



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

5. juuni 2014*

Viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika —
Direktiiv 2008/115/EÜ — Liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike
tagasisaatmine — Artikkel 15 — Kinnipidamine — Kinnipidamise pikendamine — Haldus- või
kohtuasutuse kohustused — Kohtulik kontroll — Kolmanda riigi kodaniku isikut tõendavate
dokumentide puudumine — Väljasaatmisotsuse täitmist takistavad asjaolud — Asjaomase kolmanda
riigi saatkonna keeldumine isikut tõendava dokumendi väljastamisest, mille alusel saaks selle riigi
kodaniku tagasi saata — Põgenemise oht — Väljasaatmise mõistlikkus — Koostöö puudumine —
Asjaomase liikmesriigi võimalik kohustus väljastada isiku staatust kajastav ajutine dokument

Kohtuasjas C-146/14 PPU,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Administrativen sad Sofia-grad'i (Bulgaaria) 28. märtsi 2014. aasta
otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 28. märtsil 2014, menetluses

Bashir Mohamed Ali Mahdi,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (ettekandja), C. Toader
ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades eelotsusetaotluse esitanud kohtu 28. märtsi 2014. aasta taotlust, mis saabus Euroopa
kohtusse 28. märtsil 2014, lahendada eelotsusetaotlus kiirmenetluses vastavalt Euroopa Kohtu
kodukorra artiklile 107,

arvestades kolmanda koja 8. aprilli 2014. aasta otsust see taotlus rahuldada,

arvestades kirjalikus menetluses ja 12. mai 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

- Bulgaaria valitsus, esindajad: E. Petranova ja D. Drambozova,
- direktor na Direksia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti, esindaja: D. Petrov,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja S. Petrova,

* Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

olles ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, lk 98) artiklit 15.
- 2 See taotlus esitati halduskohtumenetluses, mis algatati pärast seda, kui direktor na Direksia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (siseministeeriumi juurde kuuluva migratsiooni ameti direktor; edaspidi „direktor”) oli esitanud taotluse, et Administrativen sad Sofia-grad (Sofia halduskohus) teeks omal algatusel otsuse pikendada Sudaani kodaniku B. M. A. Mahdi kinnipidamist migratsiooni ameti välismaalaste ajutise majutamise erikeskuses Sofia piirkonnas asuvas Busmantsi külas (Bulgaaria) (edaspidi „Busmantsi kinnipidamiskeskus”).

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2008/115 õiguslik alus on eelkõige EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 3 alapunkt b (nüüd ETLT artikli 79 lõike 2 punkt c). Selle direktiivi põhjendustes 6, 11–13, 16, 17 ja 24 on öeldud:

„(6) Liikmesriigid peaksid tagama, et kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku riigisviibimise lõpetamine toimub õiglase ja läbipaistva korra kohaselt. Vastavalt ELi õiguse üldistele põhimõtetele tuleks käesoleva direktiivi alusel tehtavad otsused võtta vastu juhtumipõhiselt ja lähtudes objektiivsetest kriteeriumidest, mis tähendab, et arvesse tuleks võtta muud kui üksnes ebaseadusliku riigisviibimise asjaolu. [...]

[...]

(11) Tuleks kehtestada üldised minimaalsed õiguslikud tagatised tagasisaatmisega seotud otsuste puhul, et tagada asjaomaste isikute huvide tõhus kaitse. Neile, kellel puuduvad piisavad vahendid, tuleks võimaldada vajalikku tasuta õigusabi. Liikmesriigid peaksid oma siseriiklikus õiguses sätestama, millistel juhtumitel peetakse tasuta õigusabi andmist vajalikuks.

(12) Tuleks lahendada selliste kolmandate riikide kodanike olukord, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid keda ei saa veel välja saata. Siseriikliku õiguse kohaselt tuleks määratleda nende toimetulekut tagavad tingimused. Sellistele isikutele tuleks anda kirjalikud kinnitused, et neil oleks halduskontrolli puhul võimalik tõestada oma eriolukorda. Liikmesriikidele peaks jääma valikuvabadus seoses kirjaliku kinnituse vormi ja formaadiga ning neil peaks olema lubatud lisada see käesoleva direktiivi kohaselt vastu võetud tagasisaatmisega seotud otsustele.

(13) Sunnimeetmete võtmisel tuleks selgesõnaliselt kohaldada proportsionaalsuse ja tulemuslikkuse põhimõtteid seoses võetud abinõude ja taotletavate eesmärkidega. Tuleks luua miinimumtagatised sunniviisilise tagasisaatmise läbiviimiseks [...]

[...]

(16) Väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise kasutamist tuleks piirata ja selle suhtes tuleks kohaldada proportsionaalsuse põhimõtet seoses võetud abinõude ja taotletavate eesmärkidega. Kinnipidamine on õigustatud ainult tagasisaatmise ettevalmistamiseks või väljasaatmise läbiviimiseks ja kui leebemate sunnimeetmete võtmine ei oleks piisav.

(17) Kinnipeetud kolmandate riikide kodanikke tuleks kohelda inimlikul ja väarikal moel, austades nende põhiõigusi ning järgides rahvusvahelist ja siseriiklikku õigust. [...]

[...]

(24) Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja peetakse kinni iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga [(edaspidi „harta”)] tunnustatud põhimõtetest.”

4 Selle direktiivi artikkel 1 „Sisu” sätestab:

„Käesolevas direktiivis sätestatakse ühised nõuded ja kord, mida tuleb kohaldada liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluvatele põhiõigustega ja rahvusvahelise õigusega, kaasa arvatud pagulaste kaitse ja inimõigustega seotud kohustustega.”

5 Direktiivi 2008/115 artikkel 3 „Mõisted” sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

7) „põgenemise oht” – õigusaktides kehtestatud objektiivsetel kriteeriumidel rajanevate selliste põhjuste olemasolu üksikjuhul, mis annavad alust arvata, et kolmanda riigi kodanik, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust, võib põgeneda;

[...]”.

6 Nimetatud direktiivi artikli 6 lõige 4 näeb ette:

„Liikmesriigid võivad igal ajal otsustada väljastada nende territooriumil ebaseaduslikult viibivale kolmanda riigi kodanikule kaastundlikel, humanitaar- või muudel põhjustel sõltumatu elamisloa või muu loa riigis viibida. Sellisel juhul tagasisaatmisotsust ei väljastata. Kui tagasisaatmisotsus on juba väljastatud, siis see tühistatakse või peatatakse elamisloa või mõne muu riigisviibimist lubava loa kehtivusajaks.”

7 Direktiivi 2008/115 artiklis 15 „Kinnipidamine” on sätestatud:

„1. Kui muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid ei ole konkreetsel juhul võimalik tulemuslikult kohaldada, võivad liikmesriigid kinni pidada ainult kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks, eelkõige kui:

a) on olemas põgenemise oht või

b) asjaomane kolmanda riigi kodanik hoiab kõrval tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid.

Iga kinnipidamine on võimalikult lühike ja see kestab ainult seni, kuni kestab väljasaatmise korraldamine, ning see viiakse ellu nõuetekohase hoolsusega.

2. Kinnipidamise rakendamise otsustavad haldusasutused või kohtuorganid.

Kinnipidamine otsustatakse kirjalikult koos faktiliste ja õiguslike asjaolude esitamisega.

Kui kinnipidamine on otsustanud haldusasutused, liikmesriigid:

- a) näevad ette kas kinnipidamise õiguspärasuse kiire kohtuliku läbivaatamise võimalikult kiiresti alates kinnipidamise algusest;
- b) või annavad asjaomasele kolmanda riigi kodanikule õiguse taotleda menetlust, mille kohaselt tema kinnipidamise õiguspärasus vaadatakse võimalikult kiiresti kohtulikult läbi alates vastava menetluse käivitamisest. Sellisel juhul teavitavad liikmesriigid asjaomast kolmanda riigi kodanikku viivitamatult sellise menetluse taotlemise võimalusest.

