



Oikeustapauskokoelma

Asia C-146/14 PPU
Bashir Mohamed Ali Mahdi

(Administrativen sad Sofia-gradin esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka — Direktiivi 2008/115/EY — Laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen — 15 artikla — Säilöönotto — Säilöönoton jatkaminen — Hallinto- tai oikeusviranomaisen velvollisuudet — TuomioistuINVALVONTA — Kolmannen maan kansalaiselta puuttuvat henkilöasiakirjat — Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon esteet — Asianomaisen kolmannen maan suurlähetystön kieltäytyminen myöntämästä henkilöasiakirjaa, jonka perusteella kyseisen maan kansalainen voidaan palauttaa — Pakenemisen vaara — Kohtuullinen mahdollisuus maastapoistamisen toteuttamiseen — Yhteistyön tekemättä jättäminen — Asianomaisen jäsenvaltion mahdollinen velvollisuus myöntää henkilön asemaa koskeva väliaikainen asiakirja

Tiivistelmä – Unionin tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 5.6.2014

1. *Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto — Maahanmuuttopolitiikka — Laittomasti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten palauttaminen — Direktiivi 2008/115 — Säilöönotto maastapoistamista varten — Säilöönoton mahdollinen jatkaminen — Päätös, joka tehdään alkuperäisen säilöönoton enimmäisajan päätyessä — Päätös, jonka on oltava sellaisen kirjallisen toimen muodossa, joka sisältää tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet*

(Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 ja 47 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115 15 artiklan 2, 3, 5 ja 6 kohta)

2. *Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto — Maahanmuuttopolitiikka — Laittomasti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten palauttaminen — Direktiivi 2008/115 — Säilöönotto maastapoistamista varten — Säilöönoton edellytysten uudelleen tarkasteleminen kohtuullisin väliajoin — Menettelysäännöt, joista ei säädetä unionin oikeudessa — Jäsenvaltioiden toimivalta*

(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 kohta)

3. *Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto — Maahanmuuttopolitiikka — Laittomasti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten palauttaminen — Direktiivi 2008/115 — Säilöönotto maastapoistamista varten — Säilöönoton mahdollinen jatkaminen — Säilöönoton jatkamista koskevaa pyyntöä käsittelevän oikeusviranomaisen valvonnan laajuus*

(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 ja 6 kohta)

4. *Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto — Maahanmuuttopolitiikka — Laittomasti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten palauttaminen — Direktiivi 2008/115 — Säilöönnotto maastapoistamista varten — Kansallista säännöstöä, jossa säädetään säilöönnoton jatkamisesta pelkästään henkilöasiakirjojen puuttumisen perusteella, ei voida hyväksyä*

(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 ja 6 kohta)

5. *Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto — Maahanmuuttopolitiikka — Laittomasti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten palauttaminen — Direktiivi 2008/115 — Säilöönnotto maastapoistamista varten — Säilöönnoton mahdollinen jatkaminen — Yhteistyön tekemättä jättäminen — Käsite*

(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 6 kohdan a alakohta)

6. *Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto — Maahanmuuttopolitiikka — Laittomasti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten palauttaminen — Direktiivi 2008/115 — Säilöönnotto maastapoistamista varten — Kolmannen maan kansalainen, jolla ei ole henkilöasiakirjoja ja jonka kansallinen tuomioistuin on vapauttanut sillä perusteella, ettei kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen ole olemassa — Velvollisuutta myöntää oleskelulupa tai oleskeluun oikeuttava lupa ei ole — Velvollisuus antaa mainitun kansalaisen asemaa koskeva kirjallinen vahvistus*

(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohta)

1. Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 ja 6 kohtaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 ja 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että päätöksen, jonka toimivaltainen viranomainen tekee kolmannen maan kansalaisen alkuperäisen säilöönnoton enimmäisajan päättyessä siitä, mihin jatkotoimenpiteisiin kyseisen säilöönnoton johdosta on ryhdyttävä, on oltava sellaisen kirjallisen toimen muodossa, joka sisältää kyseisen päätöksen oikeuttavat tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet.

