Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

26 päivänä heinäkuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen – Direktiivi 2008/115/EY – 11 artiklan 2 kohta – Ennen direktiivin voimaantuloa määrätty maahantulokielto, jonka kesto on pidempi kuin mainitussa direktiivissä säädetään – Maahantulokiellon alkamisajankohta

Asiassa C-225/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Hoge Raad der Nederlanden (ylin tuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 29.3.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.4.2016, rikosasiassa, jossa vastaajana on

Mossa Ouhrami,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič (esittelevä tuomari), presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa toisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit A. Prechal, C. Toader ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.3.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Mossa Ouhrami, edustajanaan S. J. van der Woude, advocaat,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. S. Schillemans, M. Gijzen ja M. Bulterman,

– Tanskan hallitus, asiamiehinään C. Thorning ja M. Wolff,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja R. Troosters,

– Sveitsin hallitus, asiamiehenään C. Bichet,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.5.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

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) 11 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty rikosasiassa, jossa on vastaajana Algeriassa 1979 syntynyt kyseisen kolmannen valtion kansalainen Mossa Ouhrami ja jonka syynä on se, että tämä oleskeli Alankomaissa vuosien 2011 ja 2012 aikana tietoisena siitä, että hänet oli julistettu ei-toivotuksi ulkomaalaiseksi vuonna 2002 tehdyllä päätöksellä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 2, 4, 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.

– –

(4) On tarpeen sopia selkeistä, avoimista ja oikeudenmukaisista säännöistä, joilla luodaan tehokas palauttamispolitiikka välttämättömänä osana hallittua maahanmuuttopolitiikkaa.

– –

(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. Tehdessään palauttamiseen liittyvät päätökset (eli palauttamispäätökset taikka mahdollisia maahantulokieltoa tai maastapoistamista koskevat päätökset) vakiomuotoiselle lomakkeelle jäsenvaltioiden olisi kunnioitettava kyseistä periaatetta ja noudatettava täysimääräisesti kaikkia sovellettavia tämän direktiivin säännöksiä.

– –

(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. – –

(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. Maahantulokiellon pituutta määritettäessä olisi otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäisen tapauksen erityispiirteet, eikä se saisi pääsääntöisesti ylittää viittä vuotta. Tässä yhteydessä olisi otettava erityisesti huomioon se, että asianomainen kolmannen maan kansalainen on jo saanut yhtä useamman palautuspäätöksen tai maastapoistamismääräyksen tai hän on saapunut jäsenvaltion alueelle maahantulokiellon aikana.”

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

”Tässä 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.”

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

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

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 [unionin] 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;

– –

8) ’vapaaehtoisella paluulla’ paluuvelvoitteen noudattamista palauttamispäätöksessä kyseistä tarkoitusta varten asetetussa määräajassa;

– –”

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.

– –

6. Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltiota tekemästä laillisen oleskelun päättämistä koskevaa päätöstä palauttamispäätöksen ja/tai maastapoistamispäätöksen ja/tai maahantulokiellon yhteydessä yhdellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä tai toimenpiteellä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta III luvun ja [unionin] ja kansallisen lainsäädännön asiaa koskevien muiden säännösten mukaisten menettelyllisten takeiden soveltamista.”

7 Direktiivin 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Vapaaehtoinen paluu”, säädetään seuraavaa:

”1. Palauttamispäätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 ja 4 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista. – –

– –

2. Jäsenvaltiot myöntävät tarvittaessa vapaaehtoista poistumista varten asianmukaisen siihen määrätyn ajan pidennyksen, ottaen huomioon yksittäistapaukseen liittyvät erityisolosuhteet, kuten oleskelun pituuden, mahdolliset koulua käyvät lapset ja muut perhesiteet ja sosiaaliset siteet.

– –

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 Mainitun direktiivin 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Maastapoistaminen”, 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.

