Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

1 päivänä elokuuta 2025 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Maahanmuuttopolitiikka – Direktiivi 2008/115/EY – Jäsenvaltioissa sovellettavat yhteiset vaatimukset ja menettelyt laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi – 3 artiklan 4 ja 6 alakohta, 7 artiklan 1 ja 4 kohta, 8 artiklan 1 ja 2 kohta, 11 artiklan 1 kohta ja 13 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Palauttamispäätös – Ajan myöntämättä jättäminen vapaaehtoista poistumista varten – Maahantulokielto – Hallintotoimi, johon voidaan hakea muutosta – Palauttamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus, kun päätöksessä ei lausuta tällaisesta määräajasta – Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin – Maahantulokielto, joka on määrätty pitkän ajan kuluttua

Yhdistetyissä asioissa C-636/23 [Al Hoceima][i] ja C-637/23 [Boghni][i],

joissa on kyse kahdesta SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jotka Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (C-636/23) eli Conseil du contentieux des étrangers (C-637/23) (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) on esittänyt 16.10.2023 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 24.10.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

W

vastaan

Belgian valtio (C-636/23)

ja

X

vastaan

Belgian valtio, edustajanaan Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (turvapaikka- ja maahanmuuttoasioista vastaava valtiosihteeri) (C-637/23),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

* Oikeudenkäyntikielet: ranska ja hollanti.

[i] Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa asian minkään asianosaisen todellista nimeä.

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. L. Arastey Sahún sekä tuomarit D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (esittelevä tuomari) ja B. Smulders,

julkisasiamies: D. Spielmann,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– X, edustajanaan M. Demol, avocat,

– Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs, C. Pochet ja M. Van Regemorter, avustajanaan T. Bricout, avocate,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään A. Edelmannová, M. Smolek ja J. Vláčil,

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja A. Hoesch,

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. Katsimerou ja S. Noë,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.1.2025 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat 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 2008, L 348, s. 98) 3 artiklan 4 ja 6 alakohdan, 7 artiklan 1 ja 4 kohdan, 8 artiklan 1 ja 2 kohdan, 11 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan valossa, tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa asiassa, joissa asianosaisina ovat yhtäältä W (C-636/23) ja X (C-637/23), jotka molemmat ovat kolmannen maan kansalaisia, sekä toisaalta Belgian valtio ja jotka koskevat maastapoistumismääräystä ja maahantulokieltoa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 2, 6, 10, 11 ja 14 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 laittoman oleskelun lopettamiseen sovelletaan oikeudenmukaista ja avointa menettelyä. EU-oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti tämän direktiivin nojalla tehtävät päätökset olisi tehtävä tapauskohtaisesti ja objektiivisin perustein, ja harkinnassa olisi otettava huomioon muitakin seikkoja kuin pelkkä laiton oleskelu. – –

– –

(10) Palauttamisen sijasta olisi suosittava vapaaehtoista paluuta, ja aikaa olisi annettava vapaaehtoiselle poistumiselle, jos ei ole syytä olettaa, että vapaaehtoinen paluu vaarantaisi palauttamismenettelyn tavoitteiden saavuttamisen. Vapaaehtoisen poistumisajan pidentäminen olisi sallittava, jos se katsotaan tarpeelliseksi yksittäistapauksen erityispiirteiden perusteella. Vapaaehtoisen paluun edistämiseksi jäsenvaltioiden olisi annettava tehostettua tukea ja neuvontaa paluuta varten ja käytettävä parhaalla mahdollisella tavalla Euroopan paluurahaston tähän tarkoitukseen tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia.

(11) Olisi säädettävä palauttamiseen liittyviin päätöksiin sovellettavista yhteisistä vähimmäistason oikeudellisista suojakeinoista, joilla taataan se, että asianomaisten henkilöiden etuja suojataan tehokkaasti. – –

– –

(14) Kansallisten palauttamistoimien vaikutuksille olisi annettava eurooppalainen ulottuvuus ottamalla käyttöön maahantulokielto, jolla kielletään saapuminen kaikkien jäsenvaltioiden alueelle ja oleskelu siellä. – –”

4 Direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

– –

3) ’palauttamisella’ prosessia, jonka aikana kolmannen maan kansalainen palaa joko vapaaehtoisesti paluuvelvoitetta noudattaen tai pakotettuna

– alkuperämaahan, tai

– kauttakulkumaahan yhteisön tai kahdenvälisten takaisinottosopimusten tai muiden järjestelyjen mukaisesti, tai

– muuhun kolmanteen maahan, johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaaehtoisesti palata ja johon hänet hyväksytään;

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

– –

6) ’maahantulokiellolla’ hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määrätyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen;

– –”

5 Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

6 Direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko on ”Vapaaehtoinen paluu”, 1 ja 4 kohdassa 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.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu ajanjakso ei sulje pois asianomaisen kolmannen maan kansalaisen mahdollisuutta poistua aikaisemmin.

– –

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.”

7 Direktiivin 2008/115 8 artiklan, jonka otsikko on ”Maastapoistaminen”, 1 ja 2 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 paluuvelvoitetta ei ole noudatettu 7 artiklan mukaisesti myönnetyn ajan kuluessa.

2. Jos jäsenvaltio on myöntänyt 7 artiklan mukaisesti aikaa vapaaehtoista poistumista varten, palauttamispäätös saadaan panna täytäntöön vasta tuon ajan päätyttyä, paitsi jos tämän ajan kuluessa ilmenee 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu vaara.”

8 Direktiivin 11 artiklan, jonka otsikko on ”Maahantulokielto”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Palauttamispäätöksiin on liitettävä maahantulokielto

a) jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa; tai

b) jos paluuvelvoitetta ei ole noudatettu.

Muissa tapauksissa palauttamispäätöksiin voidaan liittää maahantulokielto.”

9 Direktiivin 12 artiklan, jonka otsikko on ”Muoto”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

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

10 Direktiivin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeussuojakeinot”, säädetään seuraavaa:

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

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

3. Asianomaisella kolmannen maan kansalaisella on oltava mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa, oikeudellinen edustaja ja tarvittaessa kielellistä apua.

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tarpeellista oikeudellista apua ja/tai oikeudellinen avustaja annetaan pyynnöstä maksutta asiaan liittyvän, oikeusapuun sovellettavan kansallisen lainsäädännön tai kansallisten määräysten mukaisesti, ja jäsenvaltiot voivat säätää, että maksuttomaan oikeudelliseen apuun ja/tai oikeudelliseen avustajaan sovelletaan [pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston] direktiivin 2005/85/EY [(EUVL 2005, L 326, s. 13)] 15 artiklan 3–6 kohdassa säädettyjä edellytyksiä.”

