Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

10 päivänä syyskuuta 2013 *

Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka — Maahanmuuttopolitiikka — Laiton maahantulo ja laiton oleskelu — Laittomasti maassa oleskelevien palauttaminen — Direktiivi 2008/115/EY — Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen — Maastapoistamismenettely — Säilöönottotoimenpide — Säilöönoton jatkaminen — 15 artiklan 2 ja 6 kohta — Puolustautumisoikeudet — Oikeus tulla kuulluksi — Loukkaus — Seuraukset

Asiassa C-383/13 PPU,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 5.7.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen samana päivänä, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

M. G. ja

N. R.

vastaan

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit G. Arestis, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari), A. Arabadjiev ja J. L. da Cruz Vilaça,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kansallisen tuomioistuimen 5.7.2013 esittämän pyynnön, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen samana päivänä ja jossa pyydetään ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä kiireellisessä menettelyssä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan mukaisesti,

ottaen huomioon toisen jaoston 11.7.2013 tekemän päätöksen, jolla mainittu pyyntö hyväksyttiin,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.8.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— G, edustajinaan advocaat N. C. Blomjous ja advocaat M. Strooij,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

— R, edustajinaan advocaat L. M. Weber ja advocaat R. M. Seth Paul,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään J. Langer ja M. Bulterman,

— Puolan hallitus, asiamiehinään K. Pawłowska ja M. Arciszewski,

— Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande, A. Bouquet ja R. Troosters,

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) 15 artiklan 6 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asioissa, joissa ovat vastakkain yhtäältä G ja R ja toisaalta Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (turvallisuus- ja oikeusasioista vastaava valtiosihteeri) ja jotka koskevat sellaisten päätösten laillisuutta, joilla on jatkettu kyseisiin henkilöihin maastapoistamista varten kohdistettuja säilöönottotoimenpiteitä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 11, 13 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(11) Olisi säädettävä palauttamiseen liittyviin päätöksiin sovellettavista yhteisistä vähimmäistason oikeudellisista suojakeinoista, joilla taataan se, että asianomaisten henkilöiden etuja suojataan tehokkaasti. – –

– –

(13) Pakkokeinojen käytössä olisi nimenomaisesti noudatettava oikeasuhteisuuden ja tehokkuuden periaatteita käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden. – – Jäsenvaltioiden olisi voitava turvautua erilaisiin mahdollisuuksiin valvoa pakkoon perustuvaa paluuta.

– –

(16) Säilöönottoa maastapoistamista varten olisi rajoitettava, ja siinä olisi noudatettava oikeasuhteisuuden periaatetta käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden. Säilöönotto on perusteltu ainoastaan palauttamisen valmistelemiseksi tai henkilön poistamiseksi maasta, ja jos lievempien keinojen käyttäminen ei olisi riittävää.”

4 Direktiivin 2008/115 1 artiklassa 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 2008/115 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

_ _”

6 Direktiivin 2008/115 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön palauttamismenettelyjen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisen valmistelemiseksi 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 ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken.

2. Säilöönottomääräyksen antaa hallinto- tai oikeusviranomainen.

Säilöönottomääräys on annettava kirjallisena ja siinä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet.

Jos säilöönottomääräyksen antaa hallintoviranomainen, jäsenvaltion on

a) joko säädettävä, että oikeusviranomainen tutkii viipymättä säilöönoton laillisuuden ja tekee siitä päätöksen mahdollisimman lyhyessä ajassa säilöönoton alkamisesta;

b) tai annettava asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle oikeus panna vireille menettely, jossa oikeusviranomainen tutkii viipymättä hänen säilöönottonsa laillisuuden ja tekee siitä päätöksen mahdollisimman lyhyessä ajassa kyseisen menettelyn alkamisesta. Tässä tapauksessa jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuudesta tällaisen menettelyn vireillepanoon.

Asianomainen kolmannen maan kansalainen on vapautettava välittömästi, jos säilöönotto ei ole laillinen.