Kui kinnipidamine on seadusevastane, vabastatakse asjaomane kolmanda riigi kodanik viivitamatult.

3. Igal juhul vaadatakse kinnipidamine läbi mõistlike ajavahemike möödudes kas asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel või *ex officio*. Pikaajalise kinnipidamise korral toimub läbivaatamine kohtuasutuse järelevalve all.

4. Kui ilmneb, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik õiguslikel või muudel kaalutlustel või lõikes 1 sätestatud tingimused enam ei kehti, ei ole kinnipidamine enam õigustatud ning asjaomane isik vabastatakse viivitamatult.

5. Kinnipidamine kestab seni, kuni on täidetud lõikes 1 sätestatud tingimused ning kuni see on vajalik eduka väljasaatmise tagamiseks. Iga liikmesriik sätestab kinnipidamise piiratud kestuse, mis ei tohi ületada kuut kuud.

6. Liikmesriigid ei tohi lõikes 5 osutatud ajavahemikku pikendada, välja arvatud piiratud ajavahemiku puhul, mis ei ületa siseriikliku õiguse kohaselt veel kahteteist kuud, kui hoolimata nende mõistlikest jõupingutustest on tõenäoline, et väljasaatmise viibimise põhjuseks on:

- a) asjaomase kolmanda riigi kodaniku koostöö puudumine või
- b) kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimise viibimine.”

Bulgaaria õigus

- 8 Direktiiv 2008/115 võeti Bulgaaria õigusesse üle Bulgaaria Vabariigi välismaalaste seadusega (Zakon za chuzhdentsite v Republika Bulgaria, DV nr 153, 23.12.1998), põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas versioonis (DV nr 108, 17.12.2013; edaspidi „välismaalaste seadus”).
- 9 Kõnealuse seaduse artikli 44 lõige 5 näeb ette:

„Kui välismaalane ei saa riigist viivitamatult lahkuda või teise riiki siseneda, kohustatakse teda selle asutuse korraldusega, kes andis korralduse haldussunnimeetme kohaldamiseks, ilmuma vastavalt seaduse rakendusmääruses kehtestatud eeskirjadele iga nädal tema viibimispaigas asuvasse siseministeeriumi piirkondlikku osakonda, seni kui piirini toimetamist või väljasaatmist takistavad asjaolud on ära langenud ja tema viivitamatuks väljasaatmiseks nõutavad meetmed on vastu võetud.”

10 Välismaalaste seaduse artikli 44 lõige 6 sätestab, et kui välismaalase suhtes, kelle isik ei ole tuvastatud ja kes takistab seda meedet käsitleva korralduse täitmist või kelle puhul esineb ilmne põgenemise oht, ei saa haldussunnimeedet kohaldada, võib korralduse andnud asutus näha ette välismaalase paigutamise kinnipidamiskeskusse, selleks et korraldada välismaalase toimetamine Bulgaaria Vabariigi piirile või tema riigist väljasaatmine.

11 Selle seaduse artikli 44 lõige 8 on sõnastatud järgmiselt:

„Kinnipidamine kestab kuni lõikes 6 nimetatud asjaolude kadumiseni, kuid mitte kauem kui kuus kuud. Pädevad asutused [...] omal algatusel üks kord kuus kontrollivad koostöös [...] direktoriga, et kinnipidamisele esitatud nõuded oleksid täidetud. Kinnipidamise kestust võib erandkorras pikendada veel kuni 12 kuuni, kui asjaomane isik keeldub pädevate asutustega koostööst või kui väljasaatmiseks vajalike dokumentide edastamine viibib. Kui konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades ilmneb, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik õiguslikel või tehnilistel kaalutlustel, siis asjaomane isik vabastatakse viivitamatult.”

12 Nimetatud seaduse artikli 46a lõike 1 kohaselt võib kinnipidamiskeskusse paigutamise määruse peale esitada kaebuse vastavalt Administrativnoprotsesualen kodeks'is (halduskohtumenetluse seadustik) ette nähtud korrale 14 päeva jooksul alates tegelikust kinnipidamisest.

13 Sama seaduse artikli 46a lõige 2 sätestab:

„Eelmises lõigus nimetatud kaebust menetlev kohus lahendab asja avalikul kohtuistungil, langetades otsuse ühe kuu jooksul alates menetluse algatamisest. Asjaomase isiku kohalolek ei ole vajalik. Esimese astme kohtu otsuse võib edasi kaevata Värhoven administrativen sad'ile, kes langetab otsuse kahe kuu jooksul.”

14 Välismaalaste seaduse artikli 46a lõiked 3 ja 4 on sõnastatud järgmiselt:

„3. Välismaalaste kinnipidamiskeskuse juhataja esitab iga kuue kuu tagant nimekirja välismaalastest, kes on viibinud kinnipidamiskeskuses kauem kui kuus kuud, kuna esinevad riigist väljasaatmist takistavad asjaolud. Kõnealune nimekiri edastatakse selle piirkonna halduskohtule, kus kinnipidamiskeskus asub.

4. Iga kinnipidamiskeskusse paigutamisele järgnenud kuuekuulise perioodi lõpus määrab kohus omal algatusel või asjaomase välismaalase taotlusel kinnisel istungil kas kinnipidamise pikendamise, selle asendamise leebema meetmega või asjaomase isiku vabastamise. Kohtumääruse saab edasi kaevata halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.”