11 Direktiivin 2008/115 14 artiklan, jonka otsikko on ”Ennen palauttamista sovellettavat suojalausekkeet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on 16 ja 17 artiklassa tarkoitettua tilannetta lukuun ottamatta varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten osalta otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon seuraavat periaatteet vapaaehtoista paluuta varten 7 artiklan mukaisesti myönnetyn ajan kuluessa sekä aikoina, jolloin maastapoistamista on lykätty 9 artiklan mukaisesti:

a) perheen yhtenäisyys jäsenvaltion alueella olevien perheenjäsenten kesken säilytetään;

b) tarjotaan kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa;

c) alaikäisille annetaan pääsy peruskoulutusjärjestelmään heidän oleskelunsa pituudesta riippuen;

d) haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet otetaan huomioon.”

Belgian oikeus

12 Ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asumisesta ja maasta poistamisesta 15.12.1980 annetun lain (Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen eli Loi sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers, Belgisch Staatsblad/Moniteur belge 31.12.1980, s. 14584; jäljempänä 15.12.1980 annettu laki), jolla pannaan täytäntöön direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 ja 6 alakohta, 1 §:n 1 momentin 6 ja 8 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa tarkoitetaan

– –

6° maastapoistamispäätöksellä päätöstä, jolla ulkomaalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan paluuvelvoite

– –

8° maahantulokiellolla päätöstä, joka voi liittyä maastapoistamispäätökseen ja jolla kielletään tietyn ajanjakson aikana maahantulo ja oleskelu joko Belgian kuningaskunnan alueella tai kaikissa jäsenvaltioissa, mukaan luettuna Belgian kuningaskunnan alue”.

13 Kyseisen lain 7 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdassa, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohta, säädetään seuraavaa:

”Ellei kansainväliseen sopimukseen sisältyvistä suotuisammista määräyksistä seuraa muuta, ministeri tai hänen edustajansa voi taikka 1, 2, 5, 9, 11 tai 12 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ministerin tai hänen edustajansa täytyy antaa ulkomaalaiselle, jolla ei ole oikeutta oleskella yli kolmea kuukautta Belgian kuningaskunnassa eikä asua siellä, määräys poistua alueelta tietyssä määräajassa

1° jos hän oleskelee Belgian kuningaskunnassa, vaikka hänellä ei ole 2 §:ssä vaadittuja asiakirjoja

– –

3° jos hänen katsotaan voivan toiminnallaan vaarantaa yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden – –”

14 Kyseisen lain 39/56 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalainen, joka osoittaa loukkauksen tai oikeussuojan tarpeen, voi nostaa edellä 39/2 §:ssä tarkoitettuja kanteita [ulkomaalaisasioita käsittelevässä hallintotuomioistuimessa].”

15 Saman lain 74/11 §:llä pannaan täytäntöön direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohta, ja siinä säädetään muun muassa, että maahantulokiellon kesto määritetään ottamalla huomioon kunkin tapauksen erityispiirteet.

16 Kyseisen 15.12.1980 annetun lain 74/14 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Maastapoistamispäätöksessä määrätään 30 päivän ajasta alueelta poistumista varten.

– –

Maasta poistumista varten myönnettyä 1 kohdassa tarkoitettua aikaa jatketaan kolmannen maan kansalaisen ministerille tai hänen edustajalleen esittämästä perustellusta hakemuksesta, jos hän esittää näytön siitä, että vapaaehtoista paluuta ei voida toteuttaa asetetussa määräajassa.

Tätä määräaikaa voidaan tarvittaessa pidentää kolmannen maan kansalaisen ministerille tai hänen edustajalleen esittämän perustellun pyynnön nojalla, jotta otetaan huomioon hänen tilanteeseensa liittyvät olosuhteet, kuten oleskelun kesto, koulua käyvät lapset, vapaaehtoisen paluun järjestämisen saattaminen päätökseen sekä muut perhesuhteet ja sosiaaliset suhteet.

– –

2. Niin kauan kuin vapaaehtoista paluuta varten myönnetty aika ei ole päättynyt, kolmannen maan kansalaista suojellaan pakkokeinoin suoritettavaa maastapoistamista vastaan.

Jotta vältettäisiin pakenemisen vaara tämän ajan kuluessa, ministeri tai hänen edustajansa voi kohdistaa kolmannen maan kansalaiseen ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä.

– –

3. Edellä 1 momentissa säädetystä määräajasta voidaan poiketa, jos

1° on olemassa pakenemisen vaara; tai

2° kolmannen maan kansalainen ei ole noudattanut määrättyä ennalta ehkäisevää toimenpidettä; tai

3° kolmannen maan kansalainen on uhka yleiselle järjestykselle tai valtion turvallisuudelle tai

– –

Siinä tapauksessa maastapoistamispäätöksessä joko määrätään seitsemää päivää lyhyempi aika tai aikaa ei myönnetä lainkaan.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-636/23

17 W ilmoittaa olevansa Marokon kansalainen. Gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (turvapaikka- ja maahanmuuttoasioista sekä hallinnon yksinkertaistamisesta vastaavan valtiosihteerin edustaja) antoi 3.1.2015 W:tä koskevan maastapoistumismääräyksen ja määräsi hänelle kolmen vuoden maahantulokiellon. W esitti 22.5.2019 kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Belgian viranomaisille. Correctionnele rechtbank Antwerpen (Antwerpenin rikosasioiden tuomioistuin, Belgia) tuomitsi W:n 7.6.2019 huumausainelainsäädännön rikkomisesta 18 kuukauden vankeusrangaistukseen, josta yhdeksän kuukautta oli ehdollista viiden vuoden koeajalla. Commissariaat-Generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (pakolaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevista asioista vastaava viranomainen, Belgia) kieltäytyi 9.7.2019 tekemällään päätöksellä myöntämästä W:lle pakolaisasemaa ja toissijaista suojelua.

18 Belgian viranomaiset antoivat 18.7.2019 W:tä koskevan maastapoistumismääräyksen ja asettivat hänet kahdeksan vuoden pituiseen maahantulokieltoon, ja nämä päätökset annettiin hänelle tiedoksi samana päivänä. W:lle ei myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten, koska oli olemassa pakenemisen vaara ja koska W oli vaaraksi yleiselle järjestykselle ja valtion turvallisuudelle.