3. Joka tapauksessa säilöönottoa on tarkasteltava uudelleen kohtuullisin väliajoin joko asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta tai viran puolesta. Jos säilöönoton kestoa jatketaan, uudelleen tarkastelut toteutetaan oikeusviranomaisen valvonnassa.

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 asian[om]ainen 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.”

Alankomaiden säännöstö

7 Yleisen hallintolain (Algemene wet bestuursrecht) 2:1 §:n 1 momentin mukaan jokainen voi etujensa puolustamiseksi käyttää hallintoviranomaisten kanssa asioidessaan avustajaa tai valtuutettua edustajaa.

8 Kyseisen lain 4:8 §:n 1 momentin mukaan hallintoviranomainen antaa asianomaiselle mahdollisuuden esittää näkemyksensä ennen kuin se tekee päätöksen, jota asianomainen, joka ei ole hakenut päätöstä, oletettavasti vastustaa, jos päätös perustuu asianomaiseen liittyviä tosiseikkoja ja etuja koskeviin tietoihin eikä asianomainen ole itse antanut näitä tietoja.

9 Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000, jäljempänä Vw 2000) 59 §:n 1 momentin a kohdan mukaan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voi ottaa maastapoistamista varten säilöön ulkomaalaisen, jonka oleskelu ei ole laillista, milloin yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvät intressit niin vaativat.

10 Vw 2000:n 59 §:n 5 momentin mukaan kyseisen pykälän 1 momentin nojalla tehtävä säilöönotto ei saa kestää yli kuutta kuukautta.

11 Mainitun 59 §:n 6 momentin mukaan kyseisessä 5 momentissa tarkoitettua aikaa voidaan jatkaa vielä 12 kuukaudella, jos kaikista kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta maastapoistaminen todennäköisesti kestää kauemmin siitä syystä, ettei ulkomaalainen tee maastapoistamisessa yhteistyötä tai kolmansista maista hankittavat tarvittavat asiakirjat vielä puuttuvat.

12 Vw 2000:n 94 §:n 4 momentin mukaan rechtbank toteaa säilöönottotoimenpiteestä tehdyn muutoksenhaun perustelluksi, jos se katsoo, että toimenpiteen soveltaminen on Vw 2000:n vastaista tai toimenpidettä ei voida kohtuudella pitää kaikki siihen liittyvät intressit huomioon ottaen perusteltuna. Tässä tapauksessa rechtbank määrää toimenpiteen lopetettavaksi.

13 Vw 2000:n 106 §:n 1 momentin mukaan rechtbank voi myöntää ulkomaalaiselle valtion varoista maksettavan korvauksen, jos rechtbank määrää vapaudenmenetystä koskevan toimenpiteen lopetettavaksi tai jos vapaudenmenetys lopetetaan jo ennen kyseisen toimenpiteen lopettamiseksi tehdyn hakemuksen käsittelyä.

14 Kyseisen 106 §:n 2 momentin mukaan saman pykälän 1 momenttia sovelletaan vastaavasti, jos Raad van Staten hallintolainkäyttöasiain jaosto määrää vapaudenmenetystä koskevan toimenpiteen lopetettavaksi.

15 Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen (Vreemdelingenbesluit 2000) 5.1a §:n 1 momentin mukaan ulkomaalainen, jonka oleskelu ei ole laillista, voidaan ottaa säilöön sillä perusteella, että yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvät intressit sitä vaativat, jos

”a) on olemassa vaara, että ulkomaalainen pakenee,

tai

b) ulkomaalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamismenettelyä”.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

16 Alankomaiden viranomaiset ottivat G:n 24.10.2012 ja R:n 11.11.2012 säilöön maastapoistamismenettelyn yhteydessä. Heidän säilöönottoaan jatkettiin ensin mainitun osalta 19.4.2013 ja jälkimmäisen osalta 29.4.2013 tehdyillä päätöksillä enintään 12 kuukaudella muun muassa sillä perusteella, etteivät asianomaiset tehneet yhteistyötä maastapoistamismenettelyssä.

