JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
28 päivänä toukokuuta 2020[1]

Asia C-233/19

B
vastaan
Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

(Ennakkoratkaisupyyntö – cour du travail de Liège (Liègen työoikeudellisten asioiden ylioikeus, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Maahanmuuttopolitiikka – Direktiivi 2008/115/EY – 14 artiklan 1 kohdan b alakohta – Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen – Vakavasti sairas kolmannen maan kansalainen – Lääketieteellisiin syihin perustuvaa oleskelulupaa koskevan hakemuksen hylkääminen – Maastapoistumismääräys – Sosiaaliavustuksen myöntäminen

1. Nyt käsiteltävässä cour du travail de Liègen (Liègen työoikeudellisten asioiden ylioikeus, Belgia) esittämässä ennakkoratkaisupyynnössä unionin tuomioistuinta pyydetään ottamaan kantaa muutoksenhaun lykkäävän vaikutuksen edellytyksiin, kun muutoksenhaku kohdistuu päätökseen, jolla vakavasti sairas kolmannen maan kansalainen määrätään poistumaan jäsenvaltion alueelta, direktiivi 2008/115/EY[2] huomioon ottaen. Asiaan liittyy sellainen erityispiirre, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ole kansallisen prosessilainsäädännön mukaan toimivaltainen lausumaan kyseisen päätöksen laillisuudesta. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa esitettyyn kysymykseen ainoastaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvilta osin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2008/115

2. Direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 ja 5 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

– –

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

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

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).

3. Kyseisen direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on otettava tätä direktiiviä täytäntöön pannessaan asianmukaisesti huomioon

– –

c) asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila,

ja noudatettava palauttamiskiellon periaatetta.”

4. Mainitun direktiivin 8 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

5. Saman direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa 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.

– –”

6. Direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

7. Kyseisen direktiivin 14 artiklan 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

8. Ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain (loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; Moniteur belge 31.12.1980, s. 14584), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, 9 ter §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Belgiassa oleskeleva ulkomaalainen, joka todistaa henkilöllisyytensä 2 §:n mukaisesti ja joka kärsii sairaudesta, josta aiheutuu todellinen hengenvaara, ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vaara tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara, kun hänen alkuperämaassaan tai oleskelumaassaan ei ole mitään asianmukaista hoitoa, voi hakea ministeriltä tai tämän tähän tehtävään valtuuttamalta lupaa oleskella kuningaskunnassa.

_ _”

9. Sosiaalikeskuksista 8.7.1976 annetun lain (loi organique des centres publics d'action sociale) (Moniteur belge 5.8.1976, s. 9876) 57 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän lain muista säännöksistä poiketen sosiaalikeskus myöntää

1. kuningaskunnassa laittomasti oleskelevalle ulkomaalaiselle ainoastaan kiireellistä terveydenhoitoapua;

_ _

Pakolaiseksi ilmoittautunut ja tällaiseksi tunnustamista hakenut ulkomaalainen oleskelee laittomasti kuningaskunnassa, jos turvapaikkahakemus on hylätty ja maastapoistumismääräys on annettu asianomaiselle ulkomaalaiselle tiedoksi.

Sosiaaliavustus, jonka tosiasiallinen saaja ulkomaalainen on ollut saadessaan maastapoistumismääräyksen tiedoksi, lakkautetaan kiireellistä terveydenhoitoapua lukuun ottamatta päivänä, jona ulkomaalainen tosiasiallisesti poistuu alueelta, ja viimeistään maastapoistumismääräyksen määräajan päättymispäivänä.

_ _”

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymys

10. B, joka on kolmannen maan kansalainen, haki Belgiassa turvapaikkaa 4.9.2015. Toimivaltainen viranomainen hylkäsi hakemuksen. Conseil du contentieux des étrangers (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) hylkäsi 27.4.2016 kanteen, jonka B oli nostanut kyseisestä hylkäämispäätöksestä.

11. B haki 26.9.2016 lääketieteellisiin syihin perustuvaa oleskelulupaa,[3] ja perusteli hakemuksensa useilla vakavilla sairauksilla.

12. Hakemus otettiin käsiteltäväksi 22.12.2016, ja B sai näin oikeuden Centre public d'action sociale de Liègen (jäljempänä CPAS) sosiaaliavustukseen.

13. B:n jättämä oleskelulupahakemus hylättiin ja toimivaltainen viranomainen määräsi B:n poistumaan maasta[4] 28.9.2017 tehdyillä päätöksillä, jotka annettiin tiedoksi 23.10.2017.

