Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

3 päivänä kesäkuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Maahanmuuttopolitiikka – Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen – Direktiivi 2008/115/EY – 2 artiklan 1 kohta – Soveltamisala – Kolmannen maan kansalainen – Rikostuomio jäsenvaltiossa – 3 artiklan 6 alakohta – Maahantulokielto – Yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvät syyt – Palauttamispäätöksen peruuttaminen – Maahantulokiellon lainmukaisuus

Asiassa C-546/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) on esittänyt 9.5.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 16.7.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

BZ

vastaan

Westerwaldkreis,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras (esittelevä tuomari) sekä tuomarit N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin ja K. Jürimäe,

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja R. Kanitz,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman ja J. M. Hoogveld,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Ladenburger ja C. Cattabriga,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.2.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

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

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat BZ ja Westerwaldkreis ja joka koskee päätöksen, jolla BZ:lle on määrätty maahantulo- ja oleskelukielto, lainmukaisuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2008/115

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

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

4 Tämän direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

– –

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

5 Kyseisen direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1) ’kolmannen maan kansalaisella’ henkilöä, joka ei ole [SEUT 21 artiklan 1 kohdassa] tarkoitettu unionin kansalainen ja jolla ei ole [henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL 2006, L 105, s. 1)] 2 artiklan 5 kohdassa määriteltyä oikeutta vapaaseen liikkumiseen – –;

2) ’laittomalla oleskelulla’ sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännöstön 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa;

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;

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

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

_ _”

6 Direktiivin 2008/115 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Palauttamispäätös”, säädetään seuraavaa:

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

2. Jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on toisen jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jos asianomainen kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta tai jos kolmannen maan kansalaisen välitön poistuminen on tarpeen yleisen järjestyksen tai valtion turvallisuuden vuoksi, sovelletaan 1 kohtaa.

3. Jäsenvaltio voi olla tekemättä palauttamispäätöksen alueellaan laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, jos toinen jäsenvaltio ottaa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin tämän direktiivin voimaantulopäivänä voimassa olevien kahdenvälisten sopimusten tai järjestelyjen nojalla. Tässä tapauksessa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin ottaneen jäsenvaltion on sovellettava 1 kohtaa.

4. Jäsenvaltio voi milloin tahansa päättää myöntää alueellaan laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle erillisen oleskeluluvan tai muun luvan, joka oikeuttaa oleskeluun, yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella. Tällöin palauttamispäätöstä ei tehdä. Jos palauttamispäätös on jo tehty, se perutaan tai sitä lykätään oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan voimassaoloajaksi.

5. Jos jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan uusimismenettely on vireillä, jäsenvaltion on harkittava palauttamispäätöksen tekemisestä pidättäytymistä, kunnes vireillä oleva menettely on saatu päätökseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6 kohdan soveltamista.

_ _”

7 Direktiivin 2008/115 7 artiklan, jonka otsikko on ”Vapaaehtoinen paluu”, 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

8 Kyseisen direktiivin 9 artiklan, jonka otsikko on ”Maastapoistamisen lykkääminen”, 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on lykättävä maastapoistamista

a) silloin, kun se loukkaisi palauttamiskiellon periaatetta – –

– –

3. Jos maastapoistamista lykätään 1 ja 2 kohdan mukaisesti, asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle voidaan asettaa 7 artiklan 3 kohdassa säädettyjä velvoitteita.”

9 Mainitun direktiivin 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Maahantulokielto”, säädetään seuraavaa:

”1. 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.

2. Maahantulokiellon kestoa määritettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet, eikä kielto saa lähtökohtaisesti olla voimassa viittä vuotta pidempään. Se voi kuitenkin olla pidempi kuin viisi vuotta, jos asianomainen kolmannen maan kansalainen on vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle.”

Schengenin rajasäännöstö

10 Asetuksen N:o 562/2006, joka kumottiin ja korvattiin 11.4.2016 alkaen henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1), 5 artiklassa vahvistettiin kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana. Nämä edellytykset on 11.4.2016 alkaen vahvistettu asetuksen 2016/399 6 artiklassa.