19 W nosti 19.8.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä kyseisestä maastapoistumismääräyksestä ja maahantulokiellosta kanteen Raad voor Vreemdelingenbetwistingenissä (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

20 Kyseinen tuomioistuin kumosi 19.11.2019 antamallaan tuomiolla maastapoistumismääräyksen ja maahantulokiellon ja katsoi W:n väittäneen perustellusti, että perustelut päätökselle olla myöntämättä hänelle aikaa vapaaehtoista poistumista varten olivat lainvastaisia. Mainittu tuomioistuin katsoi muun muassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten, että pakenemisen vaaran arvioinnin on perustuttava asianomaisen henkilön tilanteen tapauskohtaiseen tarkasteluun ja että nyt käsiteltävässä asiassa yleiselle järjestykselle aiheutuvan vaaran olemassaoloa ei ollut perusteltu riittävällä tavalla. Saman tuomioistuimen mukaan vapaaehtoista paluuta varten myönnettävän ajan ilmoittaminen on alueelta poistumista koskevan määräyksen perustavanlaatuinen tai olennainen osatekijä. Näin ollen se kumosi maastapoistumismääräyksen kokonaisuudessaan.

21 Belgian valtio teki tästä tuomiosta kassaatiovalituksen Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin, Belgia), siltä osin kuin päätös koski maastapoistumismääräyksen kumoamista, mutta ei riitauttanut maahantulokiellon kumoamista.

22 Raad van State kumosi 1.9.2022 antamallaan tuomiolla tämän tuomion 20 kohdassa mainitun 19.11.2019 annetun tuomion osittain muun muassa sillä perusteella, että ajan myöntäminen vapaaehtoista paluuta varten tai sen epääminen on pelkkä täytäntöönpanotoimenpide, joka ei muuta asianomaisen ulkomaalaisen oikeudellista asemaa, koska se ei vaikuta valtion alueella oleskelun laittomuuden toteamiseen.

23 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen ratkaistava uudelleen W:n häntä koskevasta maastapoistumismääräyksestä nostama kanne. Tässä yhteydessä kyseinen tuomioistuin pohtii, onko sitä, että palauttamispäätöksen yhteydessä ei myönnetä aikaa

vapaaehtoista paluuta varten, pidettävä todellakin kyseisen palauttamispäätöksen pelkkänä täytäntöönpanotoimenpiteenä, johon ei voida hakea muutosta ja jolla ei muuteta asianomaisen ulkomaalaisen oikeusasemaa. Kyseinen tuomioistuin katsoo muun muassa, että koska päätös olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista paluuta varten sisältyy palauttamispäätökseen, jossa sille esitetään perustelut, tehokkaan oikeussuojakeinon tarjoaminen tätä palauttamispäätökseen sisältyvää seikkaa vastaan vaikuttaa välttämättömältä. Saman tuomioistuimen mukaan päinvastainen ratkaisu voisi nimittäin johtaa tilanteisiin, joissa maahantulokiellon määräämisen oikeudellista perustaa eli sitä, että vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, ei voitaisi riitauttaa, koska Raad van State ei myöskään hyväksy sitä, että pelkästään maahantulokiellosta nostetun kanteen yhteydessä voitaisiin vedota kanneperusteeseen, jonka mukaan vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, erityisesti sen vuoksi, että tällainen kanneperuste kohdistuu muuhun päätökseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että palauttamispäätöksiin on liitettävä maahantulokielto, jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa.

24 Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo olevansa Raad van Staten 1.9.2022 antaman tuomion jälkeen tilanteessa, jossa ainoa kyseisessä tuomioistuimessa riitautettu toimi on kyseessä oleva maastapoistumismääräys, jossa ei myönnetä aikaa vapaaehtoista paluuta varten, se pohtii, onko toimivaltaisella viranomaisella velvollisuus tai mahdollisuus tehdä uusi maahantulokieltopäätös, ja pohtii siten tällaisen päätöksen tekemistä myös pitkän ajan kuluttua. Kyseinen tuomioistuin haluaa muun muassa tietää myös, onko se, ettei vapaaehtoista poistumista varten ole myönnetty aikaa palauttamispäätöksessä asetetun tai siinä todetun paluuvelvoitteen yhteydessä, kyseisen palauttamispäätöksen olennainen osa siten, että jos tätä määräaikaa koskeva lainvastaisuus todetaan, mainittu palauttamispäätös raukeaa kokonaisuudessaan ja palauttamisesta on tehtävä uusi päätös.

25 Tässä tilanteessa Raad voor Vreemdelingenbenbetwistingen päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa, 8 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa, luettuina yhdessä tai erikseen direktiivin 2008/115 13 artiklan ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että vapaaehtoista poistumista varten tarkoitetun ajan myöntämättä jättämistä pidetään pelkkänä täytäntöönpanotoimenpiteenä, joka ei muuta asianomaisen ulkomaalaisen oikeusasemaa, koska vapaaehtoista paluuta varten tarkoitetun ajan myöntäminen tai myöntämättä jättäminen ei poista millään tavalla sitä edeltänyttä laittoman oleskelun toteamista?

2) Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohdassa olevaa ilmaisua ’ja joka liittyy’ ja [kyseisen direktiivin] 11 artiklan 1 kohdassa olevaa ilmaisua ’on liitettävä’ tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että toimivaltainen viranomainen voi vahvistaa tai sen on vahvistettava pitkänkin ajan kuluttua maahantulokielto, joka perustuu sellaiseen palauttamispäätökseen, jossa ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten?

Jos tähän kysymykseen vastataan kieltävästi, tarkoittavatko nämä ilmaisut silloin sitä, että palauttamispäätökseen, jossa ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten, on liitettävä maahantulokielto samanaikaisesti tai kohtuullisen lyhyessä ajassa?

Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, seuraako direktiivin 2008/115 13 artiklassa ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa taatusta oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon mahdollisuus riitauttaa palauttamispäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä sellaisen päätöksen lainmukaisuus, jossa vapaaehtoista poistumista varten ei ole myönnetty aikaa, kun maahantulokiellon oikeusperustan lainmukaisuutta ei ole enää muuten mahdollista riitauttaa tarkoituksenmukaisella tavalla?

3) Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2008/115 7 artiklan [1 kohdassa] olevaa ilmaisua ’asianmukainen aika’ ja [kyseisen direktiivin] 3 artiklan 4 alakohdassa olevaa ilmaisua ’ja velvoite poistua maasta’ tulkittava siten, että maasta poistumista koskevaan velvoitteeseen liittyvä määräaika, ja joka tapauksessa määräajan myöntämättä jättäminen, on palauttamispäätöksen olennainen osatekijä siten, että jos kyseisen määräajan osalta todetaan lainvastaisuus, palauttamispäätös raukeaa kaikilta osin ja on tehtävä uusi palauttamispäätös?

