismääräyksen täytäntöönpanon määräajan vahvistaminen”, säädetään seuraavaa:

”– –

(2) On mahdollista olla vahvistamatta määräaikaa vapaaehtoiselle paluulle ja panna maastapoistumismääräys välittömästi täytäntöön silloin, kun

1) ulkomaalainen on vaarassa paeta

– –

4) ulkomaalainen aiheuttaa vaaran yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle

– –”

8. VSS:n 7^3 §:n 2 momentin mukaan ”ulkomaalaiselle annetun maastapoistumismääräyksen pakkotäytäntöönpano merkitsee hänen säilöönottoaan ja poistamistaan Virosta”.

9. VSS:n 15 §:ssä, jonka otsikko on ”Ulkomaalaisen säilöönotto ja maastapoistamisjärjestelyt”, säädetään seuraavaa:

”(1) Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön edellä 2 momentin nojalla, jos tässä laissa säädettyjä valvontakeinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Säilöönoton on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen ja siinä on kussakin tapauksessa otettava huomioon asianomaiseen ulkomaalaiseen liittyvät merkitykselliset tiedot.

(2) Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos tässä laissa säädettyjä valvontakeinoja käyttämällä ei voida taata maastapoistumismääräyksen tehokasta täytäntöönpanoa, ja erityisesti kun

1) on olemassa ulkomaalaisen pakenemisen vaara

2) ulkomaalainen ei noudata yhteistyövelvoitettaan tai

3) ulkomaalaisella ei ole paluumatkaa varten välttämättömiä asiakirjoja tai tällaisten asiakirjojen saaminen vastaanottavasta maasta tai kauttakulkumaasta viivästyy.

_ _”

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

10. I. L., joka on Venäjällä vuonna 1993 syntynyt Moldovan kansalainen, on asunut Virossa viisumivapauden perusteella. Hänet pidätettiin 12.10.2020 epäiltynä fyysisen kivun ja ruumiinvamman aiheuttamisesta avopuolisolleen sekä eräälle toiselle naiselle.

11. Harju Maakohus (Harjun käräjäoikeus, Viro) totesi 13.10.2020 päivätyssä tuomiossaan I. L:n syyllistyneen tekoihin, joista häntä syytettiin ja jotka määriteltiin Viron rikoslaissa tarkoitetuksi pahoinpitelyksi, mutta ei niihin uhkauksiin, joiden kohteeksi hänen avopuolisonsa väitti joutuneensa. Kyseinen alioikeus tuomitsi I. L:n yhden vuoden yhden kuukauden ja 28 päivän ehdolliseen vankeusrangaistukseen kahden vuoden koetusajalla ja määräsi hänet vapautettavaksi välittömästi.

12. Samana päivä PPA päätti I. L:n oleskeluajan ennenaikaisesti ja määräsi Harju Maakohusin oikeustalossa hänet otettavaksi säilöön VSS:n 15 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti.

13. Päätöksessä huomioitiin I. L:n suhtautuminen rikokseensa ja hänen käytöksensä rangaistukseen tuomitsemisen jälkeen, joiden perusteella oli syytä olettaa, että hän saattaisi pyrkiä välttelemään maastapoistamista huolimatta siitä, että hän oli luvannut poistua maasta vapaaehtoisesti ja pyytänyt, että hänet määrättäisiin poistumaan maasta vapaaehtoisesti.

14. PPA antoi I. L:lle uudestaan 13.10.2020 VSS:n 7^2 §:n 1 ja 4 momentin nojalla pakkotäytäntöönpanokelpoisen määräyksen poistua välittömästi Virosta sillä perusteella, että hän oleskeli maassa laittomasti.

15. Tallinna Halduskohus (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) antoi 15.10.2020 antamallaan määräyksellä PPA:n vaatimuksesta luvan ottaa I. L. säilöön siihen asti, kunnes hänet poistettaisiin maasta, eli viimeistään 15.12.2020. Hänet poistettiin Virosta Moldovaan 23.11.2020.

16. Tallinna Ringkonnakohus (Tallinnan ylioikeus, Viro) vahvisti säilöönottopäätöksen 2.12.2020 antamallaan määräyksellä, joka koski I. L:n valitusta, jossa hän vaati, että kyseinen määräys on kumottava ja hänet vapautettava.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka on saanut käsiteltäväkseen Tallinna Ringkonnakohuksen määräystä koskevan valituksen, jossa vaaditaan kyseisen määräyksen kumoamista ja säilöönoton toteamista lainvastaiseksi, katsoo ensinnäkin, ettei säilöönottoa voida perustella VSS:n 15 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla I. L:n pakenemisen vaaralla. Kyseinen tuomioistuin huomauttaa, että tällaisen vaaran arviointiperusteet on esitetty tyhjentävästi kyseisen lain 6^8 §:ssä ja niiden tarkastelussa on otettu huomioon kunkin tapauksen erityisolosuhteet. Tuomioistuin katsookin, että kyseisen pykälän 1 ja 4 momentissa esitettyjen perusteiden soveltamisedellytykset eivät täyttyneet käsiteltävässä asiassa. Tältä osin se toteaa, että