15 Välismaalaste seaduse lisaätete artikli 1 punkt 4c sätestab, et „kolmanda riigi kodaniku põgenemise oht, mille puhul kohaldatakse haldussunnimeedet [...]”, on tuvastatud, kui faktilisi asjaolusid arvesse võttes on alust kahtlustada, et asjaomane kodanik võib määratud meetme täitmisest kõrvale hoiduda. Selle kohta on nimetatud sätetes täpsustatud, et niisuguseks ohuks võib pidada järgmisi asjaolusid: nimetatud kodanik ei ole oma registreeritud elukohas kättesaadav, ta on varasemalt rikkunud avalikku korda või on eelnevalt karistatud (olenemata tema rehabiliteerimisest); asjaomane kodanik ei ole talle vabatahtlikuks lahkumiseks määratud tähtjaks riigist lahkunud; asjaomane kodanik on selgelt näidanud, et ta ei täida tema suhtes võetud meedet; tema dokumendid on võltsitud või puuduvad need tal üldse; asjaomane kodanik esitab valeandmeid; ta on minevikus juba põgenenud, ja/või ta ei täida sissesõidukeeldu.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 16 B. M. A. Mahdi peeti 9. augustil 2013 kinni Bregovo piiripunktis Bulgaarias. Tal puudusid isikut tõendavad dokumendid, kuid ta väitis, et tema nimi on Bashir Mohamed Ali Mahdi ja et ta on Sudaani kodanik.
- 17 Samal päeval tehti korraldus B. M. A. Mahdi suhtes haldussunnimeetmete „välismaalase toimetamine piiripunkti” ja „välismaalase sissesõidukeeld Bulgaaria Vabariiki” võtmiseks.
- 18 B. M. A. Mahdi paigutati järgmisel päeval, 10. augustil 2013, tehtud korralduste alusel Busmantsi kinnipidamiskeskusesse, oodates võimalust haldussunnimeetme täitmiseks, st dokumente, millega ta saaks reisida Bulgaariast välja.
- 19 B. M. A. Mahdi allkirjastas 12. augustil 2013 Bulgaaria haldusametuses avalduse vabatahtlikuks tagasipöördumiseks Sudaani.
- 20 Direktor saatis 13. augustil 2013 kirja Sudaani Vabariigi saatkonnale, milles teatas B. M. A. Mahdi suhtes võetud meetmetest ning tema paigutamisest Busmantsi kinnipidamiskeskusesse.
- 21 Seejärel leidis toimikus täpsustamata kuupäeval aset kohtumine selle saatkonna esindaja ja B. M. A. Mahdi vahel, mille käigus saatkonna esindaja kinnitas tema isikusamasuse, kuid keeldus talle väljastamast isikut tõendavat dokumenti, mis võimaldaks tal reisida Bulgaariast välja. Selle keeldumise aluseks oli ilmselt asjaolu, et B. M. A. Mahdi ei soovinud Sudaani tagasi pöörduda. Asjaomane isik teatas seejärel Bulgaaria ametivõimudele, et ta ei soovi vabatahtlikult Sudaani tagasi pöörduda. Näib, et Sudaani Vabariigi saatkonna esindaja oli eelotsusetaotluse esitanud kohtule kinnitanud, et neil asjaoludel oli võimatu väljastada reisidokumenti, kui B. M. A. Mahdi ei soovi vabatahtlikult oma päritoluriiki tagasi pöörduda.
- 22 Bulgaaria kodanik Ruseva tegi 16. augustil 2013 notariaalselt kinnitatud avalduse, et B. M. A. Mahdil on tema Bulgaarias viibimise ajal tagatud piisavad elatusvahendid ja eluase, ning palus direktoril B. M. A. Mahdi kautsjoni vastu vabastada. Politsei kontrollis ja kinnitas selle avalduse 26. augustil 2013.
- 23 Ruseva avaldust arvesse võttes tegi direktor 27. augustil 2013 oma vahetule ülemusele ettepaneku tühistada B. M. A. Mahdi kinnipidamisasutusse paigutamise korraldus ja võtta tema suhtes leebem meede, nimelt „kord kuus siseministeeriumi elukohajärgses osakonnas kohalkäimine” kuni tema piiripunkti toimetamise otsuse täitmist takistavate asjaolude kadumiseni.
- 24 See ettepanek lükati 9. septembril 2013 tagasi põhjendusel, et B. M. A. Mahdi ei olnud Bulgaaria territooriumile sisenenud seaduslikult, tal puudus Bulgaarias viibimiseks elamisluba, riiklik pagulasamet oli 29. detsembril 2012 keeldunud talle pagulase staatuse andmisest ning ta oli pannud toime kuriteo, ületades Bulgaaria ja Serbia vahelise riigipiiri kohas, mis ei olnud selleks ette nähtud.
- 25 Ühtki kaebust ei ole esitatud ei kinnipidamisasutusse paigutamise korralduse ega otsuse peale keelduda selles korralduses direktori pakutud leebemate meetmetega asendamisest.
- 26 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et Sudaani Vabariigi suursaatkond ei ole tänini väljastanud ühtki isikut tõendavat dokumenti, mis võimaldaks B. M. A. Mahdil Bulgaariast välja sõita ning B. M. A. Mahdi asub ikka veel Busmantsi kinnipidamiskeskuses.
- 27 Põhikohtuasi algatati 9. veebruari 2014. aasta paiku, pärast esialgset kuuekuulist kinnipidamist, kui saabus direktori kiri, milles paluti eelotsusetaotluse esitanud kohtul teha välismaalaste seaduse artikli 46a lõigete 3 ja 4 alusel omal algatusel korraldus B. M. A. Mahdi kinnipidamise pikendamiseks.

- 28 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et välismaalaste seaduse artikli 46a lõigete 3 ja 4 kohaselt esitab asjaomase kinnipidamiskeskuse juhataja selle piirkonna halduskohtule, kus kinnipidamiskeskus asub, iga kuue kuu tagant nimekirja nendest kolmanda riigi kodanikest, kes on viibinud kinnipidamiskeskuses kauem kui kuus kuud, kuna esinevad riigist väljasaatmist takistavad asjaolud. Iga kinnipidamiskeskusesse paigutamisele järgnenud kuuekuulise perioodi lõpus määrab nimetatud halduskohus omal algatusel kinnisel istungil kas asjaomase isiku kinnipidamise pikendamise, asendusmeetmete võtmise või isiku vabastamise.
- 29 Selles osas tõstatab eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige küsimuse, kas Bulgaaria õiguses ette nähtud kinnipidamisasutusse paigutamise läbivaatamise haldusmenetlus on kooskõlas liidu õigusega ja eelkõige direktiivis 2008/115 sätestatud nõuetega.
- 30 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu väitel sõltub tema poolt läbiviidava kontrolli olemus sellest, kas ta tegutseb kohtu- või haldusasutusena. Nimelt, kui ta langetab otsuse kohtuasutusena, on tal võimatu asja sisuliselt lahendada ja vaadata esialgse kinnipidamiskeskusesse paigutamise otsus uuesti läbi, kuna Bulgaaria õiguse kohaselt piirdub tema roll asjaomase isiku kinnipidamise pikendamise põhjuste kontrollimisega, nagu need on esitletud direktori kirjas, mis tingis sellise menetluse algatamise nagu põhikohtuasjas. Nimetatud kohus tõstatab ka küsimuse põgenemise ohu kohta niisugusel juhul nagu põhikohtuasjas, kus asjaomane isik, kellel puuduvad isikut tõendavad dokumendid, on teinud Bulgaaria ametivõimudele avalduse, et ta ei soovi oma päritoluriiki tagasi pöörduda. Eelotsusetaotluse esitanud kohut huvitab ka viimati nimetatud isiku käitumine. Selles osas soovib ta teada, kas asjaolu, et asjaomasel isikul puuduvad isikut tõendavad dokumendid, võib pidada väljasaatmismenetluses koostöö puudumiseks. Kõiki neid asjaolusid arvesse võttes on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlused selles, kas B. M. A. Mahdi kinnipidamise pikendamine oli põhjendatud.
- 31 Neil asjaoludel otsustas Administrativen sad Sofia-grad menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 3 ja 6 koosmõjus harta artiklitega 6 ja 47, mis käsitlevad õigust kohtulikule arutamisele ja tõhusale kohtulikule kaitsele, tuleb tõlgendada nii, et:
- a) kui haldusasutus on asjaomase liikmesriigi siseriikliku õiguse kohaselt kohustatud kinnipidamise igal kuul läbi vaatama, ilma et sõnaselgelt oleks ette nähtud haldusmeetme võtmise kohustust, ja haldusasutus peab kohtule esitama omal algatusel nimekirja kolmandate riikide kodanikest, keda on väljasaatmist takistavate asjaolude tõttu kinni peetud esialgse kinnipidamise maksimaalsest tähtajast kauem, siis on haldusasutus isiku suhtes tehtud esialgse kinnipidamise otsuses sätestatud tähtaja lõppemisel kohustatud võtma sõnaselge kinnipidamise läbivaatamise meetme, arvestades liidu õiguses ettenähtud aluseid kinnipidamise pikendamiseks, või asjaomase isiku vabastama;
 - b) kui liikmesriigi siseriiklik õigus näeb ette kohtu pädevuse määrata pärast siseriiklikus õiguses ettenähtud esialgse kinnipidamise maksimaalse tähtaja lõppemist kinnipidamise pikendamine väljasaatmise eesmärgil, selle asendamine leebema meetmega või kolmanda riigi kodaniku vabastamine, peab kohus sellises olukorras, nagu on kujunenud põhikohtuasjas, kontrollima kinnipidamise läbivaatamise meetme õiguspärasust, kinnipidamise kestuse ja selle pikendamise vajaduse õiguslikke ja faktilisi aluseid ning tegema sisulise otsuse kinnipidamise pikendamise, selle asendamise või asjaomase isiku vabastamise kohta;
 - c) see lubab kohtul kontrollida sellise kinnipidamise läbivaatamise meetme õiguspärasust, mis esitab üksnes põhjused, mille tõttu ei saa täita otsust kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise kohta, arvestades liidu õiguses ette nähtud aluseid kinnipidamise pikendamiseks, ja teha vaidluse lahendamiseks sisuline otsus kinnipidamise pikendamise, selle asendamise või asjaomase isiku vabastamise kohta üksnes haldusasutuse esitatud asjaolude ja tõendite ning kolmanda riigi kodaniku esitatud vastuväidete ja asjaolude põhjal?

2. Kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 1 ja 6 tuleb sellises olukorras, nagu on kujunenud põhikohtuasjas, tõlgendada nii, et siseriiklikus õiguses ettenähtud iseseisvat kinnipidamise pikendamise alust, mis tuleneb sellest, et asjaomasel isikul puuduvad isikut tõendavad dokumendid, saab liidu õigust arvestades subsumeerida direktiivis nimetatud mõlema olukorra alla, kui liikmesriigi siseriikliku õiguse kohaselt võib nimetatud asjaolu tõttu lähtuda põhjendatud eeldusest, et asjaomane isik püüab väljasaatmisotsuse täitmisest kõrvale hoida, mis omakorda kujutab endast põgenemise ohtu selle liikmesriigi õiguse tähenduses?
3. Kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 punkte a ja b ja lõiget 6 koosmõjus direktiivi põhjendustega 2 ja 13 kolmandate riikide kodanike põhiõiguste ja inimväärikuse austamise kohta ning proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist sellises olukorras, nagu on kujunenud põhikohtuasjas, tuleb tõlgendada nii, et selle alusel võib teha põhjendatud järelduse, et esineb põgenemise oht, kuna asjaomasel isikul puuduvad isikut tõendavad dokumendid, ta on ebaseaduslikult ületanud riigipiiri ja ta teatab, et ei soovi päritoluriiki tagasi pöörduda, kuigi ta on varem täitnud avalduse vabatahtlikuks tagasipöördumiseks oma päritoluriiki ja esitanud õiged isikuandmed, kuna need asjaolud kuuluvad väljasaatmisotsuse adressaadiga seotud mõiste „põgenemise oht” alla direktiivi 2008/115 tähenduses, mida siseriiklikus õiguses määratletakse kui asjaoludel põhinevat põhjendatud eeldust, et asjaomane isik püüab väljasaatmisotsuse täitmisest kõrvale hoida?
4. Kas sellises olukorras, nagu on kujunenud põhikohtuasjas, tuleb direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 punkte a ja b ning lõikeid 4 ja 6 koosmõjus direktiivi põhjendustega 2 ja 13 kolmandate riikide kodanike põhiõiguste ja inimväärikuse austamise kohta ning proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta tõlgendada nii, et:
 - a) kolmanda riigi kodanik ei tee koostööd tema päritoluriiki väljasaatmise otsuse täitmise ettevalmistamisel, kui ta teatab kõnealuse riigi saatkonna ametnikule suuliselt, et ta ei soovi oma päritoluriiki tagasi pöörduda, kuigi ta on varem täitnud vabatahtliku tagasipöördumise avalduse ja esitanud õiged isikuandmed, ning kolmandast riigist vajalike dokumentide hankimine viibib ja väljasaatmisotsuse täitmine on mõistlik, kui neil tingimustel ei väljasta selle riigi saatkond asjaomase isiku reisiks tema päritoluriiki vajalikku dokumenti, kuigi ta on kinnitanud asjaomase isiku isikusamasuse;
 - b) juhul kui kolmanda riigi kodanik, kellel puuduvad isikut tõendavad dokumendid, kes on ületanud riigipiiri ebaseaduslikult ja kes teatab, et ta ei soovi päritoluriiki tagasi pöörduda, vabastatakse seetõttu, et väljasaatmisotsuse täitmine ei ole mõistlik, tuleb lähtuda sellest, et liikmesriik on kohustatud väljastama ajutise dokumendi asjaomase isiku staatuse kohta, kui päritoluriigi saatkond neil tingimustel ei väljasta vajalikku dokumenti asjaomase isiku reisiks tema päritoluriiki, kuigi ta on asjaomase isiku isikusamasuse kinnitanud?”

Kiirmenetlus

- 32 Administrativen sad Sofia-grad esitas taotluse lahendada eelotsusetaotlus Euroopa Kohtu kodukorra artikli 107 alusel kiirmenetluses.
- 33 Eelotsusetaotluse esitanud kohus põhjendas seda taotlust väitega, et põhikohtuasjas käsitletav kolmanda riigi kodanik on kinnipeetav ja tema juhtum kuulub EL toimimise lepingu V jaotise „Vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajanev ala” sätete kohaldamisalasse. B. M. A. Mahdi olukorra puhul on Euroopa Kohtu vastus eelotsuse küsimustele määrava tähtsusega selles osas, kas teda tuleks hoida Busmantsi kinnipidamisasutuses või ta tuleks vabastada. Nimetatud kohus märgib, et asjaomase isiku kinnipidamise pikendamise kohta tuleks otsus vastu võtta võimalikult kiiresti.

- 34 Selles osas tuleb esmalt tõdeda, et käesolev eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada direktiivi 2008/115, mis kuulub EL toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise reguleerimisalasse. Selle suhtes saab seega kohaldada eelotsuse kiirmenetlust, mis on ette nähtud Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 23a ja kodukorra artiklis 107.
- 35 Teiseks on oluline tõdeda, nagu rõhutab ka eelotsusetaotluse esitanud kohus, et hetkel on B.M.A. Mahdilt vabadus võetud ning põhikohtuasja lahendamisel võib olla selline mõju, et tema vabaduse piiramine lõpetatakse viivitamatult.
- 36 Eeltoodut arvestades otsustas Euroopa Kohtu kolmas koda ettekandja-kohtuniku ettepaneku põhjal ja pärast kohtujuristi ärakuulamist rahuldada eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotluse lahendada eelotsusetaotlus kiirmenetluses.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimese küsimuse punkt a

