



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
25 päivänä kesäkuuta 2014¹

Asia C-249/13

Khaled Boudjlida
vastaan

Préfet des Pyrénées-Atlantiques (Pyrénées-Atlantiquesin prefekti)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal administratif de Pau (Ranska))

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Direktiivi 2008/115/EY — Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen — Palauttamispäätöksen tekemismenettely — Puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaate — Oikeus tulla kuulluksi ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka voi vaikuttaa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen etuihin — Puolustautumisoikeuksien ja kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden sisältö — Oikeus tuoda esiin näkemyksensä riittävän harkinta-ajan jälkeen — Oikeus käyttää apunaan valitsemaansa avustajaa — Kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden rajoitukset

I Johdanto

1. Tämä unionin tuomioistuimen kirjaamoon 6.5.2013 saapunut, tribunal administratif de Pau (Ranska) esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määrätyn oikeuden – joka koskee kuulluksi tulemistä ennen jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY² mukaisen palauttamispäätöksen tekemistä – luonnetta ja ulottuvuutta.

2. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Khaled Boudjlida ja préfet des Pyrénées-Atlantiques (jäljempänä Pyrénées-Atlantiquesin prefekti). Boudjlida vaatii erityisesti 15.1.2013 tehdyn päätöksen kumoamista. Kyseisellä päätöksellä Pyrénées-Atlantiquesin prefekti on evännyt häneltä oleskeluluvan, velvoittanut hänet poistumaan Ranskan alueelta 30 päivän kuluessa ja vahvistanut Algerian tai minkä tahansa toisen maan, johon hän osoittaa voivansa päästä laillisesti, paikaksi, jonne hänet Ranskasta mahdollisesti poistetaan.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 348, s. 98.

3. Tarkastelen tässä ratkaisuehdotuksessa niitä ehtoja ja edellytyksiä, joiden mukaisesti laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen, josta on tarkoitus tehdä palauttamispäätös, on voitava käyttää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistettua oikeuttaan tulla kuulluksi, olipa kyse erityisesti hänen mahdollisuudestaan tarkastella kaikkia seikkoja, joihin häntä vastaan vedotaan hänen oleskeluoikeutensa osalta, oikeudestaan lausua niistä riittävän harkinta-ajan jälkeen tai oikeudestaan käyttää apunaan valitsemaansa avustajaa.

II Direktiivi 2008/115

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

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

- 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. Direktiivin 2008/115 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Palauttamiskielto, lapsen etu, perhesuhteet ja terveydentila”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on otettava tätä direktiiviä täytäntöön pannessaan asianmukaisesti huomioon:

- a) lapsen etu,
- b) perhesuhteet,
- c) asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila,

ja noudatettava palauttamiskiellon periaatetta.”

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

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

III Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Boudjlida, joka on Algerian kansalainen, saapui Ranskaan 26.9.2007 ja sai useita oleskelulupia opiskelun perusteella. Hän ei hakenut viimeisimmän lupansa, jonka voimassaolo päättyi 31.10.2012, jatkamista eikä uuden luvan myöntämistä.

8. Vaikka hän oleskeli Ranskan alueella laittomasti, hän pyrki 7.1.2013 rekisteröitymään yrittäjäksi ("autoentrepreneur"-järjestelmässä) Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) -nimisessä sosiaaliturva- ja perhevustusmaksujen keräämisestä huolehtivassa organisaatiossa perustaakseen tekniikan alan mikroyrityksen.

9. Boudjlidan laittoman aseman vuoksi rajapoliisin yksiköt kutsuivat hänet puhuteltavaksi 15.1.2013, ja hän noudatti kutsua vapaaehtoisesti. Poliisiviranomaiset kuulivat Boudjlidaa hänen tilanteestaan Ranskassa oleskelua koskevan luvan kannalta. Puhuttelu, joka kesti 30 minuuttia, koski hänen yrittäjäksi rekisteröitymistä koskevaa hakemustaan, olosuhteita hänen saapuessaan Ranskaan, hänen opiskelijana oleskelunsa edellytyksiä mainitusta päivästä alkaen sekä hänen perhesiteitään Ranskassa ja Algeriassa. Kysymykseen, suostuisiko hän poistumaan Ranskan alueelta, jos prefektiviranomaiset näin päättäisivät, hän vastasi myöntävästi.

10. Kyseisen puhuttelun jälkeen samana päivänä 15.1.2013 tehdyllä Pyrénées-Atlantiquesin prefektin päätöksellä Boudjlida velvoitettiin poistumaan Ranskan alueelta, hänelle myönnettiin 30 päivää aikaa vapaaehtoista poistumista varten ja maaksi, johon hänet voidaan poistaa, nimettiin erityisesti Algeria.

11. Boudjlida nosti 18.2.2013 tribunal administratif de Paussa kanteen kyseisen päätöksen kumoamiseksi.

12. Boudjlida väitti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa muun muassa, että 15.1.2013 tehtyyn päätökseen sisältyi oikeudellinen virhe, sillä kun otetaan huomioon hänen kotoutumisensa Ranskaan, korkea-asteen opintonsa ja kahden setänsä, jotka ovat yliopiston professoreja, oleskelu siellä, päätöksellä loukataan suhteettomasti hänen yksityiselämänsä. Lisäksi hän väitti, että 30 päivän määräaika oli liian lyhyt henkilölle, joka on ollut alueella yli viisi vuotta, ja ettei hän ollut saanut tosiasiallista mahdollisuutta käyttää oikeutta tulla kuulluksi tehokkaasti ennen sen päätöksen tekemistä, jolla hänet velvoitettiin poistumaan Ranskan alueelta.

13. Pyrénées-Atlantiquesin prefekti huomautti, ettei mitään Boudjlidaan kohdistuvaa oleskeluluvan epäämispäätöstä ollut tehty. Hänen mukaansa Boudjlida oli saanut vaikeuksista jatketuiksi oleskelukorttinsa ajalla 26.9.2007–31.10.2012. Boudjlida ei ollut hakenut viimeisimmän lupansa jatkamista Ranskan lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti eli kahdessa kuukaudessa, jotka edeltävät aikaisemman luvan voimassaolon päättymistä. Riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana Boudjlida oleskeli maassa Pyrénées-Atlantiquesin prefektin mukaan siten laittomasti. Velvollisuus poistua Ranskan alueelta oli perusteltu, koska nyt kyseessä olevassa asiassa ulkomaalainen oleskeli Ranskassa laittomasti. Koska tämän perhesiteet Ranskaan eivät olleet vahvemmat kuin perhesiteet alkuperämaahan, riidanalaisella päätöksellä ei myöskään loukattu suhteettomasti Boudjlidan oikeutta viettää yksityis- ja perhe-elämäänsä. Kyseisen velvollisuuden täytäntöönpanolle annettu määräaika oli sitä paitsi lähtökohtainen määräaika. Pyrénées-Atlantiquesin prefektin mukaan Boudjlida ei ollut myöskään vedonnut mihinkään erityiseen pidemmän määräajan oikeuttavaan olosuhteeseen.

14. Pyrénées-Atlantiquesin prefekti puolustaa tekemänsä päätöksen laillisuutta ja viittaa tässä yhteydessä cour administrative d'appel de Lyonin antamaan tuomioon. Kyseisestä tuomiosta ilmenee, ettei perusoikeuskirjan 41 artiklassa määrätty oikeus tulla kuulluksi tarkoita viranomaisen velvollisuutta järjestää omasta aloitteestaan asianomaisen puhuttelua tai kehottaa tätä esittämään

huomautuksensa. Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden loukkaus voi sitä paitsi vaikuttaa menettelyn sääntöjenmukaisuuteen vain, jos asianomainen osoittaa jääneensä vaille mahdollisuutta esittää sellaiset asian kannalta merkitykselliset seikat, jotka olisivat voineet vaikuttaa päätöksen sisältöön (tuomio 14.3.2013, kannekirjelmä nro 12LY02737).