Jos unionin tuomioistuin katsoo, että määräajan myöntämisestä kieltäytyminen ei ole palauttamispäätöksen olennainen osatekijä, ja olettaen, ettei asianomainen jäsenvaltio ole käyttänyt direktiivin 2008/115 7 artikla[n 1 kohdassa] säädettyä mahdollisuutta myöntää aika vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta, mikä on direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitetun palauttamispäätöksen, josta aikaa koskeva osatekijä jäisi pois, käytännön ulottuvuus ja täytäntöönpanokelpoisuus?”

Asia C-637/23

26 X ilmoittaa saapuneensa Belgiaan kaksi vuotta aikaisemmin, asuvansa siellä veljensä luona ja olevansa Algerian kansalainen.

27 X menetti 27.1.2023 vapautensa ulkomaalaisen valvonnasta tehdyn hallinnollisen raportin perusteella.

28 X:lle annettiin 28.1.2023 tiedoksi maastapoistumismääräys, johon liittyi maastapoistaminen ja säilössä pitäminen maastapoistamista varten sekä kahden vuoden pituinen maahantulokielto. Hänelle ei myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten.

29 Syystä, jonka vuoksi X:lle ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten, todetaan, että on olemassa 15.12.1980 annetun lain 74/14 §:n 3 momentin 1° kohdassa tarkoitettu pakenemisen vaara. Tämän ajan epäämistä perustellaan muun muassa seuraavasti:

”1° Asianomainen ei ole hakenut oleskelulupaa tai kansainvälistä suojelua laittoman maahantulonsa jälkeen tai laittoman oleskelunsa aikana tai kyseisessä laissa säädetyssä määräajassa.

Asianomainen väittää oleskelleensa Belgiassa kaksi vuotta. Hallinnollinen asiakirja-aineisto ei osoita hänen yrittäneen laillistaa oleskeluaan laissa säädetyllä tavalla.

3° Asianomainen ei tee tai ei ole tehnyt yhteistyötä suhteissaan viranomaisiin.

Asianomainen ei ole ilmoittautunut kunnalle [lainmukaisen] määräajan kuluessa, eikä hän ole esittänyt mitään todistetta hotellissa majoittumisesta.”

30 Tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons (Hainaut'n alioikeus, Monsin osasto, Belgia) määräsi X:n vapautettavaksi 6.2.2023 antamallaan tuomiolla, joka pysytettiin cour d'appel de Monsin (Monsin ylioikeus, Belgia) pakkokeinoasioiden jaoston 21.2.2023 muutoksenhakuasteena antamalla tuomiolla.

31 X nosti 6.2.2023 jättämällään kannekirjelmällä Conseil du contentieux des étrangers'ssa (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, kanteen, jossa hän vaati hänelle 28.1.2023 annetun maastapoistumismääräyksen ja siihen liittyvän maastapoistamisen ja maahantulokiellon täytäntöönpanon lykkäämistä ja niiden kumoamista.

32 Kyseisessä tuomioistuimessa X vetoaa maastapoistumismääräyksen ja maastapoistamisen osalta lähinnä siihen, että Belgian valtio ei ole noudattanut velvollisuuttaan suorittaa tapauskohtainen tutkinta ennen pakenemisen vaaran toteamista. X katsoo myös, ettei ole riittävää viitata 15.12.1980 annetun lain 1 §:n 2 momenttiin sisältyviin perusteisiin, vaan on myös perusteltava, miten näitä perusteita sovelletaan kussakin yksittäistapauksessa. X:n mukaan määräyksen perusteluihin tai hallinnolliseen asiakirja-aineistoon ei sisälly mitään, minkä perusteella olisi mahdollista ymmärtää, miksi Belgian valtio on nojautunut minkäänlaiseen pakenemisen vaaraan evätäkseen tässä laissa säädetyn tavanomaisen 30 päivän määräajan. X väittää, että myös maahantulokielto on perusteltu epäasianmukaisesti ja puutteellisesti siltä osin kuin se perustuu X:n pakenemisen vaaraan.

33 Kun X:ltä tiedusteltiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen istunnossa, minkä luonteinen Belgian alueelta poistumista varten myönnettävän ajan epäämisestä tehty päätös oli, hän totesi, että koska tällä päätöksellä on oikeusvaikutuksia erityisesti säilössä pitämisen ja maahantulokiellon kannalta, se ei ole pelkkä täytäntöönpanotoimenpide, joten se on voitava riitauttaa tuomioistuimessa. Belgian valtio puolestaan vetoaa siihen, ettei kyseiseen päätökseen voida hakea muutosta.

34 Kun Belgian valtiolta tiedusteltiin istunnossa, onko intressi maastapoistamispäätöksen riitauttamiseen edelleen olemassa, Belgian valtio katsoi, että tämä intressi on lakannut X:n vapauttamisen vuoksi. X jättää tämän seikan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen harkintaan, ja kyseinen tuomioistuin katsoo, että koska X on vapautettu, kanne on rauennut siltä osin kuin se koskee kyseistä päätöstä.

35 Näin ollen kyseinen tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä, onko sitä, että palauttamispäätöksen yhteydessä ei myönnetä aikaa vapaaehtoista poistumista varten, pidettävä pelkkänä kyseisen palauttamispäätöksen täytäntöönpanotoimenpiteenä, joka ei muuta asianomaisen ulkomaalaisen oikeusasemaa. Se pohtii myös, edellyttääkö direktiivin 2008/115 13 artiklassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin mahdollisuutta riitauttaa palauttamispäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä sen päätöksen lainmukaisuus, jolla vapaaehtoista poistumista varten ei ole myönnetty aikaa, kun palauttamispäätökseen liittyvän maahantulokiellon oikeusperustan lainmukaisuutta ei ole enää muuten mahdollista riitauttaa tehokkaasti. Lopuksi se pohtii, onko vapaaehtoista poistumista varten myönnettävästä ajasta lausuminen palauttamispäätöksessä asetetun tai siinä mainitun maastapoistumisvelvoitteen yhteydessä kyseisen palauttamispäätöksen olennainen osa siten, että jos tätä määräaikaa koskeva lainvastaisuus todetaan, mainittu palauttamispäätös raukeaa kokonaisuudessaan ja palauttamisesta on tehtävä uusi päätös.