Palauttamiskäsikirja

11 Komission 16.11.2017 antaman suosituksen (EU) 2017/2338 liitteenä on palauttamistoimenpiteitä varten laadittu jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitettu yhteinen ”palauttamiskäsikirja” (EUVL 2017, L 339, s. 83). Kuten tämän suosituksen 2 kohdasta ilmenee, käsikirja on jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten pääasiallinen väline, kun he suorittavat laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen liittyviä tehtäviä.

12 Palauttamiskäsikirjaan sisältyy 11 kohta, jonka otsikko on ”Maahantulokiellot” ja jonka viidennen alakohdan sanamuoto on seuraava:

”[Direktiivin 2008/115] mukaiset palauttamiseen liittyvistä maahantulokielloista annetut säännöt eivät vaikuta maahantulokieltoihin, jotka on määrätty muista kuin maahanmuuttoon liittyvistä syistä. Näitä ovat sellaisille kolmansien maiden kansalaisille määrätyt maahantulokiellot, jotka ovat syyllistyneet vakaviin rikoksiin tai joiden tapauksessa on selvästi käynyt ilmi, että he aikovat tehdä tällaisen rikoksen (ks. [toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 20.12.2006 annetun] asetuksen (EY) N:o 1987/2006 [(EUVL 2006, L 381, s. 4)] 24 artiklan 2 kohta), tai [EU-sopimuksen] V osaston 2 luvun mukaisesti määrätyt maahantulokiellot, jotka ovat rajoittavia toimenpiteitä, kuten toimenpiteet, joilla pannaan täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston määräämät matkustuskiellot.”

Kansallinen lainsäädäntö

13 Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta liittotasavallan alueella annetun lain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) (BGBl. 2008 I, s. 162), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (jäljempänä AufenthG), 11 §:n, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskelukielto”, sanamuoto on seuraava:

”1. Ulkomaalainen, joka on karkotettu, käännytetty tai poistettu maasta, ei saa palata liittotasavallan alueelle eikä oleskella siellä, eikä hänelle voida myöntää oleskelulupaa, vaikka hänellä tämän lain mukaisesti olisi siihen oikeus.

2. Maahantulo- ja oleskelukiellon kesto määritetään viran puolesta. Määräaika alkaa kulua, kun ulkomaalainen lähtee maasta. Jos kyseessä on karkottaminen, kiellon kesto määritetään karkotuspäätöstä annettaessa. Muissa tapauksissa kiellon kesto määritetään maastapoistamisuhasta päätettäessä ja viimeistään maastapoistamisen tai käännyttämisen yhteydessä. Tähän määräaikaan voidaan yleiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvan uhkan ehkäisemiseksi liittää edellytys, joka mukaan on erityisesti osoitettava, että asianomaiselle ulkomaalaiselle ei ole määrätty rikosoikeudellisia seuraamuksia eikä hän ole käyttänyt huumausaineita tai pitänyt niitä kaupan. Jos tämä edellytys ei määräajan päättyessä täyty, sovelletaan pidempää määräaikaa, joka vahvistetaan viran puolesta yhdessä viidennen virkkeen nojalla vahvistetun määräajan kanssa.

3. Maahantulo- ja oleskelukiellon kestoa koskeva päätös on harkinnanvarainen. Kielto voi olla pidempi kuin viisi vuotta vain siinä tapauksessa, että asianomainen ulkomaalainen on karkotettu rikosoikeudellisen tuomion perusteella tai hän on vakava uhka yleiselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Kielto saa olla voimassa enintään kymmenen vuotta.

– –”

14 AufenthG:n 50 §:ssä, jonka otsikko on ”Poistumisvelvoite”, säädetään seuraavaa:

”1. Ulkomaalaisella on velvollisuus poistua maasta, jos hänellä ei ole tai ei enää ole vaadittua oleskelulupaa – –.

2. Ulkomaalaisen on poistuttava liittotasavallan alueelta välittömästi, tai jos hänelle on myönnetty aika maastapoistumista varten, ennen kyseisen ajan päättymistä.