– –

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

– –”

9 Saman 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.

3. Jäsenvaltion on harkittava maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä silloin, kun kolmannen maan kansalainen, jolle on määrätty maahantulokielto 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti, voi todistettavasti osoittaa poistuneensa jäsenvaltion alueelta noudattaen täysin palauttamispäätöstä.

– –”

10 Direktiivin 2008/115 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.”

11 Direktiivin 2008/115 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 24.12.2010.

Alankomaiden oikeus

12 Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000), sellaisena kuin se oli voimassa vuonna 2002 (jäljempänä Vw), 67 §:n 1 momentin mukaan ei-toivotuksi voitiin julistaa muun muassa ulkomaalainen,

”a) joka ei oleskel[lut] Alankomaissa laillisesti ja joka o[li] syyllistynyt toistuvasti tekoihin, jotka o[li]vat rangaistavia tämän lain nojalla;

b) jonka o[li] lainvoimaiseksi tulleella tuomiolla todettu syyllistyneen rikokseen, josta voi[tii]n määrätä rangaistuksena vähintään kolme vuotta vankeutta;

c) josta aiheutu[i] vaaraa yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle;

d) valtiosopimuksen perusteella taikka

e) Alankomaiden kansainvälisiä suhteita koskevan edun nimissä.”

13 Vw:n, sellaisena kuin se oli voimassa vuonna 2002, 68 §:ssä säädettiin, että ei-toivotuksi julistaminen kumottiin kolmannen maan kansalaisen pyynnöstä, jos hän oli oleskellut Alankomaiden ulkopuolella yhtäjaksoisesti kymmenen vuotta eikä tuona aikana ollut ilmennyt ainuttakaan Vw:n 67 §:n 1 momentissa tarkoitetuista perusteista.

14 Vw:tä muutettiin myöhemmin direktiivin 2008/115 täytäntöönpanemiseksi.

15 Tällä hetkellä voimassa olevan Vw:n 61 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen, joka ei oleskele tai ei enää oleskele maassa laillisesti, on lähdettävä Alankomaista oma-aloitteisesti kyseisen lain 62 §:n, jonka 1 ja 2 momentilla pannaan täytäntöön direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 ja 4 kohta, mukaisessa määräajassa.

16 Vw:n 66 a §:n, jolla pannaan täytäntöön direktiivin 2008/115 11 artiklan 2 kohta, 1 momentissa säädetään, että maahantulokielto määrätään ulkomaalaiselle, joka ei poistu oma-aloitteisesti Alankomaista asetetussa määräajassa.

17 Vw:n 66 a §:n 4 momentissa säädetään, että maahantulokielto annetaan määräajaksi, joka on enintään viisi vuotta, paitsi jos ulkomaalaisesta aiheutuu vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Kyseinen aika lasketaan alkavaksi siitä päivästä, jona kolmannen maan kansalainen tosiasiallisesti lähtee Alankomaista.

18 Vw:n 66 a §:n 7 momentin mukaan Alankomaissa ei voi missään tapauksessa laillisesti oleskella maahantulokiellon saanut ulkomaalainen,

”a) jonka on lainvoimaiseksi tulleella tuomiolla todettu syyllistyneen rikokseen, josta voidaan määrätä rangaistuksena vähintään kolme vuotta vankeutta;

b) josta aiheutuu vaaraa yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle;

c) josta aiheutuu 4 momentissa tarkoitettu vakava uhka tai

d) jonka kaikenlainen oleskelu on kiellettävä valtiosopimuksen perusteella tai Alankomaiden kansainvälisiä suhteita koskevan edun nimissä.”

19 Rikoslain (wetboek van strafrecht), sellaisena kuin se perustuu 10.3.1984 annettuun lakiin (Stb. 1984, nro 91) ja kuin sitä sovelletaan pääasiaan, 197 §:n mukaan kolmannen maan kansalainen, joka oleskelee Alankomaissa siitä huolimatta, että hän tietää tai hänellä on vakavaa aihetta epäillä, että hänet on julistettu lain säännöksen perusteella ei-toivotuksi, voidaan muun muassa tuomita enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen.

