Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN KANNANOTTO
MELCHIOR WATHELET
23 päivänä elokuuta 2013 [1]

Asia C-383/13 PPU

M. G. ja
N. R.
vastaan
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (Alankomaat))

Direktiivi 2008/115/EY — Maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen — Maastapoistamismenettely — 15 artiklan 6 kohta — Säilöönottotoimenpiteet — Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohta — Puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaate — Oikeus tulla kuulluksi

I – Johdanto

1. Raad van Staten (Alankomaat) 5.7.2013 esittämä nyt tarkasteltavana oleva ennakkoratkaisupyyntö liittyy oikeusriitaan, jonka asianosaisina on kaksi Alankomaissa laittomasti oleskelevaa kolmansien maiden kansalaista G. ja R. sekä Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (jäljempänä valtiosihteeri) ja jossa kyse on jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EU (jäljempänä palauttamisdirektiivi) [2] 15 artiklan 6 kohdan mukaisesti tehtyjen, heitä koskevien säilöönoton jatkamispäätösten lainmukaisuudesta suhteessa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaan.

2. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että säilöönottotoimenpiteiden jatkamista koskevat aineelliset edellytykset ovat G:n ja R:n osalta täyttyneet; nämä toimenpiteet perustuvat siihen, että G. ja R. eivät ole tehneet maasta poistamisessa yhteistyötä, ja siihen, että kolmansista maista hankittavat tarpeelliset asiakirjat ovat puuttuneet.

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin toteaa, että G:n ja R:n puolustautumisoikeuksia on loukattu näitä toimenpiteitä toteutettaessa.

4. Tässä ennakkoratkaisupyynnössä esiin nouseva kysymys koskee ulottuvuutta, joka on annettava jokaiselle kuuluvalle ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetulle oikeudelle tulla kuuluksi ennen sellaisen yksittäistapausta koskevan toimenpiteen toteuttamista, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti, ja erityisesti tämän oikeuden loukkaamisesta aiheutuvia oikeusvaikutuksia.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EUVL L 348, s. 98.

5. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensisijaisesti, seuraako siitä, että kansallinen hallintoviranomainen on loukannut yleistä puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatetta toteuttaessaan palauttamisdirektiivin 15 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun säilöönoton jatkamistoimenpiteen, ehdottomasti ja kaikissa tapauksissa, että säilöönotto on kumottava, ja toissijaisesti, onko mahdollista tehdä intressivertailu yhtäältä tästä loukkaamisesta johtuvien asianomaisten etujen loukkaamisen ja toisaalta säilöönoton jatkamistoimenpiteeseen liittyvien jäsenvaltion intressien välillä.

II – Asiaa koskevat oikeussäännöt

A – *Unionin oikeus*

1. Perusoikeuskirja

6. Perusoikeuskirjan 41 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus hyvään hallintoon”, 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

2. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti:

a) jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti;

– –”

7. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että ”jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava kyseisessä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa on kyse jokaiselle kuuluvasta oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen lailla perustettu. Tässä artiklassa määrätään lisäksi, että jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Perusoikeuskirjan 48 artiklan 2 kohdassa jokaiselle syytetylle taataan oikeus puolustukseen.

8. Perusoikeuskirjan 51 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja noudattaen.”

2. Palauttamisdirektiivi

9. Palauttamisdirektiivin säilöönottoa maastapoistamista varten koskevan luvun 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 maasta poistamisen 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 maasta poistaminen todennäköisesti kestää kauemmin siitä syystä, että

a) asianomainen kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä; tai

b) kolmansista maista hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästyvät.”

B – *Alankomaiden oikeus*

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

11. Tämän yleisen hallintolain 4:8 §:n 1 momentin mukaan hallintoviranomainen antaa asianomaiselle mahdollisuuden esittää näkemyksensä ennen kuin se tekee päätöksen, jota asianomainen ei ole hakenut ja joka on oletettavasti hänelle vastainen, jos

”a) päätös perustuu asianomaiseen liittyviä tosiseikkoja ja etuja koskeviin tietoihin ja

b) asianosainen ei ole itse antanut näitä tietoja”.

12. Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000, jäljempänä Vw 2000) 59 §:n 1 momentin a) kohdan mukaan valtiosihteeri voi ottaa maastapoistamista varten säilöön ulkomaalaisen, jonka oleskelu maassa ei ole laillista, milloin yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvät intressit niin vaativat. Tämän pykälän 5 momentin mukaan 1 momentin nojalla tehtävä säilöönotto ei saa kestää yli kuutta kuukautta. Pykälän 6 momentin mukaan 5 momentissa tarkoitettua aikaa voidaan jatkaa vielä kahdellatoista kuukaudella, jos kaikista kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta maastapoistaminen todennäköisesti kestää kauemmin siitä syystä, että ulkomaalainen ei tee yhteistyötä maastapoistamisessa tai kolmansista maista hankittavat tarvittavat asiakirjat vielä puuttuvat.

13. 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 paluunsa valmisteluja tai maastapoistamismenettelyä”.

14. 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. Siinä tapauksessa rechtbank määrää toimenpiteen lopetettavaksi. 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. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan 1 momenttia sovelletaan vastaavasti, jos Raad van Staten hallintolainkäyttöasiain jaosto määrää vapaudenmenetystä koskevan toimenpiteen lopetettavaksi.

III – Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

15. G. otettiin 24.10.2012 ja R. 11.11.2012 tehdyillä päätöksillä Vw 2000:n 59 §:n 1 momentin a alakohdan nojalla säilöön.

16. G:n ja R:n säilöönottotoimenpiteiden kestoa jatkettiin 19.4.2013 ja 29.4.2013 tehdyillä päätöksillä Vw:n 59 §:n 6 momentin mukaisesti enintään kahdellatoista kuukaudella (jäljempänä riidanalaiset päätökset). Päätösten perusteena oli se, että G. ja R. eivät olleet tehneet yhteistyötä maastapoistamisessa ja että tarvittavat kolmansista maista hankittavat asiakirjat puuttuivat vielä.

17. Rechtbank Den Haag totesi 22.5.2013 annetussa tuomiossa ja 24.5.2013 annetussa suullisessa tuomiossa G:n ja R:n riidanalaisista päätöksistä nostamat kanteet perusteettomiksi ja hylkäsi heidän esittämänsä vahingonkorvausvaatimukset.

18. Rechtbank Den Haag katsoi, että G:n etuja ei ollut loukattu siinä määrin, että häntä koskevan säilöönoton jatkamispäätöksen kumoaminen olisi perusteltua. Tuomioistuin katsoi tältä osin, että G:n kanssa 5.4.2013 käydyn hänen palauttamistaan koskeneen keskustelun pöytäkirjasta ilmenee hänelle selitetyn, että valtiosihteeri aikoi jatkaa säilöönottoa enintään kahdellatoista kuukaudella ja että hänelle annettiin mahdollisuus ottaa yhteyttä edustajaansa. Rechtbank Den Haag katsoi samoin R:n osalta, että hänen etujaan ei ollut loukattu siinä määrin, että säilöönoton jatkamispäätöksen kumoaminen olisi perusteltua. Rechtbankin mukaan R. ja hänen edustajansa olivat riittävässä määrin tietoisia R:n säilöönoton syistä ja siitä, mitä viimeksi mainitulta odotettiin säilöönoton keston minimoimiseksi.