yhtäältä ei ole kirjallista maastapoistumismääräystä, jossa olisi myönnetty aika asianomaisen vapaaehtoista poistumista varten, eikä toisaalta ollut lainvoimaista rikostuomiota säilöönoton määräämisen ajankohtana.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää lisäksi, ettei VSS:n 6[8] §:n 6 kohta myöskään ollut sovellettavissa, sillä lausumista, jotka asianomainen on antanut, kun häntä kuultiin maastapoistumismääräyksen antamisen yhteydessä, ei voida automaattisesti tehdä sitä johtopäätöstä, ettei hän aio noudattaa hallinnollista päätöstä, mikäli ei ole tullut esiin muita seikkoja, jotka viittaavat siihen, että henkilö saattaisi alkaa vältellä maastapoistamista. Pakenemisen vaara ei tule esiin myöskään asianomaisen tässä asiassa hallintotuomioistuimen istunnossa ilmaisemasta toiveesta saada takaisin hänen avopuolisonsa luokse jääneet tavarat ja saada työnantajalta palkkansa.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo toiseksi, että ei voida sulkea pois sitä, että kyseessä oleva tilanne voisi vastata esimerkiksi perustetta, joka mainitaan direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, jota ei ole pantu täytäntöön samoin sanamuodoin VSS:n 15 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdassa, mutta että direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta huolimatta asianomaisen oikeuksia ei voida rajoittaa suoraan direktiivin perusteella.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsookin, että I. L:n säilöönoton lainmukaisuus riippuu VSS:n 15 §:n 2 momentin tulkinnasta, ja kyseisen säännöksen 1–3 kohdassa luetellaan tällaisen säilöönoton perusteet, joita edeltää ilmaus ”erityisesti kun”. Kyseinen tuomioistuin, joka katsoo, että tämän sanamuodon perusteella on kyse esimerkinomaisesti annettujen perusteluiden luettelosta, on sitä mieltä, että I. L:n säilöönottoa voitaisiin perustella VSS:n 15 §:n 2 momentissa esitetyllä yleisellä edellytyksellä. Säilöönoton perusteena olisi siis ”maastapoistumismääräyksen tehokkaan täytäntöönpanon” vaarantuminen. Kyseisen toimenpiteen lainmukaisuutta olisikin arvioitava saman pykälän 1 momentissa säädettyjen periaatteiden mukaisesti.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tältä osin sitä, että ottaen huomioon tässä asiassa kyseessä olevien tapahtumien ajallinen läheisyys ja I. L:n tekemän rikoksen laatu oli riittävästi syytä epäillä, että hän saattaisi jälleen kerran pyrkiä ratkaisemaan avopuolisonsa kanssa syntynyttä konfliktia. Tuomioistuin katsoi siksi, että oli olemassa todellinen vaara, että I. L. syyllistyy vapaana ollessaan uuteen rikokseen ennen maastapoistamistaan. Tällaisen rikoksen toteaminen ja seuraamusten määrääminen tuomioistuimen päätöksellä sekä mahdollisen rangaistuksen täytäntöönpano voivat viivästyttää maastapoistamisen täytäntöönpanoa tarkemmin määrittelemättömän ajan, mikä vaikeuttaisi olennaisesti kyseistä menettelyä. I. L:n henkilökohtaisen ja taloudellisen tilanteen vuoksi ei myöskään ollut mahdollista taata yhtä tehokkaasti maasta poistamisen täytäntöönpanoa VSS:n 10 §:n 2 momentissa esitettyjen valvontatoimien avulla.

22. Koska VSS:n 15 §:n tarkoituksena on saattaa direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 1 kohdan säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin epätietoinen kyseisen säännöksen tulkinnasta, sillä unionin tuomioistuin ei ole vielä lausunut siitä, onko jonkin kyseisessä säännöksessä luetellun edellytyksen täytyttävä vai riittääkö maasta poistamisen tehokkaan täytäntöönpanon takaamista koskeva tavoite säilöönoton perusteeksi silloin, kun todellinen vaara siitä, että asianomainen henkilö tekee rikoksen, todennäköisesti hankaloittaa olennaisesti kyseistä menettelyä.

23. Tässä tilanteessa Riigikohus päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Tuleeko [direktiivin 2008/115] 15 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä tulkita niin, että jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön kolmannen maan kansalaisen, jonka suhteen on olemassa todellinen vaara, että hän vapaana ollessaan ennen maastapoistamista syyllistyy rikokseen, jonka tutkiminen ja josta määrättävä rangaistus voivat olennaisesti vaikeuttaa maastapoistamista?”

24. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Viron ja Espanjan hallitukset sekä Euroopan komissio. Nämä osapuolet ovat myös esittäneet suulliset huomautuksensa 17.3.2022 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään, onko direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönottoa voidaan perustella sillä, että on olemassa todellinen vaara hänen syyllistymisestään rikokseen, joka voi vaikeuttaa hänen maastapoistamisensa tehokasta täytäntöönpanoa.

