Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

5 päivänä marraskuuta 2014*

Ennakkoratkaisupyyntö — Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka — Direktiivi 2008/115/EY — Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen — Palauttamispäätöksen tekemismenettely — Puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaate — Laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oikeus tulla kuulluksi ennen hänen etuihinsa mahdollisesti vaikuttavan päätöksen tekemistä — Hallintoviranomainen epää tällaiselta kansalaiselta oleskeluluvan turvapaikanhakijana, ja epäämiseen liittyy velvollisuus poistua valtion alueelta — Oikeus tulla kuulluksi ennen palauttamispäätöksen tekemistä

Asiassa C-166/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka tribunal administratif de Melun (Ranska) on esittänyt 8.3.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.4.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Sophie Mukarubega

vastaan

Préfet de police ja

Préfet de la Seine-Saint-Denis,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit A. Rosas (esittelevä tuomari), E. Juhász, D. Šváby ja C. Vajda,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.5.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Sophie Mukarubega, edustajanaan avocat B. Vinay,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues, D. Colas, F.-X. Bréchot ja B. Beaupère-Manokha,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään M. Michelogiannaki ja L. Kotroni,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

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

— Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja D. Maidani,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.6.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

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) 6 artiklan ja oikeuden, joka koskee kuulluksi tulemista kaikissa menettelyissä, tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Ruandan kansalainen Sophie Mukarubega ja Seine-Saint-Denis'n préfet de police (poliisikomentaja) ja préfet (prefekti) ja jossa on kyse päätöksistä, joilla hylättiin Mukarubegan oleskelulupaa pakolaisena koskeva hakemus ja velvoitettiin hänet poistumaan Ranskan alueelta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 4, 6 ja 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

– –

(6) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten laittoman oleskelun lopettamiseen sovelletaan oikeudenmukaista ja avointa menettelyä. EU-oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti tämän direktiivin nojalla tehtävät päätökset olisi tehtävä tapauskohtaisesti ja objektiivisin perustein, ja harkinnassa olisi otettava huomioon muitakin seikkoja kuin pelkkä laiton oleskelu – –

– –

(24) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa [jäljempänä perusoikeuskirja] tunnustetut periaatteet."

4 Direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on "Kohde", säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä säädetään yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita jäsenvaltioiden on yhteisön oikeuden yleisperiaatteisiin kuuluvien perusoikeuksien sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesti sovellettava palauttaessaan laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, mukaan luettuina pakolaisten suojeluun ja ihmisoikeuksiin liittyvät velvoitteet."

5 Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

6 Direktiivin 2008/115 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

2) ’laittomalla oleskelulla’ sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä – – maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa;

– –

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

5) ’maastapoistamisella’ paluuvelvoitteen täytäntöönpanoa eli varsinaista kuljetusta pois asianomaisesta jäsenvaltiosta;

– –

7) ’pakenemisen vaaralla’ sitä, että yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että palauttamismenettelyjen kohteena oleva kolmannen maan kansalainen saattaa paeta;

– –”

7 Direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Palauttamispäätös”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista.

– –

4. Jäsenvaltio voi milloin tahansa päättää myöntää alueellaan laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle erillisen oleskeluluvan tai muun luvan, joka oikeuttaa oleskeluun, yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella. Tällöin palauttamispäätöstä ei tehdä. Jos palauttamispäätös on jo tehty, se perutaan tai sitä lykätään oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan voimassaoloajaksi.

– –

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

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

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

– –

4. Jos on olemassa pakenemisen vaara tai laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää.”

9 Direktiivin 2008/115 12 artiklan, jonka otsikko on ”Muoto”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Palauttamispäätökset sekä mahdollisesti annetut maahantulokieltoa ja maastapoistamista koskevat päätökset on annettava kirjallisina, ja niissä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet sekä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.”

10 Direktiivin 13 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeussuojakeinot”, 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun palauttamiseen liittyvään päätökseen tai hakea päätöksen uudelleen käsittelyä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia.

– –

3. Asianomaisella kolmannen maan kansalaisella on oltava mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa, oikeudellinen edustaja ja tarvittaessa kielellistä apua.”

Ranskan oikeus

11 Ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä turvapaikkaoikeudesta annetun lain (code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile) L. 511-1 §:ssä, sellaisena kuin laki on muutettuna maahanmuutosta, kotouttamisesta ja kansalaisuudesta 16.6.2011 annetulla lailla nro 2011-672 (relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité) (JORF 17.6.2011, s. 10290; jäljempänä ulkomaalaislaki), säädetään seuraavaa:

”I. Hallintoviranomainen voi velvoittaa poistumaan Ranskan alueelta ulkomaalaisen, joka ei ole Euroopan unionin jäsenvaltion – – kansalainen ja joka ei ole L. 121-1 §:n 4º ja 5º kohdassa tarkoitettu tällaisen kansalaisen perheenjäsen, silloin kun hän on yhdessä seuraavista tilanteista:

– –

3º jos ulkomaalaiselle ei ole myönnetty oleskelulupaa tai sitä ei ole uusittu tai jos hänelle myönnetty oleskelulupa on peruutettu;

– –

5º jos ulkomaalaisen oleskelukorttihakemuksen vastaanottotodistus tai hänelle myönnetty tilapäinen oleskelulupa on peruttu tai näitä asiakirjoja ei ole uusittu.

Päätös, jossa ilmoitetaan velvoitteesta poistua Ranskan alueelta, on perusteltava.

Sitä ei tarvitse perustella erikseen suhteessa oleskelua koskevaan päätökseen I momentin 3º ja 5º kohdassa säädetyissä tapauksissa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mahdollisuutta ilmoittaa perusteet II ja III momentin soveltamiselle.