19. G. ja R. valittivat näistä tuomioista ja esittivät lisäksi vahingonkorvausvaatimuksen Raad van Staten hallintolainkäyttöasiain jaostolle. Koska asiat liittyvät sisällöltään toisiinsa, ne päätettiin käsitellä yhdessä.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että aineelliset edellytykset G:n ja R:n säilöönottotoimenpiteen jatkamiselle täyttyivät. Se toteaa lisäksi, että sen oman vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan näiden edellytysten noudattamatta jättäminen johtaa siihen, että säilöönottotoimenpide on ehdottomasti sääntöjenvastainen, minkä johdosta se on määrättävä lopetettavaksi.

21. Pääasioissa ei ole kiistetty, että puolustautumisoikeuksien periaatetta on riidanalaisia päätöksiä tehtäessä loukattu, sillä Raad van State on valituksia käsitellessään ja myös ennakkoratkaisupyynnössään pitänyt tätä seikkaa selvänä.

22. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan säilöönottoa tai sen jatkamista koskevan päätöksen tekemisen yhteydessä tapahtuneet sääntöjenvastaisuudet eivät kuitenkaan johda ehdottomasti säilöönottotoimenpiteen katsomiseen lainvastaiseksi eivätkä siten myöskään ilman muuta kyseisen toimenpiteen lopettamiseen. Tällaisissa tapauksissa suoritetaan intressivertailu yhtäältä säilöönottoon liittyvien intressien ja toisaalta sen välillä, missä määrin sääntöjenvastaisuudella loukataan säilöön otettujen henkilöiden etuja. Toisin sanoen on niin, että jos kaikki Vw 2000:ssä säädetyt aineelliset edellytykset tältä osin täyttyvät, tällaiset sääntöjenvastaisuudet tekevät säilöönotosta tai sen jatkamisesta lainvastaisen vasta, jos näillä toimenpiteillä tavoitellut intressit eivät ole kohtuullisen oikeasuhteisia verrattuna sääntöjenvastaisuuksien vakavuuteen ja niillä loukattuihin etuihin.

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa vielä, että jos päätös on kumottu sen valmistelussa ja tekemisessä havaittujen sääntöjenvastaisuuksien vuoksi, hallintoviranomaisella on yleensä vielä mahdollisuus korjata nämä virheet tekemällä samassa asiassa asianmukainen päätös. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Alankomaiden lainsäädännön mukaan valtiosihteerillä ei kuitenkaan ole tätä mahdollisuutta nyt esillä olevan kaltaisissa säilöönottoasioissa.

24. Täsmentäen vielä esittävänsä unionin tuomioistuimelle kysymyksen, joka koskee vain niitä oikeudellisia seurauksia, joita unionin oikeuden mukaan liittyy puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen, Raad van State on päättänyt keskeyttää valitusten käsittelyn ja esittää Unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

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

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?”

IV – Kiireellinen menettely

25. Raad van State on 5.7.2013 esittämässään ennakkoratkaisupyynnössä pyytänyt, että tämä ennakkoratkaisupyyntö käsiteltäisiin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan mukaisessa kiireellisessä menettelyssä.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on perustellut pyyntöään sillä, että G. ja R. ovat yhä säilöön otettuina, ja sillä, että jos ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan vastataan myöntävästi, säilöönotot on välittömästi kumottava. Tämä tuomioistuin on myös todennut, että jos kysymyksen ensimmäiseen osaan vastataan sitä vastoin kieltävästi, tästä seuraa, että intressivertailu on sallittu ja että sen on toteutettava se arvioimalla viipymättä, onko säilöönotot intressivertailun johdosta kumottava. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on myös todennut, että Alankomaissa on eri tuomioistuimissa vireillä useita vastaavanlaisia asioita.

27. Unionin tuomioistuimen toinen jaosto on esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan päättänyt 11.7.2013 hyväksyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön ennakkoratkaisupyynnön käsittelemisestä kiireellisessä menettelyssä.

V – Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

28. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet G. ja R., Alankomaiden hallitus ja Euroopan komissio. Ne kaikki ja lisäksi Puolan hallitus ovat esittäneet suullisia huomautuksia 8.8.2013 pidetyssä istunnossa.

29. G:n mukaan yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Dokter ym. antamassaan tuomiossa [3] katsonut, että sitä, että toimivaltainen viranomainen toteuttaa asiaankuuluvia toimenpiteitä tiedustelematta etukäteen asianomaisen näkemystä asiasta, on mahdollista perustella kansanterveydellä. Asiassa, jossa kyseinen tuomio annettiin, kyse oli toimenpiteiden toteuttamisesta suu- ja sorkkataudin ilmenemistä ja leviämistä vastaan. G. katsoo myös, että unionin tuomioistuin on soveltanut vastaavaa päättelyä yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio antamassaan tuomiossa [4] G:n mukaan kansanterveyden suojelemisen ja unionin turvallisuuden kaltaiset merkittävät intressit eivät kuitenkaan ole kyseessä silloin, kun arvioidaan kysymystä, voidaanko määrättyä säilöönottotoimenpidettä jatkaa laittomasta maassa oleskelusta johtuvan maastapoistamisen toteuttamiseksi. Tässä asiassa ei ole kyse poikkeuksellisesta tilanteesta, joka oikeuttaisi kaikkien maassa laittomasti oleskelevien ja säilöön otettujen kolmansien maiden kansalaisten puolustautumisoikeuksien järjestelmällisen loukkaamisen. G:n mukaan oikeus vapauteen on yksi kaikkein perustavanlaatuisimmista ihmisoikeuksista, ja sitä on suojeltava tehokkaasti. G. lisää, että säilöönotetut henkilöt ovat yleensä haavoittuvaisessa asemassa. G:n mukaan asianomaiset hallintoviranomaiset kykenivät jo kauan edeltäkäsin ennakoimaan säilöönottotoimenpiteen mahdollisen jatkamisen yli kuuden kuukauden periaatteellisen enimmäiskeston. Hän katsoo, että velvoitetta johtaa menettelyä siten, että kyseisillä kolmansien maiden kansalaisilla ja heidän edustajillaan on mahdollisuus reagoida riittävällä tavalla suunniteltuun toimenpiteeseen sisältyviin näkökohtiin, ei ole erityisen vaikeaa noudattaa.

3 — Asia C-28/05, tuomio 15.6.2006 (Kok., s. I-5431).

4 — Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, tuomio 3.9.2008 (Kok., s. I-6351; jäljempänä asia Kadi I).