26. Tämä kysymys nousi esiin kyseisen tuomioistuimen todettua, että pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa asianomaisen säilöönottoa ei ole mahdollista perustella VSS:ssä säädetyllä pakenemisen vaaralla.

27. Viron [4] ja Espanjan [5] hallitusten tämän osalta esittämien kirjallisten huomautusten vuoksi muistutan yhtäältä, että unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole asettaa kyseenalaiseksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen arviota tosiseikoista ja sen tulkintaa kansallisesta lainsäädännöstä. [6]

28. Toisaalta tämä tarkastelu ei myöskään voi koskea direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkintaa sen vuoksi, että oikeusvarmuuden periaate on esteenä sille, että direktiiveillä voitaisiin sellaisinaan luoda velvoitteita yksityiselle. [7] Direktiiviin ei siis voida sellaisenaan vedota tätä vastaan. [8] Tämä toteamus ei kuitenkaan vaikuta jäsenvaltion kaikkien viranomaisten velvollisuuteen kansallista oikeutta soveltaessaan tulkita sitä niin pitkälti kuin mahdollista direktiivien sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti niissä tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi, joten kyseisillä kansallisilla viranomaisilla on mahdollisuus vedota direktiivien mukaiseen kansallisen oikeuden tulkintaan yksityisiä vastaan. [9]

4 Viron hallitus ei pidä perusteltuna ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätöstä, jonka mukaan vaarana ei ole asianomaisen henkilön pakeneminen.

5 Espanjan hallitus korostaa sitä, että sen näkökulmasta säilöönotto olisi tämän asian olosuhteissa tosiasiallisesti mahdollista direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla perusteella.

6 Ks. tuomio 10.6.2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) (C-303/20, EU:C:2021:479, 25 kohta).

7 Ks. sitä vastoin kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen osalta tuomio 10.3.2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, jäljempänä tuomio Landkreis Gifhorn, EU:C:2022:178, 100 kohta).

8 Ks. tuomio 26.2.1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, 48 kohta) ja tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 108 kohta).

9 Ks. tuomio 5.7.2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, 42 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 26.2.2019, N Luxemburg 1 ym. (C-115/16, C-118/16, C-119/16 ja C-299/16, EU:C:2019:134, 114 ja 115 kohta).

29. Direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ulottuvuuteen liittyvistä syistä, jotka esitän jäljempänä, jäsenvaltioiden on määriteltävä täsmällisesti säilöönoton perusteet riippumatta siitä, onko niistä säädetty kyseisessä direktiivissä.

A Direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdassa esitettyjen säilöönottoperusteiden mahdollinen tyhjentävyys

30. Kaikkien huomautuksia esittäneiden asianosaisten ja osapuolten tavoin olen sitä mieltä, että kyseisen säännöksen sanamuodon perusteella on katsottava, että direktiivissä 2008/115 esitetään esimerkinomaisesti perusteita, joilla palauttamismenettelyn kohteena olevan henkilö voidaan ottaa säilöön. Nämä perusteet ovat pakenemisen vaara taikka palauttamisen valmistelujen tai maastapoistamismenettelyn välttely tai estäminen. Minusta on riittävää todeta, että ilmaus ”erityisesti kun”[10] edeltää kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa esitettyä luettelointia ja osoittaa selvästi, että luettelo mainituista perusteista ei ole tyhjentävä.

31. Unionin lainsäätäjän tekemän valinnan perusteluna on direktiivin 2008/15 tarkoitus, sillä siinä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.[11]

32. Tämä direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan ulottuvuuden tarkastelu on johdonmukainen unionin tuomioistuimen sen oikeuskäytännön kanssa, joka koskee direktiivin 2013/33/EU[12] 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan tulkintaa, jonka mukaan kukin niistä perusteista, joilla kansainvälisen suojelun hakijan säilöönotto voidaan oikeuttaa ja jotka on lueteltu tyhjentävästi kyseisessä säännöksessä, vastaa tiettyä tarvetta ja on luonteeltaan itsenäinen.[13]

33. Sama koskee asetuksen (EU) N:o 604/2013[14] 28 artiklan 1 ja 2 kohtaa, joissa säädetään yhdestä ainoasta säilöönottoperusteesta, nimittäin asianomaisen henkilön huomattavasta pakenemisen vaarasta.[15]

34. Jäsenvaltiot ovat näin ollen vapaita soveltamaan muita kuin direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja säilöönottoperusteita ja määrittelemään omat soveltamisperusteensa, kunhan ne ovat kyseisen direktiivin tavoitteiden mukaisia.

[10] Vironkielisen version vastaavuudesta muiden kieliversioiden kanssa ks. ennen kaikkea saksan-, espanjan-, italian-, puolan- ja englanninkieliset versiot, joita olen pystynyt vertailemaan. Ks. myös palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitetusta yhteisestä ”palauttamiskäsikirjasta”, jota jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä pannessaan täytäntöön palauttamiseen liittyviä tehtäviään, 16.11.2017 annettu komission suositus (EU) 2017/2338 (EUVL 2017, L 339, s. 83; erityisesti s. 140, 14.1 kohdan 1 ja 2 kohta; jäljempänä palauttamiskäsikirja), jossa täsmennetään, että ”nämä kaksi [direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettua] konkreettista tapausta kattavat käytännössä ilmenneet yleisimmät skenaariot, jotka oikeuttavat säilöönoton palauttamisen valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi sekä maastapoistamisen toteuttamiseksi”.