17 G ja R hakivat kumpikin tuomioistuimessa muutosta itseään koskevaan jatkamispäätökseen. Rechtbank Den Haag, joka käsitteli asiat ensimmäisen asteen tuomioistuimena, totesi 22.5. ja 24.5.2013 antamissaan ratkaisuissa puolustautumisoikeuksia loukatun, mutta se hylkäsi muutoksenhaut, koska sen mukaan kyseinen sääntöjenvastaisuus ei johtanut jatkamispäätösten kumoamiseen. G ja R ovat valittaneet näistä ratkaisuista Raad van Stateen.

18 Tämän tuomioistuimen mukaan pääasioissa kyseessä olevat tosiseikat kuuluvat direktiivin 2008/115 soveltamisalaan. Sen mukaan on myös selvää, että puolustautumisoikeuksia on loukattu, koska asianomaisia ei ole kuultu asianmukaisesti kansallisessa laissa säädettyjä edellytyksiä noudattaen ennen pääasioissa kyseessä olevien jatkamispäätösten tekemistä.

19 Se täsmentää, että kansallisen oikeuden mukaan tuomioistuimet määrittävät tällaisen loukkauksen oikeudelliset seuraukset ottamalla huomioon säilöönoton jatkamisella taatut intressit, joten ne eivät ole velvollisia kumoamaan jatkamispäätöstä, joka on tehty ilman että asianomaista on ensin kuultu, jos hänen säilössä pysyttämiseensä liittyvää intressiä pidetään ensisijaisena.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kuitenkin tällaisen oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta unionin oikeuden kanssa. Se täsmentää myös, että Alankomaiden oikeuden mukaan on niin, että jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että säilöönottopäätös on kumottava, toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole mahdollisuutta tehdä uutta päätöstä, jolloin asianomainen on välittömästi vapautettava.

21 Tässä asiayhteydessä Raad van State on päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Seuraako siitä, että kansallinen hallintoviranomainen on loukannut yleistä puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatetta, joka ilmaistaan myös [perusoikeuskirjan] 41 artiklan 2 kohdassa, tehdessään – – direktiivin 2008/115 – – 15 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun jatkamispäätöksen, ehdottomasti ja kaikissa tapauksissa, että säilöönotto on lopetettava?

2) Salliiko tämä yleinen puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaate intressivertailun, jonka yhteydessä otetaan huomioon kyseisen periaatteen loukkauksen vakavuuden ja tällöin loukattujen ulkomaalaisen etujen lisäksi myös säilöönoton jatkamiseen liittyvät jäsenvaltion intressit?”

Ennakkoratkaisupyyntö

Kiireellinen menettely

22 Raad van State on pyytänyt SEUT 267 artiklan viimeisen kohdan ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan määräysten perusteella, että tämä ennakkoratkaisupyyntö käsiteltäisiin kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on perustellut pyyntönsä sillä, että sen käsiteltävinä olevissa asioissa kyseessä olevat kolmansien maiden kansalaiset ovat säilöön otettuina ja että heidän tilanteensa kuuluu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien EUT-sopimuksen V osaston määräysten soveltamisalaan. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, säilöönotot on lopetettava välittömästi. Kieltävä vastaus ensimmäiseen kysymykseen tarkoittaa sitä, että intressivertailu on todellakin mahdollinen ja Raad van Staten on toteutettava se ja arvioitava viipymättä, johtaako intressivertailu säilöönottojen lopettamiseen vai ei.

24 Tässä yhteydessä on huomattava ensinnäkin, että nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee direktiivin 2008/115, joka kuuluu perussopimuksen kolmannen osan V osaston soveltamisalaan, tulkintaa. Se voidaan siis käsitellä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 a artiklassa ja työjärjestyksen 107 artiklassa määrätyssä kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.

25 Toiseksi on todettava, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa – pääasioiden valittajiin kohdistuu parhaillaan vapaudenmenetys ja että pääasioiden ratkaisun vaikutuksena voi olla se, että kyseinen vapaudenmenetys lopetetaan välittömästi.