3 Ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain 9 ter §:n perusteella.

4 30 päivän kuluessa tiedoksiantamisesta.

14. B nosti conseil du contentieux des étrangers'ssa 28.11.2017 kanteen, jossa hän vaati kyseisten päätösten kumoamista ja niiden täytäntöönpanon lykkäämistä.

15. CPAS lakkautti 28.11.2017 tekemillään kahdella päätöksellä B:n sosiaaliavun 23.10.2017 lukien. CPAS myönsi kuitenkin B:lle kiireellistä terveydenhoitoapua 1.11.2017 alkaen.

16. B nosti tribunal du travail de Liègessä (Liègen työoikeudellisten asioiden alioikeus, Belgia) kanteen, joka koski CPAS:n päätöksiä hänen sosiaaliavustuksensa lakkauttamisesta, ja vaati tribunal du travail de Liègeä palauttamaan hänelle oikeuden kyseiseen apuun 23.10.2017 alkaen.

17. Tribunal du travail de Liège hylkäsi kyseisen kanteen 15.3.2018 antamallaan tuomiolla sosiaaliavustusta koskevilta osin.

18. B valitti tästä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen 16.4.2018.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esille, että maastapoistumismääräyksen tiedoksiantamispäivän ja CPAS:n tekemän uuden päätöksen perusteella kanteessa kyseessä oleva ajanjakso on 23.10.2017–31.1.2018 ja että B:llä ei ollut tuona ajanjaksona oleskelulupaa. [5]

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hylkää mahdollisuuden myöntää B:lle oikeuden saada sosiaaliavustusta sillä perusteella, että palauttaminen saattaisi olla sosiaaliavustusta koskevassa Belgian lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla lääketieteelliseltä kannalta mahdotonta, mutta toteaa sitten, että pääasian ratkaisu riippuu niistä vaikutuksista, joita unionin tuomioistuimen tuomiossa Abdida [6] antamalla ratkaisulla on katsottava olevan.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo nimittäin, että sen tulisi hyväksyä valittajan muutoksenhaku, jos valittajan conseil du contentieux des étrangers'ssa nostamalla kanteella, jolla vaaditaan päätösten kumoamista ja niiden täytäntöönpanon lykkäämistä, olisi katsottava olevan lykkäävä vaikutus. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että Belgian lainsäädännön mukaan kyseisellä kanteella ei ole lykkäävää vaikutusta mutta sillä voitaisiin katsoa olevan tällainen vaikutus tuomion Abdida [7] perusteella. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että on hankalaa määrittää edellytyksiä, joiden täyttyessä sosiaalioikeudellisia asioita käsittelevän tuomioistuimen on todettava tällaisen kanteen lykkäävä vaikutus; Belgian tuomioistuinten ratkaisukäytäntö on tämän kysymyksen suhteen monenkirjavaa, ja kysymykseen on olemassa ainakin kolme erilaista vastausta, joilla kullakin on omat hyvät ja huonot puolensa.

22. Tässä tilanteessa cour du travail de Liège on päättänyt 11.3.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.3.2019, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2008/115] 5 ja 13 artiklaa, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan [(jäljempänä perusoikeuskirja)] 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan valossa, sekä tämän direktiivin 14 artiklan 1 kohdan b alakohtaa, luettuna – – tuomion [Abdida [8]] valossa, tulkittava siten, että kanteella päätöksestä, jossa vakavasti sairas kolmannen maan kansalainen määrätään poistumaan jäsenvaltion alueelta, on lykkäävä vaikutus, kun kantaja väittää, että kyseisen päätöksen täytäntöönpano saattaa altistaa hänet vakavaan vaaraan siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti,

5 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää myös, että CPAS on hylännyt 20.2.2018 tekemällään päätöksellä uuden sosiaaliavustushakemuksen, jonka B on tehnyt 1.2.2018, ja että kyseisestä hylkäyspäätöksestä on nostettu uusi kanne. Tästä johtuu se, että nyt käsiteltävän asian yhteydessä riidanalainen ajanjakso rajautuu aikavälille 23.10.2017–31.1.2018.

