



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

13 päivänä joulukuuta 2017¹

Asia C-240/17

E

(Ennakkoratkaisupyyntö – Korkein hallinto-oikeus (Suomi))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Schengen-alue –
Kolmannen maan kansalaista koskeva palauttamispäätös ja maahantulokielto –
Maahantulokieltoon määrääminen Schengenin tietojärjestelmässä – Kolmannen maan kansalainen,
joka on tehnyt rikoksen – Kolmannen maan kansalainen, jolla on voimassa oleva oleskelulupa toisessa
Schengen-alueen maassa – Neuvotteluvaikeus – Kesken olevien neuvottelujen vaikutukset
palauttamispäätöksen täytäntöönpanoon ja maahantulokiellon voimaantuloon –
Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappale –
Direktiivi 2008/115/EY

I. Johdanto

1. Luxemburgissa sijaitseva Schengenin kunta on vuodesta 1985 antanut nimensä visiolle vapaasta matkustamisesta Euroopassa ilman sisärajoilla tehtäviä tarkastuksia. Sittenkin tämä visio on toteutunut useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, kuten myös muutamissa naapurina olevissa kolmansissa maissa, jotka muodostavat yhdessä Schengen-alueen. Schengen-järjestelmä kuuluu nykyisin eurooppalaisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen peruspilareihin.²

2. Jotta voidaan kuitenkin varmistaa, että mainittu järjestelmä toimii pitkällä aikavälillä ja että siihen suhtaudutaan edelleenkin mahdollisimman myönteisesti, tarvitaan yhteisiä sääntöjä, joilla taataan tehokkaasti ja yhdenmukaisesti, ettei vapauden lisääntyminen tällä sisärajoittomalla alueella tapahdu turvallisuuden kustannuksella. Tähän kuuluu, että järjestelmään osallistuvat valtiot valvovat edelleen kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja oleskelua noudattaen unionin oikeussääntöjä ja turvaten kyseisten henkilöiden oikeudet ja edut.

3. Näiden kahden tavoitteen välisiin jännitteisiin liittyy myös ennakkoratkaisupyyntö, jota unionin tuomioistuin käsiteltävässä asiassa tarkastelee. Sen yhteydessä on selvitettävä, miten on meneteltävä silloin, kun kolmannen maan kansalainen, jolla on yhdessä Schengen-alueen jäsenvaltiossa voimassa oleva oleskelulupa, määrätään toisessa Schengen-alueen jäsenvaltiossa maahantulokieltoon. Tällaisella maahantulokiellolla on sisärajoilta poistettujen tarkastusten vuoksi lähtökohtaisesti eurooppalainen ulottuvuus, ja se koskee koko Schengen-aluetta – ja vielä sitäkin laajemmin kaikkia Euroopan unionin jäsenvaltioita.

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

² Ks. tästä SEU 3 artiklan 2 kohta ja SEUT 67 artiklan 2 kohta sekä EU- ja EUT-sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 19 (Pöytäkirja osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä, EUVL 2008, C 115, s. 290; tämä pöytäkirja perustuu Amsterdamin sopimukseen).

4. Käsiteltävä asia koskee Nigerian kansalaista E:tä, joka on tehnyt Suomessa rikoksen. Suomen viranomaiset haluavat palauttaa hänet kotimaahansa Nigeriaan ja ovat määränneet hänet koko Schengen-alueen käsittävään maahantulokieltoon, vaikka hänellä on vielä oikeus oleskella Espanjassa.

5. Schengen-järjestelmää koskevien unionin oikeussääntöjen mukaan tällaiset tapaukset edellyttävät jäsenvaltioiden välisiä neuvotteluja, jotta kaikille asianomaisille viranomaisille annetaan mahdollisuus yhdenmukaiseen ja ristiriidattomaan menettelyyn. Maahantulokiellon määräävän jäsenvaltion on tiedusteltava toiselta jäsenvaltiolta, joka on myöntänyt oleskeluluvan, aikooko tämä peruuttaa oleskeluluvan. Entäpä jos kuultava jäsenvaltio – tässä Espanjan kuningaskunta – ei vastaa pyyntöön pitkän odotusajan jälkeenkään, vaikka sen esittänyt jäsenvaltio – tässä Suomen tasavalta – katsoo kyseisen henkilön olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ja haluaa siksi poistaa hänet maasta viipymättä alkuperämaahan?

6. Tätä käytännön kannalta tärkeää kysymystä ei ole toistaiseksi vielä selvennetty. Vastauksellaan unionin tuomioistuin voi myötävaikuttaa Schengen-alueella sovellettavien yhteisten sääntöjen kehitykseen ja pyrkiä samanaikaisesti löytämään oikean tasapainon jäsenvaltioiden turvallisuusetujen ja kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien ja etujen välille.³

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

7. Asiaa koskevat oikeussäännöt sisältyvät yhtäältä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen⁴ ja toisaalta jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2008/115/EY.⁵ Niiden lisäksi Schengenin rajasäännöstö, sellaisena kuin se sisältyy asetukseen (EU) 2016/399,⁶ on merkityksellinen käsiteltävän asian kannalta.⁷

A. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus

8. Viisi jäsenvaltiota⁸ allekirjoitti Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen Schengenissä (Luxemburgissa) 19.6.1990, ja se tuli voimaan 26.3.1995. Yleissopimus on nykyisin EU- ja EUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 19⁹ mukaan osa Schengenin säännöstöä, joka on sisällytetty Euroopan unionin kehykseen ja jota sovelletaan Schengen-alueella, toisin sanoen lähes kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja myös Suomen tasavallassa ja Espanjan kuningaskunnassa. Schengen-alueeseen kuuluu lisäksi kourallinen kolmansia maita, esimerkiksi Sveitsin valaliitto.¹⁰

3 Erityisesti jälkimmäisestä näkökohdasta ks. tuomio 5.6.2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 46 kohta); tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 39 kohta) ja tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 38 kohta).

4 EYVL 2000, L 239, s. 19.

5 EUVL 2008, L 348, s. 98.

6 Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1).

7 Asetuksella 2016/399 kumottiin ja korvattiin aiemmin voimassa ollut, 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL 2006, L 105, s. 1) mukainen Schengenin rajasäännöstö. Käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset säännökset eivät kuitenkaan ole muuttuneet sisällöllisesti, joten viitataan jäljempänä pelkästään Schengenin rajasäännöstön nykyisin voimassa olevaan versioon.

8 Belgian kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta ja Alankomaiden kuningaskunta.

9 Neuvoston 20.5.1999 tekemällä päätöksellä 1999/436/EY (EYVL 1999, L 176, s. 17) kullekin Schengenin säännöstöön kuuluvalla säännöksellä vahvistettiin lisäksi Euroopan unionin perustamissopimusten mukainen oikeusperusta; päätöksen liitteen A mukaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artikla kuuluu EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 3 kohdan ja 63 artiklan 3 kohdan (nykyisin SEUT 77 ja SEUT 79 artikla) soveltamisalaan.

10 Ks. tästä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välinen sopimus Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen, allekirjoitettu Luxemburgissa 26.10.2004 ja tullut voimaan 1.3.2008 (EUVL 2008, L 53, s. 52), jäljempänä Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstöön tehty sopimus.

9. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen II osaston ("Tarkastusten poistaminen sisärajoilta ja henkilöiden liikkuvuus") 5 lukuun ("Oleskeluluvat ja maahantulokieltoon määrääminen") kuuluvan 25 artiklan 2 kappaleessa määrätään seuraavaa:

"Jos ulkomaalainen, jolla on jonkin sopimuspuolen myöntämä voimassa oleva oleskelulupa, määrätään maahantulokieltoon, sopimuspuoli neuvottelee oleskeluluvan myöntäneen sopimuspuolen kanssa selvittääkseen, onko oleskeluluvan peruuttamiselle riittäviä perusteita.

Jos oleskelulupaa ei peruuteta, kiellon antanut sopimuspuoli peruuttaa kiellon. Se voi kuitenkin merkitä kyseisen ulkomaalaisen kansalliseen maahantulokieltoluetteloon."