- 37 Oma esimese küsimuse punktiga a soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 3 ja 6 koostoimes harta artiklitega 6 ja 47 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku esialgse kinnipidamise maksimaalse tähtaja lõppemisel pädeva asutuse tehtud otsus, mis puudutab kinnipidamisele järgnevat tegevust, peab olema kirjalik akt, mis sisaldab selle otsuse aluseks olnud faktilisi ja õiguslikke asjaolusid.
- 38 Esmalt tuleb märkida, et ELTL artikli 79 lõike 2 kohaselt on direktiivi 2008/115 eesmärk – nagu ilmneb selle põhjendustest 2 ja 11 – kehtestada tõhus väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitika, mis põhineks ühistel nõuetel ja õiguslikel tagatistel, et asjaomaseid isikuid saaks tagasi saata inimlikult ja austades täielikult nende põhiõigusi ja väärikust.
- 39 Riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmismenetlused, mis on kehtestatud selle direktiiviga, kujutavad endast niisiis ühiseid nõudeid ja korda, mida liikmesriikides kohaldatakse nende kodanike tagasisaatmisele. Liikmesriikidel on siseriikliku õiguse eripära arvesse võttes nimetatud direktiivi sätete rakendamisel mitmes aspektis kaalutlusruum.
- 40 Sama direktiivi põhjenduses 6 on märgitud, et liikmesriigid peaksid tagama, et kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku riigisviibimise lõpetamine toimub õiglase ja läbipaistva korra kohaselt. Vastavalt sellele põhjendusele ja EL-i õiguse üldistele põhimõtetele tuleks direktiivi 2008/115 alusel tehtavad otsused võtta vastu juhtumipõhiselt ja lähtudes objektiivsetest kriteeriumidest, mis tähendab, et arvesse tuleks võtta muud kui üksnes ebaseadusliku riigisviibimise asjaolu.
- 41 Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 2 kohaselt otsustavad haldus- või kohtuasutused kolmanda riigi kodaniku esialgse kinnipidamise, mis ei tohi kesta kauem kui maksimaalselt kuus kuud, kirjaliku otsusega, milles on esitatud kinnipidamise otsuse aluseks olnud faktilised ja õiguslikud asjaolud (vt selle kohta kohtuotsus G. ja R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 29).
- 42 Nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 6 kohaselt võib esialgset kinnipidamist pikendada piiratud ajavahemikuks, mis ei ületa siseriikliku õiguse kohaselt veel 12 kuud, kui teatavad alustingimused on täidetud. Igasugust kinnipidamist, mis ületab 12 kuud, tuleb nimetatud artikli lõike 5 kohaselt käsitada kui pikaajalist kinnipidamist sama direktiivi artikli 15 lõike 3 tähenduses.
- 43 Pealegi näeb direktiivi 2008/115 artikli 15 lõige 3 ette, et igal juhul vaadatakse kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine läbi mõistlike ajavahemike möödudes kas asjaomase isiku taotlusel või *ex officio*. Pikaajalise kinnipidamise korral toimub läbivaatamine kohtuasutuse järelevalve all.

- 44 Kõigist nendest sätetest ilmneb, et ainus direktiivi 2008/115 artiklis 15 sõnaselgelt ette nähtud nõue kirjaliku akti tegemise kohta on sätestatud selle artikli lõikes 2, nimelt et kinnipidamine otsustatakse kirjalikult koos faktiliste ja õiguslike asjaolude esitamisega. Seda kirjaliku otsuse tegemise nõuet tuleb mõista nii, et see viitab kindlasti kõikidele kinnipidamise pikendamist puudutavatele otsustele, kuivõrd ühelt poolt on kinnipidamine ja selle pikendamine oma olemuselt analoogilised, kuna nende mõlema mõju on asjaomase kolmanda riigi kodaniku vabaduse piiramine tema tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks, ja teiselt poolt peab mõlemal juhul olema sellel kodanikul võimalik tutvuda tema suhtes tehtud otsuse põhjendustega.
- 45 Euroopa Kohtu praktikast selgub, et nimetatud põhjendustest teatamise kohustuse täitmist on tegelikult vaja nii selleks, et võimaldada asjaomasel kolmanda riigi kodanikul kaitsta oma õigusi parimates võimalikes tingimustes ja otsustada täielikult informeerituna, kas on tarvis pöörduda pädevasse kohtusse, kui ka selleks, et nimetatud kohus saaks täieulatuslikult teostada oma pädevusse kuuluvat kontrolli kõnealuse otsuse seaduslikkuse üle (vt selle kohta kohtuotsused Heylens jt, 222/86, EU:C:1987:442, punkt 15, ning Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon, C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 337).
- 46 Igasugune muu direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigete 2 ja 6 tõlgendus muudaks kolmanda riigi kodaniku jaoks tema suhtes tehtud kinnipidamise pikendamise otsuse õiguspärasuse vaidlustamise keerulisemaks kui esialgse kinnipidamise otsuse vaidlustamise, mis kahjustaks põhiõigust tõhusale õiguskaitsevahendile.
- 47 Siiski tuleb täpsustada, et selle direktiivi artikli 15 sätted ei nõua kirjaliku „läbivaatamise meetme” võtmist vastavalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimese küsimuse punkti a sõnastusele. Asutused, kes nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 3 esimese lause alusel vaatavad mõistlike ajavahemike möödudes läbi kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise, ei ole kohustatud iga läbivaatamise korral võtma vastu sõnaselge kirjalikus vormis akti, milles oleks esitatud selle akti aluseks olnud faktilised ja õiguslikud asjaolud.
- 48 Seega tuleb täpsustada, et kui asutus, mis teostab läbivaatamismenetlust selle direktiivi artikli 15 lõikes 5 lubatud esialgse kinnipidamise maksimaalse tähtaja lõppemisel, teeb kinnipidamisele järgneva tegevuse osas otsuse, peab ta selle otsuse vastu võtma kirjaliku põhistatud aktina. Nimelt sellisel juhul toimuvad kinnipidamise läbivaatamine ja kinnipidamisele järgneva tegevuse osas otsuse langetamine samas menetlusetapis. Järelikult peab see otsus vastama direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 2 sätestatud nõuetele.
- 49 Eelotsusetaotlusest ega kohtuistungil Bulgaaria valitsuse esitatud seisukohtadest ei ilmne selgelt, kas eelotsusetaotluse esitanud kohtule esialgse kinnipidamise maksimaalse tähtaja lõppemisel saadetud direktori nimekirja sisaldas otsust asjaomase isiku kinnipidamisele järgneva tegevuse osas. Kui selgub, et selle nimekirjaga langetas direktor muu hulgas otsuse kinnipidamise pikendamise kohta, peab ka see nimekirja vastama käesoleva kohtuotsuse punktis 48 märgitud nõuetele. Siseriiklik kohus peab selles küsimuses siiski teostama vajalikud kontrollimised. Niisugune otsus tehakse igal juhul kohtuasutuse järelevalve all vastavalt nimetatud direktiivi artikli 15 lõikele 3.
- 50 Lisaks tuleb veel meeles pidada, et – vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale – selliste liidu õigusnormide puudumise korral, mis näeksid ette kinnipidamise läbivaatamise korra, on menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt järelikult iga liikmesriigi pädevuses see kord kindlaks määrata, tagades seejuures põhiõiguste järgimise ja seda akti puudutavate liidu õigusnormide täieliku tõhususe (vt analoogia korras kohtuotsus N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 41).
- 51 Sellest järeldub, et liidu õigusega ei ole vastuolus see, kui siseriiklikud õigusnormid näevad nende põhimõtete raames ette, et asutused, kes nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 3 esimese lause alusel vaatavad mõistlike ajavahemike möödudes läbi kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise, on kohustatud

iga läbivaatamise korral võtma vastu sõnaselge kirjalikus vormis akti, milles oleks esitatud selle akti aluseks olnud faktilised ja õiguslikud asjaolud. Niisugune kohustus tuleneks üksnes siseriiklikust õigusest.

52 Eeltoodut arvesse võttes tuleb esimese küsimuse punktile a vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 3 ja 6 koostoimes harta artiklitega 6 ja 47 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku esialgse kinnipidamise maksimaalse tähtaja lõppemisel pädeva asutuse iga otsus, mis puudutab kinnipidamisele järgnevat tegevust, peab olema kirjalik akt, mis sisaldab selle otsuse aluseks olnud faktilisi ja õiguslikke asjaolusid.

Esimese küsimuse punktid b) ja c)

53 Oma esimese küsimuse punktidega b ja c soovib elotsusetootluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 3 ja 6 koostoimes harta artiklitega 6 ja 47 tuleb tõlgendada nii, et kontroll, mida kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise pikendamise taotlust menetlev kohtuasutus peab läbi viima, peab sellel asutusel võimaldama teha juhtumipõhiselt sisulise otsuse asjaomase kodaniku kinnipidamise pikendamise, selle leebemate meetmetega asendamise või asjaomase isiku vabastamise kohta, kuna see asutus on pädev otsust langetama ka haldusasutuse esitatud asjaolude ja tõendite ning nimetatud kodaniku esitatud võimalike seisukohtade põhjal.