30. R:n mukaan siitä, että kansalliset hallintoviranomaiset loukkaavat puolustautumisoikeuksia, seuraa ehdottomasti ja kaikissa tapauksissa jatkamispäätöksen kumoaminen ja säilöönoton lopettaminen, koska säilöönottoa ei voida jatkaa kuutta kuukautta pitempään, jos lainmukaista jatkamispäätöstä ei ole. R. katsoo, ettei ole koskaan mahdotonta järjestää jatkamispäätöstä koskevaa kuulemista, jossa suunniteltu toimenpide samoin kuin sen tavoite, sisältö ja oikeudelliset seuraukset selitetään asianomaiselle ja jossa asianomaista kehotetaan ilmoittamaan näkemyksensä. R. katsoo lisäksi, että puolustautumisoikeuksien periaate on luonteeltaan niin perustavanlaatuinen ja että sen loukkaaminen on niin korjaamatonta, että tämän periaatteen loukkaamisen jälkeen ei ole sallittua toteuttaa intressivertailua. R. väittää, että intressivertailu, jossa jäsenvaltion intresseillä olisi säilöönoton jatkamisen kannalta merkitystä, tekisi puolustautumisoikeuksista pelkän harhakuvan.

31. R. katsoo, että mikäli intressivertailu pitäisi suorittaa, sen pitäisi kallistua maassa laittomasti oleskelevan kolmannen valtion kansalaisen intressin puolelle, koska puolustautumisoikeuksia on loukattu, koska kyseinen henkilö on huonommassa ja riippuvaisessa asemassa ja koska jäsenvaltiot ovat tunteneet jo kauan puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevat säännöt ja menettelyt, joita ne voivat vaivatta soveltaa.

32. Alankomaiden hallituksen mukaan kansallisessa hallintolaissa säädetään mahdollisuudesta käyttää valtuutettua edustajaa palauttamisdirektiivin mukaisten toimenpiteiden toteuttamista edeltävissä hallintomenettelyn vaiheissa, mutta tämä mahdollisuus ei ole palauttamisdirektiivistä tai muusta unionin oikeuden säännöksestä aiheutuva velvoite. Se katsoo, että kansallisen hallintolainsäädännön rikkomisen ei pidä johtaa automaattisesti siihen johtopäätökseen, että unionin oikeuden mukaista puolustautumisoikeuksien periaatetta olisi loukattu.

33. Alankomaiden hallitus väittää, että G:n ja R:n kanssa on säilöönoton aikana käyty toistuvasti keskusteluja. He olivat siten hyvin perillä säilöönoton ja sen jatkamisen perusteista. Alankomaiden hallituksen mukaan jatkamispäätöksen tekemisen yhteydessä tapahtuneet sääntöjenvastaisuudet on tapauksesta riippuen joko vältetty tai ”korjattu”, joten asianomaisten etuja ei ole loukattu siinä määrin, että heidän puolustautumisoikeuksiaan voitaisiin katsoa loukatun.

34. Alankomaiden hallitus väittää, että tässä asiassa puolustautumisoikeuksien loukkaamisen oikeudelliset seuraukset määritellään kansallisessa lainsäädännössä. Tällaisesta loukkaamisesta ei seuraa ehdottomasti ja kaikissa tapauksissa, että säilöönotto on lopetettava. Alankomaiden hallitus toteaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan menettelyvirheestä voi seurata päätöksen kumoaminen kokonaan tai osittain ainoastaan, jos kanteen kohteena oleva päätös olisi ilman tätä virhettä voinut olla sisällöltään erilainen. [5]

35. Alankomaiden hallitus väittää, että jos vähäisinkin jatkamispäätöksen tekemisen yhteydessä tapahtunut puolustautumisoikeuksiin vaikuttava sääntöjenvastaisuus – oli se miten marginaalinen tahansa – johtaisi säilöönoton lopettamiseen, tästä olisi haittaa palauttamisdirektiivin tehokkuudelle ja samalla tehokkaan palauttamispolitiikan toteuttamiselle.

36. Se katsoo, että puolustautumisoikeuksien periaatteen loukkaamisen seurauksia määriteltäessä on mahdollisuus intressivertailuun erityisesti silloin, jos säilöönoton jatkamistoimenpiteen tehokkaaseen vaikutukseen voitaisiin vaikuttaa peruuttamattomalla tavalla. Alankomaiden hallitus huomauttaa loukkaamisen vakavuuden osalta, että on tarkasteltava loukkaamisen luonnetta sekä sitä, miten loukkaus on vaikuttanut asianomaiseen. Sen käsityksen mukaan puolustautumisoikeuksien loukkaaminen on pääasioissa ollut rajallista, eivätkä G:n ja R:n tilanteet ole muuttuneet huonommiksi,

5 — Asia 30/78, Distillers Company v. komissio, tuomio 10.7.1980 (Kok., s. 2229, 26 kohta) (kilpailuoikeuden alan asia); asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (Kok., s. I-959, Kok. Ep. X, 387, 48 kohta) (valtiontukiasia) ja asia C-194/99 P, Thyssen Stahl v. komissio, tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-10821, 31 kohta) (kilpailuoikeuden alan asia).

koska molemmissa tapauksissa on oikeudellisesti varmaa, että säilöönoton aineelliset edellytykset ovat täyttyneet. Alankomaiden hallituksen mukaan on otettava lisäksi huomioon yleinen etu ja erityisesti tarve torjua laitonta maahanmuuttoa sekä palauttamisdirektiivin tavoite toteuttaa ”tehokasta palauttamispolitiikkaa”.

37. Puolan hallitus on väittänyt istunnossa, että siitä, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista oikeutta tulla kuulluksi on loukattu palauttamisdirektiivin 15 artiklan 6 kohdan mukaisen säilöönoton jatkamistoimenpiteen toteuttamisen yhteydessä, johtuvia seurauksia ei ole vahvistettu näissä oikeussäännöissä vaan kansallisessa oikeudessa menettelyllisen autonomian periaatteen mukaisesti. Muunlaisella ratkaisulla loukattaisiin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Puolan hallitus katsoo, että palauttamisdirektiivin 15 artiklan 6 kohdassa vahvistetaan vain säilöönoton jatkamiseksi tarpeelliset edellytykset ja säilöönoton enimmäiskesto ja että muilta osin siinä viitataan suoraan kansalliseen oikeuteen, jollei vastaavuusperiaatteen, tehokkuusperiaatteen ja tehokkaan oikeussuojan periaatteen kunnioittamisesta muuta johdu. Puolan hallituksen mukaan kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida prosessuaalisten takeiden loukkaamisen seurauksia koko sen käsiteltävänä olevan asian sisällön valossa. Sen ei tarvitse kumota automaattisesti päätöstä, jonka tekemisen yhteydessä puolustautumisoikeuksia on loukattu, vaan se voi ottaa huomioon muitakin seikkoja, kuten kyseisen loukkaamisen vaikutuksen menettelyn lopputulokseen.