10. Saman II osaston 4 lukuun ("Ulkomaalaisten liikkumista koskevat edellytykset") kuuluu lisäksi 19 artikla, jonka 1 kappaleessa määrätään ulkomaalaisten liikkumisoikeudesta Schengen-alueella seuraavaa:

"Ulkomaalainen, jolla on yhdenmukainen viisumi ja joka on saapunut laillisesti jonkin sopimuspuolen alueelle, voi liikkua vapaasti kaikkien sopimuspuolten alueella viisumin voimassaoloaikana, jos hän täyttää 5 artiklan 1 kappaleen a, c, d ja e kohdassa tarkoitetut maahantuloedellytykset."

11. Ulkomaalaisella tarkoitetaan tässä yhteydessä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 1 artiklan määritelmien mukaan muuta henkilöä kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaista. Se tarkoittaa siten samaa kuin kolmannen maan kansalaisen käsite, jota käytetään myös usein unionin oikeudessa. Saman säännöksen mukaan "ulkomaalainen, joka on määrätty maahantulokieltoon" on "ulkomaalainen, jolle on määrätty maahantulokielto Schengenin tietojärjestelmässä – –". "Oleskelulupa" on kyseisen sopimuksen mukaan "mikä tahansa sopimuspuolen myöntämä lupa, joka oikeuttaa oleskeluun sen alueella".

B. Schengenin rajasäännöstö

12. Täydentävästi on viitattava Schengenin rajasäännöstöön, sellaisena kuin se sisältyy asetukseen 2016/399, jonka 6 artiklassa säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytyksistä seuraavaa:

"1. Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, jolloin on otettava huomioon kutakin oleskelupäivää edeltävä 180 päivän jakso, ovat seuraavat:

– –

d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS);

– –

5. Edellä 1 kohdasta poiketen:

a) Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä kaikkia 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä mutta jolla on oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, sallitaan maahantulo toisten jäsenvaltioiden alueelle kauttakulkua varten, jotta hän voi matkustaa oleskeluluvan tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle, paitsi jos hän on sen jäsenvaltion kansallisessa maahantulo- tai kauttakulkukieltoluettelossa, jonka ulkorajan hän pyrkii ylittämään.

– –"

13. Schengenin rajasäännösten 14 artiklan, jonka otsikko on ”Pääsyn epääminen”, 1 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

”Pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten.”

C. Direktiivi 2008/115

14. Lisäksi on syytä mainita direktiivi 2008/115, jonka I lukuun (”Yleiset säännökset”) kuuluvan 3 artiklan 3, 4, 6 ja 8 alakohtaan sisältyvät seuraavat määritelmät:

” –

3) ’palauttamisella’ [tarkoitetaan] prosessia, jonka aikana kolmannen maan kansalainen palaa joko vapaaehtoisesti paluuvetoa noudattaen tai pakotettuna

— alkuperämaahan, tai

— kauttakulkumaahan [unionin] tai kahdensivallisten takaisinottoa sopimusten tai muiden järjestelyjen mukaisesti, tai

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

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

– –

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

– –

8) ’vapaaehtoisella paluulla’ [tarkoitetaan] paluuveton noudattamista palauttamispäätöksessä kyseistä tarkoitusta varten asetetussa määräajassa;

– –”

15. Direktiivin 2008/115 II lukuun (”Laittoman oleskelun lopettaminen”) sisältyvät muun muassa 6, 7 ja 11 artikla.

16. Direktiivin 2008/115 6 artiklan otsikko on ”Palauttamispäätös”. Sen 1 ja 2 kohdassa 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.”

17. Direktiivin 2008/115 7 artiklan, jonka otsikko on ”Vapaaehtoinen paluu”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Palauttamispäätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeen kymmeneen päivään, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 ja 4 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista. Jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään, että tällainen aika myönnetään vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta. Tässä tapauksessa jäsenvaltioiden on ilmoitettava asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuudesta tehdä tällainen hakemus.

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

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.”

18. Direktiivin 2008/115 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Maastapoistaminen”, säädetään muun muassa 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 paluuvetoa ei ole noudatettu 7 artiklan mukaisesti myönnetyn ajan kuluessa.

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

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

– –”

19. Direktiivin 2008/115 9 artiklan, jonka otsikko on ”Maastapoistamisen lykkääminen”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio voi lykätä maastapoistamista asianmukaiseksi ajaksi ottaen huomioon yksittäistapauksen erityispiirteet. – –”

20. Direktiivin 2008/115 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Maahantulokielto”, säädetään lisäksi seuraavaa:

”1. Palauttamispäätöksiin on liitettävä maahantulokielto

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

b) jos paluuvetoa ei ole noudatettu.

Muissa tapauksissa palauttamispäätöksiin voidaan liittää maahantulokielto.

2. Maahantulokiellon kestoä määritettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet, eikä kielto saa lähtökohtaisesti olla voimassa viittä vuotta pidempään. – –

– –”

21. Näitä säännöksiä selvennetään lisäksi direktiivin 2008/115 johdanto-osan 4, 6 ja 14 perustelukappaleessa:

”(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. – –

– –

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

III. Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet

22. E on Nigerian kansalainen. Käräjäoikeus Suomessa tuomitsi hänet 24.1.2014 useista Suomessa vuonna 2013 tehdyistä törkeistä huumausainerikoksista¹¹ yhteiseen viiden vuoden vankeusrangaistukseen. Tuomio on lainvoimainen. E on suorittanut Suomessa osan hänelle määrätystä vankeusrangaistuksesta.

23. E:llä on Espanjan, jossa hän on aiemmin asunut 14 vuotta ja jossa hänen perheensä on, myöntämä, 11.2.2018 saakka voimassa oleva oleskelulupa. Hän pyysikin Suomen viranomaisilta käännättämistä Espanjaan.

24. Maahanmuuttovirasto määräsi kuitenkin 21.1.2015 E:n käännytettäväksi tämän kotimaahan Nigeriaan ja perusteli tätä hänen Suomessa tekemillään törkeillä rikoksilla, joiden vuoksi hän on vaaraksi yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle. Samaan aikaan kyseisen päätöksen kanssa E määrättiin koko Schengen-alueen koskevaan maahantulokieltoon toistaiseksi. Hänelle ei myönnetty aikaa vapaaehtoista paluuta varten.

25. Maahanmuuttovirasto käynnisti 26.1.2015 Espanjan kanssa Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleeseen perustuvat neuvottelut ja pyysi sitä ilmoittamaan kantansa mahdolliseen E:lle siellä myönnetyn oleskeluluvan peruuttamiseen. Koska Espanjan viranomaiset eivät vastanneet neuvottelupyyntöön, Maahanmuuttovirasto uusi pyyntönsä 20.6.2016 ja toimitti 21.6.2016 lisäksi Espanjalle sen pyytämän E:tä koskevan rikostuomion tuomiolauselman. Maahanmuuttovirasto toisti pyyntönsä Espanjan viranomaisille 28.6.2016 ja 9.11.2016. Ennakkoratkaisupyynnön tietojen mukaan Espanjan viranomaiset eivät ole tähän mennessä ottaneet sisällöllisesti kantaa asiaan.

¹¹ Hän oli muun muassa pitänyt hallussaan ja myynyt ainakin 850 ekstaasitablettia, tuonut Suomeen myynti- tai luovutustarkoituksessa yhteensä 438 grammaa kokaiinia sekä yrittänyt myyntitarkoituksessa hankkia ainakin 30 grammaa kokaiinia.

26. E:n käännyttämisestä tehdystä päätöksestä ensimmäisenä oikeusasteena toimineeseen Helsingin hallinto-oikeuteen tekemä valitus hylättiin.¹² E:n valitettua kyseisestä päätöksestä asia on nyt vireillä muutoksenhakutuomioistuimena toimivassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

27. Pääasiaa käsitelleet kansalliset tuomioistuimet katsovat, että E on vaaraksi yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin keskeyttänyt E:n poistamisen maasta toistaiseksi 27.10.2016 tekemällään päätöksellä.

