

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä joulukuuta 2011 *

Asiassa C-329/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka cour d'appel de Paris (Ranska) on esittänyt 29.6.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 5.7.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Alexandre Achughbalian

vastaan

Préfet du Val-de-Marne,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský, U. Lõhmus ja M. Safjan sekä tuomarit A. Borg Barthet, M. Ilešič (esittelevä tuomari), A. Arabadjiev, C. Toader ja J.-J. Kasel,

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

ottaen huomioon unionin tuomioistuimen presidentin 30.9.2011 antaman määräyksen, jolla ennakkoratkaisupyyntö on päätetty käsitellä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 a artiklan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 a artiklan ensimmäisen kohdan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.10.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Alexandre Achughbabian, edustajinaan avocat C. Papazian ja avocat P. Spinosi,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään E. Belliard, G. de Bergues ja B. Beaupère-Manokha,
- Tanskan hallitus, asiamiehenään C. Vang,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja N. Graf Vitzthum,
- Viron hallitus, asiamiehenään M. Linntam,
- Euroopan komissio, asiamiehenään M. Condou Durande,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

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 L 348, s. 98) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Alexandre Achughabian ja toisaalta préfet du Val-de-Marne (Val-de-Marnen prefekti) ja joka koskee Achughabianin laitonta oleskelua Ranskan alueella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2008/115

- 3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 4, 5 ja 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

- (5) Tässä direktiivissä olisi vahvistettava horisontaaliset säännöt, joita sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä jäsenvaltioon saapumisen taikka jäsenvaltiossa oleskelun tai asumisen edellytyksiä.

--

- (17) -- Säilöönotto olisi yleensä toteutettava erityisissä säilöönottolaitoksissa, sanotun kuitenkin rajoittamatta lainvalvontaviranomaisten suorittamaa kiinniottoa, josta säädetään kansallisessa lainsäädännössä.”

- 4 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.”

- 5 Direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

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

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

- a) joita koskee maahantulokielto – tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse –
- b) jotka on rikosoikeudellisenä seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena.

-- ”

- 6 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 – maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa;

- 3) 'palauttamisella' prosessia, jonka aikana kolmannen maan kansalainen palaa joko vapaaehtoisesti paluuvetoa noudattaen tai pakotettuna
- alkuperämaahan, tai
 - kauttakulkumaahan yhteisön tai kahdenvälisen 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' paluuvetoa täytäntöönpanoa eli varsinaista kuljetusta pois asianomaisesta jäsenvaltiosta;

– –”

7 Direktiivin 2008/115 6–9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"6 artikla

Palauttamispäätös

1. Jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkin 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. – –

3. Jäsenvaltio voi olla tekemättä palauttamispäätöksen alueellaan laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, jos toinen jäsenvaltio ottaa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin – –.

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. – –

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 – –.

– –

7 artikla

Vapaaehtoinen paluu

1. Palauttamispäätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään, sanotun kuitenkin 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.

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 artikla

Maastapoistaminen

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 paluuvetoa ei ole noudatettu 7 artiklan mukaisesti myönnetyn ajan kuluessa.

--

4. Jos kolmannen maan kansalainen vastustaa maastapoistamista ja jäsenvaltio käyttää – viimeisenä keinona – pakkokeinoja pannakseen maastapoistamisen täytäntöön, kyseisten pakkokeinojen on oltava oikeasuhteisia eikä niihin saa liittyä kohtuutonta voimankäyttöä. Pakkokeinot pannaan täytäntöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kunnioittaen perusoikeuksia ja asianomaisen kolmannen maan kansalaisen ihmisarvoa sekä fyysistä koskemattomuutta.

--

9 artikla

Maastapoistamisen lykkääminen

1. Jäsenvaltioiden on lykättävä maastapoistamista

- a) silloin, kun se loukkaisi palauttamiskiellon periaatetta; tai
- b) niin kauan kuin myönnetään lykkäystä [palauttamiseen liittyvästä päätöksestä tehdyn muutoksenhaun perusteella].

2. Jäsenvaltio voi lykätä maastapoistamista asianmukaiseksi ajaksi ottaen huomioon yksittäistapauksen erityispiirteet. Jäsenvaltioiden on erityisesti otettava huomioon:

- a) kolmannen maan kansalaisen fyysinen tai henkinen tila;
- b) tekniset syyt, kuten kuljetuskapasiteetin puute tai maastapoistamisen epäonnistuminen siksi, että palautettavan henkilöllisyyttä ei voida selvittää.