– –”

15 AufenthG:n 51 §:n, jonka otsikko on ”Laillisen oleskelun päättyminen; rajoitusten voimassapitäminen”, 1 momentin 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Oleskeluluvan voimassaolo lakkaa seuraavissa tapauksissa: – –

5) ulkomaalainen karkotetaan, – –”

16 AufenthG:n 53 §:n, jonka otsikko on ”Karkottaminen”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalainen, jonka oleskelu on uhka yleiselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle, demokraattiselle ja vapaalle perustuslailliselle järjestykselle tai mille tahansa muulle Saksan liittotasavallan kannalta tärkeälle edulle, karkotetaan, jos kaikki kyseisen yksittäistapauksen erityisolosuhteet huomioon ottaen ilmenee, että punnittaessa intressiä maastapoistumiseen suhteessa kyseisen ulkomaalaisen intressiin jäädä edelleen Saksan liittotasavallan alueelle yleinen intressi maastapoistumiseen on painavampi.”

17 AufenthG:n 54 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”1. Edellä 53 §:n 1 momentissa tarkoitettu intressi karkottaa ulkomaalainen on erityisen suuri

1) jos asianomaiselle ulkomaalaiselle on määrätty vapausrangaistus tuomiolla, joka on saanut lainvoiman – –”

18 AufenthG:n 58 §:n, jonka otsikko on ”Maastapoistaminen”, 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Ulkomaalainen poistetaan maasta, jos hänen poistumisvelvoitteensa on täytäntöönpanokelpoinen, hänelle ei ole myönnetty aikaa maastapoistumista varten tai tämä aika on päättynyt ja poistumisvelvoitteen vapaaehtoista täyttämistä ei voida taata tai tämän velvoitteen täyttämisen valvonta vaikuttaa tarpeelliselta yleiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. – –

2. – – Muissa tapauksissa maastapoistumisvelvoite tulee täytäntöönpanokelpoiseksi vasta silloin, kun kielteinen oleskelulupapäätös tai muu hallinnollinen toimi, jolla ulkomaalaiselle asetetaan velvoite poistua maasta 50 §:n 1 momentin mukaisesti, tulee täytäntöönpanokelpoiseksi.

– –”

19 AufenthG:n 59 §:n, jonka otsikko on ”Maastapoistamisuhan sisältävä maastapoistumismääräys”, 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Ennen maastapoistamista on annettava maastapoistamisuhan sisältävä maastapoistumismääräys, jossa vahvistetaan vapaaehtoista paluuta varten kohtuullinen vähintään seitsemän ja enintään 30 päivän määräaika. – –

2. Maastapoistamisuhan sisältävässä maastapoistumismääräyksessä nimetään valtio, johon ulkomaalainen poistetaan, ja täsmennetään, että hänet voidaan poistaa maasta myös muuhun valtioon, jonka alueelle hänellä on lupa saapua tai jonka on sallittava hänen maahantulonsa.

– –”

20 AufenthG:n 60a §:n, jonka otsikko on ”Maastapoistamisen väliaikainen lykkääminen (Sietäminen)”, 2–4 momentissa säädetään seuraavaa:

”2. Ulkomaalaisen maastapoistamista lykätään niin kauan kuin maastapoistaminen on tosiasiallisista ja oikeudellisista syistä mahdotonta eikä asianomaiselle henkilölle myönnetä oleskelulupaa. – –

3. Maastapoistamisen lykkääminen ei vaikuta asianomaisen henkilön velvollisuuteen poistua maasta.

4. Ulkomaalaiselle, jonka poistamista maasta on lykätty, annetaan tästä todistus.

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

21 BZ, jonka kansallisuus on selvittämättä, on syntynyt Syyriassa ja oleskellut vuodesta 1990 lähtien Saksassa. Vaikka BZ on ollut kyseisestä ajankohdasta lähtien velvollinen poistumaan Saksan alueelta, hän on jatkanut oleskelua kyseisessä jäsenvaltiossa toistuvasti jatketun, AufenthG:n 60a §:n mukaisen maastapoistamisen väliaikaisen lykkäämisen (sietäminen) perusteella.

22 BZ:lle määrättiin 17.4.2013 kolmen vuoden ja neljän kuukauden pituinen vapausrangaistus terrorismin tukemiseen liittyvistä rikoksista. Maaliskuussa 2014 BZ pääsi ehdonalaiseen vapauteen.

23 Westerwaldin piirikunta karkotti BZ:n tämän saaman rikosoikeudellisen tuomion johdosta maasta AufenthG:n 53 §:n 1 momentin nojalla 24.2.2014 tehdyllä päätöksellä. Karkotuspäätös käsitti myös kuuden vuoden pituisen, sittemmin neljään vuoteen lyhennetyn Saksaa koskevan maahantulo- ja oleskelukiellon, joka alkaisi sinä päivänä, kun BZ poistuu Saksan alueelta, ja päättyisi viimeistään 21.7.2023. Samalla Westerwaldin piirikunta antoi BZ:lle maastapoistamisuhan sisältävän maastapoistumismääräyksen.