IV. Ennakkoratkaisupyyntö ja menettely unionin tuomioistuimessa

28. Korkein hallinto-oikeus esitti 2.5.2017 päivätyllä ennakkoratkaisupyyntönsä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 10.5.2017, SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla sopimusvaltioiden neuvotteluvelvoitteella oikeudellinen vaikutus, johon kolmannen maan kansalainen voi vedota tilanteessa, jossa sopimusvaltio määrää hänet koko Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon ja palautettavaksi kotimaahansa sillä perusteella, että henkilö vaarantaa yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta?
- 2) Jos yleissopimuksen 25 artiklan 2 kohtaa sovelletaan maahantulokieltoa määrättäessä, tuleeko neuvotteluihin ryhtyä ennen maahantulokiellon määräämistä vai voidaanko neuvottelut käydä vasta sen jälkeen, kun päätös palauttamisesta ja maahantulokieltoon määräämisestä on tehty?
- 3) Jos neuvottelut voidaan käydä vasta sen jälkeen, kun päätös palauttamisesta ja maahantulokiellon määräämisestä on tehty, onko kolmannen maan kansalaisen kotimaahan palauttamisen ja koko Schengen-aluetta koskevan maahantulokiellon voimaantulon esteenä se, että sopimusvaltioiden neuvottelut ovat kesken eikä toinen sopimusvaltio ole ilmoittanut aikeistaan peruuttaa kolmannen maan kansalaisen oleskelulupaa?
- 4) Miten sopimusvaltion on meneteltävä siinä tapauksessa, että oleskeluluvan myöntänyt sopimusvaltio ei toistuvista pyynnöistä huolimatta ole ottanut kantaa kolmannen maan kansalaiselle myöntämänsä oleskeluluvan peruuttamiseen?”

29. Ennakkoratkaisupyyntönsä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi lisäksi unionin tuomioistuinta käsittelemään asiaa työjärjestyksen 107 artiklan mukaisesti kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksensä 101 artiklan nojalla esittämän pyynnön johdosta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin selvensi 2.6.2017, että E on vapautunut 24.1.2016 ehdonalaan vapautteen ja ettei hän ole tällä hetkellä säilöön otettuna. Tässä tilanteessa unionin tuomioistuimen kiireellisiä menettelyjä varten nimetty jaosto päätti työjärjestyksen 108 artiklan nojalla olla käsittelemättä asiaa kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä. Unionin tuomioistuimen presidentti päätti kuitenkin työjärjestyksen 53 artiklan 3 kohtaa soveltaen 12.6.2017, että asian käsittelylle annetaan etusija.

¹² Helsingin hallinto-oikeuden päätös annettiin 5.4.2016.

30. Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssä kirjallisia huomautuksia esittivät Suomen, Belgian, Saksan, Puolan ja Sveitsin hallitukset¹³ sekä Euroopan komissio. E, Maahanmuuttovirasto, Suomen ja Espanjan hallitukset sekä komissio olivat edustettuina 9.11.2017 pidetyssä istunnossa. On syytä korostaa, että Espanjan hallitus osallistui istuntoon unionin tuomioistuimen nimenomaisesta kehotuksesta ja lausui siellä ennakkoratkaisukysymyksistä ja vastasi myös joihinkin unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.

V. Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

31. Kuten unionin tuomioistuimen istunnossa ilmeni, Espanjan viranomaiset pyysivät 2.11.2017 Maahanmuuttovirastolta Suomessa E:n käännyttämisestä tehtyä päätöstä, jotta Espanjassa voitaisiin käynnistää menettely E:n oleskeluluvan peruuttamiseksi. Maahanmuuttovirasto noudatti pyyntöä 6.11.2017 ja toimitti Espanjalle jäljennöksen käännyttämisestä tehdystä päätöksestä.

32. Vaikka jätettäisiin huomiotta se, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittanut unionin tuomioistuimelle virallisesti tästä uudesta kehityksestä vaan se sai tiedon siitä ainoastaan menettelyn osapuolilta,¹⁴ pintapuolisen tarkastelun perusteella voitaisiin kysyä, onko ennakkoratkaisupyyntö jäänyt vaille kohdetta,¹⁵ koska tutkittavaksi ottamisen edellytykset alun perin täyttäneistä ennakkoratkaisukysymyksistä on saattanut tulla marraskuun 2017 tapahtumien myötä pelkästään hypoteettisia.

33. On kuitenkin otettava huomioon, etteivät Espanjan viranomaiset ole toistaiseksi tehneet lopullista päätöstä E:n oleskeluluvan peruuttamisesta. Niiden on pikemminkin tarkoitus ainoastaan käynnistää menettely, joka voi johtaa oleskeluluvan peruuttamiseen. Kuten Espanjan hallitus on unionin tuomioistuimen asiaa nimenomaisesti tiedustellessa selventänyt, ei voida ennakoita, milloin mainittu kansallinen menettely mahdollisesti saadaan päätökseen ja mikä sen lopputulos on. Jos E:n oleskelupa peruutettaisiin, hänellä olisi myös käytettävissään tavanomaiset oikeussuojakeinot Espanjan tuomioistuimissa.

34. Niin kauan kuin Espanjan viranomaiset eivät ole tehneet lopullista päätöstä E:n oleskeluluvan peruuttamisesta, ei voida katsoa, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettulla tavalla oleskeluluvan peruuttamiselle on riittävät perusteet tai että oleskelulupa on peruutettu.

35. Edellä esitetyn perusteella on katsottava, etteivät ennakkoratkaisukysymykset ole menettäneet merkityksellisyytään pääasian ratkaisemisen kannalta ja että unionin tuomioistuimen on edelleen vastattava niihin.

VI. Ennakkoratkaisukysymysten sisällöllinen arviointi

36. Käsiteltävässä asiassa mielenkiinto kohdistuu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleeseen, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan.

¹³ Sveitsin oikeudesta osallistua ennakkoratkaisumenettelyyn ks. Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstöön tehdyn sopimuksen 8 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan neljännen kohdan kanssa.

¹⁴ Maahanmuuttovirasto ja Espanjan hallituksen asiamies esittivät asiasta yhteneviä lausumia unionin tuomioistuimelle.

¹⁵ Vastaavasti tuomio 20.1.2005, García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34); määräys 3.3.2016, Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143) ja määräys 23.3.2016, Overseas Financial ja Oaktree Finance (C-319/15, EU:C:2016:268).

37. Tässä Schengenin säännöstöön kuuluvassa määräyksessä määrätään Schengen-alueen jäsenvaltioiden välisestä neuvottelumenettelystä, kun yksi näistä valtioista määrää kolmannen maan kansalaisen maahantulokieltoon koko Schengen-alueella, vaikka toinen jäsenvaltio on myöntänyt samalle kolmannen maan kansalaiselle oleskeluluvan, joka on edelleen voimassa. Tällä tavalla on tarkoitus turvata kansallisten viranomaisten toiminnan tehokkuus, johdonmukaisuus ja ristiriidattomuus Schengen-alueella.

38. Yhteensä neljällä ennakkoratkaisukysymyksellään korkein hallinto-oikeus tiedustelee tässä yhteydessä, mitä konkreettisia vaikutuksia jo pitkään kestäneellä ja edelleen jatkuvalla Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisella neuvottelumenettelyllä on kolmannen maan kansalaista koskevan palauttamispäätöksen ja maahantulokiellon täytäntöönpanoon (toinen, kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys) ja voiko kolmannen maan kansalainen itse vedota kansallisissa tuomioistuimissa suoraan kyseiseen määräykseen (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys).

39. Näihin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaletta koskeviin kysymyksiin vastattaessa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevia kaikkia merkityksellisiä unionin oikeussääntöjä olisi sovellettava siten, etteivät ne ole keskenään ristiriidassa. Siksi nyt tarkasteltavan tapauksen käsittelyssä on otettava huomioon myös direktiivin 2008/115 ja Schengenin rajasäännösten säännökset.

40. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen sisällöllistä tulkintaa koskevia toista, kolmatta ja neljättä kysymystä on nähdäkseni järkevää tarkastella ensin, ennen kuin käsittelen lopuksi ensimmäisen kysymyksen yhteydessä mainitun määräyksen välitöntä oikeusvaikutusta.