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

8 Direktiivin 2008/115 15 ja 16 artiklassa säädetään seuraavaa:

"15 artikla

Säilöönotto

1. Jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön palauttamismenettelyjen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisen valmisteleiseksi ja/tai henkilön poistamiseksi maasta vain, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti tietyssä tapauksessa, erityisesti kun

- a) on olemassa pakenemisen vaara; tai
- b) asianomainen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista.

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

--

4. Kun käy ilmi, että kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen ei enää ole oikeudellisten tai muiden näkökohtien vuoksi tai että 1 kohdassa säädetyt edellytykset eivät enää ole olemassa, säilöönotto ei ole enää perusteltua ja asianmukainen henkilö on vapautettava välittömästi.

5. Säilöönottoa on jatkettava niin kauan kuin 1 kohdassa säädetyt edellytykset ovat olemassa ja niin kauan kuin se on tarpeen onnistuneen maastapoistamisen varmistamiseksi. Kunkin jäsenvaltion on säädettävä rajoitetusta säilöönottoajasta, joka ei saa ylittää kuutta kuukautta.

6. Jäsenvaltiot eivät saa jatkaa 5 kohdassa tarkoitettua aikaa muutoin kuin kansallisen lainsäädännön mukaisesti rajoitetuksi ajaksi, joka ei ole pidempi kuin kaksitoista kuukautta, jos niiden kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta maastapoistaminen todennäköisesti kestää kauemmin siitä syystä, että

- a) asianomainen kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä; tai
- b) kolmansista maista hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästyvät.

16 artikla

Säilöönoton edellytykset

1. Säilöönotto tapahtuu yleensä erityisissä säilöönottolaitoksissa. Jos jäsenvaltio ei voi järjestää säilöönotetun henkilön majoitusta erityisessä säilöönottolaitoksessa vaan joutuu turvautumaan vankilamajoitukseen, säilöönotetut kolmannen maan kansalaiset on pidettävä erillään vangeista.

— —”

- 9 Direktiivin 2008/115 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 24.12.2010.

Kansallinen säännöstö

Ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä turvapaikkaoikeudesta annettu laki

- 10 Ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä turvapaikkaoikeudesta annetun Ranskan lain (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, jäljempänä Ceseda) L. 211-1 §:ssä säädetään, että "voidakseen tulla Ranskaan ulkomaalaisella on oltava asiakirjat ja viisumit, joita kansainvälisissä sopimuksissa ja voimassa olevissa asetuksissa edellytetään – –".
- 11 Mainitun lain L. 311-1 §:ssä säädetään, että "– – 18 vuotta täyttäneellä ulkomaalaisella, joka aikoo oleskella Ranskassa, on kolmen kuukauden kuluttua Ranskaan saapumisestaan oltava oleskelukortti".
- 12 Cesedan pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana voimassa olleen version L. 551-1 §:n sanamuoto oli seuraava:

"Ulkomaalainen voidaan määrätä otettavaksi säilöön sellaisiin tiloihin, jotka eivät kuulu vankeinhoitoviranomaisten vastuualueeseen, jos

--

- 3) asianomaisesta ulkomaalaisesta on tehty maasta poistamista koskeva päätös, jonka tekemisestä on kulunut enintään vuosi, tai hänet on poistettava maasta rikoslaissa säädetyn, rikoksen perusteella toteutettavan maahan tuloa ja siellä oleskelua koskevan kiellon perusteella eikä hän voi välittömästi poistua Ranskan alueelta;

--

- 6) asianomainen ulkomaalainen on vuoden aikana velvoitettu poistumaan Ranskan alueelta ja kyseisen velvollisuuden vapaaehtoiseen täyttämiseen varattu kuukauden määräaika on päättynyt eikä hän voi välittömästi poistua Ranskan alueelta.”

- 13 Cesedan pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana voimassa olleen version L. 552-1 §:n ensimmäisessä virkkeessä säädettiin, että ”kun säilöönottopäätöksen tekemisestä on kulunut 48 tuntia, asia saatetaan säilöissäpitoasioissa toimivaltaisen tuomarin käsiteltäväksi, jotta tämä päättää, onko säilöönottoa jatkettava”.