24 BZ haki kyseisiin päätöksiin oikaisua. Westerwaldin piirikunta peruutti maastapoistamisuhan sisältävän maastapoistumismääräyksen oikaisulautakunnan istunnossa. BZ:n oikaisuvaatimus hylättiin muilta osin.

25 Hän nosti tämän vuoksi Verwaltungsgericht Koblenzissa (Koblenzin hallintotuomioistuin, Saksa) kanteen häntä vastaan toteutetuista toimenpiteistä. Koska tämä kanne hylättiin, BZ valitti kyseisestä ratkaisusta Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalziin (Rheinland-Pfalzin osavaltion ylempi hallintotuomioistuin, Saksa).

26 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (liittotasavallan maahanmuutto- ja pakolaisasioiden virasto, Saksa) hylkäsi sittemmin BZ:n turvapaikkahakemuksen selvästi perusteettomana 21.7.2017 antamallaan päätöksellä. Kyseinen viranomainen totesi myös, että BZ:aa ei voitu palauttaa Syyriaan, koska maastapoistamiskiellon soveltamisedellytykset täyttyivät kyseisen maan osalta.

27 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hylkäsi 5.4.2018 antamallaan tuomiolla BZ:n valituksen, jossa vaadittiin karkotuspäätöksen kumoamista sekä maahantulo- ja oleskelukiellon keston vahvistamista. BZ teki tästä tuomiosta Revision-valituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittaa hylänneensä jo BZ:n Revision-valituksen siltä osin kuin se koski hänestä annettua karkotuspäätöstä, josta on näin tullut lainvoimainen. Se päätti jatkaa Revision-valituksen tutkimista erikseen vain sen päätöksen osalta, jolla lyhennettiin karkotuspäätökseen liittyvän maahantulo- ja oleskelukiellon kestoa siten, että kielto kestäisi neljä vuotta BZ:n mahdollisesta Saksan alueelta poistumisesta alkaen ja päättyisi viimeistään 21.7.2023.

29 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selityksistä ilmenee, että Saksan oikeudessa AufenthG:n 53 §:n mukaisesta karkotuspäätöksen antamisesta seuraa yhtäältä se, että asianomaisen ulkomaalaisen oleskelulupa raukeaa AufenthG:n 51 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti, ja toisaalta se, että kyseiseltä henkilöltä kielletään AufenthG:n 11 §:n 1 momentin nojalla tulo maahan ja oleskelu siellä, eikä hänelle myöskään saa myöntää uutta oleskelulupaa ennen karkotuspäätöksen voimassaolon päättymistä.

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää myös, että karkotuspäätös ei Saksan oikeuden mukaan ole direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettu ”palauttamispäätös”. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan AufenthG:n 59 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetty maastapoistamisuhan sisältävä maastapoistumismääräys sitä vastoin on tällainen palauttamispäätös.

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, ettei AufenthG:n 53 §:n nojalla annettu karkotuspäätös välttämättä johda asianomaisen ulkomaalaisen maastapoistamiseen. Henkilöt, joiden oleskelu on uhka yleiselle turvallisuudelle, voivat näet olla tällaisen toimenpiteen kohteena silloinkin, kun heitä ei ole mahdollista poistaa Saksan alueelta heidän kohdemaassaan vallitsevan tilanteen takia. Tässä tapauksessa kansallisessa lainsäädännössä ei edellytetä, että AufenthG:n 11 §:n 1 momentin nojalla määrätty maahantulo- ja oleskelukielto peruutetaan.

32 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on epäilyjä erityisesti sen suhteen, kuuluuko kolmannen maan kansalaiselle ”muista kuin maahanmuuttoon” liittyvistä syistä annettu maahantulo- ja oleskelukielto, etenkin yhdistettynä karkotuspäätökseen, direktiivin 2008/115 soveltamisalaan. Sen epäilyt perustuvat muun muassa palauttamiskäsikirjan 11 kohdan viidennen alakohdan mainintaan, jonka mukaan direktiivin 2008/115 mukaiset palauttamiseen liittyvistä maahantulokielloista annetut säännöt ”eivät vaikuta maahantulokieltoihin, jotka on määrätty muista kuin maahanmuuttoon liittyvistä syistä”.