38. Komissio korostaa ensiksi, että palauttamisdirektiivin mukaisiin säilöönottotoimenpiteisiin liittyvä vapaudenmenetys – niin radikaali kuin se asianomaisen kannalta voi ollakin – ei ole rikosoikeudellinen. Komissio katsoo seuraavaksi, että jäsenvaltioiden on palauttamismenettelyä soveltaessaan ja erityisesti säilöönoton jatkamisen yhteydessä kuultava asianomaisia etukäteen, mutta komission mukaan palauttamisdirektiivin 15 artiklan 2 kohdasta ei johdu, että etukäteiskuulemista koskevan oikeuden loukkaamisesta seuraisi se, että asianomainen olisi välittömästi vapautettava. Intressivertailu tulisi olla mahdollista toteuttaa silloin, kun puolustautumisoikeuksia on loukattu. Puolustautumisoikeudet eivät nimittäin ole ehdottomia oikeuksia, vaan niitä voidaan rajoittaa. Komissio katsoo tämän perusteella, että kansallisen tuomioistuimen on voitava ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat, kun se määrittelee puolustautumisoikeuksien ja erityisesti etukäteiskuulemista koskevan oikeuden loukkaamisen seurauksia.

39. Tuomioistuimen pitäisi voida ottaa huomioon yhtäältä puolustautumisoikeuksien loukkaamisen vakavuus ja mahdollisuus korjata rikkominen tarvittaessa uudella päätöksellä ja toisaalta yleinen etu, joka liittyy laittoman maassaolon lopettamiseen, ja tehokas palauttamispolitiikka palauttamisdirektiivin johdanto-osan 4 ja 6 perustelukappaleen mukaisesti. Komission mukaan ennakkoratkaisupyynnön ensimmäiseen osaan annettava ehdoton myöntävä vastaus merkitsisi sitä, että palauttamisdirektiivin 15 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaiset säilöönoton edellytykset edelleen täyttävä asianomainen pitäisi vapauttaa automaattisesti, vaikka puolustautumisoikeuksia olisi ehkä loukattu vain varsin rajallisesti. Kun otetaan huomioon säilöönoton edellytysten luonne, sellaisina kuin ne palauttamisdirektiivin 15 artiklan 1 kohdassa on määritelty, olisi todennäköistä, että rikkomisen korjaaminen uudella, tällä kertaa asianmukaisella säilöönottopäätöksellä ei olisi kovin tehokasta, koska asianomainen olisi tällä välin voinut paeta ja siten estää palauttamisen.

40. Ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan annettava kieltävä vastaus jättäisi komission mukaan kansalliselle tuomioistuimelle sitä vastoin harkintavaltaa, jotta se voisi arvioida puolustautumisoikeuksien loukkaamisen vakavuutta kaikki seikat huomioon ottaen. Kansallinen tuomioistuin voisi ottaa huomioon myös mahdollisuuden korjata loukkaaminen uudella päätöksellä tai yleisen edun, joka liittyy laittoman oleskelun lopettamiseen ja tehokkaan palauttamispolitiikan varmistamiseen.

41. Intressivertailu ei komission mukaan voi missään tilanteessa johtaa siihen, että yleinen etu olisi säilöönoton ja palauttamisen yhteydessä aina hallitsevassa asemassa. Kansallisen tuomioistuimen on in concreto punnittava kokonaisvaltaisesti kaikkia intressejä, yksiä suhteessa toisiin. Kansallisen tuomioistuimen on tämän konkreettisen arvioinnin yhteydessä otettava erityisesti huomioon paitsi

rikkomisen vakavuus myös ne asiaankuuluvat seikat, joihin asianomainen olisi voinut hallintomenettelyssä vedota, ja se todennäköisyys, millä näillä seikoilla olisi voinut olla vaikutusta hallintomenettelyn lopputulokseen. Tällaisessa lähestymistavassa voitaisiin tukeutua mutatis mutandis lähestymistapaan, jota yhteisöjen tuomioistuin on noudattanut kilpailuoikeuden alalla edellä mainitussa asiassa Distillers Company v. komissio antamassaan tuomiossa. Komission mukaan nyt esillä olevassa asiassa, jossa asianomaisia on kuultu – joskin väärällä tavalla – ja johon ei ilmeisesti liity seikkoja, joilla olisi voinut olla vaikutusta hallintomenettelyn lopputulokseen, kansallinen tuomioistuin voisi in concreto intressivertailussa kallistua yleisen edun puolelle.

VI – Asian tarkastelu

A – *Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaaminen*

42. Aivan aluksi on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt unionin tuomioistuimelta ratkaisua ainoastaan kysymykseen G:n ja R:n puolustautumisoikeuksien loukkaamisista, jotka se on itse todennut, unionin oikeuden näkökulmasta seuraavista oikeusvaikutuksista.

43. Alankomaiden hallituksen kirjallisissa huomautuksissaan tältä osin esittämiä epäilyjä [6] ei siten voida ottaa huomioon, sillä unionin tuomioistuin vastaa unionin oikeuden tulkintaa koskeviin kysymyksiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen omalla vastuullaan määrittelemien asiaa koskevien oikeussääntöjen ja tosiseikkojen pohjalta. [7]

B – *Kuulluksi tulemista koskeva oikeus unionin oikeuden mukaan*

44. Puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate, ja oikeus tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä on olennainen osa edellä mainittua perustavanlaatuista periaatetta. Oikeus tulla kuulluksi on vahvistettu paitsi perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa, joissa taataan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kaikissa tuomioistuinmenettelyissä, myös sen 41 artiklassa, jossa taataan oikeus hyvään hallintoon. [8] Oikeus tulla kuulluksi takaa jokaiselle tilaisuuden esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa epäedullisesti hänen etuihinsa. [9]

45. Alankomaiden hallitus ilmoitti istunnossa, että Alankomaiden lainsäädännössä säädetään, että tuomioistuin tutkii viipymättä säilöönoton laillisuuden, [10] mutta nyt esillä olevassa asiassa ei tosiasiassa ole kyse oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. Katson lisäksi, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaa ei sovelleta silloin, kun tuomioistuimet määräävät säilöönottotoimenpiteestä tai säilöönoton jatkamistoimenpiteestä. Valtiosihteeri eli hallintoviranomainen on kuitenkin määrännyt pääasioissa säilöönoton jatkamistoimenpiteistä.

46. Huolimatta siitä, että yleisluontoinen ilmaisutapa ”puolustautumisoikeudet” voi kattaa perusoikeuskirjan sekä 41 että 47 artiklassa vahvistetut oikeudet (joskaan ei välttämättä kata), katson, että näissä määräyksissä vahvistetut oikeudet ovat täysin erillisiä ja että niitä sovelletaan eri asiayhteyksissä. Ensimmäistä niistä sovelletaan oikeudenkäyntiä edeltävässä hallinnollisessa

6 — Alankomaiden hallitus tosin myönsi istunnossa, että hallintoviranomaiset olivat tehneet virheitä riidanalaisten päätösten tekemisen yhteydessä.

7 — Ks. analogisesti asia C-160/09, Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas, tuomio 20.5.2010 (Kok., s. I-4591, 27 kohta).