- 14 Cesedan L. 621-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaista, joka on tullut Ranskaan tai oleskellut siellä noudattamatta L. 211-1 §:n tai L. 311-1 §:n säännöksiä tai joka on pysytellyt Ranskassa yli sen ajan, johon hänen viisuminsa oikeuttaa, rangaistaan vuoden pituisella vankeusrangaistuksella ja 3750 euron suuruisella sakolla.

Tuomioistuin voi lisäksi kieltää tällä tavoin tuomittua ulkomaalaista enintään kolmen vuoden ajan tulemasta Ranskaan tai oleskelemasta siellä. Kielto saapua maahan merkitsee automaattisesti tuomitun henkilön maastapoistamista (reconduite à la frontière) tarvittaessa vankeusrangaistuksen päätyttyä.”

- 15 Cesedan tietyt säännökset muutettiin maahanmuutosta, kotouttamisesta ja kansalaisuudesta 16.6.2011 annetulla lailla nro 2011-672 (loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité; JORF 17.7.2011, s. 10290), joka tuli voimaan 18.7.2011. Cesedan L. 621-1 §:ää ei muutettu.

Rikosprosessilaki

- 16 Rikosprosessilain (code de procédure pénale) 62-2 §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa pääasian tosideikkujen tapahtuma-aikana, säädettiin seuraavaa:

”Pidättäminen on poliisiviranomaisen tuomioistuinten valvonnan alaisena päättämä pakkokeino, jolla henkilö, jota epäillään yhdestä tai useammasta perustellusta syystä siitä, että hän on tehnyt tai yrittänyt tehdä sellaisen rikoksen, josta voidaan seuraukseksi määrätä vankeusrangaistus, pidetään tutkintaviranomaisten käytettävissä.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 17 Poliisi suoritti henkilöllisyystarkastuksia 24.6.2011 Maisons-Alfortissa (Ranska) yleisellä tiellä. Yksi henkilöistä, joita näiden tarkastusten yhteydessä kuultiin, ilmoitti nimelleen Alexandre Achughbabian ja ilmoitti syntyneensä Armeniassa 9.7.1990.
- 18 Poliisin laatiman pöytäkirjan mukaan Achughbabian ilmoitti myös olevansa Armenian kansalainen. Viimeksi mainittu kuitenkin kiistää näin ilmoittaneensa.

- 19 Koska Achughbabanin epäiltiin tehneen Cesedan L. 621-1 §:ssä tarkoitetun rikoksen ja jatkavan siihen syylistymistä, hänet pidätettiin.
- 20 Kun Achughbabanin tilannetta tarkasteltiin tarkemmin, ilmeni, että hän oli tullut Ranskaan 9.4.2008 ja hakenut siellä oleskelulupaa, minkä jälkeen kyseinen hakemus oli hylätty 28.11.2008 ja Val-d'Oisen prefekti oli vahvistanut hylkäävän päätöksen 27.1.2009 ja liittänyt omaan päätökseensä määräyksen, joka annettiin Achughbabianille tiedoksi 14.2.2009 ja jolla tämä velvoitettiin poistumaan Ranskan alueelta kuu-kauden kuluessa.
- 21 Val-de-Marnen prefekti teki 25.6.2011 päätöksen maasta poistamisesta ja päätöksen hallinnollisesta säilöönotosta, jotka annettiin samana päivänä tiedoksi Achughbabanille.
- 22 Tribunal de grande instance de Créteil'n säilöissäpitoasioissa toimivaltainen tuomari, jonka käsiteltäväksi asia oli saatettu Cesedan L. 552-1 §:n nojalla, jotta tämä päättäisi, oliko säilöönottoa jatkettava yli 48 tunnin, määräsi 27.6.2011, että säilöönottoa oli jatkettava, ja hylkäsi sellaiset lainvastaisuusväitteet, jotka Achughbaban oli esittänyt muun muassa pidättämisestään.
- 23 Yksi mainituista väitteistä perustui asiassa C-61/11 PPU, El Dridi, 28.4.2011 annettuun tuomioon (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), jossa unionin tuomioistuimien katsoi, että direktiivi 2008/115 on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään vankeusrangaistuksen määräämisestä maassa laittomasti oleskelevalle kolmannen valtion kansalaiselle ainoastaan sillä perusteella, että hän vastoin hänelle annettua määräystä poistua tämän valtion alueelta määräajassa jatkaa oleskeluaan kyseisellä alueella ilman hyväksyttävää syytä. Achughbabanin mukaan kyseisestä tuomiosta ilmenee, että Cesedan L. 621-1 §:ssä säädetty vankeusrangaistus on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Achughbaban toteaa, että kun otetaan huomioon tämä ristiriita ja sääntö, jonka mukaan henkilön pidättäminen on mahdollista ainoastaan,