54 Esmalt tuleb märkida, et Euroopa Kohus on juba sedastanud, et direktiivi 2008/115 artikkel 15 on tingimusteta ja piisavalt täpne, et võimaldada liikmesriikidel seda rakendada, ilma et nad vajaksid selleks muid erilisi asjaolusid (vt selle kohta kohtuotsus El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 47).

55 Nagu ilmneb ka direktiivi 2008/115 põhjendustest 13, 16, 17 ja 24, on iga selle direktiivi kohaldamisalas määratud kinnipidamine rangelt piiritletud nimetatud direktiivi VI peatüki sätetega, et tagada ühelt poolt proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine seoses võetud abinõude ja taotletavate eesmärkidega, ja teiselt poolt asjaomaste kolmanda riigi kodanike põhiõiguste austamine.

56 Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 43 on meenutatud, tuleneb direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 3 sõnastusest selgelt, et kolmanda riigi kodaniku pikaajalise kinnipidamise korral toimub läbivaatamine kohtuasutuse järelevalve all. Seega tuleb märkida, et esialgse kinnipidamise pikendamisvõimaluse üle otsustav kohtuasutus peab nimetatud kinnipidamist kindlasti kontrollima, isegi kui asjaga tegelev asutus ei ole seda kontrolli sõnaselgelt nõudnud, ja isegi kui esialgse kinnipidamise määranud asutus on asjaomase kodaniku kinnipidamise juba läbi vaadanud.

57 Igal juhul ei täpsusta direktiivi 2008/115 artikli 15 lõige 3 selle kontrolli olemust. Seega tuleb meeles pidada selle direktiivi artiklist 15 tulenevaid põhimõtteid, mida kohaldatakse niisuguses menetluses, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas ja mida kohtuasutus peab järelikult sama kontrolli käigus arvesse võtma.

58 Kõigepealt nähtub nimetatud direktiivi artikli 15 lõikes 6 sätestatud sisulistest tingimustest, et esialgset kinnipidamist tohib pikendada üksnes siis, kui hoolimata asjaomase liikmesriigi mõistlikest jõupingutustest on tõenäoline, et väljasaatmise viibimise põhjuseks on asjaomase kolmanda riigi kodaniku koostöö puudumine või kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimise viibimine. Pikendamine tuleb otsustada siseriikliku õiguse kohaselt ja see ei tohi mingil juhul ületada veel 12 kuud.

59 Teiseks tuleb sama direktiivi artikli 15 lõiget 6 lugeda koostoimes direktiivi artikli 15 lõikega 4, mis täpsustab, et kui ilmneb, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik õiguslikel või muudel kaalutlustel või direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 1 sätestatud tingimused enam ei kehti, ei ole asjaomase kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine enam õigustatud ning ta vabastatakse viivitamatult.

- 60 Mis puudutab nimetatud direktiivi artikli 15 lõikest 4 tulenevat esimest nõuet, siis on Euroopa Kohus juba täpsustanud, et selleks, et väljasaatmist saaks pidada jätkuvalt „mõistlikuks” selle sätte tähenduses, on veel vaja, et ajal, mil siseriiklik kohus kontrollib kinnipidamise õiguspärasust, tunduks reaalse korraldada väljasaatmine direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud tähtaegade piires (vt selle kohta kohtuotsus Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, punkt 65).
- 61 Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikest 4 tuleneva teise nõude kohaselt tuleb läbi vaadata selle direktiivi artikli 15 lõikes 1 sätestatud sisulised tingimused, mis on olnud aluseks asjaomase kolmanda riigi kodaniku esialgse kinnipidamise otsusele. Ametiasutus, kes langetab otsuse selle kodaniku kinnipidamise võimaliku pikendamise või tema võimaliku vabastamise osas, peab seega kindlaks määrama esiteks, kas konkreetsel juhul oleks võimalik muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid tulemuslikult kohaldada, teiseks, kas esineb nimetatud kodaniku põgenemise oht, ja kolmandaks, kas viimane hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid.
- 62 Sellest tuleneb, et kinnipidamise pikendamise taotlust lahendav kohtuasutus peab saama otsustada kõigi asjassepuutuvate faktiliste ja õiguslike asjaolude üle, et teha kindlaks, kas kinnipidamise pikendamine on käesoleva kohtuotsuse punktides 58–61 viidatud nõudeid arvesse võttes põhjendatud, mis eeldab iga üksikjuhtumi faktiliste asjaolude põhjalikku hindamist. Kui esialgne kinnipidamine ei ole nende nõuete pinnal enam õigustatud, peab pädeval ametiasutusel olema võimalik oma otsusega asendada haldusasutuse või vajadusel esialgse kinnipidamise otsuse teinud kohtuasutuse otsuse, ning otsustada asendusmeetme määramise võimaluse või asjaomase kolmanda riigi kodaniku vabastamise. Sel eesmärgil peab kinnipidamise pikendamise üle otsust langetav kohtuasutus võtma arvesse nii esialgse kinnipidamise määranud haldusasutuse esitatud faktilisi asjaolusid ja tõendeid kui ka asjaomase kolmanda riigi kodaniku võimalikke seisukohti. Lisaks peab ta saama uurida kõiki muid otsuse langetamiseks vajalikke tõendeid, kui ta neid vajalikuks hindab. Siit ilmneb, et kohtuasutuse pädevus kontrolli raames ei tohi mingil juhul olla piiritletud üksnes nende tõenditega, mida esitab asjaomane haldusasutus.
- 63 Direktiivi 2008/115 artikli 15 mis tahes muu tõlgendus võtaks selle artikli lõigetelt 4 ja 6 nende kasuliku mõju ja muudaks nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 3 teises lauses ette nähtud kohtuliku kontrolli sisutuks, seades seega ohtu direktiiviga taotletavad eesmärgid.
- 64 Järelikult tuleb esimese küsimuse punktidele b ja c vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 3 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et kontroll, mida kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise pikendamise taotlust menetlev kohtuasutus peab läbi viima, peab sellel asutusel võimaldama teha juhtumipõhiselt sisulise otsuse asjaomase kodaniku kinnipidamise pikendamise, selle leebemate meetmetega asendamise või asjaomase isiku vabastamise kohta, kuna see asutus on pädev otsust langetama ka haldusasutuse esitatud asjaolude ja tõendite ning menetluse käigus esitatud võimalike asjaolude, tõendite ja seisukohtade põhjal.

Teine ja kolmas küsimus

- 65 Oma teise ja kolmanda küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 1 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, mille kohaselt võib esialgse kinnipidamise kuuekuulist perioodi pikendada üksnes seetõttu, et asjaomasel kolmanda riigi kodanikul puuduvad isikut tõendavad dokumendid ja seega esineb nimetatud kodaniku põgenemise oht.
- 66 Esiteks on oluline meeles pidada, et mõiste „põgenemise oht” on piiritletud direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 7, mis määratleb selle kui õigusaktides kehtestatud objektiivsetel kriteeriumidel rajanevate selliste põhjuste olemasolu üksikjuhul, mis annavad alust arvata, et kolmanda riigi kodanik, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust, võib põgeneda.