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa lisäksi, että Saksan liittotasavalta ei ole käyttänyt direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa annettua mahdollisuutta olla soveltamatta tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka on rikosoikeudellisena seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

34 Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) päätti tämän vuoksi esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Kuuluuko maahantulokielto, joka määrätään kolmannen maan kansalaiselle ’muista kuin maahanmuuttoon liittyvistä syistä’, – – direktiivin [2008/115] – – soveltamisalaan ainakin silloin, kun jäsenvaltio ei ole käyttänyt tämän direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista mahdollisuutta?

b) Jos ensimmäisen kysymyksen a kohtaan vastataan kieltävästi: Eikö tällainen maahantulokielto kuulu direktiivin 2008/115 soveltamisalaan silloinkaan, kun kolmannen maan kansalainen jo riippumatta hänelle annetusta karkotuspäätöksestä, johon maahantulokielto liittyy, oleskelee maassa laittomasti ja siten lähtökohtaisesti kuuluu direktiivin soveltamisalaan?

c) Kuuluuko muista kuin maahanmuuttoon liittyvistä syistä määrättyihin maahantulokieltoihin sellainen maahantulokielto, joka määrätään yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen liittyvien syiden perusteella (nyt esillä olevassa asiassa yksinomaan yleisestävyyteen liittyvien syiden perusteella terrorismin torjumiseksi) annetun karkotuspäätöksen yhteydessä?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan, että nyt esillä oleva maahantulokielto kuuluu direktiivin [2008/115] soveltamisalaan:
   a) Seuraako palauttamispäätöksen (nyt esillä olevassa asiassa maastapoistamisuhan sisältävän maastapoistumismääräyksen) hallinnollisesta kumoamisesta, että samanaikaisesti tämän päätöksen kanssa määrätystä (direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitetusta) maahantulokiellosta tulee lainvastainen?
   b) Aiheutuuko tämä oikeudellinen seuraus myös silloin, kun palauttamispäätöstä edeltävä hallinnollinen karkotuspäätös on saanut lainvoiman?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

35 Saksan hallitus väittää unionin tuomioistuimelle toimittamissaan huomautuksissa, että toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, Saksan liittotasavalta on käyttänyt direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä mahdollisuutta olla soveltamatta kyseistä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka on rikosoikeudellisena seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

36 Saksan hallitus viittasi erityisesti lain, jolla direktiivi 2008/115 on saatettu osaksi Saksan oikeusjärjestystä, perusteluihin, joista ilmenee, että AufenthG:n 11 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä säädetty poikkeus maahantulo- ja oleskelukiellon viiden vuoden enimmäiskestosta perustui muun muassa direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan b alakohtaan.

37 Saksan hallituksen mukaan on niin, että koska pääasiaan sovellettavat kansallisen oikeuden säännökset on annettu käyttämällä jäsenvaltioille direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa annettua mahdollisuutta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyytämällä kyseisen direktiivin tulkinnalla ei ole merkitystä sen käsiteltävänä olevan asian kannalta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset on siksi jätettävä tutkimatta.

38 On kuitenkin muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvisti unionin tuomioistuimen esittämään tietopyyntöön antamassaan vastauksessa Saksan oikeudesta tekemänsä tulkinnan, jonka mukaan Saksan lainsäätäjä ei ole päättänyt jättää direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla rikosoikeudellisena seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta palautettavaksi määrättyjä kolmansien maiden kansalaisia kokonaan kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Saksan hallituksen esittämistä perusteluista ilmenee, että Saksan lainsäätäjän tarkoituksena on ollut poiketa kyseisen direktiivin 11 artiklan 2 kohdan erityisestä maahantulo- ja oleskelukiellon enimmäiskestoa koskevasta säännöksestä vain tietyiltä osin.

40 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät tällaiset tiedot huomioon ottaen ei voida katsoa, että kyseisen tuomioistuimen pyytämällä unionin oikeuden tulkitsemisella ei olisi mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, joten ei ole ilmeistä, ettei unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä olisi asian kannalta merkitystä.