Velvoitteessa poistua Ranskan alueelta määrätään maa, johon ulkomaalainen palautetaan, jos velvoite pannaan täytäntöön viran puolesta.

II. Ulkomaalaisen on täytettävä hänelle asetettu velvoite poistua Ranskan alueelta kolmenkymmenen päivän kuluessa velvoitteen tiedoksiantamisesta, ja hän voi hakea alkuperämaahansa paluuta varten avustusjärjestelyä. Hallintoviranomainen voi myöntää ulkomaalaiselle hänen henkilökohtaisen tilanteensa perusteella poikkeuksellisesti yli kolmekymmentä päivää aikaa vapaaehtoista poistumista varten.

Hallintoviranomainen voi kuitenkin perustellulla päätöksellä velvoittaa ulkomaalaisen poistumaan viipymättä Ranskan alueelta seuraavissa tapauksissa:

– –

3º Jos on olemassa vaara siitä, että ulkomaalainen yrittää kiertää velvoitteen. Jos erityisistä olosuhteista ei muuta johdu, tämä vaara katsotaan osoitetuksi toteen seuraavissa tapauksissa:

– –

d) jos ulkomaalainen on kiertänyt aiemman maastapoistamisen täytäntöönpanon;

e) jos ulkomaalainen on väärentänyt tai hankkinut muulla kuin omalla nimellään oleskeluluvan taikka henkilö- tai matkustusasiakirjan;

– –

Hallintoviranomainen voi soveltaa II momentin toista kohtaa silloin, kun peruste ilmenee ensimmäisen kohdan mukaisesti myönnetyn määräajan aikana.

– –”

12 Ulkomaalaislain L. 512-1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”I. Ulkomaalainen, jolle on asetettu velvoite poistua Ranskan alueelta ja jolla on käytettävissään L. 511-1 §:n II momentin 1 kohdassa tarkoitettu aika vapaaehtoista maastapoistumista varten, voi [30] päivän kuluessa sen tiedoksiannosta vaatia hallintotuomioistuimelta, että se kumoaa päätöksen sekä siihen mahdollisesti liittyvät oleskelua, kohdemaata ja Ranskan alueelle palaamisen kieltämistä koskevat päätökset. Ulkomaalainen, jolle on asetettu L. 511-1 §:n III momentin 3 kohdassa tarkoitettu palaamiskielto, voi 30 päivän kuluessa sen tiedoksiannosta vaatia tämän päätöksen kumoamista.

Ulkomaalainen voi hakea oikeusapua viimeistään kumoamiskanteen nostaessaan. Hallintotuomioistuin antaa ratkaisun kolmen kuukauden kuluessa vireillepanosta.

Jos ulkomaalainen on otettu säilöön L. 551-1 §:n mukaisesti – –, asia ratkaistaan kuitenkin tämän pykälän III momentissa säädetyissä menettelyssä ja määräajassa.

II. Ulkomaalainen, jolle on asetettu velvoite poistua viipymättä valtion alueelta, voi [48] tunnin kuluessa sen hallinnollisesta tiedoksiannosta vaatia hallintotuomioistuimen presidentiltä, että se kumoaa päätöksen sekä siihen mahdollisesti liittyvät oleskelua, vapaaehtoisen maastapoistumismahdollisuuden epäämistä, kohdemaata ja Ranskan alueelle palaamisen kieltämistä koskevat päätökset.

Asia ratkaistaan I kohdassa säädetyissä menettelyssä ja määräajoissa.

Jos ulkomaalainen on otettu säilöön L. 551-1 §:n mukaisesti – –, asia ratkaistaan kuitenkin tämän pykälän III momentissa säädetyissä menettelyssä ja määräajassa.

III. Kun tehdään päätös säilöönotosta – –, ulkomaalainen voi vaatia hallintotuomioistuimen presidenttiä kumoamaan tämän päätöksen [48] tunnin kuluessa sen tiedoksiannosta. Jos ulkomaalaiselle on asetettu velvoite poistua Ranskan alueelta, kumoamiskanne voidaan nostaa myös Ranskan alueelta poistumista koskevasta velvoitteesta ja siihen mahdollisesti liittyvistä vapaaehtoisen maastapoistumismahdollisuuden epäämistä, kohdemaata ja Ranskan alueelle palaamisen kieltämistä koskevista päätöksistä, jos nämä päätökset on annettu tiedoksi säilöönottoa tai arestia koskevan päätöksen kanssa. – –

– –”

13 Ulkomaalaislain L. 512-3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”L. 551-1 ja L. 561-2 §:ää sovelletaan ulkomaalaiseen, jolle on asetettu velvollisuus poistua Ranskan alueelta hänelle vapaaehtoista poistumista varten myönnetyn ajan päätyttyä tai, jos tähän ei ole myönnetty aikaa, kun velvoite poistua Ranskan alueelta on annettu tiedoksi.

Velvoitetta poistua Ranskan alueelta ei voida panna täytäntöön viran puolesta ennen vapaaehtoista poistumista varten myönnetyn ajan päättymistä tai, jos tähän ei ole myönnetty aikaa, ennen kuin on kulunut [48] tuntia siitä, kun velvoite on annettu tiedoksi hallintoteitse, eikä ennen kuin hallintotuomioistuin on antanut ratkaisunsa, jos asia on saatettu sen käsiteltäväksi. Ulkomaalaiselle ilmoitetaan tästä Ranskan alueelta poistumista koskevaa velvoitetta koskevassa kirjallisessa ilmoituksessa.”