6 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

7 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

8 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

– ilman että kannetta on tarpeen arvioida, jolloin pelkkä asian vireillepano riittää maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon lykkäämiseen,

– vai onko harjoitettava rajoitettua valvontaa ja selvitettävä, että puolustettavissa oleva peruste on olemassa, kannetta ei ole jätettävä tutkimatta eikä conseil du contentieux des étrangers'ssa nostettu kanne ole ilmeisen perusteeton,

– vai onko työoikeudellisia asioita käsittelevien tuomioistuinten harjoitettava täysimääräistä valvontaa sen selvittämiseksi, voiko kyseisen päätöksen täytäntöönpano tosiasiallisesti altistaa kantajan vakavaan vaaraan siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti?"

23. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian asianosaiset ja Belgian, Alankomaiden ja Tšekin hallitus sekä Euroopan komissio. Tšekin hallitusta lukuun ottamatta kaikkien osapuolten lausumat kuultiin 22.1.2020 pidetyssä istunnossa.

Arviointi

24. Käsiteltävän asian taustalla on tuomio Abdida[9] ja sen tulkinta Belgian tuomioistuimissa kansallisella tasolla. Ehdotan aluksi, että unionin tuomioistuin rajaa ennakkoratkaisukysymyksen ulottuvuuden, ja tarkastelen sitten tätä kysymystä direktiivin 2008/115 huomioon ottaen sekä esitän lopuksi kattavuuden vuoksi pari lyhyttä huomautusta palauttamispäätöstä koskevan kanteen lykkäävän vaikutuksen edellytyksistä.

Ennakkoratkaisukysymyksen ulottuvuuden rajaaminen

25. Esitetty ennakkoratkaisukysymys on nähdäkseni muotoiltava uudelleen, jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus, jonka avulla se voi ratkaista käsiteltäväkseen saatetun oikeusriidan.

26. Käyn lyhyesti läpi käsiteltävän asian tosiseikat ja muut näkökohdat.

27. B on kolmannen maan kansalainen, ja hänen oleskelulupahakemuksensa hylättiin ja samalla hänelle annettiin maastapoistumismääräys. B nosti toimivaltaisessa *hallintotuomioistuimessa* kanteen, jossa hän vaati kyseisten päätösten kumoamista ja niiden täytäntöönpanon lykkäämistä. Samalla CPAS lakkautti hänen oikeutensa sosiaaliavustukseen mutta myönsi hänelle kiireellistä terveydenhoitoapua. B nosti toimivaltaisessa *sosiaalioikeudellisia* asioita käsittelevässä tuomioistuimessa näitä päätöksiä koskevan kanteen.

28. Ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta on pyytänyt nimenomaan *sosiaalioikeudellisia* asioita käsittelevä toisen asteen tuomioistuin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, jonka on ratkaistava, onko B:llä oikeus sosiaaliavustukseen, katsoo, että sen on saatava selvyys B:lle annettua maastapoistumismääräystä koskevaan päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun lykkäävän vaikutuksen edellytyksistä.

9 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

29. Vaikka kuinka yritän, en parhaalla tahdollanikaan ymmärrä, miten vastaus, jonka unionin tuomioistuin antaa nyt esillä olevaan ennakkoratkaisukysymykseen, voisi opastaa ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta sen käsiteltäväksi saatetussa erityisessä kysymyksessä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole toimivaltainen lausumaan palauttamispäätöksen laillisuudesta eikä tällaista päätöstä koskevan muutoksenhakumenettelyn lykkäävästä vaikutuksesta, joten tällaista lykkäävää vaikutusta on mielestäni turha tarkastella. Ainoastaan se kysymys, onko B:llä oikeus kyseiseen sosiaaliavustukseen, on ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllinen.

30. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen tehtävänä ei siis ole arvioida Belgian menettelysääntöjä, joita sovelletaan palauttamispäätöstä koskevassa muutoksenhaussa, eikä unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuulu ratkaista sitä, miten kansallista oikeutta olisi tulkittava, mikä vaikuttaa olevan kiistanalaista kansallisella tasolla.[10]

31. Tilanne olisi tietenkin toinen, jos Belgian kuningaskunnan tuomioistuinjärjestelmän katsottaisiin olevan *sellaisenaan* vastoin direktiiviä 2008/115, kun huomioon otetaan sen toimivallanjako oleskelun laillisuutta käsittelevien hallintotuomioistuinten ja sosiaalioikeudellisia asioita käsittelevien tuomioistuinten välillä. En näe mitään viitteitä siitä, että näin olisi. Tämä toimivallanjako vaikuttaa päinvastoin olevan täysin linjassa kansallisen tason perinteisen tuomioistuinjärjestelmän kanssa.