15. Prefekti on lisäksi todennut, että Boudjlidan oikeutta tulla kuulluksi oli kunnioitettu, koska hän oli saanut keskustella poliisiviranomaisten kanssa 30 minuuttia yrittäjäksi rekisteröitymistä koskevasta hakemuksestaan, olosuhteista hänen saapuessaan Ranskaan, hänen opiskelijana oleskelunsa edellytyksistä mainitusta päivästä alkaen sekä perhesiteistään. Siinä yhteydessä kävi ilmi, että hän oleskeli maassa laittomasti, etteivät hänen perhesiteensä Ranskaan olleet vahvemmat kuin hänen perhesiteensä Algeriaan ja ettei hän voinut osoittaa mitään erityistä, vapaaehtoista paluuta varten annettavan pidemmän määräajan oikeuttavaa olosuhdetta.

16. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien huomauttaa, että direktiivissä 2008/115 ja sen täytäntöön panemiseksi annetuissa Ranskan säännöksissä ei aseteta edellytyksiä, joilla ulkomaalaista on kuultava ennen kuin hänestä tehdään palauttamispäätös, joka lähtökohtaisesti vaikuttaa häneen epäedullisesti. Se katsoo kuitenkin, että tuomiosta M. (C-277/11, EU:C:2012:744) ilmenee, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetun oikeuden nojalla viranomaisen on, ennen kuin maassa laittomasti oleskeleva ulkomaalainen velvoitetaan poistumaan kyseisen jäsenvaltion alueelta, annettava hänelle mahdollisuus tulla kuulluksi, vaikkei tästä nimenomaisesti säädetäkään direktiivissä 2008/115 eikä direktiivin täytäntöön panemiseksi annetussa Ranskan säännöstössä.

17. Kyseisen tuomioistuimen mukaan puolustautumisoikeudet ja niistä välittömästi seuraava oikeus tulla kuulluksi edellyttävät kontradiktorisen periaatteen yleisemmässä yhteydessä sitä, että epäedullisen toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle annetaan mahdollisuus tarkastella kaikkia seikkoja, joihin häntä vastaan vedotaan,³ ja lausua niistä⁴ riittävän, vaikkakin sen tarpeen, että viranomaiset toimivat tehokkaasti, kannalta asianmukaisen harkinta-ajan jälkeen⁵ käyttämällä tarvittaessa apunaan avustajaa, joka voi osallistua asiaan jo alustavan tutkinnan vaiheessa.⁶ Se katsoo kuitenkin, että kun edellä mainittu oikeuskäytäntö otetaan huomioon, nämä kontradiktorisen periaatteen ja puolustautumisoikeuksien eri tekijät riippuvat viranomaisen tavoittelemien päämäärien luonteesta ja toimivallasta, joka niillä on näiden päämäärien saavuttamiseksi. Se katsoo, ettei näin ollen ole varmaa, että kaikki nämä tekijät liittyvät perusoikeuskirjan 41 artiklassa ilmaistuun oikeuteen tulla kuulluksi tehokkaasti ja tosiasiallisesti.

18. Se katsoo, että on myös tiedusteltava, voiko yhtäältä perusoikeuskirjan 41 artiklan noudattamistarpeen ja toisaalta tehokkaan palauttamispolitiikan täytäntöönpanotarpeen välinen tasapaino oikeuttaa yhden tai useamman mukautuksen tai rajoituksen laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oikeuteen saada mahdollisuus tarkastella seikkoja, joihin häntä vastaan vedotaan hänen oleskeluoikeutensa osalta, sekä lausua niistä suullisesti tai kirjallisesti riittävän harkinta-ajan jälkeen käyttämällä tarvittaessa apunaan valitsemaansa avustajaa, ja jos tähän vastataan myöntävästi, onko tällaisten mukautusten laajuuden riiputtava niiden siteiden kestosta ja luonteesta, jotka hänellä on Euroopan unionin siihen jäsenvaltioon, jossa hän oleskelee, tai mistä tahansa muusta huomioon otettavasta kriteeristä.

3 — Tuomio *Musique Diffusion française ym. v. komissio* (100/80–103/80, EU:C:1983:158, 14–23 kohta).

4 — Tuomio *Hoechst v. komissio* (46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, 52 ja 56 kohta).

5 — Tuomio *Dokter ym.* (C-28/05, EU:C:2006:408, 73–79 kohta).

6 — Kilpailuoikeuden alaa koskevassa tuomiossa *Hoechst v. komissio* (EU:C:1989:337, 14–16 kohta) mainittu oikeus avustajaan, joka voi osallistua asiaan jo väitetiedoksiantoedeltävän tutkinnan vaiheessa.

19. Tässä tilanteessa tribunal administratif de Pau on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Mikä sisältö on maassa laittomasti oleskelevan ulkomaalaisen, joka on kolmannen maan kansalainen ja johon on kohdistettava palauttamispäätös, oikeudella tulla kuulluksi, joka määrittellään [perusoikeuskirjan] 41 artiklassa?

Sisältyykö tähän oikeuteen erityisesti oikeus saada mahdollisuus tarkastella kaikkia seikkoja, joihin häntä vastaan vedotaan hänen oleskeluoikeutensa osalta, oikeus lausua niistä suullisesti tai kirjallisesti riittävän harkinta-ajan jälkeen ja oikeus käyttää apunaan valitsemaansa avustajaa?

- 2) Onko kyseistä sisältöä tarvittaessa mukautettava tai rajoitettava, kun otetaan huomioon direktiivissä [2008/115] ilmaistu palauttamispolitiikkaan sisältyvä yleisen edun mukainen tavoite?
- 3) Jos tähän vastataan myöntävästi, mitkä mukautukset on hyväksyttävä ja minkä kriteerien mukaan ne on määritettävä?”

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

20. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Boudjlida, Ranskan hallitus, Alankomaiden hallitus ja Euroopan komissio. Boudjlida, Ranskan hallitus ja komissio esittivät suullisia huomautuksia 8.5.2014 pidetyssä istunnossa.

V Oikeudellinen arviointi

A Osapuolten lausumat

21. Boudjlida arvioi, ettei hän ole voinut esittää huomautuksiaan eikä keskustella päätöksen perusteista, koska prefektiviranomaiset eivät tehneet päätöstä hänen palauttamisestaan kontradiktorisessa hallintomenettelyssä. Hän huomauttaa, että palauttamispäätös ”tehdään automaattisesti heti kun prefektiviranomaiset toteavat oleskelun laittomaksi, ja kun otetaan lisäksi huomioon maastapoistamispäätöksen välittömyys, todellista mahdollisuutta puolustautua tehokkaasti ennen kuin päätös tehdään ei ole; käytännössä ei ole tehtävissä muuta kuin asian riitauttaminen jälkeenpäin hallintotuomioistuimessa”.

22. Boudjlida huomauttaa, etteivät ainoat tältä osin toimivaltaiset prefektiviranomaiset lainkaan kuulleet häntä virallisesti hänen oleskeluoikeutensa uusimisesta eivätkä palauttamispäätöksestä. Hän katsoo, ettei poliisin kuulustelu antanut hänelle tilaisuutta hakea oleskeluoikeutta eikä esittää palauttamispäätöksen vastaisia perusteitaan, vaikka hän oli täysin tietämätön hallintoviranomaisen harkitsemasta päätöksestä. Boudjlida ei tullut edes ajatelleeksi, että palauttamispäätös voitaisiin tehdä samana päivänä ilman, että häntä kuultaisiin sen perusteluista. Hän ei siten voinut puolustautua, koska häntä ei kuultu suunnitellun palauttamispäätöksen sisällöstä. Boudjlida kertoo selittäneensä poliisin kuulustelussa, että hän odotti vastausta kansalaisuushakemukseensa. Kysymykseen, suostuisiko hän poistumaan alueelta, jos prefektiviranomaiset näin päättäisivät, hän vahvistaa vastanneensa, että hän olisi valmis poistumaan alueelta, jos näin pitäisi tehdä. Hän katsoo, ettei kuulustelusta käynyt millään tavoin ilmi, että hänellä olisi ollut oikeus esittää huomautuksia ja tulla kuulluksi ennen palauttamispäätöstä, joka tehtäisiin samana päivänä.