14 Ulkomaalaislain L. 742-7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaisen, jolta pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema on lopullisesti evätty ja jolle ei voida myöntää lupaa jäädä alueelle muulla perusteella, on poistuttava Ranskan alueelta V osaston I osassa säädetyn maastapoistamistoimenpiteen ja tarvittaessa VI osaston II osan I luvussa säädettyjen seuraamusten uhalla.”

15 Kansalaisten oikeuksista näiden suhteissa hallintoon 12.4.2000 annetun lain nro 2000-321 (loi relative au droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations; JORF 13.4.2000, s. 5646) 24 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Hakemuksen ratkaisemista koskevia tapauksia lukuun ottamatta yksittäistapauksia koskevat päätökset, jotka on perusteltava hallintotoimien perustelemisesta sekä hallinnon ja kansalaisten välisten suhteiden parantamisesta 11.7.1979 annetun lain nro 79-587 1 ja 2 §:n mukaisesti, tehdään vasta sen jälkeen, kun sille, jota asia koskee, on annettu mahdollisuus esittää kirjalliset huomautukset ja tarvittaessa tämän

pyynnöstä suulliset huomautukset. Asianomainen voi käyttää apunaan avustajaa tai olla valitsemansa asiamiehen edustama. Hallintoviranomainen ei ole velvollinen täyttämään kuulemispyyntöjä, joita on pidettävä väärinkäyttönä muun muassa niiden lukumäärän, toistuvuuden tai järjestelmällisyyden vuoksi.

Edellisen momentin säännöksiä ei sovelleta seuraavissa tapauksissa:

– –

3° Kun kyseessä ovat päätökset, joiden osalta lainsäädännössä on vahvistettu erityinen kontradiktorinen menettely.”

16 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Conseil d’État katsoi 19.10.2007 riita-asiassa antamassaan lausunnossa, että kansalaisten oikeuksista näiden suhteissa hallintoon 12.4.2000 annetun lain nro 2000-321 24 §:n 3° kohdan mukaan tämän lain 24 §:ää ei sovelleta päätöksiin, joissa asetetaan velvoite poistua Ranskan alueelta, koska lainsäätäjän, joka on vahvistanut ulkomaalaislaissa erityisiä menettelyllisiä takeita, tarkoituksena on ollut määrätä useita hallinnollista menettelyä ja oikeudenkäyntimenettelyä koskevia sääntöjä, joita sovelletaan näiden päätösten tekemiseen ja täytäntöönpanoon.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

17 Mukarubega, joka on 12.3.1986 syntynyt Ruandan kansalainen, saapui Ranskaan 10.9.2009 viisumin sisältävällä passilla.

18 Hän haki oleskeluoikeutta turvapaikanhakijana Ranskassa. Hakemuksen käsittelyn ajan hänellä oli tilapäinen oleskelulupa, joka uusittiin säännöllisesti.

19 Office français de protection des réfugiés et apatridesin (Ranskan pakolaisten ja kansalaisuudettomien suojeluviranomainen, jäljempänä OFPRA) johtaja Mukarubegaa kuultuaan hylkäsi 21.3.2011 tekemällään päätöksellä hänen turvapaikkahakemuksensa.

20 Mukarubega nosti tästä päätöksestä kanteen Cour nationale du droit d’asilessa (kansallinen turvapaikka-asioiden tuomioistuin, jäljempänä CNDA). Tässä tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa Mukarubegaa, jota avusti asianajaja, kuultiin tulkin avulla.

21 CNDA hylkäsi tämän kanteen 30.8.2012 antamallaan päätöksellä, joka annettiin Mukarubegalle tiedoksi 10.9.2012.

22 Ottaen huomioon OFPRA:n ja CNDA:n antamat päätökset poliisikomentaja kieltäytyi 26.10.2012 antamallaan määräyksellä myöntämästä Mukarubegalle oleskeluoikeutta pakolaisen asemassa ja teki päätöksen tämän velvoittamisesta poistumaan Ranskan alueelta, myönsi tälle kolmekymmentä päivää aikaa vapaaehtoista poistumista varten ja määräsi Ruandan maaksi, johon Mukarubega voidaan poistaa.

23 Mukarubega jäi kuitenkin laittomasti Ranskan alueelle.

24 Hän pyrki maaliskuun 2013 alussa Kanadaan väärän henkilöllisyyden turvin käyttäen petollisesti hankittua belgialaista passia. Poliisi otti hänet tuolloin kiinni ja pidätti hänet 4.3.2013 hallinnollisen asiakirjan käytöstä petostarkoituksessa, joka on rikoslain 441-2 ja 441-3 §:n mukaan rangaistava teko.

25 Pidätyksen aikana 4.3. klo 12.15–18.45 Mukarubegaa kuultiin hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan, perhetilanteestaan, vaiheistaan, oikeudestaan oleskella Ranskassa ja mahdollisesta paluustaan Ruandaan.

26 Seine-Saint-Denis'n prefekti totesi 5.3.2013 antamallaan määräyksellä, että Mukarubega oleskeli laittomasti Ranskan alueella, ja teki päätöksen, jolla hänet velvoitettiin poistumaan Ranskan alueelta myöntämättä tälle aikaa vapaaehtoista poistumista varten, koska se katsoi, että olemassa oli pakenemisen vaara. Mukarubegalle ilmoitettiin samana päivänä mahdollisuudesta nostaa tästä päätöksestä kanne lykkäävin vaikutuksin.

