



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN KANNANOTTO

MACIEJ SZPUNAR

14 päivänä toukokuuta 2014¹

Asia C-146/14 PPU

**Direktor na Direktsia "Migratsia" pri Ministerstvo na vatrešnite raboti
vastaan**

Bashir Mohamed Ali Mahdi

(Ennakkoratkaisupyyntö – Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria))

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Palauttamisdirektiivi — Laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen maastapoistaminen — Hallinnollinen säilöönotto — Säilöönoton jatkaminen — Säilöönoton enimmäiskeston ylittymisen mahdollinen hyväksyttävyyys sillä perusteella, että henkilöllä ei ole henkilöllisyystodistusta — Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon esteet — Kohtuullinen mahdollisuus maastapoistamisen toteuttamiseen — Asianomaisen henkilön alkuperämaan suurlähetystön kieltäytyminen myöntämästä paluumatkaan vaadittavaa asiakirjaa — Kyseisen jäsenvaltion mahdollinen velvoittaminen myöntämään henkilön asemaa koskeva väliaikainen asiakirja

Johdanto

1. Unionin tuomioistuin on nyt neljättä kertaa² saanut käsiteltäväkseen kiireellisen ennakkoratkaisupyyntö, joka 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), jota nimitetään tavallisesti palauttamisdirektiiviksi, säännösten tulkintaa.

2. Tässä kannanotossa viitataan useaan kertaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä ihmisoikeustuomioistuin) oikeuskäytäntöön. Tämä valinta perustuu siihen, että direktiivin 2008/115 tarkoituksena on nimenomaan ottaa huomioon säilöönottoa koskeva ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.³ Kyseinen oikeuskäytäntö koskee Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 5 artiklaa; kyseinen artikla vastaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 6 artiklaa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Perusoikeuskirjan

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Edelliset asiat johtivat tuomioon Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741); tuomioon El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) ja tuomioon G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533).

3 — Ks. tältä osin direktiivin 2008/115 15 artiklan osalta julkisasiamies Mazákin kannanotto asiassa Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, 52 kohta) ja tuomio El Dridi (EU:C:2011:268, 43 kohta) sekä kyseisen direktiivin 16 artiklan osalta julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa Bero ja Bouzalmate (C-473/13 ja C-514/13, EU:C:2014:295, 84 kohta ja seuraavat kohdat).

7 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen osalta unionin tuomioistuin on vahvistanut, että ”perusoikeuskirjan 7 artiklalle on siis annettava sama merkitys ja ulottuvuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleelle, *sellaisena kuin – – ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut*”.⁴

3. Mielestäni sama pätee perusoikeuskirjan 6 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaan.⁵

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Perusoikeuskirja

4. Perusoikeuskirjan 6 artiklan nojalla ”jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen”.

5. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jonka otsikkona on ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen”, määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

Maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

Direktiivi 2008/115

6. Direktiivin 2008/115 johdanto-osan 6, 12 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(6) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten laittoman oleskelun lopettamiseen sovelletaan oikeudenmukaista ja avointa menettelyä. EU-oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti tämän direktiivin nojalla tehtävät päätökset olisi tehtävä tapauskohtaisesti ja objektiivisin perustein, ja harkinnassa olisi otettava huomioon muitakin seikkoja kuin pelkkä laitton oleskelu. Tehdessään palauttamiseen liittyvät päätökset (eli palauttamispäätökset taikka mahdollisia maahantulokieltoa tai maastapoistamista koskevat päätökset) vakiomuotoiselle lomakkeelle jäsenvaltioiden olisi kunnioitettava kyseistä periaatetta ja noudatettava täysimääräisesti kaikkia sovellettavia tämän direktiivin säännöksiä.

--

4 — Tuomio McB. (C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, 53 kohta). Kursivointi tässä.

5 — Julkisasiamies Sharpston esittää samankaltaisen linjauksen ratkaisuehdotuksessaan asiassa Radu (C-396/11, EU:C:2012:648, 14 kohta) todetessaan, että ”tämän ratkaisuehdotuksen kannalta merkityksellisiltä osin perusoikeuskirjan 6 artikla vastaa [ihmisoikeussopimuksen] 5 artiklaa”. Mielestäni tällainen toteamus voidaan esittää yleisluontoisena ja tästä ratkaisuehdotuksesta riippumattomana, analogisesti tuomioon McB. (EU:C:2010:582) verraten.