[11] Ks. tuomio 24.2.2021, M ym. (Toiseen jäsenvaltioon siirtäminen) (C-673/19, EU:C:2021:127, 28 kohta).

[12] Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 96).

[13] Ks. tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 168 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[14] Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 180, s. 31), jota kutsutaan myös Dublin III -asetukseksi.

[15] Ks. tuomio 13.9.2017 Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, 25 kohta). Unionin tuomioistuin muistutti, että jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön siirtomenettelyjen turvaamiseksi pelkästään sen vuoksi, että häneen sovelletaan kyseisessä asetuksessa säädettyä menettelyä.

35. Unionin tuomioistuin on todennut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että kyseisen direktiivin tarkoituksena on tehokkaan maastapoistamis- ja palauttamispolitiikan käyttöönotto kyseessä olevien henkilöiden perusoikeuksia ja ihmisarvoa täysimääräisesti kunnioittaen. [16]

36. Unionin tuomioistuin tähdentää myös, että kyseisen direktiivin IV luvun säännöksissä asetetaan sen soveltamisalaan kuuluville säilöönotoille tiukat rajat, jotta voidaan varmistaa yhtäältä suhteellisuusperiaatteen noudattaminen käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden ja toisaalta kolmansien maiden asianomaisten kansalaisten perusoikeuksien kunnioittaminen. [17]

37. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedusteleekin tässä asiayhteydessä unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, onko kansallinen lainsäädäntö, jossa säilöönoton perusteeksi esitetään ainoastaan maastapoistumismääräyksen tehokkaan täytäntöönpanon takaamista koskeva tavoite säätämättä kuitenkaan täsmällisistä arviointiperusteista, yhteensopiva direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen kanssa.

B Säilöönottoperusteiden määrittäminen kussakin jäsenvaltiossa

38. Koska direktiivissä 2008/115 ei täsmennetä, missä rajoissa jäsenvaltiot saavat lisätä säilöönottoperusteita kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa jo esitettyihin tai mukauttaa niitä, vastaus ennakkoratkaisukysymykseen on pääteltävissä kyseisen säännöksen teleologisesta tulkinnasta, jonka avulla voidaan osoittaa sovellettavissa olevat periaatteet ja niiden täytäntöönpanoedellytykset.

39. Useiden periaatteiden on nähdäkseni tarkoitus ohjata jäsenvaltioiden valintoja. Ensinnäkin direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan alussa ilmaistu vaatimus lievempien keinojen ensisijaisesta käyttämisestä ilmentää kyseisen direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa ilmaistua unionin lainsäätäjän pyrkimystä rajata tiukasti säilöönottotapauksia. [18] Unionin tuomioistuin on katsonut tältä osin, 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 määräajan varaaminen paluuvelvoitteen vapaaehtoiselle noudattamiselle, ja jossa edetään kohti keinoja, joilla vapauteen puututaan kaikkein laajimmin, eli säilöön ottaminen tätä tarkoitusta varten varattuun erityiseen laitokseen. Kaikissa vaiheissa edellytetään kuitenkin oikeasuhteisuuden periaatteen noudattamista”. [19]

[16] Ks. mm. tuomio Landkreis Gifhorn (39 kohta) sekä ratkaisuehdotukseni 3.3.2022 asiassa Sofiyska rayonna prokuratura ym. (Maasta poistetun syytetyn oikeudenkäynti) (C-420/20, EU:C:2022:157, 80 ja 81 kohta).

[17] Ks. tuomio Landkreis Gifhorn (40 kohta).

[18] Periaatteesta, jonka mukaan säilöönotto on viimesijainen keino, ks. viittaukset eurooppalaisiin käytäntöihin, joista muistutin ratkaisuehdotuksessani asiassa Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2021:958, 34 kohta). Ks. myös Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 19.12.2018 hyväksymän päätöslauselman nro 74/195, jonka otsikko on ”Turvallista, hallittua ja laillista muuttoliikettä koskeva Global Compact -aloite” ja joka tunnetaan myös nimeltä Marrakeshin maahanmuuttosopimus, liite, jossa esitetään, että valtioissa ”turvaudutaan muuttajien säilöönottoon ainoastaan viimeisenä keinona ja pyritään löytämään muita vaihtoehtoja” (Tavoite 13).