20 Kyseisen 197 §:n nykyisin voimassa olevassa versiossa, joka perustuu 15.12.2011 annettuun lakiin (Stb. 2011, nro 663), säädetään, että kolmannen maan kansalainen, joka oleskelee Alankomaissa siitä huolimatta, että hän tietää tai hänellä on vakavaa aihetta epäillä, että hänet on julistettu lain säännöksen nojalla ei-toivotuksi henkilöksi tai että hänelle on määrätty maahantulokielto Vw:n 66 a §:n 7 momentin nojalla, voidaan tuomita muun muassa enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

21 Ouhrami julistettiin ei-toivotuksi henkilöksi Minister van Vreemdelingenzaken en Immigratien (ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioista vastaava ministeri, Alankomaat) 22.10.2002 tekemällä päätöksellä. Mainittu ministeri totesi päätöksessään, että Ouhrami oli vuosina 2000–2002 tuomittu viidesti yhteensä yli 13 kuukauden vankeusrangaistuksiin törkeästä varkaudesta, kätkemisrikoksesta sekä vahvojen huumausaineiden hallussapidosta. Ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioista vastaava ministeri katsoi tällä perusteella, että Ouhrami oli vaaraksi yleiselle järjestykselle, ja julisti hänet tästä syystä ei-toivotuksi henkilöksi. Tästä aiheutui Ouhramille velvollisuus yhtäältä poistua Alankomaista karkottamisen uhalla ja toisaalta oleskella Alankomaiden ulkopuolella yhtäjaksoisesti kymmenen vuotta, koska hänet oli julistettu ei-toivotuksi muun muassa huumausainerikoksen vuoksi. Mainitun päätöksen mukaan kymmenen vuoden aika alkoi kulua ajankohdasta, jolloin Ouhrami tosiasiallisesti poistuu Alankomaista.

22 Ouhramille annettiin tieto hänen ei-toivotuksi julistamisestaan 17.4.2003. Koska päätökseen ei haettu muutosta, siitä tuli lopullinen 15.5.2003. Ouhrami ei kuitenkaan poistunut Alankomaista vaan väitti, ettei hänellä ollut vaadittavia matka-asiakirjoja.

23 Vuosina 2011 ja 2012 todettiin seitsemään otteeseen, että Ouhrami oli kyseisen päätöksen vastaisesti oleskellut Amsterdamissa (Alankomaat), vaikka hän tiesi, että hänet oli julistettu ei-toivotuksi henkilöksi, mikä on rangaistavaa rikoslain 197 §:n nojalla.

24 Koska Ouhrami tuomittiin kyseisistä teoista ensimmäisessä oikeusasteessa vankeusrangaistukseen, hän valitti Gerechtshof Amsterdamiin (Amsterdamin toisen asteen tuomioistuin, Alankomaat) ja väitti, että tällaisen rangaistuksen määrääminen oli direktiivin 2008/115 vastaista, koska kyseisen direktiivin mukaista menettelyä ei ollut saatettu kokonaan päätökseen.

25 Gerechtshof Amsterdam totesi, että ehdottoman vankeusrangaistuksen määrääminen ei-toivotuksi julistetulle, direktiivin 2008/115 3 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetulle kolmannen maan kansalaiselle, joka oleskelee lainvastaisesti Alankomaissa ilman poistumatta jättämiseen oikeuttavaa syytä, on kyseisen direktiivin vastaista, jos siinä säädettyjä palauttamismenettelyn vaiheita ei ole vielä saatettu päätökseen. Sen mukaan kyseisen rangaistuksen määrääminen voi vaarantaa direktiivin tavoitteen, joka on laittomasti jäsenvaltiossa oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten tehokkaan maastapoistamispolitiikan käyttöönotto.