23. Boudjlida huomauttaa, että jos hänelle olisi kerrottu, että palauttamispäätös oli tarkoitus tehdä, hän olisi voinut esittää prefektuurissa kyseiseen päätökseen vaikuttavia perusteita. Hän toteaa myös, että jos hänellä olisi ollut tilaisuus, hän olisi voinut ennen palauttamispäätöstä vedota siihen, että hänen oikeuttaan yksityiselämän kunnioittamiseen loukataan suhteettomasti, sekä ulkomaalaisten maahantulosta ja oleskelusta sekä turvapaikkaoikeudesta annetun lain (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, jäljempänä ulkomaalaislaki) L.313-11 §:n 7 momentin säännösten rikkomiseen, ottaen huomioon hänen täydellinen kotoutumisensa Ranskaan.

24. Boudjlida huomauttaa myös, että ”on todettava, että pelkkä 30 minuutin pituinen keskustelu poliisin kanssa ei vastaa millään tavoin [unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään tarkoittamaa] oikeutta tulla kuulluksi viranomaisen toimesta hallinnollisen menettelyn kuluessa”. Palauttamispäätös tehtiin siten poliisin kanssa käydyn keskustelun jälkeen, ilman mahdollisuutta avustajan käyttöön ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vastaisesti.

25. Boudjlidan mukaan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu oikeus hyvään hallintoon tarkoittaa direktiivin 2008/115 täytäntöönpanon yhteydessä jokaisen oikeutta tulla kuulluksi ennen kuin hänen osaltaan toteutetaan yksittäistapausta koskeva toimenpide, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti. Hän katsoo, että oikeus tulla kuulluksi on määriteltävä jokaisen oikeudeksi esittää hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kirjalliset tai suulliset huomautuksensa hallinnollisen menettelyn kuluessa ennen hänelle vastaisen päätöksen tekemistä. Boudjlida toteaa lisäksi, että kuulluksi tulemista koskevan oikeuden sisältö edellyttää, että epäedullisen toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle annetaan mahdollisuus tarkastella kaikkia seikkoja, joihin häntä vastaan vedotaan, ja lausua niistä asianmukaisen harkinta-ajan jälkeen käyttämällä apunaan avustajaa, joka voi osallistua asiaan jo väitteiden tiedoksianto edeltävän tutkinnan vaiheessa.

26. Ranskan hallitus katsoo, että perusoikeuskirjan 41 artiklan sanamuodostakin ilmenee, että kyseistä artiklaa ei ole osoitettu jäsenvaltioille vaan ainoastaan unionin toimielimille, elimille ja laitoksille.⁷ Se toteaa kuitenkin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus tulla kuulluksi on unionin oikeuden yleinen periaate, joka kuuluu yhtäältä hyvää hallintoa koskevaan – perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistettuun – oikeuteen ja toisaalta perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa taattujen puolustautumisoikeuksien ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden kunnioittamiseen. Ranskan hallitus katsoo, että tämän oikeuden kunnioittaminen velvoittaa unionin toimielimiä perusoikeuskirjan 41 artiklan nojalla ja, koska kyse on unionin oikeuden yleisestä periaatteesta, jäsenvaltioiden hallintoelimiä, kun ne tekevät unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia päätöksiä – silloinkin, kun sovellettavissa oikeussäännöissä ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta muodollisuudesta.⁸

27. Ranskan hallitus huomauttaa, että direktiivi 2008/115 koskee ainoastaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista, eikä sen tarkoituksena ole näin ollen yhdenmukaistaa kokonaisuudessaan kansallisia sääntöjä ulkomaalaisten oleskelusta.⁹ Sen mukaan menettelytavat sen selvittämiseksi, oleskeleeko kolmannen maan kansalainen maassa laittomasti, samoin kuin yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaan kansalaista tarvittaessa kuullaan kyseisen selvityksen yhteydessä, kuuluvat siten kansallisen oikeuden soveltamisalaan. Sen jälkeen, kun oleskelun laittomuus on todettu, jäsenvaltiot ovat sen mukaan kuitenkin direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan nojalla velvollisia tekemään palauttamispäätöksen lukuun ottamatta kyseisen artiklan 2–5 kohdassa tarkoitettuja erityistapauksia. Koska palauttamispäätös johtuu väistämättä asianomaisen henkilön laitonta oleskelua koskevasta päätöksestä, Ranskan hallitus katsoo, ettei henkilöä tarvitse kuulla uudelleen ennen palauttamispäätöksen tekemistä, jos häntä on kuultu kyseisen jäsenvaltion

7 — Tuomio Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, 28 kohta).

8 — Tuomio M. (EU:C:2012:744, 82–86 kohta).

9 — Tuomio Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, 28 kohta).

lainsäädännön nojalla hänen oleskeluoikeuttaan koskevan tutkintamenettelyn yhteydessä. Sitä vastoin se katsoo, että jos asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä ei säädetä henkilön kuulemisesta hänen oleskeluoikeutensa tutkimisen yhteydessä, hänelle olisi annettava mahdollisuus esittää huomautuksia ennen häneen kohdistettavan palauttamispäätöksen tekemistä.

28. Ranskan hallitus toteaa lisäksi, että palauttamispäätöksen tekemisen taustalla voi olla poliisiviranomaisten voimassa olevaa oleskelulupaa vailla olevalle kolmannen maan kansalaiselle suorittama tarkastus, kuten pääasiassa. Tällaisessa tapauksessa viranomaisten on ennen palauttamispäätöksen tekemistä tutkittava asianomaisen henkilön henkilökohtainen tilanne ja annettava hänelle tilaisuus esittää mahdollista oleskeluoikeutta koskevia huomautuksia. Asianomaista henkilöä olisi kuitenkin kuultava olosuhteissa, jotka eivät vaaranna palauttamismenettelyn tehokkuutta ja joiden yhteydessä otetaan huomioon sekä viranomaisten toiminnalta edellytetty kiireellisyys että pakenemisen vaara. Tällainen kuuleminen voidaan sen mukaan järjestää – kuten pääasiassa – silloin, kun henkilö suostuu saapumaan poliisiasemalle tullakseen kuulluksi tilanteestaan. Joissakin tapauksissa asianomaisen henkilön tilanteen tarkistaminen voi edellyttää myös häneen kohdistettavaa tilapäistä vapaudenriistoa.

29. Ranskan hallituksen mukaan se, että Ranskan lainsäädännössä on säädetty mahdollisuudesta käyttää asianajajaa esimerkiksi oleskeluoikeuden tarkistamiseen liittyvän säilöönoton yhteydessä, johtuu yksinomaan siitä, että asianomainen henkilö on tuolloin vapaudenriiston kohteena. Sen sijaan oikeutta käyttää apunaan valitsemaansa avustajaa palauttamispäätöksen tekemistä edeltävässä hallinnollisessa menettelyssä ei voida pitää osana oikeutta tulla kuulluksi. Ranskan hallitus katsoo, että vaikka perusoikeuskirjan 47 artiklan 3 kohdassa määrätään, että oikeusapua annetaan niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, kyseisen määräyksen sanamuodosta ilmenee, että sitä sovelletaan ainoastaan tuomioistuinmenettelyissä.

30. Ranskan hallitus ehdottaa toissijaisesti vastaukseksi toiseen ja kolmanteen kysymykseen, että direktiiviä 2008/115 on tulkittava siten, että kuulluksi tulemista koskevan oikeuden sisältö voidaan rajata kyseisen direktiivin tavoitteen mukaiseksi; direktiivin tavoitteena on taata laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tehokas palauttaminen. Ranskan hallituksen mukaan näistä rajoituksista on säädetty laissa ja niiden on oltava tarpeellisia, oikeasuhteisia ja kyseisen oikeuden keskeistä sisältöä kunnioittavia.