26 Edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuimen toinen jaosto on esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan päättänyt 11.7.2013 hyväksyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemisestä kiireellisessä menettelyssä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti sitä, onko unionin oikeutta, erityisesti direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 ja 6 kohtaa, tulkittava siten, että kun hallintomenettelyssä on päätetty jatkaa säilöönottotoimenpidettä kunnioittamatta oikeutta tulla kuulluksi, säilöönotto on lopetettava välittömästi, vai voiko tällaisen jatkamispäätöksen laillisuuden arvioinnista vastaava kansallinen tuomioistuin pysyttää säilöönoton katsoessaan intressivertailun päätteeksi, että säilöönotto on edelleen perusteltu.

28 On todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo selvitetyksi, että sen käsiteltävinä olevien asioiden olosuhteissa säilöönoton jatkamispäätökset on tehty kunnioittamatta oikeutta tulla kuulluksi. Unionin tuomioistuimen asiana ei siis ole nyt vireillä olevassa kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä lausua edellytyksistä, joiden täyttyessä on unionin oikeuden mukaan kyse siitä, että on loukattu velvollisuutta turvata oikeus tulla kuulluksi, vaan sen on vain osoitettava ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, millaisia seurauksia tällaisella loukkauksella on unionin oikeuden mukaan.

29 Tässä yhteydessä on huomattava, että direktiivin 2008/115 III luvussa, jonka otsikko on ”Menettelylliset takeet”, säädetään maastapoistamispäätösten muotoa koskevista edellytyksistä – nämä päätökset on muun muassa annettava kirjallisina ja ne on perusteltava – ja velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään tällaisia päätöksiä koskevista tehokkaista oikeussuojakeinoista. Direktiivin IV lukuun, joka koskee säilöönottoa maastapoistamista varten, sisältyvän 15 artiklan 2 kohdassa säädetään muun muassa, että säilöönotosta päättää hallintoviranomainen tai tuomioistuin kirjallisella asiakirjalla, jossa mainitaan säilöönottopäätöksen tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet, ja täsmennetään tällaisen

päätöksen tuomioistuinvalvontaa koskevat edellytykset silloin, kun päätös on hallintoviranomaisen tekemä. Direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 kohdan viimeisessä alakohdassa säädetään lisäksi, että asianomainen kolmannen maan kansalainen on vapautettava välittömästi, jos säilöönotto ei ole laillinen.

30 On huomattava vielä, että vaikka direktiivin 15 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot saavat kansallisen lainsäädännön mukaisesti jatkaa säilöönottoaikaa maastapoistamista varten rajoitetuksi ajaksi, joka ei ole pidempi kuin 12 kuukautta, jos tietyt aineelliset edellytykset täyttyvät, kyseiseen säännökseen ei sisälly mitään menettelyllistä sääntöä.

31 On siis todettava, että vaikka direktiivin 2008/115 laatijoiden tarkoituksena on siis ollut säätää asianomaisille kolmansien maiden kansalaisille myönnettävien takeiden yksityiskohtaisesta kehyksestä sekä maastapoistamispäätöksen että säilöönottopäätöksen osalta, ne eivät ole täsmentäneet, onko näiden kansalaisten kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen varmistettava, ja jos on, millä edellytyksillä se on varmistettava, eivätkä ne ole täsmentäneet myöskään kyseisen oikeuden loukkaamisen seurauksia lukuun ottamatta yleistä vaatimusta vapauttamisesta, mikäli säilöönotto ei ole laillinen.

32 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeudet, joihin sisältyy oikeus tulla kuulluksi ja oikeus tutustua asiakirjoihin, kuuluvat perusoikeuksiin, jotka ovat erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä ja jotka vahvistetaan perusoikeuskirjassa (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, komissio ym. v. Kadi, tuomio 18.7.2013, 98 ja 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On myös totta, että näitä oikeuksia on kunnioitettava silloinkin, kun sovellettavissa oikeussäännöissä ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta muodollisuudesta (ks. vastaavasti asia C-277/11, M, tuomio 22.11.2012, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Oikeuskäytännössä on kuitenkin jo katsottu, että puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen kaltaiset perusoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia kyseisellä toimenpiteellä tavoiteltuja tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (asia C-28/05, Dokter ym., tuomio 15.6.2006, Kok., s. I-5431, 75 kohta).