41. Kun pidetään mielessä unionin tuomioistuimen ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen välinen tehtäväjako, lähdän kaikissa tästä tapauksesta esittämissäni toteamuksissa siitä, että E on tosiasiallisesti vaaraksi yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle, kuten ennakkoratkaisupyyntöissä nimenomaisesti todetaan, eikä yksikään menettelyn osapuolista ole sitä kyseenalaistanut.¹⁶

42. Ainoastaan tällainen E:stä yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle aiheutuva vaara oikeuttaa Suomen viranomaiset nyt tarkasteltavassa tapauksessa poistamaan hänet maasta suoraan kotimaahan Nigeriaan antamatta hänelle ensin mahdollisuutta siirtyä Espanjaan, jossa hänellä on voimassa oleva oleskelulupa (ks. direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohdan toinen virke, luettuna yhdessä 1 kohdan kanssa).

A. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisten neuvottelujen oikea alkamisajankohta (toinen kysymys)

43. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään määrittämään Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisten neuvottelujen alkamisajankohta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee konkreettisesti, onko tällaiset neuvottelut aloitettava jo ennen mahdollisen kolmannen maan kansalaista koskevan palauttamispäätöksen tekemistä ja mahdollisen maahantulokiellon määräämistä vai syntykö unionin oikeuteen perustuva neuvotteluvaikeus vasta sen jälkeen, kun viranomaiset ovat jo tehneet päätökset palauttamisesta ja maahantulokieltoon määräämisestä.

¹⁶ Oletan tässä yhteydessä, että mainittu toteamus yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisesta esitettiin unionin oikeudessa asetettujen vaatimusten mukaisesti ja että se perustuu etenkin yksittäistapauksessa tehtyyn huolelliseen ennusteeseen, jossa ei oteta huomioon pelkästään kyseisen henkilön aiemmin tekemiä rikoksia vaan – mikä on erittäin tärkeää – hänestä tosiasiallisesti ja tällä hetkellä aiheutuva vaara, mikä on viime kädessä ratkaisevaa tämän arvioimisessa; ks. tästä tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, erityisesti 50–52 ja 54 kohta).

44. Useimpia kieliversioita, kuten saksan-, ranskan- ja englanninkielistä versiota, tarkasteltaessa Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappale koskee jo sanamuotonsa perusteella tapauksia, joissa kolmannen maan kansalainen *on määrätty* maahantulokieltoon (ks. ensimmäinen alakohta) ja asianomaisten jäsenvaltioiden neuvottelut johtavat mahdollisesti siihen, että kiello *peruutetaan* (ks. toinen alakohta). Toisin ilmaistuna Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleessa siis edellytetään neuvotteluja vasta *sen jälkeen*, kun kolmannen maan kansalainen on jo määrätty maahantulokieltoon. Kyseisessä määräyksessä ei sitä vastoin tällä hetkellä edellytetä neuvottelujen käymistä sitä ennen – toisin kuin kyseistä oikeudenalaa koskevassa ajankohtaisessa Euroopan komission uudistusehdotuksessa.¹⁷

45. Tämä näkemys vahvistuu, kun tarkastellaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaletta yhdessä direktiivin 2008/115 kanssa, jossa säädetään jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Myöskään kyseisessä direktiivissä ei nimittäin edellytetä neuvottelujen käymistä etukäteen muiden jäsenvaltioiden kanssa, jos jäsenvaltion viranomaiset aikovat tehdä palauttamispäätöksen ja määrätä asianomaisen henkilön maahantulokieltoon (direktiivin 2008/115 6 artikla, luettuna yhdessä 11 artiklan kanssa).

46. Tehokasta palauttamispolitiikkaa koskevan tavoitteen, sellaisena kuin unioni on sitä peräänkuuluttanut,¹⁸ toteutumisen kannalta on lisäksi ratkaisevaa, että jäsenvaltion viranomaiset voivat tarvittaessa toimia nopeasti, etenkin jos laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen on vaaraksi yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle, kuten käsiteltävässä asiassa. Oikeudellinen velvoite käydä järjestelmällisesti neuvotteluja etukäteen muiden mahdollisesti asiaan liittyvien jäsenvaltioiden kanssa voisi olla ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

47. Se, ettei jäsenvaltio ole velvollinen neuvottelemaan muiden jäsenvaltioiden kanssa ennen palauttamispäätöksen tekemistä ja maahantulokieltoon määräämistä, ei suinkaan tarkoita, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappale olisi esteenä tällaisille etukäteen käytäville neuvotteluille.¹⁹ Kuten Saksan hallitus ja komissio perustellusti korostavat, on jopa toivottavaa, että jäsenvaltion viranomaiset, jotka harkitsevat palauttamispäätöksen tekemistä maassa laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta ja hänen määräämistään samanaikaisesti maahantulokieltoon, ovat yhteydessä mahdollisimman pian kaikkiin muihin jäsenvaltioihin, joita asia koskee. Ensinnäkin nämä muut jäsenvaltiot saavat tällä tavalla mahdollisimman varhain tarvittavat tiedot, joiden ansiosta myös ne voivat mahdollisesti ryhtyä toimenpiteisiin yleisen turvallisuutensa ja järjestyksensä turvaamiseksi. Toiseksi tällä edistetään sitä, että Schengen-alueen jäsenvaltiot toimivat mahdollisimman yhdenmukaisesti tavoitteena välttää keskenään ristiriitaisia päätöksiä.

Välipäätelmä

48. Näin ollen toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaletta on tulkittava siten, että kyseisessä määräyksessä edellytetyt neuvottelut on unionin oikeuden nykytilassa käytävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mutta niitä ei tarvitse aloittaa ennen palauttamispäätöksen tekemistä ja maahantulokieltoon määräämistä.

¹⁷ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, asetuksen (EU) N:o 515/2014 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 kumoamisesta, 21.12.2016, COM(2016) 882 final, 26 artiklan 2 kohta.

¹⁸ Ks. tästä direktiivin 2008/115 johdanto-osan neljäs perustelukappale ja tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 39 kohta); tuomio 23.4.2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, 34 kohta) ja tuomio 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, 51 kohta).

¹⁹ Kuten edellä alaviitteessä 17 mainitun komission ehdotuksen (COM(2016) 882 final) 26 artiklan 2 kohdan toinen virke osoittaa, Schengen-järjestelmässä on täysin mahdollista toteuttaa kuuleminen etukäteen.

B. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisten, kesken olevien neuvottelujen vaikutus palauttamispäätöksen ja maahantulokiellon täytäntöönpanoon (kolmas ja neljäs kysymys)

49. Kolmannella ja neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään, joita tarkastelen niiden sisällöllisen läheisen yhteyden vuoksi yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele, voidaanko palauttamispäätös²⁰ panna täytäntöön ja voiko koko Schengen-alueen käsittävä maahantulokielto tulla voimaan ennen kuin 25 artiklan 2 kappaleen mukaiset neuvottelut ovat päättyneet.

50. Toisin kuin edellä tarkastellussa toisessa kysymyksessä,²¹ joka koski ainoastaan palauttamispäätöksen *tekemistä* ja maahantulokiellon *määräämistä*, kolmannessa ja neljännessä kysymyksessä tuodaan siis esille siihen liittyvä ongelma, voidaanko tällaiset päätökset *panna täytäntöön* tai voivatko ne *tulla voimaan* niin kauan kuin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuja neuvotteluja vielä käydään.

Alustava huomautus kolmannen ja neljännen kysymyksen ulottuvuudesta

51. Puolan hallitus väittää painokkaasti, etteivät palauttamispäätökset ole Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettujen neuvottelujen kohteena, mistä seuraa, ettei tällaisten neuvottelujen tulos voi alun alkaenkaan vaikuttaa palauttamispäätösten täytäntöönpanoon.

52. Tämä peruste ei nähdäkseni ole riittävä. Saattaa olla, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappale koskee sanamuotonsa mukaan ainoastaan maahantulokieltoja, tarkemmin sanottuna tällaisiin maahantulokieltoihin liittyvää yhtä tiettyä käytännön näkökohtaa, nimittäin maahantulokiellon tallentamista Schengenin tietojärjestelmään. On kuitenkin otettava huomioon, että nyt tarkasteltavan kaltaisessa tapauksessa maahantulokielto liittyy palauttamispäätökseen (ks. direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohdan loppu ja 11 artiklan 1 kohta) ja että sen vaikutus alkaa vasta, kun laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen on tosiasiallisesti poistunut jäsenvaltioiden alueelta, siis matkustanut Euroopan unionin alueen ulkopuolelle.²²

53. Maahantulokiellon voimaantulon kannalta on siten huomattava käytännön merkitys sillä, milloin kolmannen maan kansalaiselle osoitettu palauttamispäätös voidaan puolestaan panna täytäntöön ja missä määrin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisten neuvottelujen oleminen kesken vaikuttaa sen täytäntöönpanoon.

54. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin odottaa johdonmukaisesti unionin tuomioistuimelta hyödyllistä vastausta paitsi Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisten, kesken olevien neuvottelujen vaikutuksista maahantulokieltoon myös tällaisten neuvottelujen vaikutuksesta maahantulokiellon perustana olevaan palauttamispäätökseen.

²⁰ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee tässä yhteydessä – kaiketi kansallisen lainsäädännön asiaa koskevien säännösten sanamuotoon tukeutuen – ”käännättämisen”. Koska ei ole havaittavissa seikkoja, jotka viittaisivat päinvastaiseen, katson kuitenkin, että kyse on direktiivissä 2008/115 tarkoitettua palauttamispäätöksestä, ja käytän vastaavasti tätä direktiiviin perustuvaa käsitettä.

²¹ Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 43–48 kohta.

²² Tuomio 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, 45–53 kohta, erityisesti 45 ja 53 kohta).

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen toimintatapaan liittyvät käytännön ongelmat

55. Jos – kuten käsiteltävässä asiassa – kolmannen maan kansalaisesta, jolla on Schengen-alueen jäsenvaltiossa voimassa oleva oleskelulupa, tehdään toisessa Schengen-alueen jäsenvaltiossa palauttamispäätös ja hänet määrätään koko Schengen-alueen käsittävään maahantulokieltoon, joka tallennetaan Schengenin tietojärjestelmään, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että toisen jäsenvaltion on neuvoteltava oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion kanssa selvittääkseen, onko oleskeluluvan peruuttamiselle riittäviä perusteita.

56. Yhtäältä palauttamispäätöksen ja Schengen-alueen laajuisen maahantulokiellon ja toisaalta voimassa olevan oleskeluluvan rinnakkaiselo johtaa tilanteeseen, jossa Schengen-alueen viranomaiset toimivat epäyhtenäisesti ja joka on tarkoitus ratkaista Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisilla neuvotteluilla.

57. Sikäli kuin kuultava jäsenvaltio peruuttaa myöntämänsä oleskeluluvan tai oleskelulupa ei ole muista syistä – erityisesti siinä sallitun oleskelun keston päättymisen vuoksi – enää voimassa, Schengen-alueen laajuinen maahantulokielto voi jäädä voimaan.

58. Jos neuvotteluissa sitä vastoin selviää, ettei oleskelulupaa peruuteta vaan se on edelleen voimassa, Schengen-alueen laajuisen maahantulokiellon määränneen jäsenvaltion on muutettava se kansalliseksi, pelkästään omaa aluettaan koskevaksi maahantulokielloksi, ja se voi merkitä kyseisen kolmannen maan kansalaisen siinä tapauksessa enintään kansalliseen maahantulokieltoluetteloon (Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen toinen kohta).

59. Eräänlaisella harmaalla alueella kolmannen maan kansalainen on unionin oikeuden nykytilassa silloin, jos palauttamispäätös pannaan täytäntöön ja siten myös maahantulokielto tulee voimaan, vaikka Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaiset jäsenvaltioiden neuvottelut ovat vielä kesken. Kolmannen maan kansalaiseen sovelletaan tällöin Schengen-alueen laajuista maahantulokielttoa, ja hänelle määrätty Schengen-alueen laajuinen maahantulokielto on tallennettu Schengenin tietojärjestelmään. Schengen-järjestelmässä sovellettavien yhteisten sääntöjen mukaan jäsenvaltion, joka on myöntänyt voimassa olevan oleskeluluvan, on kuitenkin sallittava kolmannen maan kansalaisen saapua edelleen alueelleen, ja kaikkien muiden Schengen-alueen jäsenvaltioiden on sallittava hänen kauttakulkunsa kyseiseen jäsenvaltioon matkustamista varten, ellei häntä ole merkitty niiden kansalliseen maahantulokieltoluetteloon (Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artikla, luettuna yhdessä Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 5 kohdan a alakohdan ja 14 artiklan 1 kohdan kanssa).

60. Käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä unionin tuomioistuimen on siten viime kädessä käsiteltävä sitä käytännön kannalta erittäin tärkeää problematiikkaa, miten edellä kuvattu harmaa alue voidaan pitää mahdollisimman pienenä vaarantamatta Euroopan unionin palauttamispolitiikan tehokkuutta sekä yleisen turvallisuuden ja järjestyksen suojaa koko Schengen-alueella.

Velvollisuus ottaa 25 artiklan 2 kappaleen mukaiset kesken olevat neuvottelut huomioon palauttamispäätösten, joihin liittyy maahantulokielto, täytäntöönpanossa

61. Jos tarkastellaan pelkästään Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen ja direktiivin 2008/115 sanamuotoa, kesken olevat jäsenvaltioiden väliset neuvottelut eivät vaikuta rajoittavan mitenkään laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta tehdyn palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa ja siihen liittyvän hänelle määrätyn maahantulokiellon voimaantuloa. Direktiivin 2008/115 maastapoistamista käsittelevän 8 artiklan 1 kohdassa päinvastoin veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet pannakseen täytäntöön palauttamispäätöksen.

62. On kuitenkin otettava huomioon Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisen neuvottelumenettelyn tavoite. Sen tavoitteena on kaikkien niiden Schengen-alueen jäsenvaltioiden, joita asia koskee, viranomaisten mahdollisimman yhdenmukainen ja ristiriidaton toiminta ja sen varmistaminen, etteivät voimassa oleva oleskelulupa ja Schengen-alueen laajuinen maahantulokielto voi olla pitkään olemassa rinnakkain. Kuten edellä jo mainittiin,²³ Schengen-alueen laajuinen maahantulokielto on Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen toisen kohdan mukaisesti etenkin muutettava kansalliseksi maahantulokielloksi, jos kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle oleskeluluvan myöntänyt jäsenvaltio ei peruuta tätä oleskelulupaa.

63. Kyseistä kolmannen maan kansalaista on samanaikaisesti kohdeltava oikeudenmukaisesti,²⁴ ja hänelle on annettava mahdollisuus siirtyä jäsenvaltioon, joka on myöntänyt hänelle oleskeluluvan, jotta hän voi käyttää siellä oleskeluoikeuttaan sen sijaan, että hänen olisi palattava lähtömaahan (kolmanteen maahan) (ks. tästä direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen toinen kohta).

64. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisen neuvottelumenettelyn molemmat tavoitteet – yhtäältä viranomaisten yhdenmukainen ja ristiriidaton toiminta ja toisaalta mahdollisuus käyttää voimassa olevaa oleskelulupaa – voisivat toteutua paljon huonommin, jos neuvotteluja pyytänyt jäsenvaltio voisi vapaasti panna viranomaistensa tekemän palauttamispäätöksen joka tapauksessa täytäntöön jo ennen neuvottelujen päättymistä sillä seurauksella, että kyseisen kolmannen maan kansalaisen olisi poistuttava Euroopan unionin alueelta ja häneen sovellettaisiin heti voimassa olevaa maahantulokieltoa.

65. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen tavoitteista seuraa näin ollen, että kyseisen määräyksen mukaiset meneillään olevat neuvottelut estävät lähtökohtaisesti palauttamispäätöksen täytäntöönpanon ja maahantulokiellon voimaantulon. Tällaista kesken olevaa neuvottelumenettelyä on lisäksi mielestäni pidettävä yksittäistapauksen erityispiirteenä, jonka vuoksi kolmannen maan kansalaisen maastapoistamista hänen kotimaahansa on yleensä lykättävä direktiivin 2008/115 9 artiklan 2 kohdan nojalla.

²³ Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohta.

²⁴ Kolmannen maan kansalaisen oikeudesta oikeudenmukaiseen ja avoimeen menettelyyn ks. direktiivin 2008/115 johdanto-osan kuudes perustelukappale sekä tuomio 5.6.2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 40 kohta) ja tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 61 kohta).