jos on olemassa epäily sellaisesta rikoksesta, josta voi seurata vankeusrangaistus, käsiteltävässä asiassa noudatettu menettely on ollut lainvastainen.

24 Achughbabian valitti 28.6.2011 tribunal de grande instance de Créteil'n säilössäpi-toasioissa toimivaltaisen tuomarin määräyksestä cour d'appel de Paris'hin. Viimeksi mainittu tuomioistuin totesi, että Achughbabian on Armenian kansalainen, että hänet on ensiksi pidätetty ja otettu sen jälkeen säilöön laittoman oleskelun perusteella ja että hän on väittänyt, että Cesedan L. 621-1 § on ristiriidassa direktiivin 2008/115 kanssa, sellaisena kuin kyseistä direktiiviä on tulkittu edellä mainitussa asiassa El Dridi annetussa tuomiossa.

25 Cour d'appel de Paris päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Kun otetaan huomioon direktiivin 2008/115 soveltamisala, onko katsottava, että kyseinen direktiivi on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle kuin [Cesedan] L. 621-1 §, jossa säädetään vankeusrangaistuksen määräämisestä kolmannen maan kansalaiselle pelkästään sillä perusteella, että hän on saapunut valtion alueelle laittomasti tai oleskellut siellä laittomasti?”

26 Kansallinen tuomioistuin määräsi myös Achughbabianin säilöönnoton päättämisestä.

27 Kansallisen tuomioistuimen pyynnöstä jaosto, jolle asian käsittely oli osoitettu, tarkasteli tarvetta käsitellä asia unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 b artiklassa tarkoitetussa kiireellisessä menettelyssä. Mainittu jaosto päätti julkisasiamiestä kuultuaan olla hyväksymättä pyyntöä kiireellisestä menettelystä.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 28 Aluksi on todettava, että direktiivi 2008/115 koskee ainoastaan jäsenvaltiossa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista, eikä sen tarkoituksena ole näin ollen yhdenmukaistaa kokonaisuudessaan kansallisia sääntöjä ulkomaalaisten oleskelusta. Direktiivi ei näin ollen ole esteenä sille, että laitton oleskelu luokitellaan jäsenvaltion oikeudessa rikokseksi ja että siinä säädetään rikosoikeudellisista seuraamuksista oleskelua koskevien kansallisten sääntöjen tällaisen rikkomisen ehkäisemiseksi ja siitä rankaisemiseksi.
- 29 Koska direktiivillä 2008/115 käyttöön otetut yhteiset vaatimukset ja menettelyt koskevat ainoastaan palauttamispäätöksiä ja tällaisten päätösten täytäntöönpanoa, on myös todettava, ettei direktiivi ole esteenä sellaiselle säilöönnotolle, jonka tarkoituksena on määrittää se, onko kolmannen maan kansalaisen oleskelu laillista.
- 30 Tätä toteamusta vahvistaa direktiivin johdanto-osan 17 perustelukappale, josta käy ilmi, että niitä edellytyksiä, jotka koskevat laittomasta oleskelusta jäsenvaltiossa epäiltyjen kolmansien maiden kansalaisten kiinniottoa, säännellään edelleen kansallisessa oikeudessa. Kuten Ranskan hallitus on huomauttanut, direktiivin 2008/115 tavoite, eli laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tehokas palauttaminen, vaarannettaisiin, jos jäsenvaltiot eivät voisi pidättämisen kaltaisella vapaudenriistolla estää laittomasta oleskelusta epäiltyä henkilöä pakenemasta ennen kuin hänen tilannettaan on edes voitu selvittää.
- 31 Tältä osin on katsottava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava toki lyhyt mutta kohtuullinen aika tarkastetun henkilön henkilöllisyyden selvittämiseksi ja sellaisten tietojen hakemiseksi, joiden avulla voidaan määrittää, onko kyseinen henkilö laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen. Henkilön nimen ja kansalaisuuden