36 Tässä tilanteessa Conseil du contentieux des étrangers päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa, 8 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa, luettuina yhdessä tai erikseen direktiivin 2008/115 13 artiklan ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että vapaaehtoista poistumista varten tarkoitetun ajan myöntämättä jättämistä pidetään pelkkänä täytäntöönpanotoimenpiteenä, joka ei muuta asianomaisen ulkomaalaisen oikeusasemaa, koska vapaaehtoista poistumista varten tarkoitetun ajan myöntäminen tai myöntämättä jättäminen ei poista millään tavalla sitä edeltänyttä laittoman oleskelun toteamista?

Edellyttääkö direktiivin 2008/115 13 artiklassa ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin lisäksi, että palauttamispäätöstä koskevan kanteen yhteydessä on voitava riitauttaa sellaisen päätöksen laillisuus, jossa jätetään myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten, jos muussa tapauksessa maahantulokiellon oikeudellisen perustan laillisuutta ei voida enää tehokkaasti riitauttaa?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 [kohtaan sisältyvää] ilmaisua ’on määrättävä asianmukaisesta ajasta’ ja [kyseisen direktiivin] 3 artiklan 4 [alakohtaan sisältyvää] ilmaisua ’velvoite poistua maasta’ tulkittava siten, että maasta poistumista koskevaan velvoitteeseen liittyvä määräaika, ja joka tapauksessa määräajan myöntämättä jättäminen, on palauttamispäätöksen olennainen osatekijä siten, että jos kyseisen määräajan osalta todetaan lainvastaisuus, palauttamispäätös raukeaa kaikilta osin ja on tehtävä uusi palauttamispäätös?

Jos unionin tuomioistuin katsoo, että määräajan myöntämisestä kieltäytyminen ei ole palauttamispäätöksen olennainen osatekijä, ja olettaen, ettei asianomainen jäsenvaltio ole käyttänyt direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohdassa säädettyä mahdollisuutta myöntää aika vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta, mikä on direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitetun palauttamispäätöksen, josta aikaa koskeva osatekijä jäisi pois, käytännön ulottuvuus ja täytäntöönpanokelpoisuus?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys asiassa C-636/23 ja ensimmäisen kysymyksen ensimmäinen osa asiassa C-637/23

37 Asiassa C-636/23 esittämällään ensimmäisellä kysymyksellä ja asiassa C-637/23 esittämänsä ensimmäisen kysymyksen ensimmäisellä osalla, joita on syytä tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa, 8 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että määräajan myöntämättä jättämistä vapaaehtoista poistumista varten pidetään pelkkänä täytäntöönpanotoimenpiteenä, joka ei muuta asianomaisen kolmannen maan kansalaisen oikeusasemaa, koska tämän määräajan myöntäminen tai myöntämättä jättäminen ei vaikuta toteamukseen, jonka mukaan kyseinen kansalainen oleskelee laittomasti asianomaisen jäsenvaltion alueella.

38 Määräajan myöntämistä vapaaehtoista maastapoistumista varten koskevan päätöksen oikeudellisesta luonteesta on muistutettava, että direktiivissä 2008/115 on säädetty yksityiskohtaisesti menettelystä, jota kunkin jäsenvaltion on sovellettava maassa laittomasti olevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen, ja vahvistetaan järjestys, jota noudattaen tämän menettelyn eri välivaiheet toimitetaan (tuomio 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 34 kohta).

39 Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään ensisijaisesti jäsenvaltioiden velvollisuudesta tehdä palauttamispäätös jokaisesta kolmannen maan kansalaisesta, joka oleskelee laittomasti niiden alueella. Tässä palauttamismenettelyn ensimmäisessä vaiheessa on poikkeustapauksia lukuun ottamatta turvauduttava ensisijaisesti palauttamispäätöksestä johtuvan paluuvelvoitteen vapaaehtoiseen täyttämiseen, kuten direktiivin johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee. Tältä osin direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tällaisessa päätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 35 ja 36 kohta).

40 Jäsenvaltiot voivat kuitenkin olla myöntämättä tällaista aikaa tai myöntää seitsemää päivää lyhyemmän määräajan kyseisen 7 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti mainituissa erityisissä olosuhteissa eli silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara tai oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 37 kohta).

41 Jos jäsenvaltio ei ole myöntänyt aikaa vapaaehtoista paluuta varten, sekä tilanteessa, jossa paluuvelvoitetta ei ole noudatettu vapaaehtoista paluuta varten myönnetyssä ajassa, direktiivin 2008/115 8 artiklan 1 ja 4 kohdassa asetetaan tälle jäsenvaltiolle velvollisuus suorittaa maasta poistaminen siten, että kaikki maasta poistamisen edellyttämät toimenpiteet, mukaan lukien mahdolliset pakkokeinot, toteutetaan oikeasuhteisesti ja perusoikeuksia kunnioittaen (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 38 kohta).

42 Direktiivin 2008/115 8 artiklan 2 kohdan sanamuodosta ilmenee sitä vastoin, että jos jäsenvaltio on myöntänyt aikaa vapaaehtoista poistumista varten kyseisen direktiivin 7 artiklan mukaisesti, palauttamispäätös voidaan panna täytäntöön vasta tämän määräajan päätyttyä, paitsi jos tämän ajan kuluessa ilmenee 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu vaara.

43 Näin ollen direktiivissä 2008/115 vahvistettu palauttamismenettelyn vaiheiden järjestys 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 (tuomio 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 41 kohta).

44 Edellä todetusta seuraa, että palauttamispäätöstä ei voida panna välittömästi täytäntöön pelkästään sillä perusteella, että asianomainen oleskelee laittomasti asianomaisessa jäsenvaltiossa, paitsi direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa.

45 Näin ollen päätöksellä siitä, myönnetäänkö vapaaehtoista poistumista varten määräaika vai ei, on välittömiä oikeudellisia seurauksia, jotka toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on pantava täytäntöön.

46 Lisäksi direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle on määrättävä maahantulokielto, jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa tai jos paluuvelvoitetta ei ole noudatettu.

47 Määräajan myöntämisestä tai myöntämättä jättämisestä vapaaehtoista paluuta varten tehdyn päätöksen tällaisten oikeudellisten seurausten toteaminen sisältyy direktiivin 2008/115 7 artiklan tavoitteeseen, sillä kun kyseisessä artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti myönnettävä laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille aikaa vapaaehtoista poistumista varten, kyseisellä artiklalla pyritään muun muassa varmistamaan näiden kansalaisten perusoikeuksien kunnioittaminen pantaessa täytäntöön kyseisen direktiivin 6 artiklan nojalla tehtyä palauttamispäätöstä. SEUT 79 artiklan 2 kohdan mukaan kyseisen direktiivin tavoitteena on nimittäin sen johdanto-osan 2 ja 11 perustelukappaleesta ilmenevin tavoin ottaa käyttöön tehokas maastapoistamis- ja palauttamispolitiikka, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin ja oikeudellisiin suojakeinoihin, jotta henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2015, Zh. ja O., C-554/13, EU:C:2015:377, 47 kohta).