41 Ennakkoratkaisupyyntö on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Ensimmäinen kysymys

42 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kyseistä direktiiviä sovelletaan maahantulo- ja oleskelukieltoon, jonka jäsenvaltio, joka ei ole käyttänyt kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä mahdollisuutta, on määrännyt kolmannen maan kansalaiselle, joka oleskelee sen alueella ja jolle on annettu karkotuspäätös yleiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä aiemman rikosoikeudellisen tuomion perusteella.

43 Tässä yhteydessä on ensinnäkin muistettava, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 alakohdassa ”laittoman oleskelun” käsite määritellään siten, että sillä tarkoitetaan ”sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännöstön 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa”.

44 Tästä määritelmästä johtuu, että kolmansien maiden kansalaisten oleskelu jäsenvaltion alueella maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä täyttämättä on pelkästään tästä syystä laitonta ja kuuluu näin ollen direktiivin 2008/115 soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, 48 kohta ja tuomio 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, 39 kohta).

45 Tästä seuraa, että kyseisen direktiivin soveltamisala määritellään pelkästään viittaamalla tilanteeseen, jossa kolmannen maan kansalainen oleskelee laittomasti, riippumatta tämän tilanteen taustalla olevista syistä tai toimenpiteistä, joita kyseisen kolmannen maan kansalaisen osalta voidaan toteuttaa.

46 Toiseksi direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan b alakohta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovella kyseistä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka on rikosoikeudellisena seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena, vahvistaa tämän tulkinnan. Ei näet olisi ollut tarpeen säätää erillisessä säännöksessä tällaisesta jäsenvaltioille kuuluvasta mahdollisuudesta, jos kyseessä olevat kolmansien maiden kansalaiset eivät kuuluisi kyseisen direktiivin soveltamisalaan, sellaisena kuin se on määritelty sen 2 artiklan 1 kohdassa.

47 Kolmanneksi edellä esitettyjä toteamuksia ei voida kyseenalaistaa palauttamiskäsikirjan 11 kohdan viidennellä alakohdalla. Direktiivin 2008/115 soveltamisalaa, sellaisena kuin se ilmenee yksiselitteisesti sen 2 artiklan 1 kohdasta, ei nimittäin voida muuttaa komission suosituksella, sillä suosituksella ei ole sitovaa vaikutusta.

48 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kyseistä direktiiviä sovelletaan maahantulo- ja oleskelukieltoon, jonka jäsenvaltio, joka ei ole käyttänyt kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä mahdollisuutta, on määrännyt kolmannen maan kansalaiselle, joka oleskelee sen alueella ja jolle on annettu karkotuspäätös yleiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä aiemman rikosoikeudellisen tuomion perusteella.

Toinen kysymys

49 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiiviä 2008/115 tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltion sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle määräämä maahantulo- ja oleskelukielto, joka oleskelee sen alueella ja jolle on annettu yleiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä aiemman rikosoikeudellisen tuomion perusteella karkotuspäätös, joka on tullut lopulliseksi, pidetään voimassa silloin, kun kyseisen jäsenvaltion tästä kansalaisesta tekemä palauttamispäätös on peruutettu.

50 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 kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 alakohdassa siten, että tarkoitetaan ”hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta”.

51 Direktiivin 2008/115 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.

52 Kyseisten säännösten sanamuodosta, käy ilmi, 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 (tuomio 26.7.2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, 45 kohta ja tuomio 17.9.2020, JZ (Vankeusrangaistus maahantulokiellon tapauksessa), C-806/18, EU:C:2020:724, 32 kohta). Maahantulokiellon vaikutukset alkavat siten vasta ajankohdasta, jolloin kyseinen kolmannen maan kansalainen tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta (ks. vastaavasti tuomio 17.9.2020, JZ (Vankeusrangaistus maahantulokiellon tapauksessa), C-806/18, EU:C:2020:724, 33 kohta).

53 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut yhtäältä, että Saksan oikeudessa AufenthG:n 59 §:ssä tarkoitettu maastapoistamisuhan sisältävä maastapoistumismääräys on direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa tarkoitettu palauttamispäätös, ja toisaalta, että vaikka BZ:lle oli alun perin annettu tällainen maastapoistumismääräys, se on myöhemmin peruutettu, joten BZ:lle annettuun maahantulo- ja oleskelukieltoon ei nykyisin liity palauttamispäätöstä.