- (12) Olisi otettava huomioon niiden kolmansien maiden kansalaisten tilanne, jotka oleskelevat maassa laittomasti mutta joita ei voida vielä poistaa maasta. Heidän toimeentulonsa perusedellytykset olisi määriteltävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Näille henkilöille olisi annettava heidän asemaansa koskeva kirjallinen vahvistus, jotta he voisivat osoittaa erityistilanteensa viranomaisten suorittamissa valvonta- tai tarkastustilanteissa. Jäsenvaltioilla olisi oltava runsaasti harkintavaltaa kirjallisen vahvistuksen muodon osalta, ja niiden olisi myös voitava sisällyttää vahvistus tämän direktiivin nojalla annettuihin palauttamiseen liittyviin päätöksiin.

--

- (16) Säilöönottoa maastapoistamista varten olisi rajoitettava, ja siinä olisi noudatettava oikeasuhteisuuden periaatetta käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden. Säilöönotto on perusteltu ainoastaan palauttamisen valmistelemiseksi tai henkilön poistamiseksi maasta, ja jos lievempien keinojen käyttäminen ei olisi riittävää.”

7. Direktiivin 2008/115 tarkoitus määritellään sen 1 artiklassa seuraavasti:

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

8. Direktiivin 2008/115 3 artiklan 7 kohdassa määritellään ”pakenemisen vaara” siten, että sillä tarkoitetaan ”sitä, että yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että palauttamismenettelyjen kohteena oleva kolmannen maan kansalainen saattaa paeta”.

9. Direktiivin 2008/115 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Säilöönotto”, 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 riipeydellä 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 kestoa 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 säädetty edellytykset eivät enää ole olemassa, säilöönotto ei ole enää perusteltua ja asian[om]ainen henkilö on vapautettava välittömästi.

5. Säilöönottoa on jatkettava niin kauan kuin 1 kohdassa säädetty 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.”

Euroopan ihmisoikeussopimus

10. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa määrätään nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiltä osin seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi seuraavissa tapauksissa ja lain määräämässä järjestyksessä:

--

- f) henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus lain nojalla, jotta estettäisiin hänen laiton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi.

--

4. Jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen.

--”

Bulgarian oikeus

Ulkomaalaislaki

11. Bulgarian tasavallassa oleskelevista ulkomaalaisista annetun lain (Zakon za chuzhdentsite v Republika Bǎlgaria, DV nro 153, annettu 23.12.1998), sellaisena kuin sitä sovelletaan nyt käsiteltävän asian tosiseikkoihin (DV nro 108, 17.12.2013, jäljempänä ulkomaalaislaki), 41 §:n 1 momentissa säädetään, että maastapoistamista koskevaa hallinnollista pakkokeinoja voidaan käyttää, kun ”ulkomaalainen ei pysty osoittamaan saapuneensa Bulgarian alueelle laillisesti”.

12. Ulkomaalaislain 42h §:n 1, 3 ja 4 momentissa, sellaisina kuin niitä sovelletaan pääasian tilanteeseen ja luettuina yhdessä kyseisen lain 10 §:n 1 momentin 22 kohdan kanssa, säädetään, että maahantulokieltoa koskevaa hallinnollista pakkokeinoja voidaan käyttää, jos ilmenee, että ulkomaalaisen maahantulon tarkoituksena on käyttää maata kauttakulkuun kolmanteen maahan pääsemiseksi.

13. Ulkomaalaislain 44 §:n 5 momentissa säädetään, että ”jos on olemassa esteitä, joiden johdosta ulkomaalainen ei voi lähteä välittömästi maan alueelta tai päästä toiseen maahan, kyseisen ulkomaalaisen on hallinnollisesta pakkokeinosta päättäneen viranomaisen päätöksestä ilmoitauduttava joka viikko sisäasianministerin paikallistoimistoon tämän lain soveltamisesta annetussa asetuksessa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jollei maastapoistamista tai karkottamista koskevan toimenpiteen täytäntöönpanon esteitä ole poistettu ja jollei toimenpiteitä hänen välittömäksi maastapoistamiseksi ole toteutettu”.

14. Kyseisen lain 44 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos 39a §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan nojalla on päätetty hallinnollisesta pakkokeinosta sellaista ulkomaalaista kohtaan, jonka henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, tämä henkilö vaikeuttaa kyseisen toimenpiteen käyttämisestä tehdyn päätöksen täytäntöönpanoa tai on olemassa vaara hänen pakenemisestaan, kyseisen päätöksen tehnyt viranomainen voi myös määrätä, että ulkomaalainen otetaan säilöön ulkomaalaisten säilöönottokeskukseen, jotta hänet voidaan poistaa Bulgarian tasavallasta tai karkottaa sieltä.”