32. Tämä toteamus ei ole nähdäkseni ristiriitainen tuomiossa Abdida[11] vahvistettuihin periaatteisiin nähden. Muistutan, että unionin tuomioistuin vastasi tuossa tuomiossa, jossa oli kyse niin ikään Belgian lainsäädännöstä ja jonka taustalla oleva tosiseikasto vastaa suurelta osin nyt käsiteltävän asian tosiseikastoa, sosiaalioikeudellisia asioita käsittelevän tuomioistuimen kysymyksiin, jotka koskivat samalla kertaa sekä hallintopäätöstä koskevan muutoksenhaun lykkäävää vaikutusta että sosiaalioikeudellisia kysymyksiä. Pääasiassa kyseessä olevasta asiasta poiketen voidaan kuitenkin väittää, että tuomion Abdida[12] taustalla olleessa asiassa unionin tuomioistuimen antama lykkäävää vaikutusta koskeva vastaus auttoi asianomaisen henkilön tilanteen ratkaisemista. Näin ei nähdäkseni ole nyt käsiteltävässä asiassa. Käsiteltävässä asiassa on jo nimittäin kiistatonta tuomion Abdida[13] ansiosta, että B:llä on oltava mahdollisuus hakea maastapoistumismääräykseen muutosta lykkäävin vaikutuksin.

33. Ehdotan siis, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisukysymys ymmärretään seuraavalla tavalla: ovatko direktiivin 2008/115 säännökset ja erityisesti sen 5 ja 13 artikla sekä 14 artiklan 1 kohdan b alakohta esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan vakavasti sairaan kolmannen maan kansalaisen, joka on hakenut muutosta häntä itseään koskevaan palauttamispäätökseen, saama sosiaaliavustus rajoittuu pelkkään kiireelliseen terveydenhoitoapuun?

34. Toisin sanoen on selvitettävä, mitä sosiaalisia oikeuksia Belgian viranomaiset saattoivat myöntää tai olla myöntämättä B:lle. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on määritettävä B:lle kuuluvat sosiaaliset oikeudet, jotka johtuvat direktiivin 2008/115 säännöksistä.

Direktiivistä 2008/115 johtuvat vaatimukset

35. Kuten direktiivin 2008/115 1 artiklassa todetaan, direktiivin tavoitteena on säätää yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita jäsenvaltioiden on perusoikeuksien sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesti sovellettava palauttaessaan laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Direktiivin johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan direktiivillä pyritään sopimaan selkeistä, avoimista ja oikeudenmukaisista säännöistä, joilla luodaan tehokas palauttamispolitiikka

10 Ks. vastaavasti tuomio 17.12.2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, 35 kohta) ja tuomio 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, 34 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni JZ (Vankeusrangaistus maahantulokiellon yhteydessä) (C-806/18, EU:C:2020:307, 36 kohta).

11 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

12 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

13 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

välttämättömänä osana hallittua maahanmuuttopolitiikkaa. Tätä varten mainitulla direktiivillä otetaan käyttöön kokonaisvaltainen järjestelmä sen varmistamiseksi, että laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen poistuu unionin alueelta.[14] Jos kolmannen maan kansalainen kuuluu ensinnäkin direktiivin 2008/115 soveltamisalaan eli jos hän oleskelee laittomasti jäsenvaltion alueella,[15] jos kyseinen jäsenvaltio ei ole toiseksi päättänyt olla soveltamatta kyseistä direktiiviä siinä tyhjentävästi lueteltujen perusteiden perusteella[16]ja jos kolmannen maan kansalaisella ei ole kolmanneksi asetuksen (EU) 2016/399[17] 2 artiklan 5 alakohdassa määriteltyä oikeutta vapaaseen liikkumiseen,[18] kolmannen maan kansalainen on palautettava. Tämä ei tietenkään rajoita direktiivin 2008/115 6 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamista.