[19] Tuomio 28.4.2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 41 kohta). Ks. myös tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari (Kansainvälisen suojelun hakijoiden vastaanotto) (C-808/18, EU:C:2020:1029, 248 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40. Näin ollen ainoastaan niissä tapauksissa, joissa maasta poistamisena toteutettavan palauttamispäätöksen täytäntöönpanon katsotaan tapauskohtaisen arvioinnin perusteella vaarantuvan asianomaisen henkilön käytöksen johdosta, jäsenvaltiot voivat määrätä vapaudenmenetyksestä ottamalla henkilön säilöön [20] ja niiden on otettava huomioon objektiiviset perusteet. [21]

41. Unionin tuomioistuin on tältä osin korostanut, että ”laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen maastapoistamiseksi määrätyn säilöönoton ainoa tarkoitus on varmistaa palauttamismenettelyn tehokkuus eikä se ole luonteeltaan rangaistustoimenpide”. [22]

42. Toiseksi on huomattava, että koska säilöönottopäätös merkitsee vakavaa puuttumista Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artiklassa vahvistettuun vapautta koskevaan oikeuteen, [23] siinä on noudatettava tiukkoja takeita, jotka ovat lakisääteinen perusta, selvyys, ennakoitavuus, saatavuus ja suoja mielivallalta. [24] Vapaudenriiston käsittävän toimenpiteen täytäntöönpano edellyttääkin kyseisten vaatimusten täyttymiseksi muun muassa, etteivät viranomaiset syyllisty siinä minkäänlaiseen vilpillisyyteen tai erehdyttämiseen. [25]

43. Pakenemisen vaaran osalta unionin tuomioistuin on katsonut, että objektiiviset perusteet, jotka on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä, jotta asianomaiset viranomaiset voisivat arvioida tällaisen vaaran olemassaoloa, antavat tarvittavat takeet asettamalla tämän arvioinnin tiettyihin ennalta määrättyihin rajoihin. Perusteet onkin määriteltävä toimella, joka on sitova ja jonka soveltaminen on ennakoitavissa. [26]

44. Kolmanneksi on huomattava unionin tuomioistuimen katsoneen tuomiossa 30.11.2009, Kadzoev, [27] että mahdollisuus ottaa henkilö säilöön yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä ei voi perustua direktiiviin 2008/115. [28]

45. Kuten Viron hallitus korostaakin, tällainen tulkinta tosin esitettiin tietyssä yksittäistapauksessa, joka koski säilössä pitämisen kestoa tilanteessa, jossa ei ollut kohtuullista mahdollisuutta asianomaisen henkilön maastapoistamisen toteuttamiseen, mistä syystä säilöönoton syy poistuu. Unionin tuomioistuimen suuren jaoston ratkaisu, joka koskee tällaisten perusteiden sulkemista pois, on kuitenkin sanamuodoltaan yleisluonteinen. Se perustuu henkilön

20 Ks. tuomio Landkreis Gifhorn (37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Ks. tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, 38 kohta).

22 Tuomio Landkreis Gifhorn (38 kohta).

23 Ks. tuomio Landkreis Gifhorn (41 kohta).

24 Ks. tuomio 15.3.2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, 38 ja 40 kohta) ja tuomio 17.9.2020, JZ (Maahantulokiellon rikkomisesta määrättävä vankeusrangaistus) (C-806/18, EU:C:2020:724, 41 kohta), joka on tuorein tuomio, jossa mainitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu 21.10.2013, Del Río Prada v. Espanja (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, 125 kohta), johon unionin tuomioistuin tavanomaisesti viittaa. Siitä, että kolmansien maiden kansalaisiin sovellettavaa palauttamismenettelyä koskevassa unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä muistutetaan tiukkojen rajojen asettamisesta säilöönotolle, jotta heidän perusoikeuksiaan noudatettaisiin, ks. erityisesti tuomio 28.4.2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 42 kohta), tuomio 5.6.2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 55 kohta) ja tuomio 7.6.2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, 62 kohta) sekä tuomio Landkreis Gifhorn (40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Ks. mm. tuomio 15.3.2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, 39 kohta).

26 Ks. tuomio 15.3.2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, 41 ja 42 kohta), jossa pakenemisen vaaran käsitteen tulkitsemisen perustana on asetuksen N:o 604/2013 2 artiklan n alakohdassa oleva määritelmä, jossa viitataan kansalliseen lainsäädäntöön pakenemisen vaaran objektiivisten perusteiden määrittelemistä varten. Sen sanamuoto on pääosin yhtenevä direktiivin 2008/115 3 artiklan 7 alakohdassa esitetyn määritelmän kanssa.

27 C-357/09 PPU, EU:C:2009:741.

28 Ks. kyseisen tuomion 70 kohta.

vapaudenmenetyksen käyttämisen tiukkaan rajoittamiseen niiden direktiivin 2008/115 muiden säännösten tavoin, joissa säädetään yleiseen järjestykseen perustuvasta perusteesta, toisin kuin kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa.[29]

46. Katson, että edellä mainitsemistani sitovista yleisistä puitteista voidaan jo päätellä, että jäsenvaltiot saavat täydentää direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan säännöksiä säätämällä muista, laissa täsmällisesti määritellyistä säilöönottoperusteista, jotka perustuvat objektiivisiin, konkreettisiin, todellisiin ja ajan tasalla oleviin tietoihin.[30]

47. Nämä todistelua koskevat vaatimukset ovat nähdäkseni myös pääteltävissä kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdan a alakohdassa esitetystä säilöönottoperusteesta, nimittäin pakenemisen vaarasta, sellaisena kuin se on määritelty saman direktiivin 3 artiklan 7 alakohdassa, ja 15 artiklan 1 kohdan b alakohdassa esitetystä säilöönottoperusteesta, nimittäin siitä, että asianomainen henkilö ”välttelee” tai ”vaikeuttaa” palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista. Tämä sanamuoto antaa olettaa, että kyseiset vaarat ovat todellisia ja että niiden olemassaolo on todettu. Ei siis ole tarkoituskaan ottaa huomioon yksinomaan asianomaisen henkilön aikomusta konkreettisen näytön puuttuessa.