- 67 Teiseks on põgenemise ohu esinemine üks direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 1 sõnaselgelt loetletud põhjustest, mis õigustavad kolmanda riigi kodaniku kinnipidamist, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust tagasisaatmise ettevalmistamiseks või väljasaatmise läbiviimiseks. Nagu ka käesoleva kohtuotsuse punktis 61 on meenutatud, täpsustatakse selles sättes, et isiku võib kinni pidada vaid juhul, kui konkreetset juhul ei ole võimalik muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid tulemuslikult kohaldada.
- 68 Kolmandaks, nagu on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 58, tohib kinnipidamist nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 6 kohaselt pikendada üksnes siis, kui on tõenäoline, et väljasaatmise viibimise põhjuseks on asjaomase kolmanda riigi kodaniku koostöö puudumine või kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimise viibimine, ilma et oleks mainitud asjaolu, et asjaomasel isikul puuduvad isikut tõendavad dokumendid.
- 69 Lisaks, nagu ka käesoleva kohtuotsuse punktis 61 on märgitud, peab kõigile kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise pikendamist ja sellest tulenevalt direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 6 sätestatud faktiliste asjaolude esinemist puudutavatele otsustele eelnema sisuliste tingimuste läbivaatamine, mis on olnud aluseks asjaomase kolmanda riigi kodaniku esialgse kinnipidamise otsusele, mis eeldab seda, et kohtuasutus selle direktiivi artikli 15 lõike 3 teises lauses nõutud kontrolli käigus hindab asjaolusid, mille alusel tehti esialgne järeldus põgenemise ohu esinemisest.
- 70 Pealegi on Euroopa Kohus juba sedastanud, et igasugune põgenemise ohtu puudutav hinnang tuleb langetada konkreetse isiku olukorda eraldi uurides (vt kohtuotsus *Sagor*, C-430/11, EU:C:2012:777, punkt 41). Lisaks, vastavalt direktiivi 2008/115 põhjendusele 6, tuleks selle direktiivi alusel tehtavad otsused võtta vastu juhtumipõhiselt ja lähtudes objektiivsetest kriteeriumidest.
- 71 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et Bulgaaria õigus täpsustab välismaalaste seaduse lisasätete artikli 1 punktis 4c, et kolmanda riigi kodaniku põgenemise oht, mille puhul kohaldatakse haldussunnimeedet, on tuvastatud, kui faktilisi asjaolusid arvesse võttes on alust kahtlustada, et asjaomane kodanik võib määratud meetme täitmisest kõrvale hoiduda. Põgenemise ohu esinemise objektiivsed kriteeriumid on loetletud nimetatud punktis 4c ning muu hulgas hõlmavad need ka asjaolu, et asjaomasel isikul ei ole ühtegi isikut tõendavat dokumenti.
- 72 Seega on siseriikliku kohtu ülesanne hinnata nimetatud kodaniku olukorra faktilisi asjaolusid, tegemaks direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 1 ette nähtud tingimuste läbivaatamise käigus kindlaks, kas võib – nagu oli direktori ettepanek põhikohtuasjas – selle kodaniku suhtes tõhusalt kohaldada leebemat meetet, ja juhul, kui see ei osutu võimalikuks, otsustada, kas säilib tema põgenemise oht. Ainult sellel viimasel juhul võib nimetatud kohus isikut tõendavate dokumentide puudumist arvesse võtta.
- 73 Eeltoodust tulenevalt asjaolu, et asjaomasel kolmanda riigi kodanikul puuduvad isikut tõendavad dokumendid, ei saa olla ainus põhjendus direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 6 ette nähtud kinnipidamise pikendamisele.
- 74 Järelikult tuleb teisele ja kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 1 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, mille kohaselt võib esialgse kinnipidamise kuuekuulist perioodi pikendada üksnes seetõttu, et asjaomasel kolmanda riigi kodanikul puuduvad isikut tõendavad dokumendid. Ainult siseriikliku kohtu ülesanne on asjaomase kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise pikendamise üle otsustades hinnata juhtumipõhiselt kõnealuse olukorra faktilisi asjaolusid, tegemaks kindlaks, kas võib selle kodaniku suhtes tõhusalt kohaldada leebemat meetet või esineb tema põgenemise oht.

Neljanda küsimuse punkt a)

- 75 Oma neljanda küsimuse punktiga a soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 6 punkti a tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku puhul, kellel sellises olukorras nagu põhikohtuasjas puudub isikut tõendav dokument, mis oleks võimaldanud teda asjaomasest liikmesriigist välja saata, on tegemist „koostöö puudumisega” selle sätte tähenduses.
- 76 Mis puudutab B.M.A. Mahdi olukorda, siis on selge, et viimasel puuduvad isikut tõendavad dokumendid ning Sudaani Vabariigi saatkond keeldus talle niisugust dokumenti andmast, mis võimaldaks väljasaatmisotsust täita.
- 77 Neljanda küsimuse punktiga a palutakse Euroopa Kohtul näidata, kas B.M.A. Mahdile võib süüks panna Sudaani Vabariigi saatkonna keeldumist talle isikut tõendava dokumendi väljastamisest, pärast seda, kui asjaomane isik oli teinud avalduse, et ta ei soovi oma päritoluriiki tagasi pöörduda. Jaatava vastuse korral palutakse Euroopa Kohtul täpsustada, kas B.M.A. Mahdi käitumist võib käsitada temapoolse koostöö puudumisena direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 6 tähenduses, mis õigustaks asjaomase isiku kinnipidamise pikendamist täiendavalt ajavahemikuks, mis ei ületa 12 kuud.
- 78 Selles osas tuleb meeles pidada, et liikmesriigi kohtu ülesanne on tuvastada vaidluse aluseks olevad asjaolud ning teha sellest järeldusi oma otsuse jaoks (vt eelkõige kohtuotsused *WWF jt*, C-435/97, EU:C:1999:418, punkt 32, ja *Danosa*, C-232/09, EU:C:2010:674, punkt 33).
- 79 Kuigi liidu ja siseriiklike kohtute pädevuste jaotust arvestades tuleb siseriiklikul kohtul põhimõtteliselt kontrollida, kas tema menetluses olevas kohtuasjas on liidu õigusnormi kohaldamist nõudvad faktilised tingimused täidetud, võib Euroopa Kohus eelotsust langetades esitada vajaduse korral täpsustusi, mille eesmärk on suunata siseriiklikku kohtu temapoolsel tõlgendusel (vt selle kohta kohtuotsused *Haim*, C-424/97, EU:C:2000:357, punkt 58; *Vatsouras ja Koupatantze*, C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, punkt 23, ja *Danosa*, EU:C:2010:674, punkt 34).
- 80 Neil asjaoludel peab Euroopa Kohus vastama eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele, mis puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, kuid jätma liikmesriigi kohtu ülesandeks põhikohtuasja konkreetsete asjaolude kontrollimise ja eelkõige selle küsimuse lahendamise, kas isikut tõendavate dokumentide puudumine on tingitud üksnes sellest, et B.M.A. Mahdi võttis oma vabatahtliku tagasipöördumise avalduse tagasi (vt analoogia korras kohtuotsus *Danosa*, EU:C:2010:674, punkt 36).
- 81 Selles osas tuleb märkida, et nagu ilmneb ka eelotsusetaotlusest, tegi B.M.A. Mahdi Bulgaaria ametivõimudega koostööd oma isiku tuvastamise ja tema riigist väljasaatmise korraldamise osas. Siiski võttis ta oma vabatahtliku tagasipöördumise avalduse tagasi.
- 82 Tuleb meeles pidada, et mõiste „koostöö puudumine” direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 6 tähenduses eeldab, et ametiasutus, kes langetab otsust kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise pikendamise osas, uurib ühelt poolt selle kodaniku käitumist esialgse kinnipidamise ajal, tegemaks kindlaks, kas viimane on keeldunud pädevate ametiasutustega koostööst seoses väljasaatmise elluviimisega, ja teiselt poolt uurib võimalust, et nimetatud kodaniku käitumise tõttu kestab väljasaatmine kauem, kui ette nähtud. Kui viimase väljasaatmine kestab või kestis ettenähtust kauem mõnel muul põhjusel, ei saa tuvastada asjaomase kodaniku käitumise ja kõnealuse väljasaatmise kestuse vahel põhjuslikku seost ja seega ka viimase koostöö puudumist.
- 83 Lisaks nõuab direktiivi 2008/115 artikli 15 lõige 6, et enne asjaomase kolmanda riigi kodaniku koostöö puudumise hindamist peab asjaomane ametiasutus olema võimeline näitama, et hoolimata nende mõistlikest jõupingutustest kestab väljasaatmine ettenähtust kauem, mis põhikohtuasja puhul eeldab seda, et kõnealune liikmesriik on teinud ja teeb jätkuvalt aktiivselt pingutusi selle nimel, et asjaomase kodaniku isikut tõendavad dokumendid väljastataks.