36. Palauttamismenettelyssä on useita vaiheita, jotka on täsmennetty direktiivin 2008/115 II luvussa. Ensin jäsenvaltio tekee palauttamispäätöksen laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta.[19] Palauttamispäätöksessä myönnetään yleensä asianmukainen aika asianomaisen henkilön vapaaehtoiselle paluulle,[20] mutta tähän sääntöön on olemassa poikkeuksia,[21] kuten asianomaisen henkilön pakenemisen vaaraa koskeva poikkeus. Jos vapaaehtoiselle paluulle ei ole myönnetty lainkaan aikaa direktiivin 2008/115 mukaisesti tai jos paluuvelvoitetta ei ole noudatettu vapaaehtoiselle paluulle myönnetyn ajan kuluessa, jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet palauttamispäätöksen täytäntöön panemiseksi[22] eli henkilön kuljettamiseksi pois jäsenvaltiosta.[23] Tätä täytäntöönpanoa kutsutaan ”maastapoistamiseksi”.

37. On korostettava, että direktiivin 2008/115 mukaan[24] jäsenvaltiot *voivat* (niillä ei siis ole velvollisuutta) määrätä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä tai muulla toimenpiteellä maastapoistamisesta.

38. Palauttamismenettelyn yhteydessä jäsenvaltioiden on tietenkin taattava kyseisen kolmannen maan kansalaisen perusoikeudet.[25] Tämä perustuu yleisesti direktiivin 2008/115 1 artiklaan[26] ja erityisesti useisiin direktiivin säännöksiin.

39. Kuten unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää, lisäksi direktiivin 2008/115 säännöksiä on tulkittava, kuten direktiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia ja ihmisarvoa täysimääräisesti kunnioittaen.[27]

14 Ks. myös ratkaisuehdotukseni JZ (Vankeusrangaistus maahantulokiellon yhteydessä) (C-806/18, EU:C:2020:307, 26 kohta).

15 Ks. direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohta.

16 Direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohta.

17 Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2016, L 77, s. 1).

18 Direktiivin 2008/115 2 artiklan 3 kohta.

19 Ks. direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohta. Samassa säännöksessä täsmennetään, ettei sanottu kuitenkaan rajoita saman artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista.

20 Ks. direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohta.

21 Ks. direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohta.

22 Ks. direktiivin 2008/115 8 artiklan 1 kohta.

23 Ks. direktiivin 2008/115 3 artiklan 5 alakohta.

24 Ks. direktiivin 2008/115 8 artiklan 3 kohta.

25 Perusoikeuksien noudattamista on pidetty oikeuskirjallisuudessa – mielestäni aiheellisesti – ”direktiivin tulkinnan perusperiaatteena”, ks. Lutz, F., ”Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals”, teoksessa Hailbronner, K., ja Thym, D. (toim.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. painos, 2016, C. H. Beck, Hart, Nomos, München, Oxford, Baden-Baden, 1 artiklan 19 kohta, s. 667 ja 668.

26 Tämän artiklan mukaan kyseisessä direktiivissä säädetään yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita jäsenvaltioiden on unionin oikeuden yleisperiaatteisiin kuuluvien perusoikeuksien sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesti sovellettava palauttaessaan laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, mukaan luettuina pakolaisten suojeluun ja ihmisoikeuksiin liittyvät velvoitteet.

27 Ks. tuomio 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, 42 kohta).

40. Kun jäsenvaltioiden on noudatettava asianomaisen henkilön perusoikeuksia, näin on siis tehtävä koko ajan palauttamismenettelyn yhteydessä. Nämä asianomaisen henkilön perusoikeudet voivat olla luonteeltaan aineellisia, kuten heidän terveydentilansa huomioon ottaminen,[28] tai menettelyllisiä, kuten palauttamispäätöksen muoto[29] tai mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoa[30].

41. Asianomaisen henkilön terveydentilan[31] osalta tuomiosta Abdida[32] ilmenee yksiselitteisesti, että ”direktiivin 2008/115 14 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä vakavasti sairaan kolmannen maan kansalaisen perustarpeista huolehtimisesta mahdollisuuksien mukaan, jotta voidaan varmistaa, että kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa voitaisiin todellakin antaa aikana, jona asianomainen jäsenvaltio joutuu lykkäämään kyseisen kolmannen maan kansalaisen maastapoistamista, koska hänestä tehtyyn palauttamispäätökseen on haettu muutosta”[33]. Unionin tuomioistuin korostaa kyseisessä tuomiossa lisäksi, että jäsenvaltion on huolehdittava tästä ”silloin, kun [asianomaisella henkilöllä] ei ole keinoja huolehtia tarpeistaan itse”[34].

42. Päättelen kyseisen, tuomiosta Abdida[35] lainatun otteen perusteella, että kyseessä olevaan perustukeen oikeuttaa *jo pelkästään* edunsaajalla oleva tarve.