48. Ei nimittäin olisi oikeusvarmuuden periaatteen mukaista katsoa, että laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönotosta voitaisiin päättää epätäsmällisin perustein tukeutumatta objektiivisiin perusteisiin, jotka jo sisältyvät sitovaan säädökseen ja joiden soveltaminen on ennakoitavissa.

49. Sen vuoksi yhdynkin komission käsitykseen, jonka mukaan VSS:n 15 §:n 2 momentin ensimmäinen virke ei ole riittävä oikeudellinen perusta säilöönotolle.

50. Kyseisen säännöksen sanamuoto on nimittäin seuraava: ”Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos tässä laissa säädettyjen valvontakeinojen käyttämisellä *ei voida taata maastapoistumismääräyksen tehokasta täytäntöönpanoa*, ja erityisesti kun – –”[31] Tässä viittauksessa maastapoistumismääräyksen tehokkaan täytäntöönpanon takeiden puuttumiseen ei siis määritellä konkreettista säilöönottoperustetta, kuten pakenemisen vaaraa tai ulkomaalaisen yhteistyöhaluttomuutta, vaan ne esitetään kyseisessä säännöksessä esimerkinomaisesti kyseisen virkkeen jälkeen, toinen sen 1 kohdassa ja toinen sen 2 kohdassa. Kyseisessä maininnassa ainoastaan toistetaan säilöönottotoimenpiteen käyttämisen olennainen edellytys, joka jo sisältyy VSS:n 15 §:n 1 momenttiin, nimittäin palauttamismääräyksen täytäntöönpanon edellyttämien valvontakeinojen tehottomuus.

51. Vakavalla vaaralla siitä, että asianomainen henkilö syyllistyy rikokseen ennen maasta poistamistaan, ei myöskään voida paikata tämän säilöönoton käyttämisen yleisen perusteen epätäsmällisyyttä.

[29] Direktiivissä 2008/115 mainitaan nimenomaisesti yleiseen järjestykseen tai valtion turvallisuuteen liittyviä näkökohtia 6 artiklan 2 kohdassa palauttamispäätöksen osalta, 7 artiklan 4 kohdassa, joka koskee vapaaehtoista poistumista varten myönnettävän ajan epäämistä tai lyhentämistä (ks. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 50–52 kohta sekä 60 ja 62 kohta)) sekä 11 artiklan 2 ja 3 kohdassa maahantulokieltojen osalta.

[30] Ks. tältä osin palauttamiskäsikirja (s. 92 ja 93), jossa esitetään perusteet, joilla voidaan osoittaa pakenemisen vaara, ja muistutetaan jäsenvaltioiden mahdollisuudesta katsoa kansallisessa lainsäädännössä, että tietyt objektiiviset olosuhteet muodostavat kumottavissa olevan olettaman pakenemisen vaarasta.

[31] Kursivointi tässä.

52. Yhtäältä tällaisella perusteella ei ole oikeudellista perustaa. Sitä näkökantaa, että tapauskohtainen tarkastelu olisi riittävä säilöönoton perustelemiseksi tavoitellulla tarkoituksella, kuten Espanjan hallitus esitti suullisessa käsittelyssä Viron hallituksen väitteiden tueksi, ei voida hyväksyä, sillä se tarkoittaisi uuden säilöönottoperusteen lisäämistä direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan ilman, että vaatimus oikeusvarmuudesta täyttyisi. [32]

53. Toisaalta käsite rikoksen *tekemisen vaarasta* ennen maasta poistamista, mikä oikeuttaisi säilöönoton, herättää vakavia epäilyjä.

54. Mielestäni on alleviivattava sitä, että tämä ennakkoratkaisupyyntö ei koske rikosta, jonka asianomainen henkilö on tehnyt tai joka hänen väitetään tehneen, vaan mahdollisesti tehtävää rikosta. On siis kyse todennäköisyydestä, että rikos tehdään lähitulevaisuudessa.