31. Alankomaiden hallitus katsoo, ettei Boudjlidan asemassa olevalla ulkomaalaisella ole mitään perusoikeuskirjan 41 artiklaan perustuvia oikeuksia suhteissaan jäsenvaltioon. Sen mukaan perusoikeuskirjan 41 artiklan sanamuodosta ilmenee, että kyseisellä määräyksellä taataan oikeus unionin toimielinten, elinten ja laitosten hyvään hallintoon. Sen mukaan kyseinen määräys ei siten koske jäsenvaltioita.¹⁰ Alankomaiden hallitus katsoo kuitenkin, että perusoikeuskirjan 41 artiklan perustana on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate ja että kun kansalliset hallintoviranomaiset aikovat tehdä henkilöä koskevan tälle vastaisen päätöksen, puolustautumisoikeuksia on kunnioitettava.¹¹

32. Alankomaiden hallituksen mukaan puolustautumisoikeuksiin sisältyy erityisesti oikeus tulla kuulluksi ennen asianomaiselle vastaisen toimen toteuttamista. Kyseisten oikeuksien sisältö määräytyy sen mukaan käsiteltävän asian konkreettisen asiayhteyden ja sovellettavan oikeudellisen kehyksen perusteella. Se korostaa sitä, että laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten valvonta kuuluu aina poliisi- ja/tai maahanmuuttoviranomaisille. Direktiivin 2008/115 tavoitteiden vuoksi on sen mukaan tärkeää, että kyseiset viranomaiset selvittävät pikaisesti, oleskeleeko ulkomaalainen maassa laillisesti, ja – mikäli

10 — Tuomio Cicala (EU:C:2011:868, 28 kohta).

11 — Tuomio komissio v. Lisrestal ym. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, 30 kohta) ja tuomio Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, 26 kohta).

oleskelu on laitonta – että se saadaan päättymään mahdollisimman nopeasti. Siihen liittyvän päätöksen valmisteluun ei tarvitse automaattisesti soveltaa yksityiskohtaista kirjallista menettelyä. Palauttamispäätös on tietenkin tehtävä kirjallisesti direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

33. Alankomaiden hallitus huomauttaa, että palauttamispäätös on palauttamismenettelyn ensimmäinen vaihe.¹² Sen mukaan palauttamispäätöksellä vahvistetaan se, että kolmannen maan kansalainen oleskelee maassa laittomasti, ja asetetaan paluuveto. Kolmannen maan kansalaisen oleskelun laittomuuden vahvistamisesta Alankomaiden hallitus huomauttaa, etteivät kyseisen toteamuksen oikeusvaikutukset ole (erityisen) raskaita asianomaiselle ulkomaalaiselle, koska hänen oleskelunsa laittomuudesta on osoituksena jo se, ettei hänellä ole voimassa olevaa oleskelulupaa, eikä laittomuus sen mukaan ole siten seurausta palauttamispäätöksestä.

34. Alankomaiden hallituksen mukaan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on asiassa M. annetun tuomion (EU:C:2012:744) mukaan annettava ulkomaalaiselle hänen kyseisessä valtiossa oleskelunsa laillisuuden selvittämistä koskevan menettelyn yhteydessä tilaisuus esittää hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ja kiinnitettävä riittävästi huomiota hänen tässä yhteydessä esittämiinsä huomautuksiin. Se katsoo, että vaikka kyseisten viranomaisten on selvittettävä, onko ulkomaalaisella voimassa oleva oleskelulupa, niiden ei tarvitse ottaa huomioon kaikkia niitä oleskeluoikeuksia, joita ulkomaalainen voisi (mahdollisesti) vaatia.

35. Alankomaiden hallitus huomauttaa, että direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevasta ulkomaalaisesta on tehtävä palauttamispäätös. Alankomaiden hallitus huomauttaa pääasiasta, että Boudjlida oleskelee Ranskassa laittomasti, sillä hän ei ole hakenut oleskelulupansa uusimista. Ennakkoratkaisupyyntöä esitettyjen tietojen perusteella on sen mukaan selvää, ettei hänellä ollut oleskelulupaa palauttamispäätöksen tekoajankohtana. Alankomaiden hallitus katsoo tässä yhteydessä, että kyseisessä yksittäistapauksessa puolustautumisoikeuksia ei ole loukattu. Palauttamispäätöksen erityisluonteen vuoksi aika, jonka kuluessa ulkomaalaisen on reagoitava siihen, voi olla rajallinen, ja Alankomaiden hallituksen mukaan ei ole mitään syytä olettaa, että pääasiassa annettu harkinta-aika olisi ollut liian lyhyt. Se toteaa myös, että palauttamispäätökseen on aina mahdollista hakea muutosta. Alankomaiden hallitus toteaa myös, että oikeuteen tulla kuulluksi palauttamispäätöstä tehtäessä ei sisälly oikeutta oikeusapuun.

36. Komissio huomauttaa, että oikeus tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä on vahvistettu perusoikeuskirjan 41 artiklassa. Sen mukaan on niin, että vaikka täsmennetään, että kyseistä perusoikeuskirjan artiklaa sovelletaan ainoastaan unionin toimielimiin ja elimiin, unionin tuomioistuin on todennut asiassa M. antamassaan tuomiossa (EU:C:2012:744), että ”määräys on sanamuotonsakin mukaisesti soveltamisalaltaan yleinen”.¹³ Se katsoo, että jäsenvaltioiden tehdessä palauttamispäätöksiä ne soveltavat unionin oikeutta, ja näin ollen niitä sitovat perusoikeuskirjasta johtuvat velvoitteet.¹⁴

37. Komissio katsoo, että koska jäsenvaltioiden on direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan nojalla tehtävä palauttamispäätös jokaisesta laittomasti oleskelevasta ulkomaalaisesta, ennen palauttamispäätöstä kuulluksi tulemista koskevan oikeuden keskeinen tavoite on, että asianomainen voi esittää huomautuksensa palauttamistavoista tai direktiivin 2008/115 6 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjen poikkeusten sovellettavuudesta. Ulkomaalaisella on sen mukaan myös tilaisuus esittää etukäteen huomautuksia siitä, onko hänen oleskelunsa laillista, sen määrittämiseksi, kuuluuko hän palauttamismenettelyn soveltamisalaan.

12 — Tuomio El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 35 ja 36 kohta).

13 — Tuomion 84 kohta.

14 — Tuomio Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 21 kohta).

38. Komissio toteaa, että kun direktiivissä 2008/115 ei säädetä juuri lainkaan palauttamispäätöksen tekemisestä, ei voida päätellä, että oikeus tulla kuulluksi edellyttäisi SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan täytäntöön panemiseksi säädettyjen menettelyjen kaltaisen kontradiktorisen menettelyn toteuttamista. Se huomauttaa, että kyseisen direktiivin tarkoituksena on ottaa käyttöön tehokas menettely, jolla taataan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten mahdollisimman nopea paluu alkuperämaahansa. Kansallisen tuomioistuimen olisi löydettävä palauttamisasiassa sen tarpeen, että luodaan ”tehokas palauttamispolitiikka välttämättömänä osana hallittua maahanmuuttopolitiikkaa”,¹⁵ ja sen varmistamista, ”että kolmansien maiden kansalaisten laittoman oleskelun lopettamiseen sovelletaan oikeudenmukaista ja avointa menettelyä”, koskevan jäsenvaltioiden velvollisuuden välinen tasapaino.¹⁶ Sen mukaan kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ulottuvuutta voidaan tietyissä tilanteissa rajoittaa, jos se saattaa aiheuttaa haittaa tärkeämmälle yleiselle edulle.¹⁷

39. Komissio katsoo, että unionin tuomioistuimen asiassa M. antamassa tuomiossa (EU:C:2012:744, 95 kohta) ilmaisemaa kantaa vastaten oikeus esittää kantansa joko kirjallisesti tai suullisesti ennen palauttamispäätöksen tekemistä ei siten merkitse, että kansallisen viranomaisen olisi ilmoitettava päätöksen adressaatille päätöksestä, jonka se aikoo tehdä, tai ilmoitettava seikat, joille se on aikonut perustaa päätöksensä, tai annettava tälle harkinta-aika ennen kyseisen päätöksen tekemistä. Ulkomaalaisella on tilaisuus kiistää viranomaisen arviointi muutoksenhaulla tuomioistuimessa.