43. Tässä on kyse tosiseikkojen tutkimisesta, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä sosiaalioikeudellisia asioita käsittelevänä tuomioistuimena.

44. Muilta osin kolmannen maan kansalaisen perustarpeet määritellään kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kuten direktiivin 2008/115 johdanto-osan 12 perustelukappaleessa korostetaan.[36]

45. On täsmennettävä, ettei direktiivistä 2008/115 ilmene mitenkään, että asianomaisella kolmannen maan kansalaisella olisi oltava oikeus saada samantasoista sosiaaliavustusta kuin mitä myönnetään muille henkilöille, kuten laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille tai unionin kansalaisille. Jokaisen jäsenvaltion on määritettävä avun taso, kunhan kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa voidaan todella antaa.

46. Kuten komissio perustellusti korostaa, unionin oikeuden näkökulmasta sillä seikalla, pidetäänkö B:n oleskelua Belgian oikeudessa laillisena vai ei, ei näin ollen ole vaikutusta B:n oikeuteen saada direktiivin 2008/115 nojalla taloudellista tukea perustarpeidensa kattamiseksi kiireellisen terveydenhoitoavun lisäksi.

47. Totean vastaavasti, ettei sosiaaliavun epäämisen laillisuuden tarkastelu edellytä kyseisen direktiivin perusteella oleskelun katsomista lailliseksi.

48. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että direktiivin 2008/115 vaatimukset täyttyvät, jos laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle annetaan kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa, mikä sisältää perustarpeista huolehtimisen, kun tällä ei ole keinoja huolehtia tarpeistaan itse.

28 Ks. direktiivin 2008/115 5 artiklan c alakohta.

29 Ks. direktiivin 2008/115 12 artikla.

30 Ks. direktiivin 2008/115 13 artikla.

31 Sairas henkilö ei ole varsinaisesti direktiivin 2008/115 3 artiklan 9 alakohdassa tarkoitettu ”haavoittuvassa asemassa oleva henkilö”, jolla tarkoitetaan kyseisen alakohdan mukaan alaikäisiä, ilman huoltajaa matkustavia alaikäisiä, vammaisia henkilöitä, ikääntyneitä henkilöitä, raskaana olevia naisia, alaikäisten lasten yksinhuoltajia sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun törkeän psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhriksi joutuneita henkilöitä.

32 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

33 Ks. tuomio 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, 62 kohta ja tuomiolauselma).

34 Ks. tuomio 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, 59 kohta).

35 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

36 Ks. myös tuomio 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, 54 kohta).

B:n tilanne

49. Edellä esitetyn perusteella käsiteltävässä asiassa voidaan tehdä seuraavat päätelmät.

50. Ensinnäkin pääasian valittajan tilanne kuuluu direktiivin 2008/115 soveltamisalaan: häntä koskeva palauttamispäätös on tehty ja hän on hakenut tähän päätökseen muutosta. Jos tässä yhteydessä osoittautuu, ettei hänellä ole keinoja huolehtia tarpeistaan, Belgian kuningaskunnan on direktiivin 2008/115 14 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla annettava hänelle sosiaaliavustusta, joka kattaa hänen perustarpeensa.

51. Toiseksi hallintotuomioistuimissa käytävän menettelyn lykkäävän vaikutuksen edellytykset eivät vaikuta tähän toteamukseen. Direktiivissä 2008/115 ei vaadita, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava asianomaisen henkilön oleskelun laillisuutta koskeva kysymys.

52. Ehdotan siis, että esillä olevaan ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että direktiivin 2008/115 säännökset ja erityisesti sen 5 ja 13 artikla sekä 14 artiklan 1 kohdan b alakohta ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan vakavasti sairaan kolmannen maan kansalaisen, jota koskeva palauttamispäätös on tehty ja joka on hakenut kyseiseen päätökseen muutosta, saama sosiaalietuus on rajoitettu kiireelliseen terveydenhoitoapuun, jos tämä apu ei yhtäältä kata hänen perustarpeitaan takaamalla, että kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa voidaan todella antaa, ja jos kyseisellä kansalaisella ei toisaalta ole keinoja huolehtia tarpeistaan itse.

Lykkäävä vaikutus

53. Kattavuuden vuoksi haluan esittää seuraavat huomautukset lykkäävästä vaikutuksesta hallinnollisen menettelyn yhteydessä.