26 Tämän jälkeen kyseinen tuomioistuin katsoi, että palauttamismenettelyä oli noudatettu kokonaisuudessaan. Se esittää tältä osin, että

– Dienst Terugkeer en Vertrek (palauttamis- ja poistumisviranomainen, Alankomaat) ja Ouhrami kävivät 26 poistumiskeskustelua,

– Ouhramin tapaus esiteltiin useita kertoja Algerian, Marokon ja Tunisian viranomaisille, mutta yksikään kyseisistä maista ei antanut myönteistä ilmoitusta,

– Interpolin kautta käynnistettiin erilaisia tutkimuksia, erityisesti sormenjäljistä,

– Ouhramille yritettiin tehdä kielianalyysi,

– palauttamis- ja poistumisviranomaisen menettelyt, jotka koskevat maasta poistamista, oli saatettu päätökseen kokonaisuudessaan,

– mikään edellä mainituista toimenpiteistä ei johtanut Ouhramin maasta poistamiseen, koska hän ei tehnyt minkäänlaista yhteistyötä.

27 Gerechtshof Amsterdam katsoi tällä perusteella, että toimivaltaiset viranomaiset olivat ponnistelleet riittävästi selvittääkseen Ouhramin henkilöllisyyden ja poistaakseen hänet alkuperämaahansa. Kyseinen tuomioistuin totesi tästä syystä, että palauttamismenettelyä voitiin pitää päätökseen saatettuna, minkä vuoksi vankeusrangaistuksen tuomitseminen teoista, joista Ouhramia syytettiin, ei ollut direktiivin 2008/115 vastaista. Mainittu tuomioistuin hylkäsi Ouhramin väitteet ja tuomitsi tämän kahden kuukauden vankeusrangaistukseen.

28 Ouhrami teki kassaatiovalituksen Hoge Raad der Nederlandeniin (ylin tuomioistuin, Alankomaat).

29 Ouhrami ei valituksessaan riitauta Gerechtshof Amsterdamin toteamusta, jonka mukaan direktiivissä 2008/115 säädetty palauttamismenettely oli nyt käsiteltävässä asiassa saatettu päätökseen kokonaisuudessaan. Hän moittii kyseistä tuomioistuinta kuitenkin siitä, että se tuomitsi hänet virheellisesti, sillä hänen ei-toivotuksi julistamisestaan 22.10.2002 tehdyllä päätöksellä ei hänen mukaansa ollut enää oikeusvaikutuksia pääasiassa kyseessä olevien tekojen aikaan. Ouhrami esittää tältä osin, että kyseinen päätös on rinnastettava maahantulokieltopäätökseen, joka tuli voimaan tekemisajankohtana tai viimeistään silloin, kun hän sai siitä tiedon, ja että direktiivin 2008/115 11 artiklan 2 kohdan mukaan maahantulokiellon voimassaoloaika ei voi nyt käsiteltävässä asiassa ylittää viittä vuotta, joten se ei ollut enää voimassa vuosina 2011 ja 2012.

30 Hoge Raad der Nederlanden huomauttaa, että sen oman oikeuskäytännön mukaan 19.9.2013 annetusta tuomiosta Filev ja Osmani (C-297/12, EU:C:2013:569) voidaan päätellä, että ennen direktiivin 2008/115 voimaantuloajankohtaa tai sen täytäntöönpanon määräajan päättymistä tehty ei-toivottavaksi julistamista koskeva päätös on rinnastettava kyseisen direktiivin 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettuun maahantulokieltoon. Kyseisestä ajankohdasta lähtien tällaiseen päätökseen sovelletaan siten lähtökohtaisesti mainitun direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädettyä viiden vuoden enimmäisaikaa. Jos tällainen rinnastus hyväksytään, nousee Hoge Raad der Nederlandenin mukaan esiin kysymys siitä, milloin maahantulokiellon voimassaoloaika alkaa.