40. Komission mukaan oikeuden tulla kuulluksi ennen palauttamispäätöksen tekemistä on mahdollistettava se, että hallintoviranomainen voi tutkia asiakirja-aineiston niin, että päätös voidaan tehdä tietoisena kaikista asiaan vaikuttavista seikoista ja perustella asianmukaisesti, jotta asianomainen voi tarvittaessa pätevästi käyttää muutoksenhakuoikeuttaan. Sen kysymyksen osalta, sisältyykö oikeuteen tulla kuulluksi oikeus käyttää apunaan valitsemaansa avustajaa, komissio korostaa, että direktiivin 2008/115 13 artiklan 3 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta antaa käyttöön oikeudellinen avustaja laittomasti oleskelevalle ulkomaalaiselle vasta, kun tämä aikoo käyttää kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tehokasta oikeussuojakeinoa ”toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia”.

41. Lisäksi se huomauttaa, että ennakkoratkaisupyyntöä ilmenee, että koska Boudjlida oleskeli laittomasti, hänestä oli tehtävä palauttamispäätös ja että ennen kyseisen päätöksen tekemistä hänellä oli tilaisuus esittää suullisesti huomautuksia siitä, oliko hänen oleskelunsa laillista, perhesiteistään Ranskassa, korkea-asteen opinnoistaan ja hänen kotoutumisestaan maahan sekä mahdollisesta maastapoistamisesta. Nämä periaatteet huomioon ottaen komissio katsoo, että vaikuttaa siltä, että oikeutta tulla kuulluksi on kunnioitettu. Komission mukaan kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin arvioitava, oliko puhuttelun kesto riittävä, jotta Boudjlida saattoi esittää huomautuksia kaikista käsitellyistä aiheista niin, että toimivaltainen viranomainen sai tarvittavat tiedot ennen kuin se määräsi hänet poistumaan alueelta palauttamispäätöksessä määritellyn mukaisesti.

B Arviointi

1. Alustavat toteamukset

42. Perusoikeuskirjan soveltamisala määritellään jäsenvaltioiden toiminnan osalta sen 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne *soveltavat* unionin oikeutta.

¹⁵ — Direktiivin 2008/115 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

¹⁶ — Direktiivin 2008/115 johdanto-osan kuudes perustelukappale.

¹⁷ — Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus M. (C-277/11, EU:C:2012:253, 41 kohta).

43. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, perusoikeuskirjan 51 artiklassa ”vahvistetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö siitä, missä laajuudessa jäsenvaltioiden toimenpiteiden on oltava unionin oikeusjärjestyksessä taattujen perusoikeuksien vaatimusten mukaisia”.¹⁸

44. Unionin tuomioistuin onkin todennut tuomion Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105) 19 kohdassa ja tuomion Pflieger ym. (EU:C:2014:281) 33 kohdassa, että ”unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy – – ilmi lähinnä, että unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia voidaan soveltaa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin mutta ei muihin tilanteisiin. Unionin tuomioistuin on jo muistuttanut tästä, ettei se voi arvioida perusoikeuskirjan nojalla sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Sen sijaan silloin, kun tällainen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin tuomioistuimen, jolle on esitetty ennakkoratkaisupyyntö, on esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voisi arvioida, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva niiden perusoikeuksien kanssa, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo”.

45. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut tuomion Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105) 21 kohdassa ja tuomion Pflieger ym. (EU:C:2014:281) 34 kohdassa, että ”koska perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on siis noudatettava silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, sellaisia unionin oikeuden alaan kuuluvia tilanteita ei voi olla, joihin kyseisiä perusoikeuksia ei sovellettaisi. Unionin oikeuden sovellettavuus merkitsee perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sovellettavuutta”.

46. Pitää paikkansa, että vaikka perusoikeuskirjan soveltamisala määritellään sen 51 artiklassa sekä unionin että jäsenvaltioiden kannalta otsikon ”Perusoikeuskirjan tulkintaa ja soveltamista koskevat yleiset määräykset”alla, sen 41 artiklassa määrätään oikeudesta tulla kuulluksi ainoastaan ”unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa”,¹⁹ minkä unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa Cicala (EU:C:2011:868, 28 kohta), johon Ranskan hallitus on viitannut kirjallisissa huomautuksissaan;²⁰ unionin tuomioistuin ei ole kuitenkaan pitänyt tätä seikkaa ratkaisevana perusteena kyseisessä tuomiossa esittämänsä ratkaisun kannalta.

47. Mielestäni ei ole johdonmukaista unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta eikä sen kanssa sopusuhteissa,²¹ että perusoikeuskirjan 41 artiklan sanamuodon perusteella voitaisiin siten poiketa sen 51 artiklassa vahvistetusta säännöstä siten, että jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta perusoikeuskirjan artiklaa jopa soveltaessaan unionin oikeutta. Mielestäni perusoikeuskirjan 41 artiklaa on sovellettava jäsenvaltioihin niiden soveltaessa unionin oikeutta, mutta kuten Ranskan hallitus huomauttaa, oikeus tulla kuulluksi on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan joka tapauksessa unionin oikeuden yleinen periaate, ”jossa on kyse sekä perusoikeuskirjan 41 artiklassa taatusta oikeudesta hyvään hallintoon että perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa taattujen puolustautumisoikeuksien ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden kunnioittamisesta”.²² Tämän perusteella ainakin jäsenvaltioiden viranomaisten on siten kunnioitettava kyseistä oikeutta, ”kun ne tekevät unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia päätöksiä”.²³

18 — Tuomio Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, 18 kohta) ja tuomio Pflieger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281, 32 kohta).

19 — Perusoikeuskirjan 41 artiklan nykyisestä ulottuvuudesta on keskusteltu perusoikeuskirjan laatineen valmistelukunnan puheenjohtajistossa. Tarkistuksia, joiden tarkoituksena oli yhtäältä laajentaa ja toisaalta täsmentää sen soveltamisalaa, ehdotettiin, mutta niitä ei kuitenkaan hyväksytty. Ks. ehdotus Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi – Yhteenveto valmistelukunnan esittämistä tarkistuksista (perusoikeuskirja 4284/00 CONVENT 37).

20 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

21 — Ks. tuomio N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 49 ja 50 kohta).

22 — Ks. Ranskan hallituksen huomautukset tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohdassa.

23 — Idem.

48. Kuten olen todennut kannanoton G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553) 49 kohdassa, ”unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä 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 kohdan a alakohdassa tämä velvollisuus vahvistetaan ja kohotetaan perustuslailliseen asemaan”.

49. Nyt käsiteltävässä asiassa se, että jäsenvaltio tekee palauttamispäätöksen, on direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan ja siten unionin oikeuden soveltamista unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Sellaisessa tilanteessa, johon sovelletaan unionin oikeutta, jäsenvaltioiden on näin ollen sovellettava unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia, muun muassa oikeutta tulla kuulluksi, kun kansallinen viranomainen aikoo tehdä henkilöä koskevan tälle vastaisen päätöksen.²⁴

50. Direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa määritellyn kaltainen palauttamispäätös, johon viitataan 6 artiklan 1 kohdassa, on adressaatilleen vastainen päätös. Kyseisellä päätöksellä jäsenvaltio toteaa kolmannen maan kansalaisen oleskelun laittomaksi ja asettaa tai toteaa velvoitteen poistua maasta.²⁵

51. Direktiivin 2008/115 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa täsmennetään, että tehdessään palauttamispäätöksiä jäsenvaltioiden on sovellettava oikeudenmukaista ja avointa menettelyä.