- 84 Eeltoodust ilmneb, et tuvastamaks seda, et asjaomane liikmesriik on teinud väljasaatmise toimumise nimel kõik mõistlikud jõupingutused ning et puudub koostöö asjaomase kolmanda riigi kodanikuga, tuleb kogu esialgse kinnipidamise ajavahemikuga seotud faktilisi asjaolusid üksikasjalikult uurida. Niisugune uurimine kujutab endast faktiküsimust, mis – nagu juba meenutatud – ei kuulu Euroopa Kohtu pädevusse ERTL artikli 267 kohases menetluses ja jääb siseriikliku kohtu ülesandeks (kohtuotsus *Merluzzi*, 80/71, EU:C:1972:24, punkt 10).
- 85 Eeltoodut arvesse võttes tuleb neljanda küsimuse punktile a vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 6 punkti a tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku puhul, kellel sellises olukorras nagu põhikohtuasjas puudub isikut tõendav dokument, mis oleks võimaldanud teda asjaomasest liikmesriigist välja saata, on tegemist „koostöö puudumisega” selle sätte tähenduses üksnes juhul, kui nimetatud kodaniku käitumise uurimisest kinnipidamise ajavahemikul ilmneb, et viimane ei ole väljasaatmisel teinud koostööd ja on tõenäoline, et tema käitumise tõttu kestab see toiming ettenähtust kauem, mida peab hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Neljanda küsimuse punkt b)

- 86 Neljanda küsimuse punktiga b soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2008/115 artiklit 15 tuleb tõlgendada nii, et pärast seda, kui siseriiklik kohus on vabastanud kolmanda riigi kodaniku, kuna tema väljasaatmise ei ole enam mõistlik selle direktiivi artikli 15 lõike 4 tähenduses, võib liikmesriik olla kohustatud väljastama autonoomse elamisloa või mõne muu loa, mis annaks riigis elamise õiguse sellele kodanikule, kellel puuduvad isikut tõendavad dokumendid ja kes ei ole neid saanud oma päritoluriigist.
- 87 Nagu nähtub ka direktiivi 2008/115 eesmärgist, millele viidatakse käesoleva kohtuotsuse punktis 38, ei soovita sellega reguleerida riigis elamise tingimusi liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike puhul, kelle suhtes ei saa või ei ole saadud tagasisaatmisotsust täide viia.
- 88 Direktiivi 2008/115 artikli 6 lõige 4 lubab liikmesriikidel igal ajal otsustada väljastada nende territooriumil ebaseaduslikult viibivale kolmanda riigi kodanikule kaastundlikel, humanitaar- või muudel põhjustel sõltumatu elamisloa või muu loa riigis viibida. Samuti on selle direktiivi põhjenduses 12 öeldud, et liikmesriigid peaksid riigis ebaseaduslikult viibivatele kolmandate riikide kodanikele, keda ei saa veel välja saata, andma kirjalikud kinnitused tema olukorra kohta. Liikmesriikidel on valikuvabadus seoses kirjaliku kinnituse vormi ja formaadiga.
- 89 Eeltoodut arvesse võttes tuleb neljanda küsimuse punktile b vastata, et direktiivi 2008/115 tuleb tõlgendada nii, et pärast seda, kui siseriiklik kohus on vabastanud kolmanda riigi kodaniku, kuna tema väljasaatmise ei ole enam mõistlik selle direktiivi artikli 15 lõike 4 tähenduses, ei saa liikmesriiki kohustada väljastama autonoomset elamisluba või mõnd muud luba, mis annaks riigis elamise õiguse sellele kodanikule, kellel puuduvad isikut tõendavad dokumendid ja kes ei ole neid saanud oma päritoluriigist. Siiski peab see liikmesriik niisugusel juhul andma nimetatud kodanikule kirjaliku kinnituse tema olukorra kohta.

Kohtukulud

- 90 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikli 15 lõikeid 3 ja 6 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 6 ja 47 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku esialgse kinnipidamise maksimaalse tähtaja lõppemisel pädeva asutuse iga otsus, mis puudutab kinnipidamisele järgnevat tegevust, peab olema kirjalik akt, mis sisaldab selle otsuse aluseks olnud faktilisi ja õiguslikke asjaolusid.
2. Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 3 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et kontroll, mida kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise pikendamise taotlust menetlev kohtuasutus peab läbi viima, peab sellel asutusel võimaldama teha juhtumipõhiselt sisulise otsuse asjaomase kodaniku kinnipidamise pikendamise, selle leebemate meetmetega asendamise või asjaomase isiku vabastamise kohta, kuna see asutus on pädev otsust langetama ka haldusasutuse esitatud asjaolude ja tõendite ning menetluse käigus esitatud võimalike asjaolude, tõendite ja seisukohtade põhjal.
3. Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 1 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, mille kohaselt võib esialgse kinnipidamise kuuekuulist perioodi pikendada üksnes seetõttu, et asjaomasel kolmanda riigi kodanikul puuduvad isikut tõendavad dokumendid. Ainult siseriikliku kohtu ülesanne on asjaomase kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise pikendamise üle otsustades hinnata juhtumipõhiselt kõnealuse olukorra faktilisi asjaolusid, tegemaks kindlaks, kas võib selle kodaniku suhtes tõhusalt kohaldada leebemat meedet või esineb tema põgenemise oht.
4. Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 6 punkti a tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku puhul, kellel sellises olukorras nagu põhikohtuasjas puudub isikut tõendav dokument, mis oleks võimaldanud teda asjaomasest liikmesriigist välja saata, on tegemist „koostöö puudumisega” selle sätte tähenduses üksnes juhul, kui nimetatud kodaniku käitumise uurimisest kinnipidamise ajavahemikul ilmneb, et viimane ei ole väljasaatmisel teinud koostööd ja on tõenäoline, et tema käitumise tõttu kestab see toiming ettenähtust kauem, mida peab hindama eelotsusetaotluse esitanud kohus.
5. Direktiivi 2008/115 tuleb tõlgendada nii, et pärast seda, kui siseriiklik kohus on vabastanud kolmanda riigi kodaniku, kuna tema väljasaatmise ei ole enam mõistlik selle direktiivi artikli 15 lõike 4 tähenduses, ei saa liikmesriiki kohustada väljastama autonoomset elamisluba või mõnd muud luba, mis annaks riigis elamise õiguse sellele kodanikule, kellel puuduvad isikut tõendavad dokumendid ja kes ei ole neid saanud oma päritoluriigist. Siiski peab see liikmesriik niisugusel juhul andma nimetatud kodanikule kirjaliku kinnituse tema olukorra kohta.

Allkirjad