Mahdollisuus panna palauttamispäätös täytäntöön ennen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisten neuvottelujen päättymistä

66. Tästä huolimatta voi tietysti olla tilanteita, joissa yksittäistapauksen konkreettisten olosuhteiden vuoksi ei olisi oikeutettua odottaa Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisten neuvottelujen päättymistä vaan joissa kolmannen maan kansalainen on poistettava maasta välittömästi direktiivin 2008/115 8 artiklan nojalla.

67. Jos neuvottelumenettelyn konkreettinen toteuttaminen mukautetaan mahdollisimman harmonisesti muihin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeviin merkityksellisiin säännöksiin ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaletta tarkastellaan yhdessä direktiivin 2008/115 säännösten kanssa, esille nousee erityisesti kaksi tapausryhmää, joissa palauttamispäätöksen täytäntöönpano ja maahantulokiellon voimaantulo vaikuttavat poikkeuksellisesti välttämättömiltä jo ennen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisten neuvottelujen päättymistä:

- ensinnäkin silloin, kun kuultava jäsenvaltio ei asianmukaisen vastausajan päättymisestä huolimatta esitä kantaansa (*ensimmäinen tapausryhmä*)
- toiseksi silloin, kun kyseinen kolmannen maan kansalainen on vaaraksi yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle (*toinen tapausryhmä*).

Molemmissa tapausryhmissä on tehokasta palauttamispolitiikkaa²⁵ koskevan perustavan tavoitteen mukaista, että laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta tehty palauttamispäätös pannaan nopeasti täytäntöön ja että siten myös häntä koskeva maahantulokiello tulee tosiasiallisesti voimaan.

Ensimmäinen tapausryhmä: asianmukaisen vastaamisen määräajan ylittyminen

68. Ensimmäisestä tapausryhmästä on todettava, ettei Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa määrätä sinänsä mitään tiettyä määräaika, jonka kuluessa sen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisesti kuultavan jäsenvaltion on esitettävä kantansa. Vilpittömän yhteistyön periaatteesta (SEU 4 artiklan 3 kohta)²⁶ kuitenkin seuraa, että kuultavan jäsenvaltion on esitettävä kantansa asianmukaisessa ajassa käyttäen tähän tarkoitukseen määrättyä lomaketta.²⁷

69. Direktiivin 2008/115²⁸ 7 artiklan 1 kohdan perusteella voidaan lisäksi konkretisoida, millaista vastaamisen määräaika on pidettävä asianmukaisena: tavallisessa tapauksessa kuultavalle jäsenvaltiolle olisi annettava 7–30 päivää aikaa esittää kantansa; tämä määräaika vastaa viime kädessä määräaika, joka kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle voidaan asettaa vapaaehtoiselle maastapoistumiselle.

25 Ks. tästä vielä direktiivin 2008/115 johdanto-osan neljäs perustelukappale sekä tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 39 kohta); tuomio 23.4.2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, 34 kohta) ja tuomio 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, 51 kohta).

26 Yleisesti jäsenvaltioiden välisestä vilpittömän yhteistyön periaatteesta ks. tuomio 22.3.1983, komissio v. Ranska (42/82, EU:C:1983:88, 36 kohta); tuomio 27.9.1988, Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, 19 kohta) ja tuomio 11.6.1991, Athanasopoulos ym. (C-251/89, EU:C:1991:242, 57 kohta). Viime aikoina unionin tuomioistuimien on korostanut jäsenvaltioiden välisen vilpittömän yhteistyön periaatteen merkitystä myös vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteydessä, nimittäin yhtäältä Schengen-järjestelmän osalta (tuomio 31.1.2006, komissio v. Espanja, C-503/03, EU:C:2006:74, 56 kohta) ja toisaalta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn osalta (tuomio 26.7.2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, 88 kohdan loppu).

27 Ks. komission 26.2.2013 antaman täytäntöönpanopäätöksen 2013/115/EU (EUVL 2013, L 71, s. 1) liitteessä olevan Sirene-käsikirjan 4.5.1 kohta.

28 Direktiiviin 2008/115 sisältyvien määräaikojen ottaminen ohjenuoraksi vaikuttaa entistäkin välttämättömämmältä, koska tällä direktiivillä korvataan sen 21 artiklan mukaan tiettyä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen määräyksiä.

70. Tällainen 7–30 päivän vastausaika Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisissa neuvotteluissa saattaa vaikuttaa verrattain lyhyeltä, kun otetaan huomioon, että kuultavassa jäsenvaltiossa voi olla tarpeen kuulla alue- tai paikallisviranomaisia ja tutkia kyseisen kolmannen maan kansalaisen henkilösuhteita.²⁹ Lyhyt vastausaika ei kuitenkaan ole suinkaan harvinaisuus vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.³⁰ Nyt tarkasteltavassa asiayhteydessä se selittyy jo mainitulla perustavalla tavoitteella turvata Euroopan unionin palauttamispolitiikan tehokkuus, mikä edellyttää kaikilta asianomaisilta kansallisilta tahoilta huomattavia ponnisteluja ja erittäin nopeaa toimintaa.³¹ Lyhyt määräaika edistää myös kaikkien Schengen-alueen viranomaisten toiminnan yhdenmukaisuutta.

71. Lyhyellä vastausajalla turvataan lisäksi yhtäältä kyseisen kolmannen maan kansalaisen intressi oikeusvarmuuteen ja – jos hänet on otettu säilöön – mahdollisimman lyhyeen vapaudenmenetykseen. Toisaalta lyhyt määräaika on neuvottelupyynnön esittävän jäsenvaltion etujen mukainen, sillä sitä ei ole tarkoitus rasittaa kohtuuttomasti kolmannen maan kansalaisen laittomaan oleskeluun liittyvillä vaivoilla ja mahdollisilla kustannuksilla.

72. Jos kuultava jäsenvaltio tarvitsee kuitenkin enemmän aikaa kantansa esittämiseen Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisesti, vilpittömän yhteistyön periaate (SEU 4 artiklan 3 kohta) edellyttää, että se on yhteydessä neuvottelupyynnön esittäneeseen jäsenvaltioon ja esittää sille riittävät perusteet vastausajan pidentämiselle. Neuvottelupyynnön esittäneen jäsenvaltion on puolestaan käsiteltävä kuultavan jäsenvaltion ehdotusta vilpittömän yhteistyön hengessä rakentavasti. Ihannetapauksessa molemmat valtiot sopivat määräajan asianmukaisesta pidentämisestä direktiivin 2008/115 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Neuvottelupyynnön esittäneen jäsenvaltion olisi säännönmukaisesti myönnettävä kuultavalle jäsenvaltiolle vastausaikaan vähintään 30 päivän lisäys.

73. Ellei kuultava jäsenvaltio esitä kantaansa myöskään pidennetyn vastausajan kuluessa, yksiselitteisen sääntelyn puuttuessa kuultavan jäsenvaltion ei voida tämän perusteella katsoa vastanneen pyyntöön myöntävästi tai kieltävästi.³² Pyyntöä esittänyt jäsenvaltio voi kuitenkin tällöin automaattisesti katsoa, että asianmukainen vastausaika on ylittynyt.

74. Neuvottelupyynnön esittänyt jäsenvaltio voi tällöin panna palauttuspäätöksensä täytäntöön, vaikka neuvotteluissa ei vielä ole saavutettu lopputulosta, jolloin myös maahantulokielto tulee voimaan. Tämä maahantulokielto on Schengen-alueen laajuinen (ja koskee myös kaikkia muita unionin jäsenvaltioita, jotka eivät kuulu Schengen-alueeseen³³), joskin – kuten edellä jo mainittiin³⁴ – sillä edellytyksellä, että kyseisen kolmannen maan kansalaisen sallitaan siirtyä suoraan tai muiden jäsenvaltioiden kautta kuultavaan jäsenvaltioon, jossa hänellä on (vielä) voimassa oleva oleskelulupa (ks. tästä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artikla, luettuna yhdessä Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 5 kohdan a alakohdan ja 14 artiklan 1 kohdan kanssa).