52. Direktiivillä 2008/115 ei kuitenkaan oteta käyttöön erityismenettelyä kolmannen maan kansalaisen kuulemiseksi ennen palauttamispäätöstä.²⁶ Direktiivin 2008/115 III luvussa tarkoitettut menettelylliset takeet koskevat ainoastaan palauttamispäätöksen muotoa (12 artikla),²⁷ oikeussuojakeinoja (13 artikla) ja ennen palauttamista sovellettavia suojalausekkeita (14 artikla).

53. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeutta tulla kuulluksi on kunnioitettava silloinkin, kun sovellettavissa oikeussäännöissä ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta muodollisuudesta.²⁸

54. Näin ollen edellytykset, joilla on varmistettava laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, ja näiden oikeuksien loukkauksen seuraukset kuuluvat kansallisen oikeuden soveltamisalaan sikäli kuin tätä varten toteutetut toimenpiteet eivät ole epäedullisempia kuin ne, joita sovelletaan yksityisiin kansallisessa oikeudessa säännellyissä rinnastettavissa tilanteissa (vastaavuusperiaate), eikä niillä tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttöä (tehokkuusperiaate).²⁹

24 — Tuomio Sopropé (EU:C:2008:746, 36 kohta).

25 — Ks. direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohta ja 6 artiklan 1 kohta.

26 — Kun otetaan huomioon se merkittävä vaikutus, joka palauttamispäätöksellä voi olla ihmisen elämään, on yllättävää, ettei direktiivissä 2008/115 säädetä sellaisesta erityismenettelystä, vaikka tullien ja kilpailulainsäädännön aloilla kuulluksi tulemista koskevan oikeuden takaamiseksi on kehitetty sellainen menettely! Tullien osalta ks. unionin tullikoodeksista 9.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 22 artiklan 6 kohta (EUVL L 269 s. 1, muutettuna EUVL 2013, L 287, s. 90) ja ratkaisuehdotukseni Kamino International Logistics ja Datema Hellman Worldwide Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:94, 51–57 kohta). Kilpailuoikeuden osalta [EY 81] ja [EY 82] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 27 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”ennen 7, 8 ja 23 artiklassa sekä 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen päätösten tekemistä komission on varattava yrityksille tai yritysten yhteenliittymille, joita komission toteuttama menettely koskee, tilaisuus esittää huomautuksensa komission niitä vastaan esittämistä väitteistä. Komissio perustaa päätöksensä yksinomaan väitteille, joista asianomaiset osapuolet ovat voineet esittää huomautuksensa. Kantelijat osallistuvat tiiviisti menettelyyn”. Kursivointi tässä.

27 — Direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että ”palauttamispäätökset – on annettava kirjallisina, ja niissä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet sekä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot”.

28 — Ks. tuomio M. (EU:C:2012:744, 86 kohta).

29 — Ks. tuomio G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 35 kohta). Jäsenvaltioiden velvollisuus noudattaa tehokkuusperiaatetta vahvistetaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, jonka mukaan ne ”säättävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”.

55. Kuten unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa M. (EU:C:2012:744, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ”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”. Unionin tuomioistuin toteaa samassa tuomiossa, että ”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”.³⁰

56. Näin ollen jäsenvaltioiden menettelyllisestä autonomiasta – yhdistettynä siihen, ettei direktiivissä 2008/115 säädetä erityismenettelystä – ei voi olla seurauksena se, ettei kolmannen maan kansalaisella ole oikeutta esittää kantaansa toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle ennen palauttamispäätöksen tekemistä.

57. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa sallitaan kuitenkin rajoituksia perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien käyttöön sikäli kuin rajoitukset ovat laissa säädettyjä, ne toteutetaan kyseisen perusoikeuden keskeistä sisältöä kunnioittaen ja ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tarpeellisia ja vastaavat tosiasiallisesti Euroopan unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita.³¹ Näin ollen puolustautumisoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan tietyissä tapauksissa rajoittaa.³²

58. Ennen kuin tarkastellaan konkreettisesti näiden periaatteiden soveltamista pääasian olosuhteisiin, pidän aiheellisena huomauttaa, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetun kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tarkoituksena on yhtäältä mahdollistaa asiakirja-aineiston tutkiminen ja tosiseikkojen toteaminen mahdollisimman täsmällisesti ja oikein ja toisaalta varmistaa asianomaisen tehokas suojelu.³³ Kyseisellä määräyksellä pyritään erityisesti takaamaan, että henkilöön epäedullisesti vaikuttavat päätökset tehdään tietoisina kaikista asiaan vaikuttavista seikoista.

2. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

59. Tämä kysymys koskee seikkoja, joiden on sisällyttävä oikeuteen tulla kuulluksi – sellaisena kuin se esitetään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja vahvistetaan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa – palauttamispäätöksen tekemisen yhteydessä, tarkemmin sanottuna kysymystä siitä, noudatettiinko näitä kuulemista koskevia vaatimuksia rajapoliisin yksiköiden järjestämässä Boudjlidan kuulemisessa 15.1.2013.

a) Yleiset toteamukset

60. Asianomaisen kuulemisella pyritään takaamaan se, että hänelle vastainen päätös tehdään tietoisena kaikista asiaan vaikuttavista seikoista,³⁴ mutta sen on mahdollistettava myös se, että hallintoelimet noudattavat velvollisuuttaan perustella päätöksensä asianmukaisesti.³⁵ Asianmukaisten perustelujen tarkoituksena on yhtäältä, että asianomainen saa tietää palautuspäätöksen perustelut puolustaakseen oikeuksiaan muutoksenhaun yhteydessä, ja toisaalta, että direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu viranomainen tai elin voi valvoa päätöksen laillisuutta.

30 — Tuomio M. (EU:C:2012:744, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 — Ks. vastaavasti tuomio komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 101 kohta) ja tuomio Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, 34 kohta).

32 — Ks. tuomio Dokter ym. (EU:C:2006:408, 75 kohta). Ks. myös tuomio G. ja R. (EU:C:2013:533, 36 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että kun jäsenvaltiot voivat antaa laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuuden käyttää puolustautumisoikeuksia sellaisten samojen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, joilla säännellään jäsenvaltion sisäisiä tilanteita, tällaisten yksityiskohtaisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia eikä niillä varsinkaan saada kyseenalaistaa direktiivin 2008/115 tehokasta vaikutusta.

33 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus M. (EU:C:2012:253, 35 ja 36 kohta).

34 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohta.

35 — Ks. direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohda.

61. Jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin hänen osaltaan toteutetaan yksittäistapausta koskeva toimenpide, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti, on erotettava kysymyksestä, joka koskee kyseisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta tai lainmukaisuutta; oikeudesta tulla kuulluksi ei nimittäin seuraa oikeutta saada myönteinen päätös. Sen tarkistaminen, onko oikeutta tulla kuulluksi noudatettu, ei koske palauttamispäätöksen perusteltavuutta. Kyse on tällöin kahdesta erillisestä perusteesta, joihin voidaan vedota direktiivin 2008/115 13 artiklassa tarkoitettuna kaltaisen muutoksenhaun yhteydessä.³⁶

62. Oikeutta, joka koskee kuulluksi tulemistä palauttamispäätöksen tekemisen yhteydessä, koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ei voida myöskään tarkastella irrallaan direktiivin 2008/115 tavoitteesta; sen tavoitteena on ”sopia selkeistä, avoimista ja oikeudenmukaisista säännöistä, joilla luodaan tehokas palauttamispolitiikka välttämättömänä osana hallittua maahanmuuttopolitiikkaa”.³⁷

63. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on, jos henkilön oleskelun todetaan olevan laitonta, kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla ja sanotun rajoittamatta sen 6 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamista tehtävä palauttamispäätös.³⁸

64. Tämän jäsenvaltioiden velvollisuuden vuoksi katson komission tavoin, että oikeuden, joka koskee kuulluksi tulemistä ennen palauttamispäätöksen tekemistä, tarkoitus on kuulla asianomaista hänen oleskelunsa laillisuudesta, kyseisen direktiivin 6 artiklan 2–5 kohdassa säädettyjen poikkeusten mahdollisesta soveltamisesta ja hänen palauttamistaan koskevista yksityiskohdista. Katson myös, että direktiivin 2008/115 5 artiklan, jonka otsikko on ”Palauttamiskielto, lapsen etu, perhesuhteet ja terveydentila”, mukaisesti jäsenvaltioiden on, kun ne soveltavat kyseistä direktiiviä, yhtäältä otettava asianmukaisesti huomioon lapsen etu, perhesuhteet ja asianomaisten kolmannen maan kansalaisten terveydentila ja toisaalta noudatettava palauttamiskielton periaatetta. Kun toimivaltainen kansallinen viranomainen aikoo tehdä palauttamispäätöksen, sen on näin ollen kunnioitettava direktiivin 2008/115 5 artiklassa asetettuja velvollisuuksia ja kuultava asianomaista tältä osin.