48 Se, että määräajan myöntäminen vapaaehtoista poistumista varten ei vaikuta asianomaisen jäsenvaltion alueella oleskelun laittomuuteen, ei millään tavoin horjuta tätä tulkintaa. Vaikka kolmannen maan kansalaisen oleskelu maassa on edelleen laitonta hänelle vapaaehtoista paluuta varten myönnettynä määräaikana, on kuitenkin julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 53 kohdassa toteamin tavoin niin, että sillä, ettei vapaaehtoista poistumista varten ole myönnetty määräaikaa, on tämän tuomion 45 kohdassa todetuin tavoin merkittäviä vaikutuksia kyseisen kansalaisen oikeusasemaan.

49 Mainitun direktiivin 14 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee vielä, että lukuun ottamatta direktiivin 16 ja 17 artiklassa tarkoitettua tilannetta jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten osalta otetaan vapaaehtoista paluuta varten myönnettynä aikana mahdollisuuksien mukaan huomioon periaatteet, joiden mukaan perheen yhtenäisyys kyseisellä alueella olevien perheenjäsenten kanssa säilytetään, kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa tarjotaan, alaikäisillä on mahdollisuus osallistua peruskoulutukseen oleskelunsa keston mukaan ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet otetaan huomioon.

50 Näin ollen päätöstä siitä, myönnetäänkö vapaaehtoista poistumista varten aikaa vai ei, ei voida pitää pelkkänä täytäntöönpanotoimenpiteenä, joka ei muuta asianomaisen kolmannen maan kansalaisen oikeusasemaa.

51 Edellä esitetyn perusteella asiassa C-636/23 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen ja asiassa C-637/23 esitetyn ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa, 8 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että määräajan myöntämättä jättämistä vapaaehtoista poistumista varten pidetään pelkkänä täytäntöönpanotoimenpiteenä, joka ei muuta asianomaisen kolmannen maan kansalaisen oikeusasemaa.

Toisen kysymyksen kolmas osa asiassa C-636/23 ja ensimmäisen kysymyksen toinen osa asiassa C-637/23

52 Asiassa C-636/23 esittämänsä toisen kysymyksen kolmannella osalla ja asiassa C-637/23 esittämänsä ensimmäisen kysymyksen toisella osalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2008/115 13 artiklaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että siinä edellytetään, että päätös olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten on voitava riitauttaa tuomioistuimessa.

53 Tältä osin on syytä muistuttaa, että direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa taataan asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta palauttamispäätöksiin, jäsenvaltioiden alueelle tulon kieltämistä koskeviin päätöksiin ja maastapoistamispäätöksiin toimivaltaiselta tuomioistuimelta tai hallintoviranomaiselta tai muulta toimivaltaiselta elimeltä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia.

54 Näillä menettelyllisillä takeilla yhdessä direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohdassa säädettyjen takeiden kanssa, eli jäsenvaltioiden velvollisuudella antaa palauttamispäätöksensä kirjallisina ja mainita niissä ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet sekä oikeussuojakeinot, varmistetaan asianomaisen henkilön suojelu ja puolustaminen häneen epäedullisesti vaikuttavaa päätöstä vastaan (ks. vastaavasti tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 58 kohta).

55 Erityisesti silloin, kun toimivaltainen kansallinen viranomainen aikoo tehdä palauttamispäätöksen, kyseisen viranomaisen on kuultava asianomaista henkilöä tältä osin. Oikeudesta tulla kuulluksi ennen palauttamispäätöksen tekemistä seuraa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille velvollisuus antaa asianomaiselle mahdollisuus esittää kantansa palauttamistaan koskevista järjestelyistä, nimittäin poistumiselle asetetusta määräajasta ja palaamisen vapaaehtoisuudesta tai pakollisuudesta. Asianomaisella laittomasti oleskelevalla kolmannen maan kansalaisella on siten tilaisuus riitauttaa halutessaan viranomaisten hänen tilanteestaan tekemä arviointi muutoksenhaulla tuomioistuimessa (ks. vastaavasti tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 49, 51 ja 57 kohta).

56 Näin ollen tehokas oikeussuojakeino on taattava sekä siltä osin kuin on kyse päätöksestä myöntää tai olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten että tämän ajan pituudesta. Asianomaisen kolmannen maan kansalaisen on nimittäin voitava riitauttaa tuomioistuimessa tai vastaavassa puolueettomassa elimessä direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdan nojalla tehty päätös, jossa hänelle ei myönnetä aikaa vapaaehtoista poistumista varten, samoin kuin hänen on voitava vedota siihen, että hänelle kyseisen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti myönnetty maastapoistumisaika ei ole asianmukainen.

57 Asiassa C-636/23 esitetyn toisen kysymyksen kolmanteen osaan ja asiassa C-637/23 esitetyn ensimmäisen kysymyksen toiseen osaan on vastattava, että direktiivin 2008/115 13 artiklaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että päätös olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten on voitava riitauttaa tuomioistuimessa.

Toisen kysymyksen ensimmäinen ja toinen osa asiassa C-636/23

58 Asiassa C-636/23 esittämänsä toisen kysymyksen ensimmäisellä ja toisella osalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä siinä tapauksessa, että kyseisessä asiassa esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohtaan ja 11 artiklan 1 kohtaan sisältyviä ilmaisuja ”liittyy” ja ”on liitettävä” tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että toimivaltainen kansallinen viranomainen huomattavan pitkänkin ajan kuluttua määrää maahantulokiellon sellaisen palauttamispäätöksen perusteella, jossa ei myönnetä määräaikaa vapaaehtoista poistumista varten.

59 On muistutettava, että direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohdassa ”maahantulokielto” määritellään siten, että sillä tarkoitetaan ”hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määrätyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen”. Viimeksi mainittu päätös määritellään direktiivin 3 artiklan 4 alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan ”hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta”.

60 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 14 perustelukappaleen mukaan maahantulokiellolla pyritään kieltämään sen kohteena olevaa henkilöä saapumasta kaikkien jäsenvaltioiden alueelle ja oleskelemasta siellä ja annetaan siten ”eurooppalainen ulottuvuus” kansallisten palauttamistoimenpiteiden vaikutuksille.