15. Saman lain 44 §:n 8 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hallinnollinen säilöönotto kestää niin kauan kuin 6 momentissa säädetyt edellytykset ovat olemassa, mutta säilöönottoaika ei saa ylittää kuutta kuukautta. 1 momentin nojalla toimivaltaisten viranomaisten on kerran kuukaudessa varmistettava viran puolesta Migratsia-osaston direktorin kanssa, että säilöönottamisen edellytykset ovat olemassa. Säilöönottoaikaa voidaan poikkeuksellisesti jatkaa kahteentoista kuukauteen, jos asianomainen henkilö kieltäytyy tekemästä yhteistyötä viranomaisten kanssa tai jos maasta poistamiseen tai karkottamiseen tarvittavien asiakirjojen saaminen viivästyy. Kun asiaan liittyvien konkreettisten olosuhteiden perusteella todetaan, ettei kohtuullista mahdollisuutta ulkomaalaisen maastapoistamisen toteuttamiseen ole enää olemassa oikeudellisista tai teknisistä syistä, asianomainen henkilö on vapautettava välittömästi.”

16. Ulkomaalaislain 46a §:n 1 momentissa säädetään, että ”hallinnolliseen säilöönottolaitokseen sijoittamisesta tehtyyn päätökseen voidaan hakea muutosta hallintolainkäyttölain [Administrativnoprotsesualen kodeks, jäljempänä APK] säännösten mukaisesti 14 päivän aikana säilöönoton toteuttamisesta”.

17. Saman lain 46a §:n 2 momentissa säädetään, että asiaa käsittelevän tuomioistuimen on käsiteltävä kyseinen muutoksenhaku julkisessa istunnossa ilman, että asianomaista henkilöä veloitetaan olemaan läsnä, ja että tuomioistuimen ratkaisuun itseensä voidaan hakea muutosta.

18. Saman lain 46a §:n 3 momentissa säädetään, että ”ulkomaan kansalaisten hallinnollisen säilöönottolaitoksen johtaja laatii kuuden kuukauden väliajoin luettelon ulkomaalaisista, jotka ovat oleskelleet kyseisessä laitoksessa yli kuuden kuukauden ajan heidän maastapoistamiseensa kohdistuvien esteiden vuoksi. Mainittu luettelo toimitetaan hallintotuomioistuimelle, jonka toimialueella hallinnollinen säilöönottolaitos sijaitsee”.

19. Ulkomaalaislain 46a §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kunkin hallinnolliseen säilöönottolaitokseen sijoittamisen ajankohdasta alkavan kuuden kuukauden pituisen ajanjakson päätteeksi tuomioistuin määrää viran puolesta tai asianomaisen ulkomaalaisen hakemuksesta suljetuin ovin joko säilöönoton jatkamisesta, säilöönoton korvaavista toimenpiteistä tai vapauttamisesta. Tuomioistuimen määräykseen voidaan hakea muutosta [APK:ssa] säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.”

20. Ulkomaalaislain täydentävien säännösten 1 §:n 4c momentin mukaan ”vaara sellaisen ulkomaalaisen pakenemisesta, johon sovelletaan hallinnollista pakkokeinoa”, on olemassa, jos tosiseikat huomioon ottaen on todennäköinen syy epäillä, että kyseinen henkilö pyrkii välttämään määrätyn toimenpiteen täytäntöönpanon. Tällaisia seikkoja voivat olla se, että henkilöä ei löydetä hänen ilmoittamastaan kotipaikasta, aiemmat yleiselle järjestykselle aiheutetut haitat, se, että henkilö on aiemmin tuomittu, siitä riippumatta, onko hän sopeutunut uudelleen yhteiskuntaan, se, että hän ei ole poistunut maasta vapaaehtoiselle poistumiselle annetussa määräajassa, se, että hän on selvästi osoittanut, ettei aio noudattaa häntä koskevaa toimenpidettä, se, että hänellä on väärennettyjä asiakirjoja tai että hänellä ei ole lainkaan asiakirjoja, se, että hän on antanut virheellisiä tietoja, se, että hän on jo aiemmin paennut, tai se, että hän ei ole noudattanut maahantulokieltoa.

APK

21. APK:n 128 §:n 1 momentissa, jonka otsikko on ”Aineellinen toimivalta”, säädetään seuraavaa:

”Hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluvat kaikki asiat, joissa vaaditaan

1. hallintotoimien toteuttamista, muuttamista, kumoamista tai mitätöimistä;

– –

3. oikeussuojaa sellaisia hallinnon toimia ja laiminlyöntejä vastaan, joilla ei ole oikeudellista perustaa.”