65. Lisäksi asianomaisten on kuulemisessaan toimittava yhteistyössä toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kanssa kaikkien asian kannalta merkityksellisten, erityisesti palauttamispäätöksen tekemistä vastaan puhuvien tietojen toimittamiseksi sille henkilökohtaisesta tilanteestaan ja perhetilanteestaan; tässä vaiheessa sillä, oleskeleeko asianomainen laillisesti vai laittomasti, ei ole edes merkitystä, jos hän ei ole ryhtynyt tarvittaviin toimiin oleskeluoikeuden hankkimiseksi kyseisessä valtiossa.

b) Kuulluksi tulemistä koskevaa oikeutta koskevat yksityiskohtaiset säännöt

66. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käsittelee kysymyksissään ja ennakkoratkaisupyyntössään erityisesti ulkomaalaisen mahdollisuutta tarkastella kaikkia niitä seikkoja, joihin häntä vastaan vedotaan, mikä edellyttää, että kansallinen viranomainen antaa ne hänelle tiedoksi etukäteen ja antaa hänelle riittävän harkinta-ajan ennen kuulemistä (1), ulkomaalaisen oikeutta käyttää apunaan valitsemaansa avustajaa (2) ja kyseisen kuulemisen kesto (3). Se mainitsi myös Boudjlidalle myönnetyn 30 päivän määräajan, jonka kuluessa hänen tuli poistua Ranskasta (4).

36 — Ks. analogisesti tuomio Solvay v. komissio (C-455/11 P, EU:C:2013:796, 89 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 — Direktiivin 2008/115 johdanto-osan neljäs perustelukappale. (Kursivointi tässä.)

38 — Ks. vastaavasti tuomio El Dridi (EU:C:2011:268, 35 kohta) ja tuomio Achughbabian (EU:C:2011:807, 31 kohta). Direktiivi 2008/115 koskee nimittäin ainoastaan laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista, eikä sen tarkoituksena ole näin ollen yhdenmukaistaa kokonaisuudessaan jäsenvaltioiden sääntöjä ulkomaalaisten oleskelusta. Tuomio Achughbabian (EU:C:2011:807, 28 kohta) ja tuomio Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, 31 kohta).

i) Viranomaisen perusteiden antaminen tiedoksi etukäteen ja harkinta-aika

67. Koska unioni ei ole antanut säännöksiä erityismenettelystä, jolla taattaisiin laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oikeus tulla kuulluksi ennen palauttamispäätöksen tekemistä,³⁹ katson, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohtaa ei voida tulkita siten, että siinä velvoitettaisiin toimivaltainen kansallinen viranomainen ilmoittamaan asianomaiselle ennen palauttamispäätöksen tekemistä seikat, joille se aikoo perustaa päätöksensä, ja kuulemaan tästä asianomaisen huomautukset harkinta-ajan jälkeen.⁴⁰

68. Direktiivillä 2008/115 ei oteta käyttöön mitään sellaista kontradiktoria menettelyä.

69. Edellä esitettyyn on kuitenkin hyväksyttävä poikkeus tapauksessa, jossa kolmannen maan kansalainen ei voinut kohtuudella aavistaa seikkoja, joihin häntä vastaan voitaisiin vedota, tai jossa hänen ei voisi kohtuudella olettaa voivan vastata niihin ennen tiettyjä tarkistuksia tai toimia, joiden tarkoituksena on erityisesti asiakirjatodisteiden hankkiminen.

70. Pääasiasta on todettava, että pöytäkirjasta, joka on laadittu rajapoliisin yksiköiden kuulusteltua Boudjlidaa, ilmenee, että Boudjlidaa pyydettiin 15.1.2013 saapumaan poliisiasemalle joko samana päivänä, toisin sanoen 15.1.2013, tai aamupäivällä 16.1.2013 hänen ”oleskeluoikeutensa tarkistamiseksi”. Hän päätti omasta tahdostaan saapua paikalle 15.1.2013. Hän päätti näin ollen olla käyttämättä poliisin hänelle tarjoamaa vuorokauden harkinta-aikaa ja olla vaatimatta oikeudellista neuvontaa.

71. Samasta Boudjlidan kuulustelupöytäkirjasta käy ilmi, että hän tiesi, että hänen ”oleskelulupansa oli vanhentunut”, ja että hänen täytyi tietää, että hän oleskeli Ranskassa laittomasti, koska hän ei ollut hakenut 31.1.2012 vanhentuneen oleskelulupansa uusimista. Lisäksi poliisi ilmoitti hänelle nimenomaisesti, että hänestä voitaisiin tehdä palauttamispäätös, ja kysyi häneltä, suostuisiko hän poistumaan Ranskasta, jos hänestä tehtäisiin sellainen päätös. Boudjlida vastasi tähän kysymykseen ”tietenkin” ja lisäsi, että hän suostuisi ”odottamaan Paun prefektuurin vastausta kyseisten poliisiviranomaisten vastaanottotiloissa; prefektuuri voisi kehottaa [häntä] poistumaan alueelta ja joko sijoittaa [hänet] säilöönottokeskukseen tai kehottaa [häntä] laillistamaan [asemansa]”.

72. Boudjlidalle ilmoitettiin – jollei ennakkoratkaisupyyntöä esittäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkastuksesta aiheudu muuta – kyseisen kuulemisen syy, ja hän oli tietoinen aiheesta, josta häntä oli tarkoitus kuulla, sekä kyseisen kuulemisen mahdollisista seurauksista. Samalla varauksella oli selvää, että kuuleminen koski asian kannalta merkityksellisiä tietoja, jotka olivat tarpeen, jotta direktiivi 2008/115 voitaisiin panna täytäntöön kunnioittaen asianomaisen oikeutta tulla kuulluksi.

73. Boudjlidaa kuultiin poliisin kuulustelussa *muun muassa* hänen henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan, siviilisäädystään, Ranskassa oleskelunsa laittomuudesta, hallinnollisista toimista, joihin hän oli ryhtynyt saattaakseen oleskelunsa lainsäädännön mukaiseksi, Ranskassa oleskelunsa kokonaisuudesta, aiemmista oleskeluluvistaan, kouluopinnoistaan ja ammattiurastaan, varallisuudesta sekä perhetilanteestaan Ranskassa ja Algeriassa. Lopuksi poliisiviranomaiset kysyivät häneltä, suostuisiko hän ”poistumaan Ranskan alueelta, jos Paun prefektiviranomaiset näin päättäisivät”.⁴¹

39 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

40 — Ks. analogisesti tuomio M. (EU:C:2012:744, 60 ja 61 kohta).