27 Seine-Saint-Denis'n prefekti totesi toisessa 5.3.2013 antamassaan määräyksessä, että Mukarubega ei voinut poistua välittömästi Ranskan alueelta sen vuoksi, että käytettävissä ei ollut kuljetusta; että hän ei esittänyt riittäviä takeita, koska hänellä ei ollut voimassa olevia henkilö- ja matkustusasiakirjoja eikä pysyvää osoitetta; ja että oli olemassa vaara siitä, että hän välttäisi häneen kohdistetun maastapoistamistoimenpiteen, ja katsoi, ettei häntä voitu määrätä kotiarestiin, ja määräsi hänet pidettäväksi säilöönotettuna tiloissa, jotka eivät ole vankeinhoidon tiloja, viiden päivän ajan eli hänen poistumisensa kannalta ehdottoman välttämättömän ajan.

28 Mukarubega sijoitettiin tämän jälkeen hallinnolliseen säilöönottolaitokseen.

29 Mukarubega vaati 6.3.2013 kirjatuilla kanteillaan 26.10.2012 annetun määräyksen ja 5.3.2013 annettujen kahden määräyksen kumoamista sekä tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä ja tilanteensa uudelleen tutkimista.

30 Mukarubega esittää kanteidensa tueksi ensiksi, että 5.3.2013 annetulla säilöönottoa koskevalla määräyksellä ei ole oikeudellista perustaa, koska se oli annettu hänelle tiedoksi ennen samana päivänä annettua määräystä, jossa asetettiin velvoite poistua Ranskan alueelta ja joka oli säilöönoton perusta.

31 Mukarubega väittää toiseksi, että 26.10.2012 ja 5.3.2013 annetut määräykset, joissa hänet määrättiin poistumaan Ranskasta, on annettu perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ilmaistun hyvän hallinnon periaatteen vastaisesti, koska hänen ei ollut annettu edes esittää huomautuksiaan ennen näiden määräysten tekoa. Mainituista määräyksistä nostetun kumoamiskanteen lykkäävän vaikutuksen ei voida katsoa vapauttavan toimivaltaisia viranomaisia hyvän hallinnon periaatteen toteuttamisesta.

32 Tribunal administratif de Melun kumosi 8.3.2013 antamallaan päätöksellä 5.3.2013 annetun määräyksen, jolla Mukarubegaan kohdistettiin hallinnollinen säilöönotto, oikeudellisen perustan puuttumisen vuoksi.

33 Siltä osin kuin kyse on 26.10.2012 ja 5.3.2013 annetuista määräyksistä, joissa asetettiin velvoite poistua Ranskan alueelta, tribunal administratif de Melun esittää seuraavat huomautukset.

34 Kyseinen tuomioistuin katsoo, että nämä kaksi määräystä ovat direktiivin 2008/115 3 artiklassa tarkoitettuja palauttamispäätöksiä. Ulkomaalaislain L. 511-1 §:n mukaan, kuten kyseisen direktiivin 6 artiklan 6 kohdan mukaan, oleskelulupahakemuksen jättänyt ulkomaalainen voidaan hänen oleskelulupansa epäämisen yhteydessä velvoittaa poistumaan valtion alueelta. Kyseisen tuomioistuimen mukaan näissä olosuhteissa asianomainen on voinut esittää menettelyn kuluessa kaikki henkilökohtaiseen tilanteeseensa liittyvät seikat hallintoviranomaiselle. Se huomauttaa kuitenkin, että oleskeluoikeuden epäämispäätös voidaan tehdä ilman että asianomaiselle on annettu ennakkoilmoitusta ja vasta pitkänkin ajan jälkeen hakemuksen jättämisestä, joten ulkomaalaisen tilanne on sen mukaan voinut muuttua hakemuksen jättämisen jälkeen.

35 Kyseinen tuomioistuin lisää, että direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos on olemassa pakenemisen vaara, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten ja että ulkomaalaislain L. 512-3 §:n mukaan ”velvoitetta poistua Ranskan alueelta ei voida panna täytäntöön viran puolesta ennen vapaaehtoista poistumista varten myönnetyn ajan päättymistä tai, jos tähän ei ole myönnetty aikaa, ennen kuin on kulunut [48] tuntia siitä, kun velvoite on annettu tiedoksi hallintoteitse, eikä ennen kuin hallintotuomioistuin on antanut ratkaisunsa, jos asia on saatettu sen käsiteltäväksi”.

36 Näistä säännöksistä seuraa, että laittomasti oleskeleva ulkomaalainen, joka velvoitetaan poistumaan Ranskan alueelta, voi saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi päätöksen lainvastaisuuteen perustuvan kumoamiskanteen, jonka nostamisen vaikutuksena on lykätä maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpanoa.

37 Tässä tilanteessa tribunal administratif de Melun päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko oikeutta tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä – joka on olennainen osa puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevaa perustavanlaatuista periaatetta ja joka on vahvistettu lisäksi [perusoikeuskirjan] 41 artiklassa – tulkittava siten, että se edellyttää, että aikoessaan tehdä palauttamispäätöksen laittomasti oleskelevasta ulkomaalaisesta hallintoviranomainen antaa sille, jota asia koskee, mahdollisuuden esittää huomautuksiaan riippumatta siitä, tehdäänkö palauttamispäätös sen jälkeen, kun oleskelulupa on evätty, vai sitä ennen, erityisesti tilanteessa, jossa on olemassa pakenemisen vaara?