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tässä yhteydessä, ettei rikoslain 197 §:ssä, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, säädetä rangaistavaksi palauttamispäätöksen noudattamatta jättämistä sellaisenaan vaan oleskelu Alankomaissa, vaikka kyseinen ulkomaalainen tietää tai hänellä on vakavia syitä epäillä, että hänet on julistettu ei-toivotuksi.

32 Tässä tilanteessa Hoge Raad der Nederlanden on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2008/115] 11 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että siinä mainittu viiden vuoden määräaika on laskettava
   a) maahantulokiellon (tai takautuvasti siihen rinnastettavan ei-toivotuksi julistamisen) antamishetkestä lukien vai
   b) siitä päivämäärästä lukien, jona asianomainen on – lyhyesti sanottuna – todellisuudessa lähtenyt unionin jäsenvaltioiden alueelta, vai
   c) jostakin muusta hetkestä lukien?

2) Onko [direktiivin 2008/115] 11 artiklan 2 kohtaa, kun otetaan huomioon siirtymäsäännösten soveltaminen, tulkittava siten, että kyseisestä säännöksestä seuraa, ettei sellaisilla päätöksillä, jotka on tehty ennen kyseisen direktiivin voimaantuloa ja joiden oikeusvaikutus on se, että henkilön, jolle päätös on osoitettu, on pysyttävä Alankomaiden ulkopuolella yhtäjaksoisesti kymmenen vuotta, kun maahantulokielto on määrätty yksittäistapauksen kaikkien merkityksellisten olosuhteiden mukaisesti ja sitä vastaan on voitu käyttää oikeussuojakeinoja, ole enää oikeusvaikutusta, jos maahantulokiellon voimassaoloaika oli pidempi kuin kyseisessä säännöksessä tarkoitettu voimassaoloaika sillä hetkellä, jona palauttamisdirektiivi oli määrä panna täytäntöön, tai sillä hetkellä, jona henkilön, jolle päätös oli osoitettu, vahvistettiin oleskelevan Alankomaissa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään olennaisilta osin sitä, onko direktiivin 2008/115 11 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että siinä säädetyn maahantulokiellon voimassaoloaika, joka ei saa lähtökohtaisesti ylittää viittä vuotta, lasketaan maahantulokiellon määräämisajankohdasta lukien, siitä ajankohdasta lukien, jolloin kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistui jäsenvaltioiden alueelta, vai jostakin muusta ajankohdasta lukien.

34 Kysymys liittyy pääasian yhteydessä päätökseen, joka tehtiin ennen direktiivin 2008/115 täytäntöönpanon määräajan päättymistä ja jolla Ouhrami julistettiin ei-toivotuksi, ja sen oikeusvaikutuksena oli asianomaisen henkilön velvollisuus yhtäältä poistua Alankomaista ja toisaalta oleskella kyseisen jäsenvaltion ulkopuolella yhtämittaisesti kymmenen vuoden ajan. On riidatonta, että mainitun päätöksen tekemisen jälkeen Ouhrami ei poistunut lainkaan Alankomaista ja että kyseisen täytäntöönpanoajan päättymisen jälkeen hänet tuomittiin ensimmäisessä oikeusasteessa ja toisessa asteessa vankeusrangaistukseen saman päätöksen noudattamatta jättämisestä.

35 Tässä yhteydessä on muistutettava unionin tuomioistuimen todenneen, että direktiiviä 2008/115 sovelletaan sen ajankohdan, jona se tuli sovellettavaksi asianomaisessa jäsenvaltiossa, jälkeisiin ennen kyseistä ajankohtaa sovellettujen kansallisten sääntöjen nojalla tehtyjen maahantulokieltopäätösten vaikutuksiin. On nimittäin niin, että vaikka kyseiseen direktiiviin ei sisälly säännöksiä siirtymäjärjestelystä maahantulokieltopäätöksille, jotka on tehty ennen kuin direktiivi tulee sovellettavaksi, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että uutta sääntöä sovelletaan välittömästi vanhan säännön voimassa ollessa syntyneiden tilanteiden tulevaisuudessa ilmeneviin vaikutuksiin, jos toisin ei ole säädetty (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2013, Filev ja Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, 39–41 kohta).

36 Tästä seuraa, että direktiivin 2008/115 säännöksiä sovelletaan pääasiassa kyseessä olevaan maahantulokieltopäätökseen.

37 Direktiivin 2008/115 11 artiklan 2 kohdan mukaan 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 kolmannen maan kansalainen on vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle.

38 Kyseisen säännöksen tulkitsemiseksi on muistutettava aluksi, että sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että tämän oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä säännöstöllä tavoiteltu päämäärä (ks. analogisesti tuomio 17.7.2008, Kozłowski, C-66/08, EU:C:2008:437, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Kuten direktiivin 2008/115 johdanto-osan 14 perustelukappaleesta ilmenee, maahantulokiellolla, jolla kielletään saapuminen kaikkien jäsenvaltioiden alueelle ja oleskelu siellä, pyritään antamaan kansallisten palauttamistoimenpiteiden vaikutuksille eurooppalainen ulottuvuus.

40 Vaikka direktiivissä 2008/115 ei säädetä nimenomaisesti siitä, mistä lukien maahantulokiellon voimassaoloaika lasketaan, kyseisestä pyrkimyksestä ja yleisemmin kyseisen direktiivin tavoitteesta, joka on yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä säätäminen, jotta laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voidaan palauttaa tehokkaasti siten, että heidän perusoikeuksiaan noudatetaan, ja siitä, ettei kansalliseen oikeuteen ole viitattu, seuraa, ettei kyseisen ajankohdan määrittämistä voida Tanskan hallituksen väittämän vastaisesti jättää kunkin jäsenvaltion harkintavaltaan.

41 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 49 kohdassa olennaisilta osin esittämän mukaisesti on nimittäin niin, että sen hyväksyminen, että maahantulokiellon, jonka oikeudellisena perustana on joukko Euroopan tasolla yhdenmukaistettuja säännöksiä, vaikutukset alkaisivat ja päättyisivät eri ajankohtana sen mukaan, millaisia eri valintoja jäsenvaltiot ovat tehneet kansallisessa lainsäädännössään, vaarantaisi direktiivin 2008/115 ja tällaisten maahantulokieltojen tavoitteen saavuttamisen.

42 Kysymykseen siitä, mikä on lopullinen ajankohta, josta maahantulokiellon vaikutukset alkavat ja josta kyseisen kiellon voimassaoloaika lasketaan, on vastattava direktiivin 2008/115 sanamuodon, systematiikan ja tavoitteen perusteella.

43 Direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohdassa määritellään, että ”maahantulokiellolla” tarkoitetaan ”hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määrätyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen”. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 alakohdassa määritellään, että kyseisellä päätöksellä tarkoitetaan ”hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta”.

44 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.

45 Kyseisten säännösten sanamuodosta sekä ilmaisun ”maahantulokielto” käyttämisestä seuraa, että tällaisen kiellon ymmärretään täydentävän palauttamispäätöstä siten, että sillä asetetaan kyseiselle henkilölle tietyn aikaa hänen ”palauttamisensa” – sellaisena kuin ilmaisu määritellään direktiivin 2008/115 3 artiklan 3 alakohdassa – eli jäsenvaltioiden alueelta poistumisensa jälkeen voimassa oleva kielto saapua uudelleen kyseiselle alueelle ja oleskella siellä tämän jälkeen. Tällaisen kiellon vaikutusten alkaminen edellyttää näin ollen, että kyseinen henkilö poistuu sitä ennen mainitulta alueelta.

46 Direktiivin 2008/115 systematiikka tukee kyseistä toteamusta.

47 Tässä yhteydessä on huomautettava, että edellä 43 ja 44 kohdassa mainituista säännöksistä sekä muun muassa kyseisen direktiivin johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta, 6 artiklan 1 ja 6 kohdasta, 8 artiklan 1 ja 3 kohdasta, 11 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ja 12 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että direktiivissä tehdään selkeä eroa yhtäältä palauttamispäätöksen ja mahdollisen maastapoistamispäätöksen sekä toisaalta maahantulokiellon välillä.

48 Näin ollen direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaan palauttamispäätöksellä todetaan kyseisen henkilön alkuperäisen oleskelun lainvastaisuus ja asetetaan hänelle paluuvelvoite. Palauttamispäätöksessä määrätään kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti asianmukaisesta määräajasta kyseisen henkilön vapaaehtoiselle paluulle, tämän kuitenkaan rajoittamatta sen 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista. Siinä tapauksessa, ettei tällaista määräaikaa ole annettu tai paluuvelvoitetta ei ole noudatettu annetussa määräajassa, jäsenvaltiot ryhtyvät mainitun direktiivin 8 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisesti kaikkiin palauttamispäätöksen toimeenpanon edellyttämiin toimenpiteisiin ja tekevät tarvittaessa maastapoistamispäätöksen eli erillisen hallinnollisen tai oikeudellisen päätöksen tai toimenpiteen, jossa määrätään paluuvelvoitteen täytäntöönpanosta.

49 Tästä seuraa, että paluuvelvoitteen vapaaehtoiseen tai pakotettuun täyttämiseen ja siten kyseisen henkilön tosiasialliseen direktiivin 2008/115 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuun alkuperämaahan, kauttakulkumaahan tai muuhun kolmanteen maahan palaamiseen saakka kyseisen henkilön laitonta oleskelua koskee palauttamispäätös eikä maahantulokielto, jonka vaikutukset alkavat vasta kyseisestä ajankohdasta ja jolla kyseistä henkilöä kielletään tiettynä aikana paluunsa jälkeen saapumasta uudelleen jäsenvaltioiden alueelle ja oleskelemasta uudelleen siellä.

50 Niinpä on katsottava, että vaikka direktiivillä 2008/115 annetaan sen 6 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioille mahdollisuus antaa palauttamispäätös ja maahantulokielto samanaikaisesti, kyseisen direktiivin systematiikasta ilmenee kuitenkin selkeästi, että kyseiset kaksi päätöstä ovat toisistaan erillisiä, sillä ensimmäisessä tehdään päätelmät alkuperäisestä laittomasta oleskelusta, kun taas toinen koskee mahdollista myöhempää oleskelua, joka todetaan laittomaksi.

51 Niinpä mahdollinen maahantulokielto on toimenpide, jolla parannetaan unionin palauttamispolitiikan tehokkuutta takaamalla, että laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen ei voi tiettynä aikana maastapoistamisensa jälkeen enää laillisesti palata jäsenvaltioiden alueelle.

52 Tällainen direktiivin 2008/115 11 artiklan tavoite ja edellä 40 kohdassa mainittu direktiivin yleinen tavoite vaarantuisivat, jos tällaisen kolmannen valtion kansalaisen kieltäytyminen noudattamasta paluuvelvoitetta ja tekemästä yhteistyötä maastapoistamismenettelyssä mahdollistaisivat hänelle sen, että hän voi kokonaan tai osittain vapautua maahantulokiellon oikeusvaikutuksista, mikä tapahtuisi, jos määräaika, jonka ajan tällaista maahantulokieltoa sovelletaan, voisi kulua ja päättyä kyseisen menettelyn aikana.

53 Niinpä direktiivin 2008/115 sanamuodosta, systematiikasta ja tavoitteesta seuraa, että maahantulokiellon voimassaoloaika alkaa kulua vasta ajankohdasta, jona kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta.