määrittäminen voi osoittautua vaikeaksi, jos asianomainen henkilö ei ole yhteistyöhaluinen. Sen tarkistaminen, oleskeleeko henkilö maassa laittomasti, voi myös osoittautua monimutkaiseksi, erityisesti, jos asianomainen vetoaa turvapaikanhakijan asemaan tai pakolaisasemaan. Toimivaltaisten viranomaisten on näin ollen välttääkseen sen, että direktiivin 2008/115 edellisessä kohdassa mainitun tavoitteen toteutumista haitattaisiin, toimittava huolellisesti ja otettava viipymättä kantaa siihen, onko asianomaisen henkilön oleskelu laillista. Jos henkilön oleskelun todetaan olevan laitonta, kyseisten viranomaisten on direktiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla ja sanotun rajoittamatta mainitussa säännöksessä säädettyjen poikkeusten soveltamista tehtävä palauttamispäätös.

³² Vaikka edellä esitetystä seuraa, ettei direktiivi 2008/115 ole esteenä Cesedan L. 621-1 §:n kaltaiselle lainsäädännölle siltä osin kuin siinä luokitellaan kolmannen maan kansalaisen laitton oleskelu rikokseksi ja säädetään rikosoikeudellisista seuraamuksista, mukaan lukien vankeusrangaistus, tällaisesta oleskelusta rankaisemiseksi, eikä kolmannen maan kansalaisen vapaudenriistolle sen määrittämiseksi, onko asianomaisen henkilön oleskelu laillista, seuraavaksi on tutkittava, onko direktiivi esteenä Cesedan L. 621-1 §:n kaltaiselle lainsäädännölle siltä osin kuin se saattaa johtaa vankeusrangaistukseen direktiivillä säännellyn palautusmenettelyn aikana.

³³ Unionin tuomioistuin on todennut tähän, että vaikka rikoslainsäädäntö ja rikosprosessia koskevat säännöt kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, unionin oikeudella voi kuitenkin olla vaikutusta tähän oikeudenalaan. Tästä seuraa, että siitä huolimatta, ettei EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 alakohdan b alakohdassa, joka on otettu SEUT 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaan, eikä direktiivissä 2008/115, joka on annettu muun muassa tämän EY:n perustamissopimuksen määräyksen perusteella, suljeta pois jäsenvaltioiden rikosoikeudellista toimivaltaa laitonta maahanmuuttoa ja laitonta oleskelua koskevissa kysymyksissä, jäsenvaltioiden on järjestettävä näitä kysymyksiä koskeva lainsäädäntönsä niin, että unionin oikeuden noudattaminen voidaan taata. Jäsenvaltiot eivät voi soveltaa rikosoikeudellista lainsäädäntöä, jolla saatetaan vaarantaa direktiivillä tavoiteltujen päämäärien