Ainoa direktiivin 2008/115 15 artiklassa nimenomaisesti säädetty vaatimus kirjallisen toimen toteuttamisen osalta on näet kyseisen artiklan 2 kohdassa vahvistettu vaatimus siitä, että säilöönottomääräys on annettava kirjallisena ja siinä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet. Tämän kirjallisen päätöksen tekemistä koskevan vaatimuksen on ymmärrettävä liittyvän välttämättäkin kaikkiin säilöönnoton jatkamisesta tehtyihin päätöksiin. Kyseisen direktiivin 15 artiklan säännöksissä ei kuitenkaan edellytetä säilöönnoton uudelleentarkastelua koskevan kirjallisen toimenpiteen toteuttamista. Viranomaisilla, jotka tarkastelevat uudelleen kolmannen maan kansalaisen säilöönnottoa kohtuullisin väliajoin mainitun direktiivin 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti, ei siis ole velvollisuutta toteuttaa kulloisenkin uudelleentarkastelun yhteydessä nimenomaista kirjallista toimea, jossa on esitys kyseisen toimen perusteluina olevista tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista.

Tämän jälkeen on täsmennettävä, että kun viranomainen, jossa uudelleentarkastelua koskeva menettely on saatettu vireille tuon saman direktiivin 15 artiklan 5 kohdassa sallitun alkuperäisen säilöönnoton enimmäisajan päättyessä, ottaa kantaa siihen, mihin jatkotoimenpiteisiin kyseisen säilöönnoton johdosta on ryhdyttävä, sen on tehtävä päätöksensä perustellulla kirjallisella toimella. Tällaisessa tapauksessa näet säilöönnoton uudelleentarkastelu ja päätöksen tekeminen siitä, mihin jatkotoimenpiteisiin kyseisen säilöönnoton johdosta on ryhdyttävä, tapahtuvat menettelyn saman vaiheen kuluessa. Kyseisen

päätöksen on siis täytettävä direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 kohdasta ilmenevät vaatimukset. Oikeusviranomaisen on mainitun direktiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaan joka tapauksessa harjoitettava tällaista päätöstä koskevaa valvontaa.

(ks. 44, 47–49 ja 52 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

2. Unionin oikeus ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa taataan perusoikeuksien noudattaminen ja unionin oikeuden säännösten ja määräysten täysi tehokkuus samalla kun viranomaiselle, joka tarkastelee uudelleen kohtuullisin väliajoin kolmannen maan kansalaisen säilöönottoa jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla, asetetaan velvollisuus toteuttaa kulloisenkin uudelleentarkastelun jälkeen nimenomainen toimi, joka sisältää sen oikeuttavat tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet. Tällainen velvollisuus perustuisi yksinomaan kansalliseen oikeuteen.

(ks. 50 ja 51 kohta)

3. Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 ja 6 kohtaa on tulkittava siten, että sen valvonnan yhteydessä, jota kolmannen maan kansalaisen säilöönnoton jatkamista koskevaa pyyntöä käsittelevän oikeusviranomaisen on harjoitettava, kyseisen viranomaisen on voitava ottaa kantaa asiakysymykseen, tapauskohtaisesti asianomaisen kansalaisen säilöönnoton jatkamiseen, mahdollisuuden korvata säilöönnotto lievemmällä pakkokeinolla tai kyseisen kansalaisen vapauttamiseen, jolloin oikeusviranomaisen on siis toimivaltainen nojautumaan asian sen käsiteltäväksi saattaman hallintoviranomaisen esittämiin tosiseikkoihin ja todisteisiin sekä sille kyseisessä menettelyssä mahdollisesti toimitettuihin tosiseikkoihin, todisteisiin ja huomautuksiin.