2) Voidaanko hallintotuomioistuimessa käytävän oikeudenkäyntimenettelyn lykkäävän vaikutuksen takia poiketa siitä, että laittomasti oleskelevalle ulkomaalaiselle tarjotaan etukäteen mahdollisuus esittää näkemyksensä maastapoistamistoimenpiteestä, joka häneen aiotaan kohdistaa ja joka vaikuttaa häneen epäedullisesti?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään selvittää ennen kaikkea, onko oikeutta tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä, sellaisena kuin sitä sovelletaan direktiivin 2008/115 ja erityisesti sen 6 artiklan puitteissa, tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kansallinen viranomainen ei kuule kolmannen maan kansalaista erityisesti palauttamispäätöksestä, kun todettuaan asianomaisen kansalaisen oleskelun valtion alueella laittomaksi sellaisen menettelyn päätteeksi, jossa häntä on kuultu, se aikoo tehdä tällaisen häntä koskevan päätöksen, riippumatta siitä, tehdäänkö tämä palauttamispäätös sen jälkeen, kun oleskelulupa on evätty, vai sitä ennen.

39 On ensin palautettava mieleen, että direktiivin 2008/115 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan direktiivillä tavoitellaan tehokasta maastapoistamis- ja palauttamispolitiikkaa, joka perustuu yhteisiin vaatimuksiin ja jonka avulla henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän perusoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysimääräisesti kunnioittaen. Direktiivin 2008/115 nimen ja sen 1 artiklan sanamuodon mukaan siinä säädetään yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita kaikkien jäsenvaltioiden on sovellettava laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen (ks. tuomio El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 31 ja 32 kohta; tuomio Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, 42 kohta ja tuomio Pham, C-474/13, EU:C:2014:2096, 20 kohta).

40 Direktiivin 2008/115 III luvussa, jonka otsikko on ”Menettelylliset takeet”, säädetään palauttamispäätösten ja tarvittaessa maahantulokielto- ja maastapoistamispäätösten muotoa koskevista edellytyksistä – nämä päätökset on muun muassa annettava kirjallisina ja ne on perusteltava – ja velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään tällaisia päätöksiä koskevista tehokkaista oikeussuojakeinoista (ks. maastapoistamispäätösten osalta tuomio G. ja R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 29 kohta).

41 On kuitenkin todettava, että vaikka direktiivin 2008/115 laatijoiden tarkoituksena on siis ollut säätää asianomaisille kolmansien maiden kansalaisille myönnettävien takeiden yksityiskohtaisesta kehyksestä palauttamispäätösten, maahantulokieltoa koskevien päätösten ja maastapoistamispäätösten osalta, ne eivät sitä vastoin 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 (tuomio G. ja R., EU:C:2013:533, 31 kohta).

42 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate, jonka erottamaton osa on oikeus tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä (tuomio Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, 33 ja 36 kohta; tuomio M., C-277/11, EU:C:2012:744, 81 ja 82 kohta ja tuomio Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, 28 kohta).

43 Oikeus tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä on nykyisin vahvistettu sekä perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa, joissa taataan puolustautumisoikeudet ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kaikissa tuomioistuinmenettelyissä, että perusoikeuskirjan 41 artiklassa, jolla taataan oikeus hyvään hallintoon. Mainitun 41 artiklan 2 kohdassa määrätään, että oikeus hyvään hallintoon pitää sisällään muun muassa jokaisen oikeuden tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti (tuomio M., EU:C:2012:744, 82 ja 83 kohta ja tuomio Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, 29 kohta).

44 Kuten unionin tuomioistuin on todennut tuomion YS ym. (C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081) 67 kohdassa, perusoikeuskirjan 41 artiklan sanamuodosta käy selvästi ilmi, että sitä ei ole osoitettu jäsenvaltioille vaan ainoastaan unionin toimielimille, elimille ja laitoksille (ks. vastaavasti tuomio Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, 28 kohta). Näin ollen oleskeluluvan hakija ei voi johtaa perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdasta oikeutta tulla kuulluksi kaikissa hakemustaan koskevissa menettelyissä.

45 Tällainen oikeus on sitä vastoin olennainen osa puolustautumisoikeuksien kunnioittamista, joka on unionin oikeuden yleinen periaate.

46 Oikeus tulla kuulluksi takaa jokaiselle henkilölle tilaisuuden esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti (ks. mm. tuomio M., EU:C:2012:744, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että säännön, jonka mukaan henkilöllä, jolle on osoitettu hänelle vastainen päätös, on pitänyt olla mahdollisuus esittää huomautuksensa ennen kuin päätös tehtiin, tarkoituksena on, että toimivaltainen viranomainen voi ottaa asianmukaisesti huomioon kaikki merkitykselliset seikat. Kyseessä olevan henkilön tehokkaan suojan varmistamiseksi sen tavoitteena on erityisesti, että viimeksi mainittu voi korjata virheen tai esittää sellaisia seikkoja, jotka koskevat hänen henkilökohtaista tilannettaan ja jotka tukevat sitä, että päätös tehdään, että sitä ei tehdä tai että sillä on tietty sisältö (ks. tuomio Sopropé, EU:C:2008:746, 49 kohta).

48 Tämä oikeus merkitsee myös sitä, että hallintoviranomaiset kiinnittävät kaiken tarvittavan huomion asianomaisen näin esittämiin huomautuksiin tutkimalla huolella ja puolueettomasti kaikki käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset seikat ja erittelemällä päätöksensä perustelut (ks. tuomio Technische

Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, 14 kohta ja tuomio Sopropé, EU:C:2008:746, 50 kohta); velvollisuus perustella päätös niin yksityiskohtaisesti ja konkreettisesti, että asianomainen ymmärtää syyt päätökseen, jolla hänen hakemuksensa on hylätty, on siis seuraus puolustautumisoikeuksien noudattamisen periaatteesta (tuomio M., EU:C:2012:744, 88 kohta).