54. Minun on korostettava, että nämä seikat koskevat yksinomaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaista tilannetta, jossa sairasta henkilöä koskevan palauttamispäätöksen täytäntöönpano saattaisi altistaa asianomaisen henkilön siihen vakavaan vaaraan, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti.

55. Direktiivin 2008/115 6 artiklassa säädetty palauttamispäätös on kyseisen direktiivin normatiivinen kulmakivi. Lisäksi jäsenvaltioille kyseisen direktiivin 6 artiklasta ja sitä seuraavista artikloista johtuvat velvollisuudet ovat keskeytymättömiä ja jatkuvia, ja niitä sovelletaan siinä mielessä keskeytyksettä, että ne syntyvät automaattisesti heti, kun mainittujen artiklojen edellytykset täyttyvät.[37] Kuten olen tuonut edellä esille, varsinainen palauttamismenettely alkaa palauttamispäätöksestä.

56. Tämä merkitsee nähdäkseni sitä, että hallinnollisten oikeussuojakeinojen järjestelmä, jossa palauttamispäätöstä koskevalla muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, vaan lykkäävä vaikutus on ainoastaan maastapoistamispäätöstä koskevalla muutoksenhaulla, ei ole tuomion Abdida[38] mukainen. Muistutan tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuin toteaa kyseisessä tuomiossa, että ”direktiivin 2008/115 5 ja 13 artiklaa, luettuina perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan ja 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa ei säädetä mahdollisuudesta hakea lykkäävin vaikutuksin muutosta *palauttamispäätökseen*, jonka *täytäntöönpano* saattaa altistaa

37 Ks. ratkaisuehdotukseni JZ (Vankeusrangaistus maahantulokiellon yhteydessä) (C-806/18, EU:C:2020:307, 26 kohta).
38 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen vakavaan vaaraan siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee vakavasti ja peruuttamattomasti”[39]. Toisin kuin Belgian kuningaskunta väittää huomautuksissaan, ei tämän, tuomiosta Abdida[40] olevan lainauksen selkeästä sanamuodosta voida mitenkään päätellä unionin tuomioistuimen viittaavan ainoastaan maastapoistamispäätökseen.

57. Muistutan lykkäävän vaikutuksen edellytyksistä, että unionin tuomioistuin on todennut perustellusti tuomiossa Gnandi[41], että ”direktiivin 2008/115 6 artiklassa tarkoitettuun palauttamispäätökseen kohdistuvalla muutoksenhaulla on kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen osalta palauttamiskiellon periaatteen ja perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi oltava *suoraan lain nojalla lykkäävä vaikutus*, koska tällainen päätös voi altistaa tämän todelliselle perusoikeuskirjan 18 artiklan, luettuna yhdessä [Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen[42], sellaisena kuin se on täydennettynä New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka puolestaan tuli voimaan 4.10.1967,] 33 artiklan kanssa, taikka perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan vastaisen kohtelun vaaralle”[43].

58. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaista tilannetta on kohdeltava samalla tavalla.

59. Jäsenvaltion on joka tapauksessa kyettävä säätämään väärinkäytösten välttämiseksi, että tuomioistuin arvioi prima facie hallintopäätöstä koskevan kanteen tueksi esitettyjen väitteiden perusteltavuuden summaarisessa käsittelyssä. Tällainen arviointi olisi kuitenkin tehtävä ex post, jottei lykkäävää vaikutusta estetä.

Ratkaisuehdotus

60. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa cour du travail de Liègen 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 säännökset ja erityisesti sen 5 ja 13 artikla sekä 14 artiklan 1 kohdan b alakohta ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan vakavasti sairaan kolmannen maan kansalaisen, jota koskeva palauttamispäätös on tehty ja joka on hakenut kyseiseen päätökseen muutosta, saama sosiaalietuus on rajoitettu kiireelliseen terveydenhoitoapuun, jos tämä apu ei yhtäältä kata asianomaisen henkilön perustarpeita takaamalla, että kiireellistä terveydenhoitoa ja välttämätöntä sairaanhoitoa voidaan todella antaa, ja jos kyseisellä kansalaisella ei ole toisaalta keinoja huolehtia tarpeistaan itse.

39 Ks. tuomio 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, 53 kohta ja tuomiolauselma). Kursivointi tässä.

40 Tuomio 18.12.2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

41 Tuomio 19.6.2018 (C-181/16, EU:C:2018:465).

42 Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954).

43 Ks. tuomio 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, 56 kohta). Kursivointi tässä.