34 Lisäksi sitä, onko puolustautumisoikeuksia loukattu, on arvioitava kunkin yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella (ks. vastaavasti asia C-110/10 P, Solvay v. komissio, tuomio 25.10.2011, Kok., s. I-10439, 63 kohta) muun muassa tarkastelemalla kyseessä olevan toimen luonnetta, sen antamisen asiayhteyttä ja asiaa koskevia oikeussääntöjä (em. yhdistetyt asiat komissio ym. v. Kadi, tuomion 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Velvollisuus kunnioittaa sellaisten henkilöiden puolustautumisoikeuksia, joiden etuihin heille osoitetut päätökset vaikuttavat tuntuvasti, koskee siis lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden hallintoviranomaisia, kun ne toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä. Kun edellytyksiä, joilla on varmistettava laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, ja näiden oikeuksien loukkauksen seurauksia ei ole vahvistettu unionin oikeudessa, mistä on kyse myös nyt käsiteltävässä asiassa, kyseiset edellytykset ja seuraukset kuuluvat kansallisen oikeuden soveltamisalaan, kunhan tätä varten toteutetut toimenpiteet vastaavat niitä, joita sovelletaan yksityishenkilöihin kansallisessa oikeudessa säännellyissä rinnastettavissa tilanteissa (vastaavuusperiaate), eikä niillä tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttöä (tehokkuusperiaate) (ks. vastaavasti mm. asia C-349/07, Sopropé, tuomio 18.12.2008, Kok., s. I-10369, 38 kohta ja asia C-452/09, Iaia ym., tuomio 19.5.2011, Kok., s. I-4043, 16 kohta).

36 On kuitenkin niin, että kun jäsenvaltiot voivat antaa kyseisille kansalaisille mahdollisuuden käyttää puolustautumisoikeuksia sellaisten samojen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, joilla säännellään jäsenvaltion sisäisiä tilanteita, tällaisten yksityiskohtaisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia eikä niillä varsinkaan saada kyseenalaistaa direktiivin 2008/115 tehokasta vaikutusta.

37 Jäsenvaltioiden on siis sekä puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevan oikeuskäytännön että direktiivin 2008/115 järjestelmän asiayhteydessä menettelyllisen autonomiansa mukaisesti yhtäältä määritettävä edellytykset, joilla on varmistettava laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen, ja toisaalta tehtävä päätelmät tämän oikeuden loukkaamisesta.

38 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten kannalta on huomattava, että unionin oikeuden mukaan puolustautumisoikeuksien, erityisesti kuulluksi tulemista koskevan oikeuden, loukkaamisesta seuraa kyseessä olevan hallintomenettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen kumoaminen ainoastaan, jos menettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen ilman kyseistä sääntöjenvastaisuutta (ks. vastaavasti mm. asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok., s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 31 kohta; asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000, Kok., s. I-8237, 101 kohta; asia C-141/08 P, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto, tuomio 1.10.2009, Kok., s. I-9147, 94 kohta ja asia C-96/11 P, Storck v. SMHV, tuomio 6.9.2012, 80 kohta).

39 Tästä seuraa yhtäältä, että mikä tahansa sääntöjenvastaisuus, joka koskee puolustautumisoikeuksien käyttöä hallintomenettelyssä, jossa on kyse kolmannen maan kansalaisen säilöönoton jatkamisesta hänen maastapoistamistaan varten, ei voi merkitä kyseisten oikeuksien loukkausta. Toisaalta muun muassa kuulluksi tulemista koskevan oikeuden mikä tahansa loukkaaminen ei siis voi järjestelmällisesti johtaa tehdyn päätöksen lainvastaisuuteen direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 kohdan viimeisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla eikä kyseessä olevaa kansalaista siis ole automaattisesti vapautettava.