49 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeutta tulla kuulluksi on kunnioitettava silloinkin, kun sovellettavissa oikeussäännöissä ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta muodollisuudesta (ks. tuomio Sopropé, EU:C:2008:746, 38 kohta; tuomio M., EU:C:2012:744, 86 kohta ja tuomio G. ja R., EU:C:2013:533, 32 kohta).

50 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 (tuomio G. ja R., EU:C:2013:533, 35 kohta).

51 Kun edellytyksiä, joilla on varmistettava laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, ja näiden oikeuksien loukkauksen seurauksia ei ole vahvistettu unionin oikeudessa, kuten pääasiassa, kyseiset edellytykset ja seuraukset kuuluvat kansallisen oikeuden soveltamisalaan, kunhan tätä varten toteutetut toimenpiteet vastaavat niitä, joita sovelletaan yksityisiin kansallisessa oikeudessa säännellyissä rinnastettavissa tilanteissa (vastaavuusperiaate), eikä niillä tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttöä (tehokkuusperiaate) (ks. vastaavasti erityisesti tuomio Sopropé, EU:C:2008:746, 38 kohta; tuomio Iaia ym., C-452/09, EU:C:2011:323, 16 kohta ja tuomio G. ja R., EU:C:2013:533, 35 kohta).

52 Nämä vastaavuus- ja tehokkuusvaatimukset ilmentävät jäsenvaltioiden yleistä velvollisuutta varmistaa yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien puolustautumisoikeuksien suoja erityisesti siltä osin kuin kyse on menettelysääntöjen määrittelemisestä (ks. vastaavasti tuomio Alassini ym., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 49 kohta).

53 Unionin tuomioistuimen niin ikään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen kaltaiset perusoikeudet eivät kuitenkaan 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 (tuomio Alassini ym., C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, 63 kohta; tuomio G. ja R., EU:C:2013:533, 33 kohta ja tuomio Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, 84 kohta).

54 Lisäksi sitä, onko puolustautumisoikeuksia loukattu, on arvioitava kunkin yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella (ks. vastaavasti tuomio Solvay v. komissio, C-110/10 P, EU:C:2011:687, 63 kohta) muun muassa tarkastelemalla kyseessä olevan toimen luonnetta, sen antamisen asiayhteyttä ja asiaa koskevia oikeussääntöjä (ks. tuomio komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio G. ja R., EU:C:2013:533, 34 kohta).

55 Jäsenvaltioiden on siis sekä puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön että direktiivin 2008/115 järjestelmän asiayhteydessä yhtäältä määritettävä edellytykset, joilla on varmistettava laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen, ja toisaalta tehtävä päätelmät tämän oikeuden loukkaamisesta (ks. vastaavasti tuomio G. ja R., EU:C:2013:533, 37 kohta).

56 Pääasiassa ei direktiivissä 2008/115 eikä sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä anneta säännöksiä erityismenettelystä, jolla taattaisiin laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oikeus tulla kuulluksi ennen palauttamispäätöksen tekemistä.

57 Siltä osin kuin kyse on direktiivin 2008/115, jolla säännellään pääasiassa kyseessä olevia palauttamispäätöksiä, järjestelmästä, on kuitenkin todettava, että jos henkilön oleskelun todetaan olevan laitonta, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on direktiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla ja sanotun rajoittamatta sen 6 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamista tehtävä palauttamispäätös (ks. vastaavasti tuomio El Dridi, EU:C:2011:268, 35 kohta ja tuomio Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, 31 kohta).

58 Direktiivin 2008/115 6 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat lisäksi tehdä laillisen oleskelun päättämistä koskevan päätöksen palauttamispäätöksen yhteydessä. Direktiivin 3 artiklan 4 kohtaan sisältyvä palauttamispäätöksen käsitteen määritelmä liittää oleskelun laittomaksi toteamisen palauttamisvelvollisuuteen.

59 Näin ollen ja sanotun rajoittamatta direktiivin 6 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamista palauttamispäätös on väistämättä asianomaisen laitonta oleskelua koskevan toteamuksen seuraus.

60 Koska palauttamispäätös liittyy direktiivin 2008/115 nojalla läheisesti oleskelun laittomaksi toteamiseen, oikeutta tulla kuulluksi ei voida tulkita siten, että kun toimivaltainen kansallinen viranomainen aikoo antaa samanaikaisesti oleskelun laittomaksi toteamista koskevan päätöksen ja palauttamispäätöksen, tämän viranomaisen olisi välttämättä kuultava asianomaista siten, että hän voi esittää näkemyksensä erityisesti viimeksi mainitusta päätöksestä, jos hänellä on ollut mahdollisuus tehokkaasti ja tosiasiallisesti esittää näkemyksensä oleskelunsa laittomuudesta ja syistä, jotka kansallisen oikeuden nojalla voivat olla perusteena sille, että mainittu viranomainen ei tee palauttamispäätöstä.

61 Sovellettavasta hallinnollisesta menettelystä on kuitenkin todettava, että direktiivin 2008/115 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten laittoman oleskelun lopettamiseen sovelletaan oikeudenmukaista ja avointa menettelyä (tuomio Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 40 kohta).

62 Näin ollen velvollisuus tehdä laittomasti jäsenvaltioiden alueella olevien kolmansien maiden kansalaisten osalta tämän direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu palauttamispäätös merkitsee oikeudenmukaisen ja avoimen menettelyn kannalta, että jäsenvaltioiden on niillä olevan menettelyllisen itsemääräämisoikeuden puitteissa yhtäältä säädettävä kansallisessa oikeudessaan nimenomaisesti velvollisuudesta poistua alueelta laittoman oleskelun tapauksessa ja toisaalta huolehdittava siitä, että asianomaista kuullaan asianmukaisesti hänen oleskelulupahakemustaan tai tarvittaessa oleskelunsa laittomuutta koskevan menettelyn yhteydessä.