toteuttaminen ja estää näin sen tehokas vaikutus (em. asia El Dridi, tuomion 53–55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 34 Vastattaessa kysymykseen siitä, onko direktiivi 2008/115 esteenä Cesedan L. 621-1 §:n kaltaiselle lainsäädännölle samankaltaisista syistä kuin ne, jotka unionin tuomioistuimien esitti edellä mainitussa asiassa El Dridi antamassaan tuomiossa, on ensiksi todettava, että pääasian valittajan tilanne vastaa direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tilannetta.
- 35 Oikeudenkäyntiaineistosta ja kansallisen tuomioistuimen vastauksesta unionin tuomioistuimelle sille esittämään selvennyspyyntöön nimittäin ilmenee, että Achughbabinille annettiin 14.2.2009 tiedoksi Ranskan alueelta poistumista koskeva määräys, jossa vahvistettiin kuukauden määräaika vapaaehtoiselle maastapoistumiselle, ja ettei Achughbabin noudattanut kyseistä määräystä. Koska kyseinen palauttamispäätös ei ollut enää voimassa 24.6.2011, jolloin Achughbabinin henkilöllisyys tarkastettiin ja hänet pidätettiin, 25.6.2011 tehtiin uusi palauttamispäätös, tällä kertaa maastapoistamista koskevana päätöksenä, johon ei liitetty määräaika vapaaehtoiselle maastapoistumiselle. Tästä seuraa, että riippumatta siitä, onko pääasian valittajan tilannetta pidettävä tilanteena, jossa henkilö ei ole noudattanut paluuta koskevaa velvollisuutta vapaaehtoiselle maastapoistumiselle annetussa määräajassa, vai tilanteena, jossa henkilön osalta on tehty palauttamispäätös vahvistamatta määräaika vapaaehtoiselle maastapoistumiselle, kyseinen tilanne on joka tapauksessa direktiivin 2008/115 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tilanne ja synnyttää näin ollen kyseisessä artiklassa säädetyn asianomaiseen jäsenvaltioon kohdistuvan velvollisuuden toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet maasta poistamiseksi, millä – kuten direktiivin 3 artiklan 5 alakohdassa on täsmennetty – tarkoitetaan asianomaisen varsinaista kuljetusta pois mainitusta jäsenvaltiosta.
- 36 Seuraavaksi on todettava, että direktiivin 2008/115 8 artiklan 1 ja 4 kohdasta ilmenee selvästi, että kyseisissä säännöksissä käytetyillä sanoilla ”toimenpiteet” ja ”pakokokeinot” viitataan kaikkiin toimiin, jotka tehokkaasti ja oikeasuhteisesti johtavat asianomaisen palauttamiseen. Direktiivin 15 artiklassa säädetään, että asianomaisen säilöönottaminen on sallittu ainoastaan maastapoistamisen valmistelemiseksi ja mahdollistamiseksi ja että kyseistä vapaudenriistoa voidaan jatkaa enintään kuusi

kuukautta ja että tätä säilöönottoaikaa voidaan jatkaa vielä 12 kuukaudella, kuitenkin ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa se, ettei palauttamispäätöstä ole pantu täytäntöön mainitun kuuden kuukauden määräajan kuluessa, johtuu siitä, ettei asianomainen tee yhteistyötä, tai siitä, että kolmansista maista hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästyvät.

³⁷ On ilmeistä, etteivät vankeusrangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano direktiivissä 2008/115 säädetyn palautusmenettelyn kuluessa tue direktiivillä tavoitellun maastapoistamisen eli sen toteuttamista, että asianomainen varsinaisesti kuljetetaan pois asianomaisesta jäsenvaltiosta. Tällainen rangaistus ei näin ollen ole direktiivin 2008/115 8 artiklassa tarkoitettu "toimenpide" tai "pakkokeino".

³⁸ Lopuksi on kiistatonta, että siltä osin kuin pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä säädetään vankeusrangaistuksen määräämisestä kaikille 18 vuotta täyttäneille kolmansien maiden kansalaisille, jotka oleskelevat laittomasti Ranskassa sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta heidän tulostaan Ranskan alueelle, se on omiaan johtamaan vankeusrangaistukseen, vaikka direktiivin 2008/115 6, 8, 15 ja 16 artiklassa lueteltujen yhteisten vaatimusten ja menettelyjen mukaisesti tällainen kolmannen maan kansalainen on ensisijaisesti palautettava ja, siltä osin kuin on kyse vapaudenriistosta, enintään otettava säilöön.

³⁹ Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö on näin ollen omiaan estämään direktiivissä 2008/115 vahvistettujen yhteisten vaatimusten ja menettelyjen soveltamisen ja hidastamaan palautusta, mikä näin ollen merkitsee – vastaavasti kuin sen lainsäädännön tapauksessa, josta oli kyse edellä mainitussa asiassa El Dridi – kyseisen direktiivin tehokkaaseen vaikutukseen kohdistuvaa haittaa.