Oikeusviranomaisen, joka ottaa kantaa säilöönnoton jatkamista koskevaan pyyntöön, on näet voitava ottaa kantaa kaikkiin niihin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin, joilla on merkitystä sen selvittämiseksi, onko säilöönnoton jatkaminen perusteltua direktiivin 2008/115 15 artiklaan perustuvien edellytysten kannalta, mikä edellyttää kullekin yksittäistapaukselle ominaisten tosiseikkojen yksityiskohtaista tarkastelua. Kun alun perin määrätty säilöönnotto ei ole enää perusteltu näiden vaatimusten kannalta, toimivaltaisen oikeusviranomaisen on voitava korvata omalla päätöksellään hallintoviranomaisen päätös tai tarvittaessa sen oikeusviranomaisen päätös, joka on määrännyt alkuperäisestä säilöönnotosta, ja ottaa kantaa mahdollisuuden määrätä korvaavasta toimenpiteestä tai asianomaisen kolmannen maan kansalaisen vapauttamisesta. Säilöönnoton jatkamista koskevan pyynnön ratkaisevan oikeusviranomaisen on tätä varten voitava ottaa huomioon ne tosiseikat ja todisteet, joihin alkuperäisestä säilöönnotosta määrännyt hallintoviranomainen on vedonnut, sekä kaikki asianomaisen kolmannen maan kansalaisen mahdolliset huomautukset. Sen on lisäksi voitava selvittää muut sen päätöksen kannalta tarpeelliseksi katsomansa merkitykselliset seikat. Tästä seuraa, että oikeusviranomaisella valvonnan yhteydessä oleva toimivalta ei voi missään tapauksessa rajoittua siten, että se voi ottaa huomioon pelkästään kyseessä olevan hallintoviranomaisen esittämät seikat.

(ks. 62 ja 64 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta)

4. Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 ja 6 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan kuuden kuukauden pituisia alkuperäistä säilöönnottoaikaa voidaan jatkaa yksin sillä perusteella, että asianomaisella kolmannen maan kansalaisella ei ole henkilöasiakirjoja. Ainoastaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida tapauskohtaisesti kyseessä olevan asian tosiasiallisia olosuhteita selvittääkseen, voidaanko kyseiseen kansalaiseen soveltaa tehokkaasti lievempää keinoa vai onko hänen osaltaan olemassa pakenemisen vaara.

(ks. 74 kohta ja tuomiolauselman 3 kohta)

5. Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdan a alakohdalla on tulkittava siten, että sellaisen kolmannen maan kansalaisen osalta, joka ei ole saanut henkilöasiakirjaa, jonka perusteella hänet olisi voitu poistaa kyseessä olevasta jäsenvaltiosta, voidaan katsoa, että hän ei tee yhteistyötä kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla, yksinomaan, jos mainitun kansalaisen säilöönottoajan kuluessa omaksuman käyttäytymisen tutkinnasta ilmenee, että hän ei ole tehnyt yhteistyötä maastapoistamisen täytäntöönpanossa ja on todennäköistä, että maastapoistaminen kestää tuon käyttäytymisen vuoksi suunniteltua kauemmin.

Direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdassa edellytetään lisäksi, että ennen kuin kyseessä oleva viranomais tutkii, onko katsottava, ettei asianomainen kolmannen maan kansalainen ole tehnyt yhteistyötä, sen on voitava osoittaa, että maastapoistaminen kestää kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta suunniteltua kauemmin, mikä edellyttää sitä, että kyseessä oleva jäsenvaltio aktiivisesti pyrkii siihen, että kyseiselle kansalaiselle myönnetään henkilöasiakirjat.

Jotta voidaan todeta, että kyseessä oleva jäsenvaltio on pyrkinyt kohtuullisesti toteuttamaan maastapoistamisen ja että asianomainen kolmannen maan kansalainen ei ole tehnyt yhteistyötä, on välttämätöntä tutkia yksityiskohtaisesti alkuperäistä säilöönottoaikaa kokonaisuudessaan koskevat tosiseikat. Tällainen tutkimus koskee tosiseikkoja, eikä se kuulu SEUT 267 artiklaan perustuvan menettelyn yhteydessä unionin tuomioistuimen toimivaltaan vaan kansalliselle tuomioistuimelle.

(ks. 83–85 kohta ja tuomiolauselman 4 kohta)

6. Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annettua direktiiviä 2008/115 on tulkittava siten, että jäsenvaltiota ei voida velvoittaa myöntämään erillistä oleskelulupaa tai muuta lupaa, joka oikeuttaa oleskeluun, sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jolla ei ole henkilöasiakirjoja ja joka ei ole saanut tällaisia asiakirjoja alkuperämaaltaan, sen jälkeen, kun kansallinen tuomioistuin on vapauttanut tuon kansalaisen sillä perusteella, ettei kyseisen direktiivin 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen ole enää olemassa. Kyseisen jäsenvaltion on kuitenkin tällaisessa tapauksessa annettava mainitulle kansalaiselle hänen asemaansa koskeva kirjallinen vahvistus.

(ks. 89 kohta ja tuomiolauselman 5 kohta)