63 Yhtäältä vaatimuksesta, jonka mukaan kansallisessa oikeudessa on säädettävä velvollisuudesta poistua maan alueelta laittoman oleskelun tapauksessa, on todettava, että ulkomaalaislain L. 511-1 §:n I momentin 3° kohdassa säädetään nimenomaisesti, että toimivaltainen Ranskan viranomainen voi velvoittaa poistumaan Ranskan alueelta ulkomaalaisen, joka ei ole Euroopan unionin jäsenvaltion, jonkin muun Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolena olevan valtion tai Sveitsin valaliiton kansalainen ja joka ei ole tällaisen kansalaisen perheenjäsen, jos ulkomaalaiselle ei ole myönnetty oleskelulupaa tai sitä ei ole uusittu tai jos hänelle myönnetty oleskelulupa on peruutettu.

64 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta käy lisäksi ilmi, että ulkomaalaislain L. 742-7 §:ssä säädetään, että ulkomaalaisen, jolta pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema on lopullisesti evätty ja jolle ei voida myöntää lupaa jäädä alueelle muulla perusteella, on poistuttava Ranskan alueelta maastapoistamistoimenpiteen uhalla.

65 Näin ollen velvollisuudesta poistua maan alueelta laittoman oleskelun tapauksessa säädetään nimenomaisesti kansallisessa oikeudessa.

66 Siltä osin kuin toisaalta on kyse siitä, onko oikeutta tulla kuulluksi kunnioitettu oleskelulupahakemuksen ja tarvittaessa oleskelun laittomuuden osalta pääasiassa kyseessä olevien palauttamispäätösten tekemisen yhteydessä, on todettava, että pääasian ensimmäisellä palauttamispäätöksellä eli 26.10.2012 annetulla määräyksellä, joka annettiin alle kaksi kuukautta sen jälkeen, kun CNDA:n päätös, jolla pysytettiin OFPRA:n päätös, jolla Mukarubegalta evättiin pakolaisasema, oli annettu hänelle tiedoksi, Ranskan viranomaiset kieltäytyivät myöntämästä Mukarubegalle oleskeluoikeutta turvapaikanhakijana ja velvoittivat samanaikaisesti hänet poistumaan Ranskan alueelta.

67 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että ensimmäinen palauttamispäätös tehtiin Mukarubegan oleskeluoikeutta turvapaikanhakijana koskevan sellaisen tutkintamenettelyn päättymisen jälkeen, jossa hänelle annettiin tilaisuus esittää tyhjentävästi kaikki turvapaikkahakemuksensa perustelut, ja sen jälkeen, kun hän oli käyttänyt kaikki muut kyseisen hakemuksen hylkäämistä koskevat kansallisessa lainsäädännössä säädetyt muutoksenhakukeinot.

68 Mukarubega ei sitä paitsi ole kiistänyt sitä, että yhtäältä OFPRA ja toisaalta CNDA kuulivat häntä hänen turvapaikkahakemuksestaan hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla siten, että hän sai tilaisuuden esittää kaikki hakemuksensa perustelut. Mukarubega arvostelee toimivaltaisia kansallisia viranomaisia erityisesti siitä, etteivät ne kuulleet häntä hänen henkilökohtaisen tilanteensa kehittymisestä hänen turvapaikkahakemuksensa ja ensimmäisen palauttamispäätöksen tekemisen välillä kuluneiden 33 kuukauden aikana.

69 On kuitenkin todettava, että tämä on asiaankuulumaton väite, koska CNDA kuuli Mukarubegaa hänen jättämästään turvapaikkahakemuksesta toisen kerran 17.7.2012, toisin sanoen kuusi viikkoa ennen kuin CNDA teki kielteisen päätöksen hänen turvapaikkahakemuksestaan ja hieman yli kolme kuukautta ennen ensimmäistä palauttamispäätöstä.

70 Mukarubega on siis voinut esittää hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla oleskelunsa laittomuutta koskevat huomautuksensa. Näin ollen velvollisuus kuulla häntä erityisesti palauttamispäätöksestä ennen mainitun päätöksen tekemistä pitkittäisi hallinnollista menettelyä tarpeettomasti ilman, että asianomaisen oikeussuoja paranee.

71 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 72 kohdassa, tämän osalta on todettava, että kuulluksi tulemista ennen palauttamispäätöksen tekoa koskevan oikeuden nojalla ei voida aloittaa hallinnollista menettelyä uudelleen loputtomiin, sillä on pyrittävä säilyttämään tasapaino asianomaisen sen perusoikeuden, joka koskee kuulluksi tulemista ennen hänelle vastaisen päätöksen tekemistä, ja laittoman maahanmuuton torjuntaa koskevan jäsenvaltioiden velvollisuuden välillä.

72 Tästä seuraa, että näissä olosuhteissa ensimmäinen Mukarubegaa koskeva palauttamispäätös, joka tehtiin sen menettelyn jälkeen, joka johti siihen, että häneltä evättiin pakolaisasema, ja jonka seurauksena siis todettiin, että hänen oleskelunsa oli laitonta, on menettelyn looginen ja välttämätön jatke direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan valossa, ja se on tehty kuulluksi tulemista koskevaa oikeutta kunnioittaen.