29 Ks. jälkimmäisestä näkökohdasta erityisesti pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 12 artikla.

30 Esimerkkejä tästä ovat tietyt Dublin III -järjestelmän yhteydessä sovellettavat vastausajat, sellaisina kuin ne ovat merkityksellisiä vireillä olevissa asioissa X (C-47/17 ja C-48/17); ks. tästä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31) 22 artiklan 1 ja 6 kohta sekä 25 artikla.

31 Komissio on omaksunut vieläkin tiukemman näkemyksen edellä alaviitteessä 17 mainitun ehdotuksensa (COM(2016) 882 final) 26 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä, jossa se pitää erittäin lyhyttä seitsemän päivän vastausaikaa asianmukaisena.

32 Yksittäisistä oikeudenaloista, joilla unionin lainsäätäjä on antanut viranomaisen vaikenemiselle nimenomaisesti tietyn merkityksen, ks. ratkaisuehdotukseni Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, 35 kohta).

33 Ks. tästä direktiivin 2008/115 3 artiklan 6 alakohta, jonka mukaan direktiivissä tarkoitettulla maahantulokiellolla kielletään tulo *jäsenvaltioiden alueelle*; ks. lisäksi direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappale, jossa vahvistetaan, että kansallisten palauttamistoimien vaikutuksille olisi annettava *eurooppalainen ulottuvuus* ottamalla käyttöön maahantulokielto, jolla kielletään saapuminen *kaikkien jäsenvaltioiden alueelle* ja oleskelu siellä.

34 Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohta.

Toinen tapausryhmä: yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen kohdistuva vaara

75. Kun tarkastellaan toista tapausryhmää, jossa kyseisen kolmannen maan kansalaisen katsotaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle, on itsestään selvää, että palauttamispäätös voidaan panna täytäntöön ja siten myös maahantulokielto voi tulla voimaan, ilman että on odotettava Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisten neuvottelujen lopputulosta.

76. Kun otetaan nimittäin huomioon, ettei Schengen-alueella tehdä tarkastuksia sisärajoilla, on yleensä odotettavissa, että yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen kohdistuva vaara, jonka kyseinen kolmannen maan kansalainen muodostaa yhdessä Schengen-alueen jäsenvaltiossa, voi ilmetä nopeasti myös kaikissa muissa Schengen-alueen jäsenvaltioissa. Näin ollen jäsenvaltio, joka tekee palauttamispäätöksen ja määrää hänet maahantulokieltoon, toimii turvallisuuden ja järjestyksen suojelemiseksi paitsi omalla alueellaan myös koko Schengen-alueella.

77. Kaikkien Schengen-alueen jäsenvaltioiden ja niiden alueella elävän väestön turvallisuuteen liittyvät edut ovat tällaisessa tapauksessa etusijalla siihen pyrkimykseen nähden, että Schengen-alueella tehdään yhdenmukaisia ja ristiriidattomia viranomaispäätöksiä, ja myös kyseisen kolmannen maan kansalaisen sitä koskevaan etuun nähden, että hän voi käyttää kuultavassa jäsenvaltiossa voimassa olevaa oleskelulupaansa.³⁵

78. Tämä päätelmä vahvistuu, kun tarkastellaan direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä henkilöille, jotka ovat vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä hyvin vähän. Tämän sääntelyn perusteella neuvottelupyynnön esittäneeltä jäsenvaltiolta ei voida edellyttää, että se odottaa kuultavan jäsenvaltion kannanottoa ennen palauttamispäätöksensä täytäntöönpanoa ja maahantulokiellon voimaantuloa.

Seuraukset pääasian oikeudenkäynnille

79. Nyt tarkasteltavan, E:tä koskevan kaltainen tapaus kuuluu kaikkien unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen perusteella molempiin edellä esitettyihin tapausryhmiin: Ensinnäkin Espanja on ylittänyt Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen yhteydessä sovellettavan asianmukaisen vastausajan selvästi³⁶ pyytämättä – sikäli kuin on havaittavissa – määrääjän pidennystä, puhumattakaan siitä, että se olisi esittänyt riittävät perusteet tällaiselle määrääjän pidennykselle (ensimmäinen tapausryhmä). Toiseksi E muodostaa kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten toteamusten mukaan vaaran yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle (toinen tapausryhmä). Niin ensimmäisestä kuin toisestakin syystä, joista kumpikin riittäisi jo yksinään, palauttamispäätöksen täytäntöönpanolle ja maahantulokiellon voimaantulolle ei ole nyt tarkasteltavan kaltaisessa tapauksessa esteenä se, etteivät Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaiset neuvottelut ole vielä päättyneet.

³⁵ Direktiivin 2008/115 6 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä ei siten myöskään säädetä tällaisessa tapauksessa velvollisuudesta antaa kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuus siirtyä hänelle oleskeluluvan myöntäneeseen jäsenvaltioon, vaan siinä pelkästään viitataan 6 artiklan 1 kohdan mukaiseen sääntöön, jonka mukaan kolmannen maan kansalainen palautetaan kotimaahansa.

³⁶ Ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimeen saapumisen ajankohtana Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaiset neuvottelut olivat kestäneet jo yli kaksi vuotta, eikä Espanjan kuningaskunta ollut vielä esittänyt lopullista kantaansa asiaan.

Välipäätelmä

80. Kaiken kaikkiaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen tulkintaa koskeviin kolmanteen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen voidaan näin ollen vastata seuraavasti:

Palauttamispäätös voidaan panna täytäntöön ja maahantulokielto voi tulla voimaan vasta, kun Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisesti kuultava jäsenvaltio on esittänyt kantansa tai neuvottelut ovat asianmukaisen vastausajan ylittymisestä huolimatta jääneet tuloksettomiksi. Molemmat päätökset voidaan panna täytäntöön jo ennen tämän määräajan päättymistä, mikäli kolmannen maan kansalainen on vaaraksi yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle.

C. Yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen välitön oikeusvaikutus (ensimmäinen kysymys)

81. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä on lisäksi tutkittava, voiko kyseinen kolmannen maan kansalainen vedota kansallisissa tuomioistuimissa suoraan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleeseen.

82. Kyseinen 25 artiklan 2 kappale ei alun perin ollut unionin oikeuden oikeudellinen toimi vaan määräys, joka sisältyi Euroopan unionin sääntelykehysten ulkopuoliseen valtioiden väliseen sopimukseen. Amsterdamin sopimuksella, jolla Schengenin säännöstö sisällytettiin Euroopan unionin sääntelykehykseen,³⁷ tästä sopimuksesta tuli kuitenkin unionin oikeuden erottamaton osa, jota Schengen-alueeseen osallistuvien jäsenvaltioiden on sovellettava.

83. Toisin kuin puitepäästösten tapauksessa³⁸ vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien jäsenvaltioiden välisten sopimusten välitön oikeusvaikutus ei ole poissuljettu. Myöskään Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa itsessään ei suinkaan kielletä sen määräysten soveltamista suoraan.³⁹

84. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen määräysten välitöntä oikeusvaikutusta on siten arvioitava samojen yleisten perusteiden mukaisesti kuin niiden kansainvälisten yleissopimusten, jotka sitovat unionia,⁴⁰ määräyksiä ja muita unionin johdetun oikeuden säännöksiä.

85. Unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen välitön soveltaminen edellyttää, että se on sisältönsä osalta ehdoton ja riittävän täsmällinen. Tällainen edellytys täyttyy, kun säännös tai määräys sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimia.⁴¹

³⁷ Ks. tästä nykyisin EU- ja EUT-sopimuksen pöytäkirja N:o 19.

³⁸ Ks. tästä SEU 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan kolmas virke, sellaisena kuin se sisältyy Amsterdamin sopimukseen.

³⁹ On päinvastoin tunnustettu, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen määräykset voivat johtaa kansallisissa tuomioistuimissa niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten tai käytäntöjen syrjäyttämiseen (ks. perustava tuomio 11.2.2003, Gözütok ja Brügge, C-187/01 ja C-385/01, EU:C:2003:87, erityisesti 33 kohdan loppu, joka koskee Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklaa).

⁴⁰ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseessä voivat myös olla yleissopimukset, joiden sopimuspuoli unioni ei itse ole; ks. tästä erityisesti tuomio 12.12.1972, International Fruit Company ym. (21/72–24/72, EU:C:1972:115, 18 kohta) ja tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 62 kohta).