22. APK:n 168 §:n 1 momentissa, jonka otsikko on ”Tuomioistuinvalvonnan kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tuomioistuin ei saa tyytyä tutkimaan ainoastaan muutoksenhakijan esittämiä perusteita, vaan se on velvollinen tutkimaan osapuolten esittämän todistusaineiston perusteella riidanalaisen hallintotoimen lainmukaisuuden kunkin 146 §:ssä säädetyn perusteen kannalta.”

23. APK:n 170 §:n 1 momentissa, jonka otsikko on ”Todistustaakka”, säädetään, että ”hallintoviranomaisen ja niiden henkilöiden, joille riidanalainen hallintotoimi on edullinen, on osoitettava toimesta mainittujen, tosiseikkoihin liittyvien perusteiden olemassaolo ja toimen hyväksymiselle asetettujen oikeudellisten edellytysten toteutuminen”.

24. APK:n 173 §:n 1 momentissa, jonka otsikko on ”Tuomioistuimen valta hallintotoimen mitätöinnin tai kumoamisen yhteydessä”, säädetään seuraavaa:

”Jos kysymys ei kuulu hallintoviranomaisen arvioitavaksi, asiaa käsittelevä tuomioistuin ratkaisee pääasian joko mitätöityään tai kumottuaan hallintotoimen.”

Pääasian asiayhteys ja ennakkoratkaisukysymykset

25. Bashir Mohamed Ali Mahdi pidätettiin 9.8.2013 Bregovon raja-asemalla (Bulgariassa) hänen pyrkiessään poistumaan Bulgariasta Serbiaan. Hänellä ei ollut henkilöllisyydestodistusta, ja hän ilmoitti nimekseen Bashir Mohamed Ali Mahdi ja sanoi syntyneensä 5.11.1974 Sudanissa ja olevansa kyseisen valtion kansalainen.

26. Samana päivänä Bulgarian raja-aseman päällikkö kohdisti Mahdiin kolme hallintotoimenpidettä, joita olivat ulkomaalaisen maastapoistaminen, ulkomaalaisen maahantulokielto Bulgariaan sekä kahden edellisen toimenpiteen täytäntöönpanotoimenpiteenä tehty päätös säilöönotosta.

27. Säilöönottopäätöksen mukaisesti Mahdi sijoitettiin 10.8.2013 ulkomaalaisten väliaikaiseen majoitukseen tarkoitettuun Direksia «Migratsia» pri Ministerstvo na vätreshnite raboti (sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston) erityiseen vastaanottokeskukseen Busmantsissa (Bulgariassa), Sofian tuomiopiirissä (Bulgariassa).

28. Mahdi allekirjoitti 12.8.2013 Bulgarian hallintoviranomaisten läsnä ollessa ilmoituksen suostumuksestaan vapaaehtoiseen paluuseen Sudaniin.

29. Direktor na Direksia «Migratsia» pri Ministerstvo na vätreshnite raboti (sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston johtaja, jäljempänä Direktor) ilmoitti 13.8.2013 kirjeitse Sudanin tasavallan suurlähetystölle Mahdiin kohdistetuista toimenpiteistä ja hänen säilöönotostaan. Direktor ilmoitti myös, että kyseisen suurlähetystön konsulaattiosaston olisi vahvistettava Mahdin henkilöllisyys ja myönnettävä hänelle passin korvaava todistus, jotta hän voisi poistua Bulgariasta ja palata Sudaniin.

30. 13.–16.8.2013 välisenä päivänä, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole täsmentänyt, Mahdi ilmoitti suullisesti Bulgarian hallintoviranomaisille, että hän ei halunnut palata vapaaehtoisesti Sudaniin. Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Mahdi antoi tämän ilmoituksen tavattuaan Sudanin tasavallan suurlähetystön edustajan, joka vahvisti hänen henkilöllisyytensä mutta kieltäytyi myöntämästä hänelle henkilöasiakirjaa, jonka avulla hän voisi matkustaa ulkomaille. Tämä kieltäytyminen perustui ilmeisesti siihen, että Mahdi ei halunnut palata Sudaniin. Unionin tuomioistuimen istunnossa Bulgarian tasavalta vahvisti, että se ei ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin tämän kieltäytymisen johdosta.

31. 16.8.2013 Bulgarian kansalainen Ruseva, jonka siteitä Mahdiin ei muilta osin täsmennetä, pyysi Direktoria vapauttamaan Mahdin takuita vastaan ja esitti notaarin vahvistaman ilmoituksen, jossa hän takasi Mahdin majoituksen ja toimeentulon. Hän ilmoitti myös osoitteen.

32. Pyynnön johdosta Bulgarian viranomaiset tekivät 26.8.2013 Rusevan asunnossa tarkastuksen. Viranomaiset totesivat, että kyseessä oli neljän huoneen asunto, jossa Mahdilla oli käytössään yksi makuuhuone.

33. Rusevan ilmoituksen ja tehdyn tarkastuksen perusteella Direktor ehdotti 27.8.2013 esimiehelleen, että säilöönottopäätös kumottaisiin. Direktor esitti myös, että Mahdiin kohdistettaisiin lievempi toimenpide eli määräys ilmoittautumisesta kuukausittain asuinpaikkakunnalla sijaitsevassa sisäasiainministeriön paikallisyksikössä, kunnes häneen kohdistetun palauttamispäätöksen täytäntöönpanon esteet poistuisivat.

34. Raja-aseman Direktor ilmoitti 9.9.2013 samalle esimiehelle osoittamassaan kirjeessä, että päätöstä ei pitäisi kumota seuraavista syistä: Mahdi ei saapunut Bulgariaan laillisesti, hänellä ei ole Bulgariassa oleskeluun oikeuttavaa oleskelulupaa, valtion pakolaisvirasto epäsi häneltä pakolaisaseman 29.12.2012 ja hän oli syylistynyt rikokseen ylittäessään Bulgarian ja Serbian välisen valtionrajan rajanylityspaikkojen ulkopuolella.

35. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan sen enempää säilöönottopäätökseen, säilöönnoton kumoamiseen ja lievemmillä toimenpiteillä korvaamisen hylkäämiseen kuin pakolaisaseman epäävään päätökseenkään ei ole haettu muutosta.

36. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että pääasia saatettiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi Direktorin laatimalla kirjeellä. Tämä pyysi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuinta tekemään viran puolesta ulkomaalaislain 46a §:n 3 ja 4 momentin perusteella ratkaisun Mahdin säilöönnoton jatkamisesta.

37. Tässä tilanteessa Administrativen sad Sofia-grad (Sofian hallinto-oikeus, Bulgaria) päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat neljä ennakkoratkaisukysymystä:

”1) Onko – – direktiivin 2008/115 – – 15 artiklan 3 ja 6 kohtaa, luettuna yhdessä – – perusoikeuskirjan 6 ja 47 artiklan sekä tuomioistuinvalvontaa ja tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa koskevan oikeuden kanssa, tulkittava siten, että

- a) jos hallintoviranomaisella on jäsenvaltion kansallisen oikeuden mukaan velvollisuus tarkastella säilöönottoa uudelleen kuukausittain ilman nimenomaista velvollisuutta toteuttaa hallinnollinen toimenpide ja jos sen on esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle viran puolesta luettelo maastapoistamisen esteiden vuoksi alkuperäisen säilöönnoton lakisääteisen enimmäiskeston ylittävänä ajaksi säilöön otetuista kolmannen maan kansalaisista, hallintoviranomaisella on velvollisuus alkuperäisestä säilöönnotosta tehdyssä henkilöä koskevassa päätöksessä asetetun määräajan päättyessä joko toteuttaa nimenomainen säilöönnoton uudelleentarkastelua koskeva toimenpide unionin oikeuden mukaisten säilöönottoajan jatkamisperusteiden osalta tai vapauttaa asianomainen henkilö?
- b) jos jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa säädetään tuomioistuimen toimivallasta määrätä kansallisessa oikeudessa säädetyn alkuperäisen säilöönnoton enimmäiskeston ylittyttä maastapoistamista varten säilöönottoajan jatkamisesta, korvata se lievemmillä toimenpiteillä tai määrätä kolmannen maan kansalainen vapautettavaksi, kansallisen tuomioistuimen on tutkittava pääasian kaltaisessa tilanteessa sellaisen säilöönnoton uudelleentarkastelua koskevan toimenpiteen laillisuus, jossa mainitaan säilöönottoajan jatkamistarpeen ja sen keston oikeudelliset ja tosiasialliset perusteet, kun se tekee pääasiassa päätöksen säilöönnoton jatkamisesta, sen korvaamisesta tai asianomaisen henkilön vapauttamisesta?
- c) siinä annetaan kansalliselle tuomioistuimelle mahdollisuus tutkia sellaisen säilöönnoton uudelleentarkastelua koskevan toimenpiteen laillisuus, jossa ainoastaan mainitaan perusteet, joiden perusteella ei voida täytäntöönpanna päätöstä kolmannen maan kansalaisen maastapoistamisesta, unionin oikeuden mukaisten säilöönottoajan jatkamisperusteiden osalta ja ratkaista riita tekemällä päätös säilöönnoton jatkamisesta, sen korvaamisesta tai asianomaisen henkilön vapauttamisesta yksinomaan hallintoviranomaisen mainitsemien tosiseikkojen ja esittämien todisteiden sekä kolmannen maan kansalaisen esittämien vastaväitteiden ja tosiseikkojen perusteella?

2) Onko direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 ja 6 kohtaa tulkittava pääasian kaltaisessa tilanteessa siten, että kansallisessa oikeudessa säädetty itsenäinen säilöönnoton jatkamisen peruste eli se, että ’asianomaisella ei ole henkilöasiakirjoja’, on unionin oikeuden näkökulmasta direktiivin

15 artiklan 6 kohdan jompaankumpaan tapaukseen kuuluvana hyväksyttävä, jos jäsenvaltion kansallisen oikeuden mukaan voidaan mainitun seikan perusteella perustellusti olettaa, että asianomainen henkilö pyrkii välttämään maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon, mikä puolestaan merkitsee kyseisen jäsenvaltion oikeudessa tarkoitettua pakenemisen vaaraa?

- 3) Onko direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtaa ja 6 kohtaa, luettuna yhdessä kolmannen maan kansalaisten perusoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamista ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevien johdanto-osan 2 ja 13 perustelukappaleen kanssa, tulkittava pääasian kaltaisessa tilanteessa siten, että niissä sallitaan tehdä perusteltu päätelmä pakenemisen vaarasta sen perusteella, että asianomaisella henkilöllä ei ole henkilöasiakirjoja, hän on ylittänyt valtioiden rajan laittomasti ja ilmoittaa, että hän ei halua palata alkuperämaahansa, vaikka hän on aiemmin tehnyt ilmoituksen vapaaehtoisesta paluusta maahansa ja antanut paikkansapitävät tiedot henkilöllisyydestään, siten että nämä seikat kuuluvat palauttamispäätöksen adressaatin direktiivissä tarkoitetun 'pakenemisen vaaran' soveltamisalaan, mikä kansallisessa oikeudessa määritellään tosiseikkojen perusteella olemassa olevana perusteltuna syynä epäillä, että asianomainen henkilö pyrkii välttämään palauttamispäätöksen täytäntöönpanon?
- 4) Onko direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtaa, 4 kohtaa ja 6 kohtaa, luettuna yhdessä kolmannen maan kansalaisten perusoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamista ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevien johdanto-osan 2 ja 13 perustelukappaleen kanssa, tulkittava pääasian kaltaisessa tilanteessa siten, että
 - a) kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä valmisteltaessa hänen alkuperämaahan paluutaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa, jos hän ilmaisee kyseisen maan suurlähetystön virkailijalle suullisesti, että hän ei halua palata alkuperämaahansa, vaikka hän on aiemmin tehnyt ilmoituksen vapaaehtoisesta paluusta ja antanut paikkansapitävät tiedot henkilöllisyydestään, kun kolmansista maista hankittavat asiakirjat viivästyvät ja palauttamispäätöksen täytäntöönpanon mahdollisuus on kohtuullinen, jos tässä tilanteessa kyseisen maan suurlähetystö ei myönnä asianomaisen henkilön alkuperämaahansa matkustamista varten tarvitsemaa asiakirjaa, vaikka se on vahvistanut asianomaisen henkilön henkilöllisyyden?
 - b) jos kolmannen maan kansalainen vapautetaan siitä syystä, ettei maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoon ole olemassa kohtuullista mahdollisuutta, koska mainitulla kansalaisella ei ole henkilöasiakirjoja, hän on ylittänyt valtioiden rajan laittomasti ja ilmoittanut, ettei hän halua palata alkuperämaahansa, on katsottava, että jäsenvaltiolla on velvollisuus antaa väliaikainen asiakirja asianomaisen henkilön asemasta, jos alkuperämaan suurlähetystö ei tässä tilanteessa myönnä asianomaisen henkilön alkuperämaahansa matkustamista varten tarvitsemaa asiakirjaa, vaikka se on vahvistanut asianomaisen henkilön henkilöllisyyden?"

Kiireellinen menettely

38. Administrativen sad Sofia-grad pyysi 28.3.2014 antamassaan erillisessä määräyksessä, että tämä ennakkoratkaisupyyntö käsiteltäisiin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan mukaisessa kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.

39. Unionin tuomioistuimen kolmas jaosto päätti 8.4.2014 esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan hyväksyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön tämän ennakkoratkaisupyyntöä käsittelemisestä kiireellisessä menettelyssä.