- 40 Edellä esitettyä päätelmää ei horjuta se Ranskan hallituksen esille tuoma seikka, että tuomioistuimille lähetettyjen soveltamisohjeiden mukaisesti pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä rangaistuksia määrätään harvoin muissa kuin niissä tapauksissa, joissa maassa laittomasti oleskeleva ulkomaalainen on laittomaan oleskeluun perustuvan rikoksen lisäksi tehnyt muun rikoksen, eikä se kyseisen hallituksen myös esittämä seikka, ettei Achughbabiania ole tuomittu tällaisiin rangaistuksiin.
- 41 Tästä on todettava, että sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat laittomaan oleskeluun perustuvan rikoksen lisäksi tehneet yhden tai useamman muita rikoksia, voidaan direktiivin 2008/115 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Mikään unionin tuomioistuimelle esitetyistä oikeudenkäyntiaineistoon liittyvistä seikoista ei kuitenkaan viittaa siihen, että Achughbabian olisi syyllistynyt muuhun rikokseen kuin laittomaan oleskeluun Ranskan alueella. Pääasian valittajan tilannetta ei näin ollen voida jättää direktiivin 2008/115 soveltamisalan ulkopuolelle, koska direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ei selvästikään voida tulkita siten, että jäsenvaltiot voisivat olla soveltamatta direktiivissä lueteltuja yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat syyllistyneet ainoastaan laittomaan oleskeluun, koska muuten direktiiviltä poistettaisiin sen kohde ja sitova vaikutus.
- 42 Siltä osin kuin on kyse siitä, ettei Achughbabiania ole tähän mennessä tuomittu Cesedan L. 621-1 §:ssä säädettyihin vankeusrangaistukseen ja sakkoon, on todettava, ettei ole kiistetty sitä, että hänen poistamistaan maasta koskevan päätöksen tekeminen on perusteltu sillä, että hänen todettiin syyllistyneen mainitussa pykälässä säädettyyn laitonta oleskelua koskevaan rikokseen, ja että kyseinen pykälä voi Ranskan hallituksen mainitsemien soveltamisohjeiden sisällöstä riippumatta johtaa tuomitsemiseen mainittuihin rangaistuksiin. Näin ollen Cesedan L. 621-1 § ja kysymys sen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa ovat relevantteja pääasian valittajan asiassa, varsinkin kun kansallinen tuomioistuin ja Ranskan hallitus eivät ole maininneet asian

jättämisestä silleen tai yleisemmin sellaisesta päätöksestä, jolla suljetaan lopullisesti pois kaikki mahdollisuudet syyttää Achughbabiania kyseisestä rikoksesta.

- 43 Lisäksi – kuten tämän tuomion 33 kohdassa on todettu – on korostettava jäsenvaltioiden SEU 4 artiklan 3 kohdasta johtuvaa ja edellä mainitussa asiassa El Dridi annetun tuomion 56 kohdassa mieleen palautettua velvollisuutta toteuttaa kaikki toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa direktiivistä 2008/115 johtuvien velvoitteiden täyttäminen, ja pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa direktiivin tavoitteiden toteutumisen. On tärkeää, etteivät sovellettavat kansalliset säännökset ole omiaan vaarantamaan kyseisellä direktiivillä käyttöön otettuja yhteisiä vaatimuksia ja menettelyjä.
- 44 Lopuksi on huomautettava, ettei ole mahdollista hyväksyä Saksan ja Viron hallitusten väitteitä siitä, että direktiivin 2008/115 8, 15 ja 16 artikla ovat toki esteenä vankeusrangaistukselle silloin, kun mainituissa artikloissa oleva maastapoistamismenettely on kesken, mutta eivät sille, että jäsenvaltio määrää maassa laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle vankeusrangaistuksen ennen kyseisen henkilön poistamista maasta direktiivissä säädettyjen yksityiskohtaisten menettelysääntöjen mukaisesti.
- 45 Näin ollen on riittävää todeta, että sekä jäsenvaltioiden lojaliteettivelvoitteesta että muun muassa direktiivin 2008/115 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa mainituista tehokkuusvaatimuksista seuraa, että jäsenvaltioille direktiivin 8 artiklassa asetettu velvoite toteuttaa maastapoistaminen 8 artiklan 1 kohdassa luetelluissa tapauksissa on täytettävä viipymättä. Näin ei selvästikään olisi siinä tapauksessa, että asianomainen jäsenvaltio todettuaan kolmannen maan kansalaisen oleskelevan alueellaan laittomasti käsittelisi kyseisen henkilön tilanteen jopa vankeusrangaistukseen johtavassa rikosoikeudellisessa menettelyssä ennen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa tai jopa ennen tällaisen päätöksen tekemistä. Tällainen toimenpide viivästyttäisi maastapoistamista (em. asia El Dridi, tuomion 59 kohta), eikä sitä myöskään mainita direktiivin 2008/115 9 artiklassa mainittujen maastapoistamisen lykkäämistä koskevien perusteiden joukossa.