61 Kuten tämän tuomion 46 kohdassa on muistutettu, direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan ”palauttamispäätöksiin on liitettävä maahantulokielto – – jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa – – tai jos paluuvelvoitetta ei ole noudatettu. Muissa tapauksissa palauttamispäätöksiin voidaan liittää maahantulokielto”.

62 Direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 ja 6 alakohdan ja 11 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että ”maahantulokiellolla” on tarkoitus täydentää palauttamispäätöstä siten, että asianomaista kielletään tietyn ajan hänen ”palauttamisensa” – sellaisena kuin käsite määritellään direktiivin 2008/115 3 artiklan 3 alakohdassa – ja siis jäsenvaltioiden alueelta poistumisensa jälkeen saapumasta uudelleen kyseiselle alueelle ja oleskelemasta siellä tämän jälkeen. Maahantulokiellon vaikutukset alkavat siten vasta ajankohdasta, jolloin kyseinen kolmannen maan kansalainen tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta (tuomio 3.6.2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Tästä seuraa, että direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohdan sana ”liittyy” ja sen 11 artiklan 1 kohdan ilmaisu ”on liitettävä” voidaan rinnastaa sanaan ”täydentää” tämän tuomion 62 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisessa merkityksessä.

64 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 66–68 kohdassa, unionin tuomioistuin ei ole käyttänyt verbiä ”täydentää” siinä merkityksessä, että maahantulokielto voitaisiin liittää vain samanaikaisesti tai vain hyvin lyhyen ajan kuluessa palauttamispäätökseen, jolla evätään ajan myöntäminen vapaaehtoista paluuta varten, vaan siinä merkityksessä, että kiellolla ”täydennetään” palauttamispäätöstä, ja se viittaa aineelliseen yhteyteen, jonka mukaan tämä päätös on lähtökohtaisesti maahantulokiellon pätevyyden välttämätön edellytys.

65 Tätä tulkintaa tukee direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohdan sanamuoto. Sen lisäksi, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkoittama direktiivin 11 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetty maahantulokielto, joka on määrätty sen seurauksena, ettei vapaaehtoista paluuta varten ole myönnetty aikaa, ei mitenkään edellytä palauttamispäätöksen ja maahantulokiellon samanaikaisuutta, niiden samanaikaisuus on nimenomaisesti poissuljettu direktiivin 11 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainitussa tilanteessa, joka koskee palauttamispäätöksen jälkeen määrättyä maahantulokieltoa.

66 Näin ollen kansallinen viranomainen, jolla on toimivalta määrätä maahantulokielto, joka on liitetty palauttamispäätökseen, jossa ei ole myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten, ei ole velvollinen tekemään palauttamispäätöstä ja määräämään maahantulokieltoa samanaikaisesti eikä edes lyhyessä ajassa palauttamispäätöksen tekemisen jälkeen.

67 Asiassa C-636/23 esitetyn toisen kysymyksen ensimmäiseen ja toiseen osaan on vastattava, että direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että toimivaltainen kansallinen viranomainen huomattavan pitkänkin ajan kuluttua määrää maahantulokiellon sellaisen palauttamispäätöksen perusteella, jossa ei myönnetä määräaikaa vapaaehtoista poistumista varten.

Kolmas kysymys asiassa C-636/23 ja toinen kysymys asiassa C-637/23

68 Asiassa C-636/23 esittämällään kolmannella kysymyksellä ja asiassa C-637/23 esittämällään toisella kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohtaa ja 7 artiklaa tulkittava siten, että palauttamispäätökseen sisältyvän vapaaehtoisen poistumisen määräaikaa koskevan määräyksen lainvastaisuus johtaa palauttamispäätöksen kumoamiseen kokonaisuudessaan. Jos näin ei ole ja jos asianomainen jäsenvaltio ei ole käyttänyt direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädettyä mahdollisuutta vahvistaa tällainen määräaika vasta asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, mikä on palauttamispäätöksen käytännön ulottuvuus ja täytäntöönpanokelpoisuus, jos päätöksessä ei lausuta vapaaehtoista poistumista koskevasta määräajasta.

69 On syytä muistuttaa, että direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdan mukaan ”palauttamispäätöksellä” tarkoitetaan hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta. Direktiivin 3 artiklan 3 alakohdan mukaan asianomaisen henkilön on tällaisen paluuvelvoitteen nojalla palattava joko alkuperämaahansa tai kauttakulkumaahan taikka muuhun kolmanteen maahan, johon hän päättää palata vapaaehtoisesti ja jonka alueelle hänet hyväksytään (tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 114 kohta).

70 Direktiivin 3 artiklan 4 alakohdan sanamuodostakin siis ilmenee, että paluuvelvoitteen asettaminen tai toteaminen on yksi palauttamispäätöksen kahdesta osatekijästä, eikä tällaista paluuvelvoitetta voida kyseisen artiklan 3 alakohdan perusteella ajatella ilman sellaisen määränpään yksilöimistä, jonka on oltava yksi kyseisessä 3 alakohdassa tarkoitetuista maista (tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 115 kohta).

71 Tästä seuraa, että kun kansallinen toimivaltainen viranomainen muuttaa aiemmassa palauttamispäätöksessä mainittua kohdemaata, se tekee tähän palauttamispäätökseen niin olennaisen muutoksen, että sen on katsottava antaneen uuden, direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitetun palauttamispäätöksen (tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 116 kohta).

72 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä tietää, onko – analogisesti tämän tuomion 69–71 kohdassa mainitun oikeuskäytännön kanssa – palauttamispäätökseen sisältyvä lausuma vapaaehtoisen poistumisen määräajasta erottamaton osa kyseisessä päätöksessä asetettua tai todettua paluuvelvoitetta, jolloin kyseistä lausumaa rasittava lainvastaisuus johtaisi siihen, että palauttamispäätös tulee kokonaisuudessaan pätemättömäksi.

73 Tältä osin on syytä huomauttaa, että direktiivin 2008/115 3 artiklan 3 alakohtaan sisältyvässä palauttamisen käsitteen määritelmässä viitataan nimenomaisesti palaamiseen vapaaehtoisesti tai pakotettuna. Tämän määritelmän mukaan paluuvelvoitteen sisältönä on se, että kolmannen maan kansalainen palaa vapaaehtoisesti tai pakotettuna johonkin kyseisessä säännöksessä mainituista maista. Näin ollen päätös, jolla toimivaltainen kansallinen viranomainen ratkaisee, myönnetäänkö vapaaehtoista poistumista varten määräaika vai ei, on paluuvelvoitteen erottamaton osa.