8 — Asia C-277/11, M., tuomio 22.11.2012, 82 kohta.

9 — Ibid., tuomion 87 kohta.

10 — G. ja R. ovat nostaneet pääasioissa kanteet Rechtbank Den Haagissa, joka on antanut heidän säilöönottonsa jatkamisen lainmukaisuutta koskevan tuomion noin yhden kuukauden määräajassa. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 16 ja 17 kohta.

asiayhteydessä ja toista riita-asian oikeudenkäynnin yhteydessä. Näitä oikeuksia ei voida näin ollen sulauttaa toisiinsa, sillä muutoin olisi vaarana, että yksilön oikeus tulla kuulluksi silloin, kun hallintoviranomaiset aikovat toteuttaa häntä koskevan ja hänelle vastaisen toimenpiteen, voidaan sivuuttaa.

47. Perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklan sanamuodoista ilmenee selkeästi unionin lainsäätäjän tahto suojella hallintoalamaisia menettelyn jokaisessa vaiheessa. Näistä kahdesta täysin erillisestä oikeudesta ei voida tehdä sekoitusta, sillä muutoin olisi vaarana, että perusoikeuskirjassa taatun puolustautumisoikeuksien järjestelmän jatkuvuuteen muodostuu aukko.

48. Mielestäni sillä, että kansallinen tuomioistuin antaa palauttamisdirektiivin 15 artiklan 2 kohdan nojalla ratkaisun hallintoviranomaisten määräämän säilöönoton lainmukaisuudesta, ei voida taannehtivasti korjata sitä, että hallintoviranomaiset eivät ole noudattaneet perusoikeuskirjan 41 artiklaa. Sitä, että hallintoviranomainen on säilöönoton jatkamispäätöksen tekemisen yhteydessä rikkonut perusoikeuskirjan 41 artiklaa, ei ole mahdollista korjata yksinkertaisesti sillä, että tuomioistuimen harjoittamaan valvontaan on mahdollista turvautua jälkikäteen.

49. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä [11] on jo kauan vahvistettu kansallisten viranomaisten velvollisuus kunnioittaa oikeutta tulla kuulluksi ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka vaikuttaa epäedullisesti henkilön etuihin, mutta perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa tämä velvollisuus [12] vahvistetaan ja kohotetaan perustuslailliseen asemaan.

50. Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa taataan siis ”jokaiselle”, maassa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset mukaan lukien, oikeus tulla kuulluksi ennen sellaisen yksittäistapausta koskevan toimenpiteen toteuttamista, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti.

51. Tämän määräyksen sanamuodosta seuraa siten, että sen soveltamisala on yleinen ja että sitä sovelletaan kaikkiin sellaisiin menettelyihin, joiden lopputuloksena voi olla henkilölle vastainen toimi. Tätä määräystä sovelletaan myös silloin, kun sovellettavissa oikeussäännöissä ei säädetä nimenomaisesti tällaisesta muodollisuudesta. [13]

52. On ilmeistä, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaa sovelletaan perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti toimivaltaisiin kansallisiin viranomaisiin silloin, kun ne panevat palauttamisdirektiiviä täytäntöön. [14] Mielestäni erityisesti edellä mainituissa asioissa Dokter ym. ja M annetuista tuomioista samoin kuin asiassa Honeywell Aerospace annetusta tuomiosta [15] seuraa paitsi se, että kansallisten hallintoviranomaisten on unionin oikeutta täytäntöönpannessaan kunnioitettava puolustautumisoikeuksia, myös se, että asianosaisten on voitava vedota näihin oikeuksiin suoraan kansallisissa tuomioistuimissa, jotta ne eivät jäisi kuolleeksi kirjaimeksi tai pelkiksi muodollisuuksiksi.

53. Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistettua oikeutta tulla kuulluksi sovelletaan välttämättä maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten säilöönoton jatkamistoimenpiteisiin, jotka kansalliset viranomaiset ovat toteuttaneet soveltaen niitä kansallisia oikeussääntöjä, joilla palauttamisdirektiivin 15 artiklan 6 kohta [16] on otettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Senkaltaiset toimenpiteet, joihin liittyy maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten vapaudenmenetys, ovat epäilyksettä heille vastaisia toimenpiteitä.

11 — Ks. mm. asia C-32/95 P, komissio v. Lisrestal ym., tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5373, 21 kohta); asia C-7/98, Krombach, tuomio 28.3 2000 (Kok., s. I-1935, 42 kohta); asia C-462/98 P, Mediocurso v. komissio, tuomio 21.9.2000 (Kok., s. I-7183, 36 kohta); asia C-287/02, Espanja v. komissio, tuomio 9.6.2005 (Kok., s. I-5093, 37 kohta) ja asia C-349/07, Sopropé, tuomio18.12.2008 (Kok., s. I-10369, 37 kohta).

12 — Ks. yhdistetyt asiat C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, komissio ym. v. Kadi, tuomio 18.7.2013, 99 kohta.

13 — Ks. vastaavasti em. asia M., tuomion 84 ja 86 kohta.

14 — Ks. palauttamisdirektiivin 1 artikla ja johdanto-osan 24 perustelukappale.

15 — Asia C-300/03, tuomio 20.1.2005 (Kok., s. I-689).

16 — Katson, että palauttamisdirektiivin 15 artiklan 6 kohdassa käytetyllä sanamuodolla ”kansallisen lainsäädännön mukaisesti” viitataan vain jäsenvaltioiden mahdollisuuteen vahvistaa säilöönoton mahdollisen jatkamisen kesto enintään kahdeksitoista kuukaudeksi.

54. Vaikka komissio on todennut aivan oikein, että palauttamisdirektiivin 15 artiklaa sovellettaessa toteutettavat säilöönottotoimenpiteet eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia [17] ja että niissä ei ole kyse vankeusrangaistuksista, on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa El Dridi antamassaan tuomiossa katsonut, että säilöönottotoimenpide vapaudenmenetyksen sisältävänä toimenpiteenä on kaikkein vakavin toimenpide, joka palauttamisdirektiivissä sallitaan pakkokeinoin toteutettavan maastapoistamismenettelyn yhteydessä. [18] Vaikka säilöönottotoimenpide ei ole luonteelta rikosoikeudellinen, siihen kuitenkin liittyy täydellinen vapauden menetys, ja sen vuoksi säilöönottotoimenpiteen katsotaan olevan toimenpiteenä viimeinen vaihtoehto, jota voidaan käyttää ainoastaan siinä tapauksessa, että palauttamispäätöksen täytäntöönpano maastapoistamismenettelyssä saattaa vaarantua asianomaisen käytöksen vuoksi. Tähän toimenpiteeseen turvautumiselle on palauttamisdirektiivin 15 ja 16 artiklalla asetettu tarkat rajat muun muassa sen takaamiseksi, että asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksia kunnioitetaan. [19] Palauttamisdirektiivillä pyritään tehokkaaseen maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaan, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin ja jonka avulla henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen. [20]