73 Siltä osin kuin kyse on 5.3.2013 tehdystä Mukarubegaa koskevasta toisesta palauttamispäätöksestä, unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että ennen kyseisen päätöksen tekemistä Mukarubega pidätettiin rikosprosessilain 62-2 §:n nojalla hallinnollisen asiakirjan käytöstä petostarkoituksessa.

74 Mukarubegaa kuultiin 4.3.2013 klo 15.30–16.20. Tästä kuulemisesta tehdystä pöytäkirjasta käy ilmi, että Mukarubegaa kuultiin erityisesti hänen oikeudestaan oleskella Ranskassa. Häneltä tiedusteltiin, suostuisiko hän palaamaan alkuperämaahansa ja toivoiko hän voivansa jäädä Ranskaan.

75 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 90 kohdassa, on niin, että vaikka kuuleminen tapahtui ensisijaisesti esittämällä kysymyksiä ja vastauksia, Mukarubegaa kehotettiin sen kuluessa esittämään myös merkityksellisiksi katsomansa muut mahdolliset huomautukset.

76 Pöytäkirjasta ilmenee selvästi, että Mukarubega tiesi, ettei hänellä ollut oikeutta oleskella laillisesti Ranskassa huolimatta niistä monista toimenpiteistä, jotka hän oli toteuttanut tältä osin, ja että hän oli tietoinen laittoman asemansa seurauksista. Mukarubega totesi, että koska hän oli Ranskassa laittomasti eikä voinut työskennellä siellä eikä jäädä sinne, hän oli hankkinut väärennetyn belgialaisen passin matkustaakseen Kanadaan.

77 Ranskan hallitus toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, että kun Mukarubega oli pidätettynä, ”poliisiviranomaiset kuulivat häntä hänen tilanteestaan erityisesti oleskeluluvan kannalta”, että ”hän oli kertonut aikoneensa poistua Ranskan alueelta mennäkseen Kanadaan petollisesti Belgiassa hankitun passin turvin”, että ”hän ei ollut esittänyt Ranskan alueella olonsa osalta mitään sellaista, mikä voisi olla perusteena mahdolliselle oikeudelle oleskella Ranskassa”, ja että ”erityisesti hän ei ole ilmoittanut aikomuksesta tehdä kansainvälistä suojelua koskevaa uutta hakemusta”.

78 Ranskan hallitus lisää, että Mukarubega ei toista palauttamispäätöstä edeltäneen pidätyksen yhteydessä ollut koettanut väittää, että hänen tilanteensa olisi sillä tavoin poikkeuksellinen, että se mahdollistaisi hänen Ranskassa oleskelunsa laillistamisen.

79 Tästä seuraa, että Mukarubegalla oli tilaisuus tulla kuulluksi siten, että huomioon otettiin myös muita seikkoja kuin ”pelkkä laiton oleskelu” direktiivin 2008/115 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa tarkoitetuin tavoin.

80 Kun otetaan huomioon kaikki Mukarubegan kuulemisen yksityiskohtaiset säännöt ja edellyttäen, että Ranskan lainsäädännössä annettuja takeita ja Ranskan oikeuskäytäntöä on noudatettu, se seikka, että kyseinen kuuleminen kesti 50 minuuttia, ei sinänsä riitä perusteeksi toteamukselle, että kuuleminen oli riittämätön.

81 Koska toinen palauttamispäätös tehtiin pian sen jälkeen, kun Mukarubegaa oli kuultu hänen oleskelunsa laittomuudesta, ja koska hän oli voinut esittää hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla huomautuksensa tästä aiheesta, edellä 70 kohdassa mainituista seikoista seuraa, että kansalliset viranomaiset tekivät toisen palauttamispäätöksen kuulluksi tulemista koskevan oikeuden mukaisesti.

82 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa oikeutta tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä, sellaisena kuin sitä sovelletaan direktiivin 2008/115 ja erityisesti sen 6 artiklan puitteissa, on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että kansallinen viranomainen ei kuule kolmannen maan kansalaista erityisesti palauttamispäätöksestä, kun todettuaan asianomaisen kansalaisen oleskelun valtion alueella laittomaksi sellaisen menettelyn päätteeksi, jossa on täysin kunnioitettu hänen oikeuttaan tulla kuulluksi, se aikoo tehdä tällaisen häntä koskevan päätöksen, riippumatta siitä, tehdäänkö tämä palauttamispäätös sen jälkeen, kun oleskelulupa on evätty, vai sitä ennen.

Toinen kysymys

83 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään ennen kaikkea, onko laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oikeus kansallisen oikeuden mukaiseen kansallisessa tuomioistuimessa käytävään oikeudenkäyntiin, jolla on lykkäävä vaikutus, peruste sille, ettei kansallisten hallintoviranomaisten tarvitse kuulla häntä ennen hänelle vastaisen toimen toteuttamista – tässä tapauksessa ennen palauttamispäätöksen tekemistä.

84 Tämä kysymys on esitetty sen varalta, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa oikeutta tulla kuulluksi ei ole kunnioitettu. Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa oikeutta tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä, sellaisena kuin sitä sovelletaan jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY ja erityisesti sen 6 artiklan puitteissa, on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että kansallinen viranomainen ei kuule kolmannen maan kansalaista erityisesti palauttamispäätöksestä, kun todettuaan asianomaisen kansalaisen oleskelun valtion alueella laittomaksi sellaisen menettelyn päätteeksi, jossa on täysin kunnioitettu hänen oikeuttaan tulla kuulluksi, se aikoo tehdä tällaisen häntä koskevan päätöksen, riippumatta siitä, tehdäänkö tämä palauttamispäätös sen jälkeen, kun oleskelulupa on evätty, vai sitä ennen.

Allekirjoitukset