74 Lisäksi tämän tuomion 56 kohdasta ilmenee, että tehokas oikeussuojakeino on taattava sekä siltä osin kuin on kyse päätöksestä myöntää tai olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten että siltä osin kuin on kyse kyseisen ajan pituudesta.

75 Tästä seuraa, että jos päätös myöntää tai olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai tämän ajan pituus todetaan lainvastaiseksi, asianomainen palauttamispäätös on kumottava kokonaisuudessaan.

76 Tätä tulkintaa tukee direktiivin 2008/115 tavoite, sellaisena kuin se on palautettu mieleen tämän tuomion 47 kohdassa; se on yhteisiin vaatimuksiin ja oikeudellisiin suojakeinoihin perustuvan tehokkaan maastapoistamis- ja palauttamispolitiikan käyttöönotto, jotta henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen.

77 Tätä tulkintaa tukee myös direktiivin 2008/115 johdanto-osan kuudes perustelukappale, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten laittoman oleskelun lopettamiseen sovelletaan oikeudenmukaista ja avointa menettelyä. Kyseisessä perustelukappaleessa todetaan edelleen, että unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti kyseisen direktiivin nojalla tehtävät päätökset olisi tehtävä tapauskohtaisesti ja objektiivisin perustein, ja harkinnassa olisi otettava huomioon muitakin seikkoja kuin pelkkä laiton oleskelu. Erityisesti on huomattava, että – kuten unionin tuomioistuin jo on todennut – suhteellisuusperiaatteen noudattaminen on varmistettava kyseisessä direktiivissä säädetyn palauttamismenettelyn kaikissa vaiheissa, mukaan lukien palauttamispäätöstä koskeva vaihe, jonka yhteydessä asianomaisen jäsenvaltion on lausuttava saman direktiivin 7 artiklaan perustuvan ajan myöntämisestä vapaaehtoista poistumista varten (tuomio 11.6.2015, Zh. ja O., EU:C:2015:377, 49 kohta).

78 Näin ollen ”paluuvelvoitteen” käsite palauttamispäätöksen olennaisena osatekijänä on ymmärrettävä siten, että se heijastaa tasapainoa maastapoistamispolitiikan tehokkuuden ja asianomaisten perusoikeuksien kunnioittamisen välillä, kuten julkisasiamies on todennut

ratkaisuehdotuksensa 81 kohdassa. Kaikki tulkinnat, joiden mukaan palauttamispäätöksen vapaaehtoista paluuta varten myönnettyyn aikaan liittyvä määräys ei olisi kyseisessä päätöksessä asetetun tai todetun paluuvelvoitteen olennainen osa, merkitsisivät tämän tasapainon vaarantamista ja olisivat siten direktiivin 2008/115 tavoitteen vastaisia.

79 Lisäksi on todettava, että tämän tuomion 75 kohdassa omaksuttua tulkintaa ei kyseenalaista se, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössään, että aikaa vapaaehtoista poistumista varten myönnetään vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta.

80 Tällaisessa tapauksessa tästä määräyksestä ilmenisi se, että vapaaehtoista paluuta varten on päätetty olla myöntämättä aikaa, koska ei ole noudatettu prosessuaalista edellytystä, jota tällaiseen aikaan liittyvä arviointi edellyttää. Se, miten toimivaltaiset viranomaiset soveltavat kyseistä säännöstä, kuuluu myös tuomioistuinvalvonnan piiriin direktiivin 2008/115 13 artiklan mukaisesti, luettuna kyseisen direktiivin johdanto-osan kuudennen ja kymmenennen perustelukappaleen ja perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 83 kohdassa, tästä seuraa, että kyseisen määräyksen lainvastaisuus vaikuttaisi palauttamispäätöksessä asetettuun tai todettuun paluuvelvoitteeseen ja sen seurannaisvaikutuksena koko palauttamispäätökseen.

81 Lopuksi on korostettava, että palauttamispäätöksen kumoaminen kokonaisuudessaan ei vaikuta direktiivillä 2008/115 tavoiteltuun maastapoistamispolitiikan tehokkuutta koskevaan tavoitteeseen, koska kumoaminen ei välttämättä merkitse sitä, että direktiivin nojalla aloitettu menettely olisi aloitettava uudelleen alusta asti (ks. vastaavasti tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 75 kohta), eikä se estä toimivaltaista viranomaista tarvittaessa tekemästä uutta palauttamispäätöstä, joka sisältää tarvittavat toimenpiteet todetun sääntöjenvastaisuuden korjaamiseksi (ks. analogisesti tuomio 28.1.2016, CM Eurologistik ja GLS, C-283/14 ja C-284/14, EU:C:2016:57, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Edellä todetun perusteella asiassa C-636/23 esitettyyn kolmanteen kysymykseen ja asiassa C-637/23 esitettyyn toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohtaa ja 7 artiklaa on tulkittava siten, että palauttamispäätökseen sisältyvä vapaaehtoisen poistumisen määräaikaa koskeva määräys on erottamaton osa kyseisessä päätöksessä asetettua tai todettua paluuvelvoitetta, joten jos vapaaehtoisen poistumisen määräaikaa koskeva määräys todetaan lainvastaiseksi, päätös on kumottava kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

83 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 (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY**
7 artiklan 4 kohtaa, 8 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa

on tulkittava siten, että

ne ovat esteenä sille, että määräajan myöntämättä jättämistä vapaaehtoista poistumista varten pidetään pelkkänä täytäntöönpanotoimenpiteenä, joka ei muuta asianomaisen kolmannen maan kansalaisen oikeusasemaa.

2) **Direktiivin 2008/115 13 artiklaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa,**

on tulkittava siten, että

päätös olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten on voitava riitauttaa tuomioistuimessa.

3) **Direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohtaa ja 11 artiklan 1 kohtaa**

on tulkittava siten, että

ne eivät ole esteenä sille, että toimivaltainen kansallinen viranomainen huomattavan pitkänkin ajan kuluttua määrää maahantulokiellon sellaisen palauttamispäätöksen perusteella, jossa ei myönnetä määräaikaa vapaaehtoista poistumista varten.

4) **Direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohtaa ja 7 artiklaa**

on tulkittava siten, että

palauttamispäätökseen sisältyvä vapaaehtoisen poistumisen määräaikaa koskeva määräys on erottamaton osa kyseisessä päätöksessä asetettua tai todettua paluuvelvoitetta, joten jos vapaaehtoisen poistumisen määräaikaa koskeva määräys todetaan lainvastaiseksi, päätös on kumottava kokonaisuudessaan.

Allekirjoitukset