55. Tilanne on varsin erilainen kuin ne, joiden perusteella unionin tuomioistuin on rikosoikeudellisen menettelyn ollessa vireillä joko tutkinta- tai ratkaisuvaiheessa antanut ratkaisuja asettamalla lisäksi tiukan vaatimustason [33] ja joissa edellytetään, että rikos on jo tehty. Ymmärrän tilanteen siten, ettei kyse ole myöskään siitä, että perusteeksi katsottaisiin rikoksen tekemistä valmistelevat toimet tai konkreettinen näyttö siitä, että asianomainen henkilö merkitsee vakavaa vaaraa kolmansien ruumiilliselle koskemattomuudelle ja hengelle tai tietylle omaisuudelle. [34]

56. Huomautan ensinnäkin, että Viron viranomaisten käyttämän perusteen tarkoituksena ei ole sen estäminen, että asianosainen välttelisi maastapoistamista, vaan ainoastaan sen estäminen, että rikoksen tekemistä seuraava rikosoikeudellinen menettely viivästyttäisi tai vaikeuttaisi tällaista toimenpidettä. [35] Tässä tilanteessa asianosainen pysyisi toimivaltaisten viranomaisten valvonnassa. Minusta olisi myös vaikeasti ajateltavissa – joskaan ei mahdotonta –, että asianomaisen aikeena olisi tehdä rikos vain maastapoistamisen vaikeuttamiseksi. Siksi katsonkin, että ei voida hyväksyä Espanjan hallituksen kirjallisissa huomautuksissaan esittämää ehdotusta, joka koskee viittaamista direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan b alakohtaan.

57. Toiseksi on muistettava, että mikään ei ole subjektiivisempaa kuin rikosoikeudellisesti rangaistavan sosiaalisen normin rikkomisen *vaara*, joka voi kohdistua keneen hyvänsä, vaikka aiempi rikostuomio olisikin annettu tai pantu täytäntöön. Vaara rikoksen tekemisestä tai sen uusimisesta perustuu mielestäni lähinnä arveluihin, jos se ei ole johdettavissa tosiseikoista, toisin kuin esimerkiksi vaara pakenemisesta tai maasta poistamisen estämisestä. Se, että arvioidaan

[32] Vaikka säilöönottopäätökset onkin tehtävä tapauskohtaisesti asianomaisen henkilön käyttäytymisen perusteella, niissä on silti otettava huomioon objektiiviset perusteet. Ks. tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 274 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Landkreis Gifhorn (37 kohta).

[33] Ks. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 50–52 kohta sekä 60 ja 62 kohta), joka koskee direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdan tulkintaa; se koskee vapaaehtoista poistumista varten myönnettävän ajan epäämisen tai lyhentämisen edellytyksiä, esimerkiksi yleiseen järjestykseen kohdistuvaa vaaraa. Unionin tuomioistuin on katsonut, että käsite ”vaara yleiselle järjestykselle” edellyttää – *kaikki lain rikkominenhan häiritsee yhteiskuntajärjestystä* –, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta (60 kohta). Se on lisäksi täsmentänyt, että tällaisen uhan arvioimiseksi silloin, kun *kyse on kolmannen maan kansalaisesta, joka on epäiltynä* kansallisen oikeuden mukaan rikoksena *rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion*, merkityksellisiin seikkoihin voivat kuulua teon laatu ja vakavuus sekä teosta kulunut aika (62 kohta). Ks. vaatimuksesta, joka koskee tällaisen uhan olemassaoloa perusteena maastapoistamista varten vankilassa toteutettavalle säilöönotolle, myös tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, 45 ja 46 kohta).

[34] Ks. esimerkkinä terroristi-iskun tekemisen todennäköisyyden arvioimisesta maastapoistamispäätöksen tekemisvaiheessa tuomio 2.7.2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, 14 ja 15 kohta).

[35] Tällainen logiikka saattaisi johtaa siihen, että säilöönottoa perusteltaisiin muilla tavallisilla syillä, kuten itsemurhariskillä tai muulla ennakoitavalla vakavalla terveysriskillä, jonka vuoksi asianomainen henkilö voi joutua sairaalaan lyhyeksi tai pidemmäksi ajaksi, mikä viivästyttäisi automaattisesti hänen poistamistaan maasta.

rikoksen tekemisen vaaran todennäköisyyttä, kuten komissio ehdottaa kirjallisissa huomautuksissaan, tai rikoksen vakavuutta, minkä käsityksen Espanjan hallitus esitti istunnossa, ei näytä minusta oikeusvarmuuden vaatimusten mukaiselta eikä myöskään tehokkaalta, ellei se perustu konkreettisiin perusteisiin ja luotettaviin ja yhtäpitäviin seikkoihin.

58. Suullisten huomautusten, jotka on esitetty vastauksena perusteiden määrittelemistä koskeviin unionin tuomioistuimen kysymyksiin, perusteella olen myös voinut todeta, kuinka vaikeata on hahmotella yleisesti sovellettavia oikeussääntöjä. Vaarallisen tilan tai rikoksen uusimisen vakavan vaaran arviointi maastapoistamisvaiheessa ei mielestäni siksi kuulukaan sen viranomaisen toimivaltaan, joka vastaa palauttamisen täytäntöönpanosta, vaan sen, joka on vastuussa rikosoikeudellisista menettelyistä.