55. Haluan jo tässä vaiheessa korostaa voimakkaasti, että toisin kuin Alankomaiden hallitus [21] ja komissio [22] väittävät, oikeutta tulla kuulluksi koskevaa todettua loukkaamista, joka on tapahtunut palauttamisdirektiivin 15 artiklan 6 kohdan mukaista säilöönoton jatkamistoimenpidettä toteutettaessa, ei voida missään tapauksessa pitää tämän oikeuden ”marginaalisena” tai ”rajallisena” loukkauksena. Katson samoin kuten G. huomautuksissaan, [23] että oikeus vapauteen on yksi kaikkein perustavanlaatuisimmista ihmisoikeuksista. [24] Vaikka tämä oikeus ei ole ehdoton ja vaikka sitä voidaan rajoittaa – kuten nyt esillä olevassa asiassa – erityisesti laittoman maahanmuuton alalla, jokaisessa viranomaisten tällaisia rajoituksia sisältävässä päätöksessä on noudatettava tarkasti kaikkia tällaisiin rajoituksiin liittyviä oikeudellisia edellytyksiä.

56. Toisin kuin Alankomaiden hallitus [25] ja komissio [26] esittävät, olen lisäksi sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Distillers Company v. komissio antaman tuomion 26 kohdassa sovellettua päättelyä, jonka mukaan menettelyvirheestä voi seurata päätöksen kumoaminen kokonaan tai osittain ainoastaan, jos on osoitettu, että kanteen kohteena oleva päätös olisi ilman tätä virhettä voinut olla sisällöltään erilainen, ei voida soveltaa analogisesti toimenpiteisiin, jotka rajoittavat henkilöiden vapautta niin vahvasti kuin säilöönotto.

17 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta. Ks. vastaavasti julkisasiamies Mázakin ratkaisuehdotus asiassa El Dridi (asia C-61/11 PPU, tuomio 28.4.2011, Kok., s. I-3015, 35 kohta).

18 — Tuomion 42 kohta. Palauttamisdirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisen palauttamispäätöksen vapaaehtoiselle noudattamiselle on lähtökohtaisesti annettu etusija. Palauttamisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että palauttamispäätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään. Tilanteessa, jossa paluuvelvoitetta ei ole noudatettu vapaaehtoiselle paluulle varatussa määräajassa, on palauttamisdirektiivin 8 artiklan 1 ja 4 kohdan säännöksissä palauttamismenettelyjen tehokkuuden turvaamiseksi säädetty jäsenvaltion, joka tekee päätöksen maassa laittomasti oleskelevan kolmannen valtion kansalaisen palauttamisesta, velvollisuudesta suorittaa maasta poistaminen siten, että kaikki maasta poistamisen edellyttämät toimenpiteet, mukaan lukien mahdolliset pakkokeinot, toteutetaan oikeasuhteisesti ja erityisesti perusoikeuksia kunnioittaen. Ks. vastaavasti em. asia El Dridi, tuomion 36–38 kohta.

19 — Ks. vastaavasti em. asia El Dridi, tuomion 42 kohta.

20 — Ks. em. asia El Dridi, tuomion 31 kohta ja palauttamisdirektiivin johdanto-osan 2 perustelukappale.

21 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 35 ja 36 kohta.

22 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

23 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

24 — Ks. perusoikeuskirjan 6 artikla. Lisäksi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen 5 artiklassa, jonka otsikkona on ”oikeus vapauteen ja turvallisuuteen”, määrätään seuraavaa:
”1. Jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi seuraavissa tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä:

f) henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus lain nojalla, jotta estettäisiin hänen laiton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamisekseen tai luovuttamisekseen.– –”

25 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

26 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohta.

57. Näkemystä, jonka mukaan asianosaisten kuulemisella ei olisi voinut olla vaikutusta kyseessä olevan menettelyn lopputulokseen, ei voida periaatteessakaan hyväksyä, sillä muutoin olisi vaarana, että puolustautumisoikeuksien keskeistä sisältöä loukattaisiin; tämä pätee erityisesti tilanteessa, jossa tällaista näkemystä ei ole millään tavoin perusteltu.

C – *Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamisen vaikutukset*

1. Ensisijainen näkemys

58. Vaikka ei puhuttaisikaan marginaalisesta loukkaamisesta, Alankomaiden hallitus kuitenkin väittää, että puolustautumisoikeuksien periaatteen loukkaamisen oikeudelliset seuraukset määritellään kansallisessa lainsäädännössä.[27] Sen mukaan palauttamisdirektiiviin ei sisälly säännöksiä, joissa täsmennettäisiin oikeudelliset seuraukset, jotka kansallisen tuomioistuimen on määrättävä puolustautumisoikeuksien periaatteen loukkaamisesta silloin, kun kyse on tämän direktiivin 15 artiklan 6 kohdan mukaisen jatkamistoimenpiteen toteuttamisesta. Sen mukaan edellä mainitussa asiassa Sopropé annetun tuomion 38 kohdasta seuraa, että silloin kun unionin oikeudessa ei ole vahvistettu oikeussääntöjä, kansallisen tuomioistuimen on vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudattaen määriteltävä oikeudelliset seuraukset, jotka puolustautumisoikeuksien periaatteen loukkaamisesta on määrättävä.

59. Mielestäni tämä tulkinta ei ole oikea.

60. Kuten edellä mainitussa asiassa Sopropé annetun tuomion 38 kohdasta yksiselitteisesti ilmenee, menettelyllisen autonomian periaatetta sovelletaan ainoastaan silloin, kun unionin oikeudessa ei ole vahvistettu säännöstön soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, ja tällöin ne kuuluvat jäsenvaltioiden sisäiseen oikeusjärjestykseen.[28]

61. Vaikka kyse olisikin yhdestä niistä harvoista tilanteista, joissa unionin oikeudessa itsessään säädetään lainvastaisuudesta johtuvasta seuraamuksesta,[29] olen sitä mieltä, että palauttamisdirektiivin 15 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan oikeudelliset seuraukset, jotka kansallisen tuomioistuimen on määrättävä tässä asiassa perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisen oikeuden tulla kuulluksi loukkaamisesta, joka on tapahtunut maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönoton jatkamisen yhteydessä.

62. Palauttamisdirektiivin 15 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti ja selvästi, että ”asianomainen kolmannen maan kansalainen on vapautettava välittömästi, jos säilöönotto ei ole laillinen”.

63. Tämä pakottava säännös ei jätä jäsenvaltioille lainkaan harkintavaltaa, ja se heijastaa unionin lainsäätäjän nimenomaista tahtoa varmistaa, että yhdenkään maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen vapautta ei voida riistää lainvastaisesti.