54 Sen osalta, onko direktiivi 2008/115 pääasian kaltaisessa tilanteessa esteenä vankeusrangaistuksen määräämiselle henkilön ei-toivotuksi julistamista koskevan päätöksen, jonka vaikutukset mainittiin edellä 34 kohdassa, rikkomisesta, on muistutettava unionin tuomioistuimen todenneen, että jäsenvaltio voi määrätä rikosoikeudellisen seuraamuksen kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvan maahantulokiellon rikkomisesta vain sillä edellytyksellä, että maahantulokiellon vaikutusten pysyttäminen on kyseisen direktiivin 11 artiklan mukaista (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2013, Filev ja Osmani, C-297/12, EU:C:2013:569, 37 kohta ja tuomio 1.10.2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, 31 kohta).

55 On kuitenkin niin, että koska Ouhrami ei poistunut Alankomaista hänen ei-toivotuksi julistamistaan koskevan päätöksen jälkeen ja koska siinä määrättyä paluuvelvoitetta ei näin ollen noudatettu, hänen tilanteensa lainvastaisuus johtuu alkuperäisestä laittomasta oleskelusta eikä sellaisesta myöhemmästä laittomasta oleskelusta, joka olisi seuraus direktiivin 2008/115 11 artiklassa tarkoitetun maahantulokiellon rikkomisesta.

56 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivi 2008/115 on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään rikosoikeudellisten seuraamusten määräämisestä alkuperäisen laittoman oleskelun perusteella, siltä osin kuin tällaisessa lainsäädännössä mahdollistetaan vankeusrangaistuksen määrääminen sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, johon siitä huolimatta, että hän oleskelee laittomasti kyseisen jäsenvaltion alueella eikä suostu poistumaan sieltä vapaaehtoisesti, ei ole kohdistettu direktiivin 8 artiklassa tarkoitettuja pakkokeinoja. Unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, ettei mainittu direktiivi ole esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, joka mahdollistaa vankeusrangaistuksen määräämisen sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, johon on sovellettu samassa direktiivissä säädettyä palauttamismenettelyä ja joka oleskelee laittomasti jäsenvaltion alueella ilman, että hänen palauttamatta jättämiselleen olisi perusteltua syytä (ks. vastaavasti tuomio 6.12.2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 50 kohta ja tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, 52 ja 54 kohta).

57 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee yhtäältä, että pääasian oikeudenkäynnissä Gerechtshof Amsterdam totesi, että nyt käsiteltävässä asiassa palauttamismenettelyä voitiin pitää päätökseen saatettuna, minkä vuoksi vankeusrangaistuksen määrääminen kyseessä olevista teoista ei ollut direktiivin 2008/115 vastaista, ja toisaalta, että kyseistä toteamusta, josta seuraa, että edellisessä kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä asetetut edellytykset täyttyvät nyt käsiteltävässä asiassa, ei ole riitautettu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tehdyssä valituksessa, mikä kyseisen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava.

58 Ensimmäiseen kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että direktiivin 2008/115 11 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että siinä säädetty maahantulokiellon voimassaoloaika, joka ei saa lähtökohtaisesti ylittää viittä vuotta, lasketaan siitä ajankohdasta lukien, jolloin kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistui jäsenvaltioiden alueelta.

Toinen kysymys

59 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee ennakkoratkaisupyynnössään, toinen kysymys esitetään siltä varalta, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen, että direktiivin 2008/115 11 artiklan 2 kohdassa säädettyä maahantulokiellon voimassaoloaikaa ei lasketa siitä ajankohdasta lukien, jolloin kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistui jäsenvaltioiden alueelta, vaan

aikaisemmasta ajankohdasta, kuten kyseisen kiellon määräämispäivästä, lukien. Kuten julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksensa 64 kohdassa, kysymyksellä on merkitystä pääasian ratkaisemisen kannalta ainoastaan tällaisessa tilanteessa.

60 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, toiseen kysymykseen ei ole näin ollen tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

61 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 (toinen jaosto) on ratkaissut asian 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 11 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että siinä säädetty maahantulokiellon voimassaoloaika, joka ei saa lähtökohtaisesti ylittää viittä vuotta, lasketaan siitä ajankohdasta lukien, jolloin kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistui jäsenvaltioiden alueelta.

Allekirjoitukset