59. Kolmanneksi on todettava, että vaaditaan erityistä valppautta, jotta yleiseen järjestykseen liittyviä syitä koskevan perusteen poissulkemista ei kierrettäisi, sillä kyseinen arviointihan tapahtuu vaiheessa, jossa tehdään päätös ajan myöntämisestä vapaaehtoista poistumista varten. [36]

60. Käsillä olevassa tapauksessa I. L:n tilanne on juuri tällainen. Hänen erityistilanteensa on myös esimerkki mahdollisesta sekaannuksesta säilöönoton kannalta hyödyllisten seikkojen ja rikosoikeudelliseen menettelyyn liittyvien seikkojen välillä. Säilöönottoa koskevan vaatimuksen perustana nimittäin ovat I. L:n avopuolisolleen esittämät tappouhkaukset, vaikka häntä ei olekaan tuomittu näistä teoista. Ei myöskään ole täsmennetty, onko rikostuomioistuimessa määrätty rikoksen uusimista estävistä toimenpiteistä uhrin hyväksi.

61. Katson edellä esitetyn perusteella, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tulkinta VSS:n 15 §:n 2 momentista ei ole direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan mukainen, sillä se perustuu sen vakavan vaaran toteamiseen, että kolmannen maan kansalainen tekisi rikoksen ennen maastapoistamistaan.

62. Kuultuani asianosaisten ja osapuolten istunnossa esittämät huolet olen täysin tietoinen käytännön seurauksista, joita on tällaisella arvioinnilla, joka perustuu vaatimukseen konkreettisten perusteiden määrittelemisestä lainsäädännössä tilanteessa, jossa saatetaan tehdä lukuisia rikoksia, jos rikostuomioistuin ei anna ratkaisua, jossa määrätään asianomaisen kolmannen maan kansalaisen maastapoistamisesta tai jonka seurauksena on maastapoistaminen. [37] Jäsenvaltioiden pitäisi mielestäni voida voittaa tällaiset vaikeudet soveltamalla niin rikosoikeudellisia kuin yhteiskunnallisia välineitä.

63. Nähdäkseni on ajateltavissa yhtäältä, että uhrin tai uhkausten kohteena olevan henkilön suojelutoimenpiteillä voi rikosoikeuden alalla olla ehkäisevä vaikutus rikosten tekijään erityisesti, kun kyse on parisuhdeväkivallasta, jonka ehkäisemistä varten useissa jäsenvaltioissa on käytössä järjestelmiä.

[36] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 44 ja 45 kohta. Kysymyksen tämän näkökohdan on ottanut huomioon myös komissio palauttamiskäsikirjassa (s. 140, 3 kohta). Siinä täsmennetään, että ”[direktiivin 2008/115] 15 artiklan tarkoitus ei ole suojella yhteiskuntaa henkilöiltä, jotka muodostavat uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Yhteiskunnan suojelemisen oikeutettuun tavoitteeseen olisi pyrittävä muulla lainsäädännöllä, erityisesti rikos- ja hallintolainsäädännöllä sekä lainsäädännöllä, joka kattaa laillisen oleskelun päättymisen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. – – Jos kyseisen henkilön aiempi käytös/toiminta johtaa päätelmään, että hän ei todennäköisesti noudata lakia ja välttää palauttamisen, tämä voi riittää perusteluksi päätökselle pakenemisen vaaran olemassaolosta”.

[37] Muistutan tämän osalta, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella jäsenvaltiot voivat päättää olla soveltamatta kyseistä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka on rikosoikeudellisena seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena. Viron hallitus ei suullisessa käsittelyssä maininnut unionin tuomioistuimelle käyttäneensä tällaista mahdollisuutta.

64. Toisaalta tällaisten toimenpiteiden etuna yleensä on se, että niitä voidaan yhdistellä erilaisten sosiaalisen tuen keinojen kanssa, jotka toimivat vaihtoehtoina säilöönotolle.[38] Lisäksi tällaisella järjestelyllä voitaisiin taata sen, että maastapoistamismenettely pannaan täytäntöön edellytyksin, joissa otetaan huomioon asianomaisen henkilön ihmisarvo,[39] silloin kun, kuten tässä asiassa, hän tuo esiin sen, että hänen on voitava hakea henkilökohtaiset tavaransa ja saada palkkasaatavansa.

V Ratkaisuehdotus

65. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Riigikohusin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönotto voisi perustua tarpeeseen taata maastapoistamisen tehokas täytäntöönpano silloin, kun laissa ei ole säännöstä, joka täyttää selkeyden, ennakoitavuuden, saatavuuden ja erityisesti mielivallalta annettavan suojan vaatimukset ja jossa säädetään, että säilöönottoa voidaan perustella tarpeella välttää rikoksen tekeminen.

[38] Viron hallitus ei kuitenkaan ole toimittanut tietoja vastauksena unionin tuomioistuimen tästä asiasta esittämään kirjalliseen kysymykseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi vain, että ”valittajan henkilökohtaiset ominaisuudet (ikä, terveydentila), käyttäytyminen ja olosuhteet (yhteydet Viroon, vakinaisen asuinpaikan puuttuminen) huomioon ottaen muilla valvontakeinoilla (VSS:n 10 §:n 2 momentti) ei voitu yhtä tehokkaasti varmistua maastapoistamisen tehokkuudesta”.

[39] Tästä vaatimuksesta ks. direktiivin 2008/115 johdanto-osan toinen perustelukappale sekä ennen kaikkea tuomio Landkreis Gifhorn (39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).