27 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

28 — Asiassa Sopropé annetun tuomion 38 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on todennut seuraavaa: ”[Puolustautumisoikeuksien] periaatteen ja erityisesti puolustautumisoikeuksien käytön määräaikojen osalta on täsmennettävä, että kun määräaikoja, kuten pääasiassa, ei ole vahvistettu yhteisön oikeudessa, ne kuuluvat kansalliseen oikeuteen; edellytyksenä on kuitenkin yhtäältä, että ne vastaavat määräaikoja, joita sovelletaan yksityishenkilöihin tai yrityksiin samankaltaisissa kansallisessa oikeudessa säännellyissä tilanteissa, ja toisaalta, että niillä ei tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi yhteisön oikeusjärjestyksessä annettujen puolustautumisoikeuksien käyttöä.”

29 — Edellä mainitun asiassa El Dridi annetun tuomion 47 kohdassa unionin tuomioistuin on todennut, että palauttamisdirektiivin 15 ja 16 artikla ovat ”sillä tavoin ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, että jäsenvaltiot voivat panna ne täytäntöön muihin erityisiin toimenpiteisiin ryhtymättä”.

64. Komission mukaan palauttamisdirektiivin 15 artiklan 2 kohdassa ei säädetä jatkamistoimenpiteen toteuttamisen yhteydessä tapahtuneen oikeutta tulla kuulluksi koskevan loukkaamisen oikeudellisista seurauksista, vaan tässä säännöksessä kyse on vain niistä aineellisista edellytyksistä,[30] joiden on täytyttävä, jotta säilöönotosta tai sen jatkamisesta voidaan määrätä, ”ei siihen johtavasta päätöksestä”. En voi olla samaa mieltä tällaisesta palauttamisdirektiivin 15 artiklan 2 kohdan tulkinnasta, jonka mukaan perusoikeuksien kunnioittaminen erotetaan kysymyksestä siitä, onko ”säilöönotto lainmukainen” vai ei. En ymmärrä myöskään komission edustajan istunnossa tekemää erottelua säilöönoton lainmukaisuuden ja sen päätöksen lainmukaisuuden välillä, jossa säilöönotosta määrätään. En käsitä, miten säilöönotto voisi olla lainmukainen, jos päätös, jossa siitä määrätään, ei ole lainmukainen.

65. Ehdotan tämän vuoksi, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti: Siitä, että kansallinen hallintoviranomainen on loukannut yleistä puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatetta (tässä tapauksessa perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistettua oikeutta tulla kuulluksi) toteuttaessaan palauttamisdirektiivin 15 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun säilöönoton jatkamistoimenpiteen, seuraa, että kyseinen toimenpide on kumottava ja asianomainen on palauttamisdirektiivin 15 artiklan 2 kohdan perusteella vapautettava välittömästi.

2. Toissijainen näkemys

66. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei hyväksyisi ehdottamaani palauttamisdirektiivin 15 artiklan 2 kohdan ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan tulkintaa, minun on analysoitava unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee seurauksia, joita on puolustautumisoikeuksien – erityisesti oikeuden tulla kuulluksi kansallisessa hallintomenettelyssä, kun siinä sovelletaan unionin oikeutta – loukkaamisella. Teen tämän niiden oikeuksien määrittelemiseksi, joita tällaisen loukkauksen uhrilla voi olla.

67. Toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa, en aio käsitellä intressivertailua. Kuten esittelevän tuomarin istunnossa esittämistä pohdinnoista itse asiassa ilmenee, tästä käsitteestä aiheutuu hämmennystä muun muassa vertailtavien seikkojen tai intressien osalta; tätä kysymystä ei ole istunnossa selvennetty.

68. Vaikka unionin tuomioistuimen mukaan pääsääntö on epäilemättä se, että riidanalaiset päätökset ilman muuta kumotaan,[31] vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus tulla kuulluksi ei ole kuitenkaan ehdoton oikeus ja sitä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat kyseisellä toimenpiteellä tavoiteltuja yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä.[32]

69. Niinpä kansalliset ja unionin viranomaiset voivat erittäin kiireellisissä tapauksissa ja pakottavien syiden sitä vaatiessa toteuttaa yksittäistapausta koskevia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat epäedullisesti henkilöihin, kysymättä ensin asianomaisten näkemyksiä.

70. Unionin tuomioistuin on katsonut, että oikeutta tulla kuulluksi voitiin perustellusti rajoittaa ja rajoitus voitiin siten sallia silloin, kun suu- ja sorkkatauti uhkasi kansanterveyttä tai kun terrorismi uhkasi yleistä turvallisuutta.

30 — Eli palauttamisdirektiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädetyistä aineellisista edellytyksistä, kuten pakenemisen vaara taikka palauttamisen tai maasta poistamisen vaikeuttaminen.

31 — Ks. em. asia komissio v. Lisrestal, tuomion 45 kohta; em. asia Mediocurso v. komissio, tuomion 50 kohta ja asia C-135/92, Fiskano v. komissio, tuomio 29.6.1994 (Kok., s. I-2885, 44 kohta).

32 — Ks. vastaavasti em. asia Dokter ym., tuomion 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

71. Edellä mainitussa asiassa Dokter ym. annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että koska suu- ja sorkkatauti tarttui herkästi ja koska sitä oli kansanterveyden suojelemiseksi torjuttava nopeasti ja tehokkaasti, toimivaltainen viranomainen saattoi toteuttaa tältä osin asianmukaisia toimenpiteitä ilman, että kaikki henkilöt, joita asia mahdollisesti koskee, olivat ensin tutustuneet niihin seikkoihin ja asiakirjoihin, joihin kyseiset toimenpiteet perustuvat, ja että he olivat ilmaisseet näkemyksensä tällaisista seikoista. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällaisessa rajoituksessa voi olla kyse puuttumisesta perusoikeuksiin suhteettomasti vain, jos niiltä, joita asia koskee, on estetty mahdollisuus riitauttaa mainitut toimenpiteet myöhemmässä menettelyssä ja tuoda tehokkaasti esille näkemyksensä tässä menettelyssä. [33]

72. Unionin tuomioistuin on katsonut asiassa Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran antamassaan tuomiossa, [34] että poikkeaminen puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevasta perusoikeudesta voitiin hyväksyä silloin, kun kyse oli terroristiverkostoon kuuluvien henkilöiden ja yhteisöjen vastaisista alkuperäisistä varojen jäädyttämispäätöksistä.

73. Toimenpiteet, jotka oli toteutettu ilman asianomaisten kuulemista ennakolta, olivat oikeutettavissa tarpeella varmistaa varojen jäädyttämistoimenpiteiden tehokkuus ja loppujen lopuksi pakottavilla näkökohdilla, jotka liittyvät turvallisuuteen tai unionin ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten suhteiden hoitamiseen. [35] Unionin tuomioistuin katsoi kuitenkin, että näiden viranomaisten piti ilmoittaa asianomaisille näiden toimenpiteiden syyt ja antaa oikeus tulla kuulluksi joko päätöstä tehtäessä tai välittömästi sen jälkeen. [36]

74. Jos hyväksyisin Alankomaiden hallituksen väitteen, jonka mukaan kaikki asiaan liittyvät olosuhteet on otettava huomioon, katsoisin G:n [37] tavoin, että pääasioihin ei liity mitään senkaltaisia vakavan ja äärimmäisen kiireellisyyden leimaamia poikkeuksellisia olosuhteita, joita liittyi edellä mainittuihin yhdistettyihin asioihin Kadi I ja Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, joissa oli kyse varojen jäädyttämistoimenpiteistä, tai edellä mainittuun asiaan Dokter ym., joissa oli kyse suu- ja sorkkataudista, ja jotka oikeuttivat oikeutta tulla kuulluksi koskevat rajoitukset.