40 Tällaisen lainvastaisuuden toteamiseksi kansallisen tuomioistuimen tehtävänä nimittäin on tarkistaa silloin, kun se katsoo, että kyse on kuulluksi tulemista koskevaan oikeuteen vaikuttavasta sääntöjenvastaisuudesta, olisiko kyseessä oleva hallintomenettely voinut asiaan erityisesti liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella johtaa toisenlaiseen tulokseen, koska asianomaiset kolmansien maiden kansalaiset olisivat voineet vedota seikkoihin, jotka olisivat voineet oikeuttaa heidän säilöönottonsa lopettamisen.

41 Näkemys, jonka mukaan kansallisella tuomioistuimella ei ole tällaista harkintavaltaa ja kuulluksi tulemista koskevan oikeuden mikä tahansa loukkaaminen johtaa automaattisesti säilöönoton jatkamispäätöksen kumoamiseen ja säilöönoton lopettamiseen, vaikka tällainen sääntöjenvastaisuus voisi todellisuudessa olla vaikuttamatta kyseiseen jatkamispäätökseen ja vaikka säilöönotto täyttäisikin direktiivin 2008/115 15 artiklassa säädetyt aineelliset edellytykset, saattaa haitata kyseisen direktiivin tehokasta vaikutusta.

42 On nimittäin muistutettava yhtäältä, että direktiivin johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan direktiivin tavoitteena on tehokas maastapoistamis- ja palauttamispolitiikka, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin, jotta henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan kunnioittaen. Samoin direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan pakkokeinojen käytössä on nimenomaisesti noudatettava paitsi suhteellisuusperiaatetta myös tehokkuusperiaatetta käytettyjen keinojen ja tavoiteltujen päämäärien osalta.

43 Toisaalta kunkin laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen maastapoistaminen on jäsenvaltioiden prioriteetti direktiivin 2008/115 järjestelmän mukaisesti (ks. vastaavasti asia C-329/11, Achughbabian, tuomio 6.12.2011, Kok., s. I-12695, 38 kohta).

44 Kansallisen tuomioistuimen toteuttamassa valvonnassa, joka kohdistuu väitettyyn kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaukseen hallintomenettelyssä, jossa on tehty päätös direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdassa tarkoitetusta säilöönoton jatkamisesta, on siis tarkistettava kullekin yksittäistapaukselle erityisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, ovatko menettelylliset sääntöjenvastaisuudet todellakin vieneet niihin vetoavilta henkilöiltä mahdollisuuden parempaan puolustautumiseen siinä määrin, että tällainen hallintomenettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen.

45 Esitettyihin kysymyksiin on vastattava edellä esitetyn perusteella, että unionin oikeutta, erityisesti direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 ja 6 kohtaa, on tulkittava siten, että kun hallintomenettelyssä on päätetty jatkaa säilöönottotoimenpidettä kunnioittamatta oikeutta tulla kuulluksi, tällaisen päätöksen laillisuuden arvioinnista vastaava kansallinen tuomioistuin voi määrätä säilöönottotoimenpiteen lopetettavaksi vain, jos se katsoo kaikkien kunkin yksittäistapauksen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, että mainittu loukkaus on todellakin vienyt siihen vetoavalta henkilöltä mahdollisuuden parempaan puolustautumiseen siinä määrin, että tällainen hallintomenettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen.

Oikeudenkäyntikulut

46 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Unionin oikeutta, erityisesti jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 2 ja 6 kohtaa, on tulkittava siten, että kun hallintomenettelyssä on päätetty jatkaa säilöönottotoimenpidettä kunnioittamatta oikeutta tulla kuulluksi, tällaisen päätöksen laillisuuden arvioinnista vastaava kansallinen tuomioistuin voi määrätä säilöönottotoimenpiteen lopetettavaksi vain, jos se katsoo kaikkien kunkin yksittäistapauksen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, että mainittu loukkaus on todellakin vienyt siihen vetoavalta henkilöltä mahdollisuuden parempaan puolustautumiseen siinä määrin, että tällainen hallintomenettely olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen.

Allekirjoitukset