41 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohta.

ii) Oikeus avustajaan

74. Direktiivin 2008/115 13 artiklassa säädetään oikeusavusta, johon asianomainen on oikeutettu vasta palauttamispäätöksen⁴² tekemisen jälkeen ja tällaista päätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.⁴³ Tietyissä tapauksissa oikeusapu on myönnettävä pyynnöstä.⁴⁴

75. Ketään ei voida estää hankkimasta oikeudellista neuvontaa omalla kustannuksellaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten suorittaman kuulemisen yhteydessä edellyttäen, ettei kyseisen oikeuden käyttö vaikuta menettelyn moitteettomaan kulkuun tai vaaranna direktiivin 2008/115 tehokasta täytäntöönpanoa. Boudjlida ei pyytänyt saada oikeudellista neuvontaa kuulemisensa yhteydessä.

iii) Kuulemisen kesto

76. Boudjlida ja komissio toteavat pääasiassa kyseessä olevan kuulemisen olleen kestoltaan lyhyt eli 30 minuuttia. Mielestäni kuulemisen kesto ei ole ratkaiseva tekijä. On selvitettävä, onko Boudjlidaa kuultu riittävästi hänen oleskelunsa laillisuudesta ja hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan;⁴⁵ se käy mielestäni ilmi tämän ratkaisuehdotuksen 70–73 kohdasta.

iv) Ranskan alueelta poistumiseen annettu määräaika

77. Huomautan tässä yhteydessä, että direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa ”vapaaehtoista paluuta varten [määrättävästä] asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään”. Lisäksi jäsenvaltiot myöntävät direktiivin 2008/115 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti ”tarvittaessa vapaaehtoista poistumista varten asianmukaisen siihen määrätyn ajan pidennyksen, ottaen huomioon yksittäistapaukseen liittyvät erityisolosuhteet, kuten oleskelun pituuden, mahdolliset koulua käyvät lapset ja muut perhesiteet ja sosiaaliset siteet”.

78. Boudjlidan kuulustelupöytäkirjasta käy ilmi, että häntä kuultiin erityisesti hänen Ranskassa oleskelunsa kestosta, opinnoistaan Ranskassa ja perhesiteistään Ranskassa. Minusta vaikuttaa siltä, että – jollei ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkastuksesta aiheudu muuta – häntä kuultiin mahdollisuudesta soveltaa perusteita, joiden nojalla olisi mahdollista pidentää direktiivin 2008/115 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua vapaaehtoista poistumista varten määrättyä aikaa. Boudjlidalle poistumista varten määrätyn ajan asianmukaisuudesta on todettava – kun otetaan huomioon erityisesti hänen poliisikuulustelussa esittämänsä huomautukset – että kyseinen arviointi koskee toimenpiteen aineellista lainmukaisuutta.⁴⁶

42 — Tarvittaessa direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen palauttamiseen liittyvien päätösten eli maahantulokieltoa tai maastapoistamista koskevien päätösten.

43 — Korostettakoon, että Boudjlida ei ollut pääasiassa rikosoikeudellisen menettelyn kohteena eikä säilöön otettuna eikä hän ollut menettänyt vapauttaan poliisikuulustelun aikaan. Huomautettakoon, että oikeudesta käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskeissa menettelyissä sekä oikeudesta saada tieto vapaudenmenetyksestä ilmoitetuksi kolmannelle osapuolelle ja pitää vapaudenmenetyksen aikana yhteyttä kolmansiin henkilöihin ja konsuliviranomaisiin 22.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/48/EU (EUVL L 294, s. 1) 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ”epäillyllä tai syytetyllä on oikeus käyttää avustajaa – ennen kuin poliisi – kuulustelee häntä”. Direktiivin 2013/48 15 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 27.11.2016.

44 — Ks. direktiivin 2008/115 13 artiklan 4 kohta. Direktiivin 2008/115 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa tai pitää voimassa säännöksiä, jotka ovat suotuisampia asianomaisten kannalta, edellyttäen, että kyseiset säännökset eivät ole direktiivin 2008/115 vastaisia.

45 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 64 kohta.

46 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

79. Kaikki nämä seikat huomioon ottaen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

- maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oikeus tulla kuulluksi ennen häneen kohdistettavaa palauttamispäätöstä velvoittaa toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kuulemaan asianomaista hänen oleskelunsa laillisuudesta, direktiivin 2008/115 5 artiklan mahdollisesta soveltamisesta sekä kyseisen direktiivin 6 artiklan 2–5 kohdassa säädetystä poikkeuksista ja hänen palauttamistaan koskevista yksityiskohdista
- unionin lainsäädännössä toimivaltaista kansallista viranomaista ei sitä vastoin velvoiteta – paitsi jos kolmannen maan kansalainen ei voinut kohtuudella aavistaa, että palauttamispäätös voitaisiin tehdä, tai aavistaa seikkoja, joihin häntä vastaan voitaisiin vedota, mikä velvoittaisi hänet tekemään tiettyjä tarkistuksia tai hankkimaan asiakirjatodisteita – varoittamaan asianomaista henkilöä ennen kyseisen päätöksen tekemiseksi järjestettävää kuulemistä aikeestaan tehdä palauttamispäätös eikä ilmoittamaan hänelle seikoista, joille se on aikonut perustaa päätöksen, eikä antamaan hänelle harkinta-aikaa ennen huomautusten esittämistä
- vaikka kolmannen maan kansalainen voi ennen toimivaltaisen kansallisen hallintoviranomaisen tekemää palauttamispäätöstä vaatia oikeudellista neuvontaa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten suorittaman kuulemisen yhteydessä edellyttäen, ettei kyseisen oikeuden käyttö vaikuta menettelyn moitteettomaan kulkuun tai vaaranna direktiivin 2008/115 tehokasta täytäntöönpanoa, unionin oikeudessa ei velvoiteta jäsenvaltioita tarjoamaan kyseistä apua oikeusapuna.

3. Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

80. Näillä kysymyksillään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta, onko – ja jos, niin millä perusteilla – laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista oikeutta tulla kuulluksi ennen häntä koskevaa palauttamispäätöstä mukautettava tai rajoitettava, kun otetaan huomioon direktiivissä 2008/115 ilmaistu palauttamispolitiikkaan sisältyvä yleisen edun mukainen tavoite.

81. Ensimmäiseen kysymykseen ehdottamani vastauksen perusteella vastaan kieltävästi toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen.

VI Ratkaisuehdotus

82. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa tribunal administratif de Paun esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Maassa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oikeus tulla kuulluksi ennen häneen kohdistettavaa palauttamispäätöstä velvoittaa toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kuulemaan asianomaista hänen oleskelunsa laillisuudesta, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 5 artiklan mahdollisesta soveltamisesta sekä kyseisen direktiivin 6 artiklan 2–5 kohdassa säädetystä poikkeuksista ja hänen palauttamistaan koskevista yksityiskohdista.

Unionin lainsäädännössä toimivaltaista kansallista viranomaista ei sitä vastoin velvoiteta – paitsi jos kolmannen maan kansalainen ei voinut kohtuudella aavistaa, että palauttamispäätös voitaisiin tehdä, tai aavistaa seikkoja, joihin häntä vastaan voitaisiin vedota, mikä velvoittaisi hänet tekemään tiettyjä tarkistuksia tai hankkimaan asiakirjatodisteita – varoittamaan kyseistä henkilöä

ennen kyseisen päätöksen tekemiseksi järjestettävää kuulemista aikeestaan tehdä palauttamispäätös eikä ilmoittamaan hänelle seikoista, joille se on aikonut perustaa päätöksen, eikä antamaan hänelle harkinta-aikaa ennen huomautusten esittämistä.

Vaikka kolmannen maan kansalainen voi ennen toimivaltaisen kansallisen hallintoviranomaisen tekemää palauttamispäätöstä vaatia oikeudellista neuvontaa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten suorittaman kuulemisen yhteydessä edellyttäen, ettei kyseisen oikeuden käyttö vaikuta menettelyn moitteettomaan kulkuun tai vaaranna direktiivin 2008/115 tehokasta täytäntöönpanoa, unionin oikeudessa ei velvoiteta jäsenvaltioita tarjoamaan kyseistä apua oikeusapuna.

- 2) Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden sisältöä ei ole tarpeen muutoin mukauttaa tai rajoittaa, kun otetaan huomioon direktiivissä 2008/115 ilmaistu yleisen edun mukainen tavoite.