75. Ensinnäkin varojen jäädyttämistoimenpiteiden kiireellistä toteuttamista vaativa kansainvälisen terrorismin uhka sekä suu- ja sorkkataudin kansanterveydelle aiheuttama vakava vaara eivät kuulu vakavuutensa vuoksi tai yleisen edun näkökulmasta samaan luokkaan kuin vaara, että maassa laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen pakenee.

76. Kuten R. toteaa, mikään ei ole estänyt Alankomaiden viranomaisia kuulemasta asianomaisia tehokkaasti etukäteen säilöönoton pidentämistoimenpiteitä varten; tätä menettelyllistä taetta ei ole ollut vaikea noudattaa muun muassa siksi, että mitään kiirettä ei ole ollut, koska asianomaiset olivat jo säilöön otettuina ja koska pakenemisen vaaraa ei siten ollut. [38]

77. Unionin tuomioistuimessa käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei käy myöskään ilmi, että G. ja R. olisivat yrittäneet käyttää palauttamisdirektiivissä käyttöön otettuja menettelyjä – säilöönottotoimenpiteitä koskevat säännökset mukaan lukien – väärin tarkoituksenaan saada pääasioissa aikaiseksi omien kyseessä olevien oikeuksiensa loukkaaminen.

33 — Ibid., tuomion 76 kohta.

34 — Asia C-27/09 P, Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-13427, 61–67 kohta).

35 — Em. asia Kadi I, tuomion 342 kohta ja em. asia Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, tuomion 67 kohta.

36 — Em. asia Kadi I, tuomion 345 kohta ja em. asia Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, tuomion 61 kohta.

37 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

38 — Tältä osin sovellan seuraavaa analogiaa: unionin tuomioistuin on katsonut, että myöhemmässä varojen jäädyttämistä koskevassa päätöksessä, jossa henkilöä tai yhteisöä koskevat toimenpiteet on säilytetty ennallaan (päätös, joka on verrattavissa pääasiassa esillä olevan kaltaiseen säilöönoton jatkamispäätökseen), yllätysvaikutus ei toimenpiteiden tehokkuuden varmistamiseksi ole enää välttämätön, joten ennen tällaisten toimenpiteiden toteuttamista on periaatteessa ilmoitettava asianomaista vastaan puhuvista seikoista ja annettava asianomaiselle henkilölle tai yhteisölle mahdollisuus tulla kuulluksi (em. asia Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, tuomion 62 kohta).

78. Toiseksi edellä mainituissa asioissa Dokter ym., Kadi I ja Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran annetuissa tuomioissa kyseessä olleet omaisuudensuojaan liittyvät rajoitukset eivät ole rinnastettavissa sellaiseen äärimmäiseen tai komission mukaan ”radikaaliin” [39] toimenpiteeseen kuin maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten vapaudenmenetyksen jatkamiseen kahdellatoista kuukaudella.

79. Kolmanneksi niiden olosuhteiden olemassaolo, joiden perusteella oikeutta tulla kuulluksi loukkaamalla toteutetut toimenpiteet voidaan oikeuttaa, on varmistettava tällaisia toimenpiteitä toteutettaessa eikä vasta jälkikäteen.

80. Katson, että tällaista perusoikeuden loukkaamista ei voida pyrkiä korjaamaan jälkikäteen perusoikeuden loukkaamisen seurauksia muuttamalla, mikäli riidanalaisen toimenpiteen totuttamisen ajankohtana pakottavia syitä ei ollut olemassa.

81. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja pääasian olosuhteet huomioon ottaen loukkaaminen, joka koskee oikeutta tulla kuulluksi, voi johtaa vain riidanalaisten päätösten kumoamiseen ja asianomaisten vapauttamiseen.

D – *Vaihtoehto?*

82. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen visioimien seurausten eli riidanalaisten päätösten kumoamisen ja siitä seuraavan asianomaisten vapauttamisen taikka näiden päätösten ja siten säilöönoton pysyttämisen lisäksi istunnossa oli esillä kolmaskin etenemistapa eli riidanalaisten päätösten kumoaminen ja uusien lainmukaisten päätösten tekeminen samanaikaisesti (tai uusien lainmukaisten hallintopäätösten tekeminen ennen riidanalaisten päätösten kumoamista).

83. Edellä mainitussa asiassa Kadi I antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin on itse myöntänyt mahdollisuuden lieventää oikeutta tulla kuulluksi loukkaavan päätöksen oikeudellisia seurauksia.

84. Ottaen huomioon varojen jäädyttämistoimenpiteen kumoamisesta rajoittavien toimenpiteiden tehokkuudelle aiheutuvat vakavat ja peruuttamattomat vaikutukset yhteisöjen tuomioistuin piti edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kadi I antamansa tuomion 373–376 kohdassa ennallaan oikeutta tulla kuulluksi loukaten toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset lyhyen jakson ajan, jotta viranomaiset kykenivät korjaamaan todetut loukkaukset.

85. Totean heti, että tämä ratkaisu liittyi alkuperäisiin varojen jäädyttämispäätöksiin, joiden osalta yllätysvaikutus oli välttämätön, mutta että nyt esillä olevassa asiassa ei ole kyse tällaisesta tilanteesta. Kuten istunnossa on vahvistettu ja kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, korostan ennen kaikkea, että valtiosihteerillä ei ole kansallisen oikeuden mukaan säilöönottopäätöksen tai säilöönoton jatkamispäätöksen yhteydessä tällaista mahdollisuutta. [40]

VII – Ratkaisuehdotus

86. Edellä esitetyn perusteella ehdotan siis, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Ensisijaisesti siitä, että kansallinen hallintoviranomainen on loukannut jokaiselle kuuluvaa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistettua oikeutta tulla kuulluksi ennen sellaisen yksittäistapausta koskevan toimenpiteen toteuttamista, joka vaikuttaa häneen

39 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

40 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

epäedullisesti, toteuttaessaan jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EU 15 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun säilöönoton jatkamistoimenpiteen, seuraa, että kyseinen toimenpide on kumottava ja asianomainen on sanotun direktiivin 15 artiklan 2 kohdan perusteella vapautettava välittömästi.

Toissijaisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka liittyy niihin vaikutuksiin, joita unionin oikeuden mukaan johtuu kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaamisesta, seuraa, että pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa tapauksissa riidanalaiset säilöönoton jatkamispäätökset on kumottava ja säilöön otetut kolmansien maiden kansalaiset on vapautettava.