54 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 82 kohdassa totesi, jos direktiivin 2008/115 soveltamisalaan kuuluvalla maahantulokiellolla voi olla omia oikeusvaikutuksia vain palauttamispäätöksen vapaaehtoisen tai pakotetun täytäntöönpanon seurauksena, sitä ei voida pitää voimassa palauttamispäätöksen peruuttamisen jälkeen.

55 Tässä yhteydessä on vielä täsmennettävä, että direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista.

56 Tästä seuraa, että kun havaitaan, että jäsenvaltion alueella oleskelee kolmannen maan kansalainen, jolla ei ole tai ei enää ole voimassa olevaa oleskelulupaa, kyseisen jäsenvaltion on ratkaistava asiassa merkityksellisten säännösten mukaisesti, onko kyseiselle kansalaiselle myönnettävä uusi oleskelulupa. Jos lupaa ei myönnetä, asianomaisen jäsenvaltion on tehtävä kyseisestä kansalaisesta palauttamispäätös, johon direktiivin 2008/115 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti voidaan liittää tai on liitettävä tämän direktiivin 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto.

57 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 81 kohdassa pääasiallisesti todennut, olisi näin ollen sekä direktiivin 2008/115 tarkoituksen – sellaisena kuin se on ilmaistu tämän direktiivin 1 artiklassa – että kyseisen direktiivin 6 artiklan sanamuodon vastaista sietää sellaisten kolmansien maiden kansalaisten väliaikaista asemaa, jotka oleskelevat jäsenvaltion alueella ilman oikeutta tai oleskelulupaa, joille on mahdollisesti annettu maahantulokielto mutta joita koskevaa voimassa olevaa palauttamispäätöstä ei ole.

58 Edellä esitetyt toteamukset ovat päteviä myös, kun kyse on jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, joita BZ:n tavoin ei voida poistaa maasta, koska palauttamiskiellon periaate on esteenä sille.

59 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 87 kohdassa totesi, direktiivin 2008/115 9 artiklan 1 kohdan a alakohdasta ilmenee, ettei tällä seikalla voida perustella sitä, että kolmannen maan kansalaisesta ei tällaisessa tilanteessa tehdä palauttamispäätöstä, vaan sillä voidaan perustella ainoastaan asianomaisen henkilön maastapoistamisen lykkäämistä mainittua päätöstä täytäntöön pantaessa.

60 Edellä esitetyn perusteella sillä, että BZ:lle annetun karkotuspäätöksen kaltaisesta karkotuspäätöksestä on tullut lopullinen, ei voida perustella maahantulo- ja oleskelukiellon voimassa pitämistä silloin, kun BZ:n osalta ei ole voimassa palauttamispäätöstä.

61 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2008/115 on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltion sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle määräämä maahantulo- ja oleskelukielto, joka oleskelee sen alueella ja jolle on annettu yleiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä aiemman rikosoikeudellisen tuomion perusteella karkotuspäätös, joka on tullut lopulliseksi, pidetään voimassa silloin, kun kyseisen jäsenvaltion tästä kansalaisesta tekemä palauttamispäätös on peruutettu, vaikkakin kyseinen karkotuspäätös on tullut lopulliseksi.

Oikeudenkäyntikulut

62 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 (neljäs 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 2 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kyseistä direktiiviä sovelletaan maahantulo- ja oleskelukieltoon, jonka jäsenvaltio, joka ei ole käyttänyt kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyä mahdollisuutta, on määrännyt kolmannen maan kansalaiselle, joka oleskelee sen alueella ja jolle on annettu karkotuspäätös yleiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä aiemman rikosoikeudellisen tuomion perusteella.**

2) **Direktiiviä 2008/115 on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltion sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle määräämä maahantulo- ja oleskelukielto, joka oleskelee sen alueella ja jolle on annettu yleiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä aiemman rikosoikeudellisen tuomion perusteella karkotuspäätös, joka on tullut lopulliseksi, pidetään voimassa silloin, kun kyseisen jäsenvaltion tästä kansalaisesta tekemä palauttamispäätös on peruutettu, vaikkakin kyseinen karkotuspäätös on tullut lopulliseksi.**

Allekirjoitukset