⁴¹ Tuomio 30.9.1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, 14 kohta) ja tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 54 ja 55 kohta); perustava merkitys tässä yhteydessä on lisäksi tuomiolla 5.2.1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, saksankielisen toisinnon s. 25 ja sitä seuraava sivu).

86. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleessa velvoitetaan Schengen-alueen jäsenvaltio, joka määrää kolmannen maan kansalaisen maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä, neuvottelemaan kaikkien muiden sellaisten Schengen-alueen jäsenvaltioiden kanssa, jotka ovat myöntäneet voimassa olevan oleskeluluvan kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle, sen selvittämiseksi, aikooko se peruuttaa tämän oleskeluluvan.

87. Tältä osin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleeseen sisältyy siis selkeä ja yksiselitteinen velvollisuus, jonka täyttäminen tai vaikutukset eivät ole myöskään riippuvaisia muiden toimenpiteiden toteuttamisesta, olivatpa ne millaisia tahansa. Vaikka yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleessa ei määrätä nimenomaisesti, mitä täsmällisiä seurauksia neuvottelujen puuttumisella tai niiden virheellisellä toteuttamisella on, neuvotteluja koskeva edellytys ja näiden neuvottelujen kohde on määritetty kyseisessä määräyksessä niin selvästi, että jokainen tuomioistuin voi ehdottomasti soveltaa sitä.⁴² Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappale täyttää näin ollen välittömän sovellettavuuden edellytykset.

88. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen välitöntä soveltamista vastaan ei voida vedota myöskään siihen, että kyseinen määräys on puhdas menettelymääräys, jolla lisäksi säännellään pelkästään jäsenvaltioiden välistä suhdetta. Unionin oikeudessa nimittäin ensinnäkin tunnustetaan, että myös säännöksillä, jotka on sanamuotonsa mukaan osoitettu pelkästään jäsenvaltioille, voi olla välitön oikeusvaikutus.⁴³ Kuten unionin tuomioistuin on todennut vasta äskettäin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toisen näkökohdan yhteydessä, yksityiset voivat toiseksi vedota myös unionin oikeuden puhtaisiin menettelysääntöihin kansallisissa tuomioistuimissa.⁴⁴

89. Joka tapauksessa silloin, kun menettelysäännön, joka on osoitettu jäsenvaltioille ja jolla säännellään niiden välistä suhdetta, soveltamisella tai soveltamatta jättämisellä voi olla hyvin konkreettisia vaikutuksia yksityisten oikeuksiin ja etuihin, näiden yksityisten on voitava vedota kansallisissa tuomioistuimissa oikeuksiensa ja etujensa suojelemiseksi suoraan mainittuun menettelysääntöön edellyttäen aina, että sääntö on sisällöltään ehdoton ja riittävän täsmällinen.

90. Nyt tarkasteltava Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappale osoittaa tämän erityisen havainnollisesti: jos kuultava jäsenvaltio nimittäin esittää sisällöstä kannanoton, jonka mukaan kyseisen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan peruuttamiselle ei ole riittäviä perusteita, neuvottelupyynnön esittänyt jäsenvaltio on Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen nojalla puolestaan velvollinen muuttamaan määräämänsä Schengen-alueen laajuisen maahantulokiellon kansalliseksi, pelkästään omaa aluettaan koskevaksi maahantulokielloksi, ja se voi merkitä kolmannen maan kansalaisen ainoastaan kansalliseen maahantulokieltoaluetteluun.

42 Tuomio 22.5.1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, 13 kohta); vastaavasti tuomio 26.2.1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, 55 kohta); tuomio 2.8.1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, 37 kohta) ja julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotus Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, 27 kohdan viimeinen alakohta).

43 Tuomio 5.2.1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, saksankielisen toisinnon s. 25 ja sitä seuraava sivu) ja tuomio 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, 30–37 kohta).

44 Tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, erityisesti 56 kohta); vastaavasti tuomio 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, erityisesti 39 ja 44 kohta).

91. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukainen neuvottelumenettely ei siis – toisin kuin jotkin menettelyn osapuolet ovat esittäneet – suinkaan väistämättä heikennä kyseisen kolmannen maan kansalaisen oikeusasemaa siten, että hänen voimassa oleva oleskelulupansa peruutetaan. Neuvottelumenettely voi pikemminkin aivan hyvin myös parantaa merkittävästi tätä oikeusasemaa, nimittäin silloin, jos kuultava jäsenvaltio pitää hänelle myönnetyn oleskeluluvan voimassa ja pakottaa näin neuvottelupyynnön esittäneen jäsenvaltion määräämään Schengen-alueen laajuisen maahantulokiellon sijasta ainoastaan kansallisen maahantulokiellon.

92. Kuten olen lisäksi kolmannen ja neljännen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun yhteydessä todennut,⁴⁵ lukuun ottamatta tapauksia, joissa henkilö on vaaraksi yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle, neuvottelupyynnön esittänyt jäsenvaltio voi panna palauttamispäätöksen täytäntöön ja Schengen-alueen laajuinen maahantulokielto voi tulla voimaan vasta, kun se saa kuultavalta jäsenvaltiolta Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisen kannanoton tai se on joka tapauksessa myöntänyt kuultavalle jäsenvaltiolle tällaisen kannanoton esittämiseen asianmukaisen määräajan, joka on ylittynyt tuloksettomana.

93. Kaiken kaikkiaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen soveltamisella voi siten olla kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle konkreettista hyötyä hänen oikeusasemansa ja etujensa kannalta, ja tämän määräyksen soveltamatta jättämisestä tai virheellisestä soveltamisesta uhkaa aiheutua hänelle konkreettista haittaa. Kyseisen kolmannen maan kansalaisen on vastaavasti voitava vedota kansallisissa tuomioistuimissa Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleeseen kirjattuun neuvotteluvuolitteeseen riitauttaakseen häntä koskevan palauttamispäätöksen tai hänelle määrätyn Schengen-alueen laajuisen maahantulokiellon, joista on säädetty direktiivissä 2008/115, laillisuuden tai täytäntöönpanon. Etenkin Suomen, Espanjan ja Sveitsin hallitukset sekä komissio ovat esittäneet perustellusti vastaavan näkemyksen.⁴⁶

Välipäätelmä

94. Yhteenvedona ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava seuraavasti:

Kolmannen maan kansalainen voi vedota kansallisissa tuomioistuimissa suoraan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleeseen riitauttaakseen häntä koskevan palauttamispäätöksen ja hänelle määrätyn maahantulokiellon, joista on säädetty direktiivissä 2008/115, laillisuuden ja täytäntöönpanon.

VII. Ratkaisuehdotus

95. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa korkeimman hallinto-oikeuden 19.6.1990 allekirjoitetun Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen tulkinnasta esittämään ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

- 1) Kolmannen maan kansalainen voi vedota kansallisissa tuomioistuimissa suoraan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleeseen riitauttaakseen häntä koskevan palauttamispäätöksen ja hänelle määrätyn maahantulokiellon, joista on säädetty jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/115/EY, laillisuuden ja täytäntöönpanon.

⁴⁵ Ks. tästä edellä erityisesti tämän ratkaisuehdotuksen 61–80 kohta.

⁴⁶ Myös Belgian hallitus puoltaa Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen välittömän oikeusvaikutuksen tunnustamista, sikäli kuin kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle on tarkoitus antaa näin mahdollisuus saada Schengenin tietojärjestelmään tallennettu häntä koskeva maahantulokielto poistetuksi.

- 2) Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaletta on tulkittava siten, että kyseisessä määräyksessä edellytetyt neuvottelut on unionin oikeuden nykytilassa käytävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mutta niitä ei tarvitse aloittaa ennen palauttamispäätöksen tekemistä ja maahantulokieltoon määräämistä.
- 3) Palauttamispäätös voidaan panna täytäntöön ja maahantulokielto voi tulla voimaan vasta, kun Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappaleen mukaisesti kuultava jäsenvaltio on esittänyt kantansa tai neuvottelut ovat asianmukaisen vastausajan ylittymisestä huolimatta jääneet tuloksettomiksi. Molemmat päätökset voidaan panna täytäntöön jo ennen tämän määräajan päättymistä, mikäli kolmannen maan kansalainen on vaaraksi yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle.