

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

30 päivänä marraskuuta 2009*

Asiassa C-357/09 PPU,

jossa on kyse EY 68 ja EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria) on esittänyt 10.8.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 7.9.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, jossa asianosaisena on

Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja C. Toader sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, P. Küris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), T. von Danwitz ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: hallintovirkamies N.anchev,

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

ottaen huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen 10.8.2009 päivätyn pyynnön, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 7.9.2009 ja jota on täydennetty 10.9.2009 ja jossa pyydetään ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä kiireellisessä menettelyssä työjärjestyksen 104 b artiklan mukaisesti,

ottaen huomioon toisen jaoston 22.9.2009 tekemän päätöksen hyväksyä pyyntö,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.10.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Kadzoev, edustajinaan advokat D. Daskalova ja advokat V. Ilareva,

– Bulgarian hallitus, asiamiehinään T. Ivanov ja E. Petranova,

– Liettuan hallitus, asiamiehenään R. Mackevičienė,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään S. Petrova ja M. Condou-Durande,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

tuomion

- ¹ Ennakkoratkaisupyyntö koskee jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL L 348, s. 98) 15 artiklan 4–6 kohdan tulkintaa.
- ² Tämä pyyntö on esitetty Direksia "Migratsia" pri Ministerstvo na vatreshnite rabotin (sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto) johtajan aloittamassa hallinto-oikeudellisessa menettelyssä, jossa pyydetään, että Administrativen sad Sofia-grad (Sofian hallinto-oikeus) lausuu viran puolesta Kadzoevin (Huchbarovin) säilöönoton jatkamisesta ulkomaalaisten tilapäistä majoittamista varten tarkoitettussa kyseisen maahanmuutto-osaston erityisessä vastaanottokeskuksessa (jäljempänä tilapäinen vastaanotokeskus) Busmantsissa Sofian tuomiopiirissä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

- 3 Direktiivi 2008/115 annettiin erityisesti EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 kohdan b alakohdan perusteella. Sen yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1 päivänä joulukuuta 2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY [(EUVL L 326, s. 13)] mukaisesti kolmannen maan kansalaisen, joka on hakenut turvapaikkaa jossakin jäsenvaltiossa, ei olisi katsottava oleskelevan laittomasti jäsenvaltion alueella ennen kuin hänen hakemustaan koskeva kielteinen päätös tai päätös, jolla lopetetaan hänen oikeutensa oleskeluun turvapaikanhakijana, on tullut voimaan.”

- 4 Direktiivin 2008/115 15 artiklassa, joka kuuluu säilöönottoa maastapoistamista varten koskevaan lukuun, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön palauttamismenettelyjen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisen valmistelemiseksi ja/tai henkilön poistamiseksi maasta vain, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti tietyssä tapauksessa, erityisesti kun

a) on olemassa pakenemisen vaara; tai

- b) asianomainen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista.

Säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytaikainen, ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken.

2. Säilöönottomääräyksen antaa hallinto- tai oikeusviranomainen.

Säilöönottomääräys on annettava kirjallisena ja siinä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet.

Jos säilöönottomääräyksen antaa hallintoviranomainen, jäsenvaltion on

- a) joko säädettävä, että oikeusviranomainen tutkii viipymättä säilöönoton laillisuuden ja tekee siitä päätöksen mahdollisimman lyhyessä ajassa säilöönoton alkamisesta;
- b) tai annettava asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle oikeus panna vireille menettely, jossa oikeusviranomainen tutkii viipymättä hänen säilöönottonsa laillisuuden ja tekee siitä päätöksen mahdollisimman lyhyessä ajassa kyseisen menettelyn alkamisesta. Tässä tapauksessa jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuudesta tällaisen menettelyn vireillepanoon.

Asianomainen kolmannen maan kansalainen on vapautettava välittömästi, jos säilöönotto ei ole laillinen.

3. Joka tapauksessa säilöönottoa on tarkasteltava uudelleen kohtuullisin väliajoin joko asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta tai viran puolesta. Jos säilöönoton kestoja jatketaan, uudelleen tarkastelut toteutetaan oikeusviranomaisen valvonnassa.

4. Kun käy ilmi, että kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen ei enää ole oikeudellisten tai muiden näkökohtien vuoksi tai että 1 kohdassa säädetyt edellytykset eivät enää ole olemassa, säilöönotto ei ole enää perusteltua ja asianmukainen henkilö on vapautettava välittömästi.

5. Säilöönottoa on jatkettava niin kauan kuin 1 kohdassa säädetyt edellytykset ovat olemassa ja niin kauan kuin se on tarpeen onnistuneen maastapoistamisen varmistamiseksi. Kunkin jäsenvaltion on säädettävä rajoitetusta säilöönottoajasta, joka ei saa ylittää kuutta kuukautta.

6. Jäsenvaltiot eivät saa jatkaa 5 kohdassa tarkoitettua aikaa muutoin kuin kansallisen lainsäädännön mukaisesti rajoitetuksi ajaksi, joka ei ole pidempi kuin kaksitoista kuukautta, jos niiden kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta maastapoistaminen todennäköisesti kestää kauemmin siitä syystä, että

a) asianomainen kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä; tai

b) kolmansista maista hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästyvät.”

- 5 Direktiivin 2008/115 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan, jollei sen 13 artiklan 4 kohdasta muuta johdu, viimeistään 24.12.2010.
- 6 Tämän direktiivin 22 artiklan mukaan direktiivi tuli voimaan 13.1.2009.

Kansallinen säännöstö

- 7 Direktiivi 2008/115 saatettiin osaksi Bulgarian oikeutta ulkomaalaisista Bulgarian tasavallassa annetulla lailla (DV nro 153/1998), sellaisena kuin se on muutettuna 15.5.2009 (DV nro 36/2009) (jäljempänä ulkomaalaislaki).
- 8 Ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen mukaan tämän direktiivin 15 artiklan 4 kohtaa ei ole kuitenkaan vielä saatettu osaksi Bulgarian lainsäädäntöä.
- 9 Ulkomaalaislain 44 §:n 6 momentissa säädetään, että jos ulkomaalaiseen ei voida kohdistaa hallinnollista pakkokeinoja, koska hänen henkilöllisyyttään ei pystytä varmistamaan tai koska on vaarana, että henkilö aikoo piileskellä, toimen toteuttanut elin voi määrätä, että ulkomaalainen otetaan säilöön ulkomaalaisten tilapäiseen vastaanottokeskukseen, jotta hänet voidaan poistaa Bulgarian tasavallasta tai karkottaa sieltä.

10 Ennen direktiivin 2008/115 täytäntöönpanoa säilöön ottamiselle tällaiseen vastaanottokeskukseen ei ollut säädetty mitään määräaikoja.

11 Ulkomaalaislain 44 §:n 8 momentissa säädetään nykyisin, että ”säilöönotto kestää niin kauan kuin 6 momentissa tarkoitettut olosuhteet ovat voimassa, mutta se ei saa ylittää kuutta kuukautta. Poikkeuksellisesti on niin, että jos henkilö kieltäytyy toimimasta yhteistyössä viranomaisten kanssa, jos maastapoistamiseen tai maastakarkottamiseen tarvittavien asiakirjojen saaminen viivästyy tai jos henkilöstä on vaara kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, säilöönottoa voidaan jatkaa 12 kuukauteen”.

12 Ulkomaalaislain 46a §:n 3–5 momentissa säädetään seuraavaa:

”3) Ulkomaalaisten tilapäisen vastaanottokeskuksen johtaja laatii kuuden kuukauden väliajoin luettelon ulkomaalaisista, joiden säilöönotto siellä on kestänyt yli 6 kuukautta heidän maastapoistamistaan koskevien esteiden vuoksi. Luettelo lähetetään säilöönottoyksikön sijaintipaikan hallintotuomioistuimelle.

4) Kunkin säilöönottoa tilapäisessä vastaanottokeskuksessa koskevan kuuden kuukauden ajanjakson päätyttyä tuomioistuin ratkaisee viran puolesta suljetuin ovin säilöönoton jatkamisesta, korvaamisesta muulla toimenpiteellä tai lopettamisesta. Tuomioistuimen ratkaisuun ei voida hakea muutosta.

5) Jos tuomioistuin päättää kumota riitautetun säilöönottoa koskevan määräyksen tai määrää, että ulkomaalainen on vapautettava, viimeksi mainittu on vapautettava välittömästi tilapäisestä vastaanottokeskuksesta.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 13 Bulgarian järjestysviranomaiset pidättivät 21.10.2006 henkilön Turkin rajan läheisyydestä. Hänellä ei ollut henkilöllisyystodistusta, ja hän ilmoitti nimekseen Said Shamilovich Huchbarov ja sanoi olevansa syntynyt 11.2.1979 Groznyssa (Tšetšenia). Hän ei halunnut, että Venäjän konsulaatille ilmoitetaan hänen pidätyksestään.
- 14 Toimivaltaiset poliisin yksiköt määräisivät 22.10.2006 tehdyllä päätöksellä tähän henkilöön kohdistuvasta, maastapoistamista koskevasta hallinnollisesta pakkokeinosta.
- 15 Asianomainen sijoitettiin 3.11.2006 tilapäiseen vastaanottokeskukseen siihen asti, kunnes tästä päätöksestä tulisi täytäntöönpanokelpoinen eli kunnes saataisiin asiakirjat, jotka mahdollistaisivat hänen matkansa ulkomaille, ja takeet riittävästä rahoituksesta matkalipun ostamiseksi Tšetšeniaan. Kyseisestä päätöksestä tuli täytäntöönpanokelpoinen 17.4.2008 lainkäyttöelimen harjoitettua valvontaansa.
- 16 Asianomainen ilmoitti 14.12.2006 tilapäisen vastaanottokeskuksen viranomaisille, että hänen oikea sukunimensä ei ollut Huchbarov vaan Kadzoev.
- 17 Administrativen sad Sofia-gradissa käsiteltävinä olevissa kahdessa hallinto-oikeudellisessa menettelyssä esitettiin syntymätodistus, josta käy ilmi, että Kadzoev on syntynyt 11.2.1979 Moskovassa (entinen Neuvostoliitto) ja että hänen isänsä Shamil Kadzoev on Tšetšenian kansalainen ja äitinsä Loli Elihvari Georgian kansalainen. Tämän jälkeen esitettiin kuitenkin myös Itškerian tšetšeenitasavallan kansalaiselle Said Shamilovich Kadzoeville, joka on syntynyt 11.2.1979 Groznyssa, myönnetty väliaikainen henkilöllisyystodistus, joka oli voimassa 3.2.2001 saakka. Asianomainen on kuitenkin viranomaisten kanssa asioidessaan jatkanut esiintymistä molemmilla sukunimillä Kadzoev ja Huchbarov.

- 18 Bulgarian ja Venäjän viranomaiset kävivät kirjeenvaihtoa tammikuusta 2007 huhtikuuhun 2008. Toisin kuin Bulgarian viranomaiset Venäjän viranomaiset katsovat, että Said Shamilovich Kadzoeville myönnetyn väliaikaisen henkilöllisyystodistuksen olivat laatineet Venäjän federaatiolle tuntemattomat henkilöt ja tuntematon viranomainen, eikä sitä näin ollen voida pitää asianomaisen henkilön Venäjän kansalaisuuden osoittavana asiakirjana.
- 19 Kadzoev haki 31.5.2007 tilapäiseen vastaanottokeskukseen majoitettuna ollessaan pakolaisaseman tunnustamista. Administrativen sad Sofia-grad hylkäsi 9.10.2007 antamallaan ratkaisulla asianomaisen valituksen Bulgarian viranomaisten tämän hakemuksen hylkäävästä päätöksestä. Asianomainen esitti 21.3.2008 toisen turvapaikkahakemuksen, jonka hän kuitenkin peruutti 2.4.2008. Kadzoev esitti 24.3.2009 kolmannen turvapaikkahakemuksen. Administrativen sad Sofia-grad hylkäsi 10.7.2009 antamallaan ratkaisulla Kadzoevin hakemuksen ja eväsi häneltä turvapaikan. Tähän ratkaisuun ei voida hakea muutosta.
- 20 Kadzoevin asianajaja esitti 20.6.2008 hakemuksen siitä, että säilöönottoa koskeva toimenpide korvattaisiin lievemmällä toimenpiteellä, jonka mukaan Kadzoevin olisi käytävä ilmoittautumassa säännöllisin väliajoin oleskelupaikkansa poliisiviranomaiselle. Toimivaltaiset viranomaiset katsoivat, että asianomaisella ei ollut todellista osoitetta Bulgariassa, ja hylkäsivät tämän hakemuksen sillä perusteella, että vaaditut edellytykset eivät täytyneet.
- 21 Myös 22.10.2008 esitetty vastaavanlainen hakemus hylättiin.
- 22 Kadzoevin hakemuksesta syrjinnän vastaisessa komiteassa aloitetun hallinnollisen menettelyn päätteeksi asia saatettiin Varhoven administrativen sadiin (korkein hallinto-oikeus), joka, samoin kuin kyseinen komiteakin, totesi 12.3.2009 antamassaan

ratkaisussa, että oli mahdotonta määrittää varmasti Kadzoevin henkilöllisyyttä ja kansalaisuutta, minkä vuoksi hänen katsottiin olevan kansalaisuutta vailla oleva henkilö.

23 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että kidutuksesta selvinneiden henkilöiden avustusjärjestö, Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun toimisto ja Amnesty International katsovat, että on todennäköistä, että Kadzoevia on kidutettu ja kohdeltu epäinhimillisellä ja ihmisarvoa alentavalla tavalla alkuperämaassaan.

24 Vaikka Bulgarian viranomaiset, tietyt valtiosta riippumattomat järjestöt ja Kadzoev itse ovat ponnistelleet löytääkseen turvallisen kolmannen maan, joka voisi ottaa hänet vastaan, mitään sopimusta ei ole saatu aikaan, eikä hän ole saanut tähän päivään mennessä mitään matkustusasiakirjoja. Itävallan tasavalta ja Georgia, joille Bulgarian viranomaiset tekivät tätä koskevan pyynnön, kieltäytyivät ottamasta Kadzoevia vastaan. Turkin tasavalta, jonka puoleen Bulgarian viranomaiset olivat myös kääntyneet, ei ole antanut vastausta.

25 Administrativen sad Sofia-grad täsmentää, että Kadzoev on yhä säilöön otettuna tilapäisessä vastaanottokeskuksessa.

26 Pääasia sai alkunsa siitä, että sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston johtaja toimitti kyseiseen kansalliseen tuomioistuimeen hallinnollisen asiakirjan, jossa tuomioistuinta pyydettiin ulkomaalaislain 46a §:n 3 momentin nojalla lausumaan viran puolesta Kadzoevin säilöönoton jatkamisesta.

27 Kansallinen tuomioistuin toteaa, että ennen kuin ulkomaalaislakia Bulgarian tasavallassa muutettiin direktiivin 2008/115 täytäntöönpanoa varten, säilöönoton kesto tilapäisessä vastaanottokeskuksessa ei ollut rajoitettu millään määräajalla. Se toteaa, että ei ole olemassa siirtymäsääntöjä, joilla säänneltäisiin tilanteita, joissa päätökset on tehty ennen tätä lainmuutosta. Näin ollen kysymys tähän direktiiviin perustuvien uusien määräaikoja ja niiden jatkamista koskevien sääntöjen sovelletta-

vuudesta on ratkaistava tulkinnan avulla, erityisesti siksi, että esillä olevassa pääasiassa kyseisessä direktiivissä säädetty säilöönoton enimmäiskesto oli ylitetty ennen direktiivin antamista.

- 28 Missään nimenomaisessa säännöksessä ei sen mukaan myöskään täsmennetä, onko pääasian kaltaisessa tilanteessa katsottava, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa säädettyjen määräaikojen osalta on otettava huomioon se aika, jona ulkomaalainen on ollut säilöön otettuna ja jona maastapoistamista koskevan hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpano oli lainsäädännön nojalla kiellettyä sillä perusteella, että Kadzoev oli saattanut vireille pakolaisaseman ja humanitaarisista syistä myönnettävän aseman tunnustamista koskevan menettelyn.
- 29 Lopuksi kyseinen tuomioistuin toteaa, että jos katsottaisiin, että mitään direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua ”kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen” ei ole, olisi selvitettävä, onko tämän säännöksen mukaisesti määrättävä, että Kadzoev on vapautettava välittömästi.
- 30 Näissä olosuhteissa Administrativen sad Sofia-grad päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että

- a) jos jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa ei ole säädetty säilöönoton enimmäiskestosta eikä säilöönoton jatkamisperusteista ennen kyseisessä direktiivissä säädettyjen vaatimusten saattamista osaksi kansallista oikeutta ja jos direktiiviä täytäntöön pantaessa ei ole säädetty, että uusilla säännöksillä on

taannehtiva vaikutus, sovelletaanko tästä direkttiivistä johtuvia vaatimuksia ja alkaako määräaika kulua vasta siitä hetkestä, jona ne on saatettu osaksi jäsenvaltion oikeutta?

- b) direkttiivissä säädettyjen määräaikojen, jotka koskevat säilöönottoa erityiseen säilöönottolaitokseen maastapoistamista varten, osalta huomioon ei oteta aikaa, jona jäsenvaltiosta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa on lykätty nimenomaisen säännöksen nojalla kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta aloitetun turvapaikkaoikeuden myöntämistä koskevan menettelyn vuoksi, vaikka asianomainen on asunut tämän menettelyn aikana samassa erityisessä säilöönottolaitoksessa, mikäli tämä on jäsenvaltion lainsäädännön mukaan sallittua?
- 2) Onko – – direkttiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että direkttiivissä säädettyjen määräaikojen, jotka koskevat säilöönottoa erityiseen säilöönottolaitokseen maastapoistamista varten, osalta huomioon ei oteta aikaa, jona jäsenvaltiosta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa on lykätty nimenomaisen säännöksen nojalla sillä perusteella, että lainkäyttöelimestä on vireillä kyseisen päätöksen riitautusta koskeva menettely, vaikka asianomainen on asunut tämän menettelyn aikana tässä samassa erityisessä säilöönottolaitoksessa, jos hänellä ei ollut pätevää henkilöllisyystodistusta ja jos on näin ollen epäselvyyttä hänen henkilöllisyydestään tai jos hänellä ei ole toimeentuloonsa tarvittavia varoja tai vielä jos hän käyttäytyy aggressiivisesti?
- 3) Onko – – direkttiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että maastapoistaminen ei ole kohtuullisesti mahdollista, jos
- a) lainkäyttöelimen harjoittaessa säilöönottoa koskevaa valvontaansa se valtio, jonka kansalaisuus asianomaisella on, on kieltäytynyt myöntämästä hänelle matkustusasiakirjaa hänen palauttamistaan varten ja jos tuolla hetkellä ei ole olemassa sopimusta minkään kolmannen maan kanssa asianomaisen vastaanottamiseksi sinne, vaikka jäsenvaltion viranomaiset ovat ponnistelleet tässä tarkoituksessa?

- b) lainkäyttöelimen harjoittaessa säilöönottoa koskevaa valvontaansa Euroopan unionin ja sen valtion, jonka kansalaisuus asianomaisella on, välillä oli takaisin ottamista koskeva sopimus, mutta uusien todisteiden – eli asianomaisen syntymätodistus – vuoksi jäsenvaltio ei ole vedonnut kyseisen sopimuksen määräyksiin, jos asianomainen ei halua palata tuohon maahan?
- c) direktiivin [2008/115] 15 artiklan 6 kohdassa säädetty mahdollisuudet jatkaa säilöönottoa ovat päättyneet, eikä hetkellä, jolloin lainkäyttöelin harjoittaa asianomaisen säilöönottoa koskevaa valvontaansa direktiivin 15 artiklan 6 kohdan b alakohdan nojalla, ole olemassa sopimusta kolmannen maan kanssa asianomaisen takaisin ottamisesta?
- 4) Onko – – direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että jos harjoitettaessa kolmannen maan kansalaisen säilöönottoa maastapoistamista varten koskevaa valvontaa todetaan, että ei ole olemassa kohtuullista perustetta asianomaisen poistamiseksi maasta ja että säilöönoton jatkamisperusteet ovat päättyneet,
- a) asianomaista ei ole kuitenkaan vapautettava välittömästi, jos seuraavat edellytykset täyttyvät samanaikaisesti: asianomaisella ei ole pätevää henkilöllisyystodistusta sen voimassaoloajasta riippumatta, siten, että on epäselvyyttä hänen henkilöllisyydestään, hän käyttäytyy aggressiivisesti, hänellä ei ole toimeentuloonsa tarvittavia varoja eikä yksikään kolmas henkilö ole sitoutunut takaamaan hänen toimeentuloaan?
- b) vapauttamista koskevan päätöksen osalta on selvitettävä yksityiskohtaisesti, onko kolmannen maan kansalaisella jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa edellytetyt tarvittavat varat, jotta hän voisi oleskella jäsenvaltion alueella, sekä osoite, jossa hän voi asua?”

Kiireellinen menettely

- 31 Administrativen sad Sofia-grad pyysi ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä työjärjestyksen 104 b artiklan mukaisessa kiireellisessä menettelyssä.
- 32 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin perusteli tätä pyyntöä vetoamalla siihen, että asiassa on selvitettävä, voidaanko Kadzoevin säilöönottoa tilapäisessä vastaanottokeskuksessa jatkaa vai onko hänet vapautettava. Kyseisen henkilön tilanteen huomioon ottaen kansallinen tuomioistuin toteaa, että ei ole suotavaa, että menettelyä lykätään pitkäksi aikaa.
- 33 Yhteisöjen tuomioistuimen toinen jaosto päätti julkisasiamiestä kuultuaan hyväksyä kansallisen tuomioistuimen pyynnön käsitellä ennakkoratkaisupyynnön kiireellisessä menettelyssä ja siirtää asian yhteisöjen tuomioistuimelle, jotta se annettaisiin suuren jaoston käsiteltäväksi.

Ennakkoratkaisukysymysten arviointi

Ensimmäisen kysymyksen a kohta

- 34 Kansallinen tuomioistuin tiedustele ensimmäisen kysymyksensä a kohdalla pääasiallisesti, onko direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että niissä säädetyn säilöönoton enimmäiskeston osalta huomioon on otettava myös ennen tässä direktiivissä säädetyn järjestelmän soveltamista toteutettu säilöönotto.

- 35 On todettava, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa vahvistetaan enimmäiskesto säilöönnotolle maastapoistamista varten.
- 36 Jos ennen direktiivissä 2008/115 säädetyn järjestelmän soveltamista toteutettua säilöönottoa maastapoistamista varten ei otettaisi huomioon säilöönnotolle säädettyä enimmäiskestoä laskettaessa, Kadzoevin kaltaisessa tilanteessa olevia henkilöitä voitaisiin pitää säilössä tämän direktiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuja enimmäisaikoja kauemmin.
- 37 Tällainen tilanne ei olisi yhteensopiva direktiivin 2008/115 näissä säännöksissä tavoitellun tavoitteen kanssa, joka on taata joka tapauksessa, että säilöönotto maastapoistamista varten ei kestä yli 18:aa kuukautta.
- 38 Lisäksi direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa sovelletaan välittömästi aikaisempien sääntöjen voimassa ollessa syntyneiden tilanteiden tuleviin vaikutuksiin.
- 39 Näin ollen ensimmäisen kysymyksen a kohtaan on vastattava, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa on tulkittava siten, että niissä säädetyn säilöönoton enimmäiskeston osalta on otettava huomioon ennen tässä direktiivissä säädetyn järjestelmän soveltamista aloitetun maastapoistamismenettelyn yhteydessä toteutettu säilöönotto.

Ensimmäisen kysymyksen b kohta

- 40 Kansallinen tuomioistuin pyrkii ensimmäisen kysymyksensä b kohdalla selvittämään, onko direktiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa säädettyjen määräaikojen, jotka koskevat säilöönottoa maastapoistamista varten, osalta huomioon otettava aika, jona maastapoistamis päätöksen täytäntöönpanoa on lykätty kolmannen maan kansalaisen tekemän turvapaikkahakemuksen käsittelyn vuoksi, jos asianomainen on asunut myös tätä hakemusta koskevan menettelyn aikana tilapäisessä vastaanottokeskuksessa.
- 41 On muistutettava, että direktiivin 2005/85 yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, että ” – direktiivin 2005/85/EY mukaisesti kolmannen maan kansalaisen, joka on hakenut turvapaikkaa jossakin jäsenvaltiossa, ei olisi katsottava oleskelevan laittomasti jäsenvaltion alueella ennen kuin hänen hakemustaan koskeva kielteinen päätös tai päätös, jolla lopetetaan hänen oikeutensa oleskeluun turvapaikanhakijana, on tullut voimaan”.
- 42 Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/9/EY (EUVL L 31, s. 18) 7 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaan turvapaikanhakijat voivat liikkua vapaasti vastaanottavan jäsenvaltion koko alueella tai tämän jäsenvaltion heille osoittamalla alueella, mutta jäsenvaltio voi, jos tämä osoittautuu tarpeelliseksi esimerkiksi lakiin perustuvista tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti rajoittaa turvapaikanhakijan oleskelun tiettyyn paikkaan.
- 43 Direktiivin 2003/9 21 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän direktiivin mukaisten etujen myöntämistä koskeviin kielteisiin päätöksiin tai 7 artiklan nojalla tehtyihin päätöksiin, jotka koskevat turvapaikanhakijaa henkilökohtaisesti, voidaan hakea muutosta kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Ainakin päätöksentekomenettelyn viimeisessä vaiheessa on annettava mahdollisuus muutoksenhakuun lainkäyttöelimestä.

- 44 Direktiivin 2005/85 18 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa ottaa henkilöä säilöön ainoastaan sen vuoksi, että hän on turvapaikanhakija, ja saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos turvapaikanhakija otetaan säilöön, jäsenvaltioiden on varmistettava, että nopea lainkäyttöelimen harjoittama valvonta on mahdollista.
- 45 Näin ollen direktiivissä 2008/115 säädetty säilöönotto maastapoistamista varten ja turvapaikan hakijoiden säilöönotto erityisesti direktiivien 2003/9 ja 2005/85 sekä soveltuvien kansallisten säännösten nojalla kuuluvat erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin.
- 46 Kansallisen tuomioistuimen asiana on selvittää, oliko Kadzoevin majoittaminen tilapäiseen vastaanottokeskukseen sinä ajanjaksona, jolloin hän oli turvapaikanhakija, yhteensopivaa turvapaikka-asioita koskevissa yhteisön säännöksissä ja kansallisissa säännöksissä säädettyjen edellytysten kanssa.
- 47 Mikäli osoittautuisi, että Kadzoevin tekemien, edellä tämän tuomion 19 kohdassa mainittujen turvapaikkahakemusten johdosta aloitettujen menettelyjen yhteydessä ei ole tehty mitään päätöksiä hänen ottamisestaan säilöön tilapäiseen vastaanottokeskukseen ja että hänen säilöönottonsa perustuu näin ollen aikaisempaan, säilöönottoa maastapoistamista varten koskevaan kansalliseen järjestelmään tai direktiivissä 2008/115 säädettyyn järjestelmään, Kadzoevin säilöönotto aikana, jona kyseiset turvapaikkamenettelyt olivat kesken, olisi otettava huomioon laskettaessa direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua maastapoistamista varten toteutetun säilöönoton kestoa.
- 48 Näin ollen ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen b kohtaan on vastattava, että ajan, jona henkilö on sijoitettuna tilapäiseen vastaanottokeskukseen turvapaikanhakijoita koskevien kansallisten ja yhteisön säännösten nojalla tehdyn päätöksen perusteella, ei ole katsottava olevan direktiivin 2008/115 15 artiklassa tarkoitettua säilöönottoa maastapoistamista varten.

Toinen kysymys

- 49 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee tällä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että aika, jona maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa on lykätty sillä perusteella, että asianomainen on riitauttanut kyseisen päätöksen lainkäyttöelimestä, otetaan huomioon laskettaessa maastapoistamista varten toteutetun säilöönoton kestoja, jos asianomainen on asunut myös tämän menettelyn aikana tilapäisessä vastaanottokeskuksessa.
- 50 Tämän osalta on todettava, että direktiivin 2008/115 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään erityisesti, että asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta palauttamiseen liittyvään päätökseen tai hakea päätöksen uudelleen käsittelyä toimivaltaisessa oikeusviranomaisessa tai hallintoviranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä, jonka jäsenet ovat puolueettomia ja riippumattomia. Tällaisella viranomaisella tai elimellä on toimivalta tutkia palauttamiseen liittyvien päätösten laillisuus sekä mahdollisuus väliaikaisesti lykätä niiden täytäntöönpanoa, jollei väliaikaista lykkäystä jo sovelleta kansallisen lainsäädännön nojalla.
- 51 Direktiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdan tai jonkin muun tämän direktiivin säännöksen perusteella ei voida katsoa, että maastapoistamista varten toteutettua säilöönottoa ei olisi otettava huomioon kyseisen 15 artiklan 5 ja 6 kohdan säännöksissä määritellyn säilöönoton enimmäiskeston osalta sillä perusteella, että maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa on lykätty.
- 52 Erityisesti on todettava, että maastapoistamispäätöksen lykkäämistä sillä perusteella, että kyseinen päätös on riitautettu lainkäyttöelimestä, ei mainita direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdassa säädettyjen, säilöönottoajan jatkamista koskevien perusteiden joukossa.

- 53 Näin ollen kyseisen henkilön säilöönotto sinä aikana, kun lainkäyttöelin harjoittaa maastapoistamispäätöksen laillisuuteen kohdistuvaa valvontaansa, on otettava huomioon laskettaessa direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua säilöönoton enimmäiskesto.
- 54 Muussa tapauksessa maastapoistamista varten toteutetun säilöönoton kesto voisi vaihdella huomattavasti tapauksesta toiseen samassa jäsenvaltiossa tai jäsenvaltiosta toiseen kansallisiin lainkäyttömenettelyihin liittyvien erityispiirteiden ja niille ominaisten seikkojen vuoksi, mikä olisi vastoin direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa tavoiteltua tavoitetta taata jäsenvaltioille yhteinen säilöönoton enimmäiskesto.
- 55 Tätä toteamusta ei aseteta kyseenalaiseksi asiassa C-19/08, Petrosian, 29.1.2009 annettulla tuomiolla (Kok., s. I-495), johon Bulgarian hallitus on vedonnut. Tuossa asiassa, joka koski niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 (EUVL L 50, s. 1) tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kun turvapaikanhakijan siirtoa koskevassa menettelyssä pyynnön esittäneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus, tämän asetuksen 20 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetyn siirron täytäntöönpanon määräaika ei ala kulua jo siitä tuomioistuimen väliaikaisesta päätöksestä lukien, jolla siirtomenettelyn täytäntöönpanoa lykätään, vaan vasta siitä tuomioistuimen päätöksestä lukien, jolla siirtomenettelyä koskeva asia-ratkaisu tehdään ja joka ei enää voi estää täytäntöönpanoa.
- 56 Tällaista asetuksen N:o 343/2003 20 artiklan 1 kohdan d alakohdan tulkintaa ei voida soveltaa tulkittaessa direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa. Vaikka näet edellä mainitussa asiassa Petrosian annetussa tuomiossa kyseessä ollut määräaika määrittää ajan, joka pyynnön esittäneellä jäsenvaltiolla on käytettävissään, jotta se voisi siirtää turvapaikanhakijan jäsenvaltioon, jolla on velvollisuus ottaa tämä takaisin, direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa säädettyjen enimmäisaikojen tarkoituksena on rajoittaa yksilön vapaudenriistoa. Lisäksi viimeksi mainituilla määräajoilla asetetaan raja maastapoistamista varten toteutetun säilöönoton kestolle eikä menettelyn toteuttamiselle sellaisenaan.

- 57 Näin ollen toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa on tulkittava siten, että aika, jona maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa on lykätty sillä perusteella, että asianomainen on riitauttanut kyseisen päätöksen lainkäyttöelimestä, otetaan huomioon laskettaessa maastapoistamista varten toteutetun säilöönnoton kesto, jos asianomainen on asunut myös tämän menettelyn aikana tilapäisessä vastaanottokeskuksessa.

Kolmas kysymys

- 58 Tällä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään pääasialle ominaisten tosiseikkojen valossa direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohdan ja erityisesti ”kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen” koskevan käsitteen merkitystä.

Kolmannen kysymyksen c kohta

- 59 Kansallinen tuomioistuin tiedusteleo kolmannen kysymyksen c kohdalla, onko direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen ei ole, jos saman artiklan 6 kohdassa säädetyt mahdollisuudet jatkaa säilöönottoa ovat päättyneet eikä hetkellä, jolloin lainkäyttöelin harjoittaa asianomaisen säilöönottoon kohdistuvaa valvontaansa, ole olemassa sopimusta kolmannen maan kanssa asianomaisen henkilön ottamisesta takaisin.
- 60 On todettava, että kun direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdassa säädetty säilöönnoton enimmäisaika tulee täyteen, ei ole tarpeen selvittää, onko vielä saman artiklan 4 kohdassa tarkoitettua ”kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen”. Tällaisessa tapauksessa kyseinen henkilö on näet joka tapauksessa välittömästi vapautettava.

61 Näin ollen direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohtaa voidaan soveltaa vain siltä osin kuin tämän direktiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettut säilöönoton enimmäisajat eivät ole kuluneet umpeen.

62 Edellä esitetyn perusteella kolmannen kysymyksen c kohtaan on vastattava, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta, jos direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdassa säädetyt mahdollisuudet jatkaa säilöönottoa ovat päättyneet hetkellä, jolloin lainkäyttöelin harjoittaa asianomaisen henkilön säilöönottoon kohdistuvaa valvontaansa.

Kolmannen kysymyksen a ja b kohta

63 Kolmannen kysymyksen a ja b kohdan osalta on korostettava, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohdan mukaan säilöönotto ei ole enää perusteltua ja kyseinen henkilö on vapautettava välittömästi, kun käy ilmi, että kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen ei enää ole oikeudellisten tai muiden näkökohtien vuoksi.

64 Kuten direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 ja 5 kohdasta käy ilmi, henkilön säilöönottoa maastapoistamista varten voidaan jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken ja kunhan se on tarpeen onnistuneen maastapoistamisen varmistamiseksi.

65 Jotta voitaisiin katsoa, että on olemassa direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ”kohtuullinen mahdollisuus maastapoistamiseen”, edellytetään lisäksi, että kansallisen tuomioistuimen harjoittaessa säilöönoton laillisuuteen kohdistuvaa

valvontaansa käy ilmi, että on todellinen mahdollisuus maastapoistamisen toteuttamiseen direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa säädetyissä määräajoissa.

- 66 Näin ollen kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamiseen ei ole, jos ei vaikuta todennäköiseltä, että jokin kolmas maa vastaanottaa asianomaisen näissä määräajoissa.
- 67 Näin ollen kolmannen kysymyksen a ja b kohtaan on vastattava, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että ainoastaan todellinen mahdollisuus maastapoistamisen toteuttamiseen saman artiklan 5 ja 6 kohdassa säädetyissä määräajoissa vastaa kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen, ja viimeksi mainittua ei ole, jos ei vaikuta todennäköiseltä, että jokin kolmas maa vastaanottaa asianomaisen näissä määräajoissa.

Neljäs kysymys

- 68 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee tällä kysymyksellään pääasiallisesti, sallitaanko direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 ja 6 kohdassa se, että vaikka tässä direktiivissä säädetty enimmäisaika on päättynyt, asianomaista ei kuitenkaan vapauteta välittömästi sillä perusteella, että hänellä ei ole pätevää henkilöllisyystodistusta, hän käyttäytyy aggressiivisesti eikä hänellä ole toimeentuloonsa tarvittavia varoja tai jäsenvaltion tätä tarkoitusta varten tarjoamia varoja tai asuntoa.
- 69 Tämän osalta on korostettava, kuten käy ilmi erityisesti tämän tuomion 37, 54 ja 61 kohdasta, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdassa ei sallita missään tapauksessa tässä säännöksessä määriteltyjen enimmäisaikojen ylittämistä.

- 70 Mahdollisuus ottaa henkilö säilöön yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä ei voi perustua direktiiviin 2008/115. Näin ollen mikään ennakkoratkaisupyyntö esittäneen tuomioistuimen mainitsemista tilanteista ei sellaisenaan ole tämän direktiivin säännöksissä tarkoitettu säilöönottoperuste.
- 71 Edellä esitetyn perusteella neljänteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 ja 6 kohtaa on tulkittava siten, että kun tässä direktiivissä säädetty säilöönoton enimmäisaika on päättynyt, niissä ei sallita, että asianomaista ei vapauteta välittömästi sillä perusteella, että hänellä ei ole pätevää henkilöllisyystodistusta, hän käyttäytyy aggressiivisesti eikä hänellä ole toimeentuloonsa tarvittavia varoja tai jäsenvaltion tätä tarkoitusta varten tarjoamia varoja tai asuntoa.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa on tulkittava siten, että niissä säädetyn**

säilöönoton enimmäiskeston osalta on otettava huomioon ennen tässä direktiivissä säädetyn järjestelmän soveltamista aloitetun maastapoistamismenettelyn yhteydessä toteutettu säilöönotto.

- 2) Ajan, jona henkilö on sijoitettuna tilapäiseen vastaanottokeskukseen turvapaikanhakijoita koskevien kansallisten ja yhteisön säännösten nojalla tehdyn päätöksen perusteella, ei ole katsottava olevan direktiivin 2008/115 15 artiklassa tarkoitettua säilöönottoa maastapoistamista varten.

- 3) Direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa on tulkittava siten, että aika, jona maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa on lykätty sillä perusteella, että asianomainen on riitauttanut kyseisen päätöksen lainkäytöelimessä, otetaan huomioon laskettaessa maastapoistamista varten toteutetun säilöönoton kestoa, jos asianomainen on asunut myös tämän menettelyn aikana tilapäisessä vastaanottokeskuksessa.

- 4) Direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta, jos direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdassa säädetyt mahdollisuudet jatkaa säilöönottoa ovat päättyneet hetkellä, jolloin lainkäyttöelin harjoittaa asianomaisen henkilön säilöönottoon kohdistuvaa valvontaansa.

- 5) Direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että ainoastaan todellinen mahdollisuus maastapoistamisen toteuttamiseen saman artiklan 5 ja 6 kohdassa säädettyissä määräajoissa vastaa kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen, ja viimeksi mainittua ei ole, jos ei ole todennäköistä, että jokin kolmas maa vastaanottaa asianomaisen näissä määräajoissa.

- 6) **Direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 ja 6 kohtaa on tulkittava siten, että niissä ei sallita, kun tässä direktiivissä säädetty säilöönoton enimmäisaika on päättynyt, että asianomaista ei vapauteta välittömästi sillä perusteella, että hänellä ei ole pätevää henkilöllisyystodistusta, hän käyttäytyy aggressiivisesti eikä hänellä ole toimeentuloonsa tarvittavia varoja tai jäsenvaltion tätä tarkoitusta varten tarjoamia varoja tai asuntoa.**

Allekirjoitukset