- 46 Vaikka edellä esitetyistä näkökohdista seuraa, että jäsenvaltiot, joiden on noudatettava direktiiviä 2008/115, eivät voi säätää siitä, että maassa laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille voidaan määrätä vankeusrangaistus sellaisissa tilanteissa, joissa kolmansien maiden kansalaiset on direktiivissä vahvistettujen yhteisten vaatimusten ja menettelyjen nojalla poistettava maasta ja joissa heidät voidaan kyseisen maastapoistamisen valmistelua ja täytäntöönpanoa varten enintään ottaa säilöön, tämä ei kuitenkaan poista jäsenvaltioiden mahdollisuutta antaa ja pitää voimassa tarvittaessa rikosoikeudellisiakin säännöksiä, joilla direktiivin periaatteita ja tavoitetta noudattaen säännellään tilannetta, jossa pakkokeinoilla ei ole onnistuttu poistamaan maassa laittomasti oleskelevaa kolmannen valtion kansalaista (em. asia El Dridi, tuomion 52 ja 60 kohta).
- 47 Kun edellä mainittu mahdollisuus otetaan huomioon, on todettava, että unionin tuomioistuimessa huomautuksiaan esittäneiden hallitusten näkemys siitä, että edellä esitetyn kaltainen tulkinta vie jäsenvaltioilta mahdollisuuden ehkäistä laitonta oleskelua, ei ole perusteltu.
- 48 Erityisesti on todettava, ettei direktiivi 2008/115 ole esteenä sille, että sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joiden osalta on noudatettu direktiivissä vahvistettua palautusmenettelyä ja jotka oleskelevat laittomasti jäsenvaltion alueella ilman, että on olemassa perusteltu syy olla palauttamatta heitä, määrätään rikosoikeudellisia seuraamuksia rikosoikeudellista menettelyä koskevia kansallisia sääntöjä noudattaen.
- 49 On korostettava, että sovellettaessa näitä rikosoikeudellista menettelyä koskevia sääntöjä edellisessä kohdassa mainittuja seuraamuksia määrättäessä on noudatettava kaikilta osin perusoikeuksia, erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa yleissopimuksessa taattuja perusoikeuksia.

50 Kun edellä esitetyt näkökohdat otetaan huomioon, esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2008/115 on tulkittava siten, että se

- on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään rikosoikeudellisten seuraamusten määräämisestä laittoman oleskelun perusteella, siltä osin kuin tällaisessa lainsäädännössä sallitaan 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 ja jonka osalta – siinä tapauksessa, että hänet on otettu säilöön hänen maastapoistamisensa valmistelua ja täytäntöönpanoa varten – kyseisen säilöönoton enimmäisaika ei ole päättynyt

- ei ole esteenä tällaiselle lainsäädännölle siltä osin kuin siinä sallitaan vankeusrangaistuksen määrääminen sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jonka osalta on noudatettu direktiivissä vahvistettua palautusmenettelyä ja joka oleskelee laittomasti jäsenvaltion alueella ilman, että on olemassa perusteltu syy olla palauttamatta häntä.

Oikeudenkäyntikulut

51 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 (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2008/115/EY on tulkitettava siten, että se

- on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään rikosoikeudellisten seuraamusten määräämisestä laittoman oleskelun perusteella, siltä osin kuin tällaisessa lainsäädännössä sallitaan 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 ja jonka osalta – siinä tapauksessa, että hänet on otettu säilöön hänen maastapoistamisensa valmistelua ja täytäntöönpanoa varten – kyseisen säilöönoton enimmäisaika ei ole päättynyt

- ei ole esteenä tällaiselle lainsäädännölle siltä osin kuin siinä sallitaan vankeusrangaistuksen määrääminen sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jonka osalta on noudatettu direktiivissä vahvistettua palautusmenettelyä ja joka oleskelee laittomasti jäsenvaltion alueella ilman, että on olemassa perusteltu syy olla palauttamatta häntä.

Allekirjoitukset