Asian tarkastelu

Alustava huomautus

40. Esitettyjen kysymysten sanamuodon ja luonteen huomioon ottaen on muistettava ensinnäkin, että kun unionin tuomioistuimelta pyydetään ennakkoratkaisua, sillä ei SEUT 267 artiklan mukaan ole toimivaltaa soveltaa unionin oikeussääntöjä tiettyyn asiaan ja luonnehtia siten kansallisen oikeuden säännöstä kyseisen oikeussäännön kannalta.⁶

41. SEUT 267 artiklalla perustetussa tuomioistuinten välisessä yhteistyössä unionin tuomioistuin voi kuitenkin esittää asiakirja-aineistosta ilmenevien seikkojen perusteella kansalliselle tuomioistuimelle sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joista voi olla kansalliselle tuomioistuimelle hyötyä sen arvioidessa unionin oikeuden säännösten ja määräysten vaikutuksia.⁷ Tarkastelen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä tätä silmällä pitäen.

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

42. Mielestäni kaikki kysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi, mukaan lukien viimeinen kysymys, joka koskee sitä mahdollisuutta, että Mahdi vapautettaisiin. Tämä kysymys ei ole unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettu tavoin hypoteettinen.⁸ Se noudattaa päinvastoin edeltävien kysymysten logiikkaa ja on seuraus niistä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen täytyy pystyä opastamaan hallintoa siinä tapauksessa, että Mahdi vapautetaan. Näin ollen tarkastelen kysymyksiä niiden esittämisjärjestyksessä.

Ennakkoratkaisukysymysten asiasisältö

43. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää sarjan menettelyllisiä ja aineellisia kysymyksiä, jotka koskevat direktiivin 2008/115 15 artiklan tulkintaa.

Direktiivillä 2008/115 perustettu säilöönottojärjestelmä

44. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin voitaisiin vastata asianmukaisesti, on syytä tarkastella lyhyesti direktiivin 2008/115 15 artiklalla perustettua säilöönottojärjestelmää sekä säilöönoton uudelleentarkastelua ja laillisuusvalvontaa.

45. Direktiivin 2008/115 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan sen tarkoituksena on luoda tehokas maastapoistamis- ja palauttamispolitiikka, joka perustuu yhteisiin normeihin, jotta asianomaiset palautettaisiin inhimillisellä tavalla ja heidän ihmisoikeuksiaan ja ihmisarvoaan täysin kunnioittaen. Direktiivillä pyritään varmistamaan tasapaino jäsenvaltioiden sellaisten oikeuksien ja etujen, jotka koskevat ulkomaalaisten maahantulon, maassaolon ja maastapoistamisen valvontaa,⁹ sekä asianomaisten henkilöiden yksilökohtaisten oikeuksien välillä. Jälkimmäisten osalta direktiivillä 2008/115 on tarkoitus ottaa huomioon se ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee

6 — Ks. tältä osin tuomio Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (C-220/06, EU:C:2007:815, 36 kohta) ja tuomio Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, 21 kohta).

7 — Tuomio EMS-Bulgaria Transport (C-284/11, EU:C:2012:458, 51 kohta). Ks. myös julkisasiamiehen Mazák kannanotto asiassa Kadzoev (EU:C:2009:691, 25 kohta).

8 — Hypoteettisten kysymysten osalta viitekohtana on tuomio Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, 32 ja 33 kohta).

9 — Ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseessä on kansainvälisen oikeuden vakiintunut periaate (ks. ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot asioissa Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Yhdistynyt kuningaskunta, nrot 9214/80, 9473/81 ja 9474/81, 67 kohta, 28.5.1985; Moustaquim v. Belgia, nro 12313/86, 43 kohta, 18.2.1991 ja Riad ja Idiab v. Belgia, nrot 29787/03 ja 29810/03, 94 kohta, 24.1.2008).

oikeutta vapauteen.¹⁰ Sama pätee Euroopan neuvoston ministerikomitean 4.5.2005 hyväksymiin ”palauttamista koskeviin 20 suuntaviivaan”,¹¹ joihin viitataan direktiivin 2008/115 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa. Kyseisen direktiivin 15 artikla on lainsäädäntöprosessissa¹² kuulunut niihin artikloihin, joista on kaikkein eniten väitelty unionin poliittisten toimielinten kesken.¹³

46. Direktiivin 2008/115 15 artiklan taustalla on periaate, jonka mukaan ainoastaan palauttamis- ja maastapoistamismenettelyjen toteuttaminen oikeuttaa vapaudenriiston ja säilöönotto ei enää ole tämän säännöksen kannalta perusteltu, jos näitä menettelyjä ei toteuteta riittävän nopeasti.¹⁴

47. Direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että säilöönottoa voidaan käyttää ainoastaan viimesijaisena keinona, jos lievempiä keinoja ei voida soveltaa, ja että säilöönotosta voidaan joka tapauksessa päättää ainoastaan, jos on olemassa joko pakenemisen vaara tai jos kyseinen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista. Säilöönotto maastapoistamista varten ei ole luonteeltaan rangaistus¹⁵ eikä rikosoikeudellinen toimenpide eikä siinä ole kyse vankeusrangaistuksesta.¹⁶ Direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava suppeasti, koska pakkokeinona toteutetussa säilöönotossa on kyseessä vapaudenriisto ja siten poikkeus yksilön vapautta koskevasta perusoikeudesta.¹⁷

48. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että sellaisen henkilön säilöönotto, joka on maastapoistamismenettelyn kohteena, ei jatku kohtuuttoman kauan eli ei ylitä aikaa, jota tavoitellun päämäärän saavuttaminen vaatii.¹⁸ Tämä periaate on säilytetty direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 kohdassa, jossa säädetään lisäksi siitä, että kunkin jäsenvaltion on säädettävä rajoitetusta säilöönottoajasta, joka ei saa ylittää kuutta kuukautta.¹⁹

49. Sillä edellytyksellä, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdan mukaiset ensimmäisen säilöönoton edellytykset edelleen täyttyvät, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti jatkaa ensimmäisen säilöönoton enimmäiskestoa, jos sen kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta maastapoistaminen todennäköisesti kestää kauemmin ja jos jokin kyseisen direktiivin 15 artiklan 6 kohdan mukaisista lisäedellytyksistä täyttyy eli jos kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä tai jos kolmannelle maasta hankittavat tarvittavat asiakirjat viivästyvät. Nämä lisäedellytykset ovat tyhjentäviä. Direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohtaa on saman direktiivin 15 artiklan 1 kohdan tavoin tulkittava suppeasti.

50. Jos säilöönoton edellytykset eivät jossakin vaiheessa enää ole olemassa, asianomainen on välittömästi vapautettava direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

10 — Ks. tämän kannanoton 2 kohta.

11 — Ks. ministerikomitean asiakirja CM(2005) 40 lopullinen. Ks. myös direktiivin 2008/115 jälkeen annettu Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen väestö-, siirtolais- ja pakolaisasiain komitean kertomus ”La rétention administrative des demandeurs d’asile et des migrants en situation irrégulière en Europe”, 11.1.2010, asiakirja 12105.

12 — Tuolloin oli kyse EY 251 artiklan mukaisesta yhteispäätösmenettelystä, jota oli sovellettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisesta tietyillä kyseisen perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoon kuuluvilla aloilla 22.12.2004 tehdyn neuvoston päätöksen 2004/927/EY (JO L 396, s. 45) hyväksymisestä alkaen.

13 — Ks. esim. Hörich, D.: *Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme*, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2011, s. 281 ja 285, sekä Lutz, F.: *The negotiations on the return directive*, WLP, 2010, s. 67.

14 — Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f kohdan osalta ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta (suuri jaosto) (nro 22414/93, 74 kohta, 15.11.1996).

15 — Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa Bero ja Bouzalmate (EU:C:2014:295, 91 kohta).

16 — Ks. julkisasiamies Mazákin kannanotto asiassa El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:205, 35 kohta) sekä julkisasiamies Watheletin kannanotto asiassa G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, 54 kohta).

17 — Ks. julkisasiamies Mazákin kannanotto asiassa Kadzoev (EU:C:2009:691, 70 kohta). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f kohdan osalta ihmisoikeustuomioistuin on tehnyt samansuuntaisia ratkaisuja (ks. esim. ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot asioissa Quinn v. Ranska, nro 18580/91, 42 kohta, 22.3.1995, ja Kaya v. Romania, nro 33970/05, 16 kohta, 12.10.2006).

18 — Ks. erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Saadi v. Yhdistynyt kuningaskunta (suuri jaosto) (nro 13229/03, 74 kohta, 29.1.2008) sekä tuoreena esimerkkinä tuomio asiassa Herman ja Serazadishvili v. Kreikka (nrot 26418/11 ja 45884/11, 59 kohta, 24.4.2014).

19 — Huomautan, että tältä osin unionin lainsäätäjä on mennyt oikeuskäytännössään ihmisoikeustuomioistuinta pitemmälle, sillä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa, sellaisena kuin ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinut, ei tunneta säilöönoton enimmäiskestoa.

51. Direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 kohdassa säädetään hallintoviranomaisten määräämien säilöönottojen tuomioistuinvalvonnasta. Sen mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus joko säätää, että oikeusviranomainen tutkii viipymättä säilöönoton laillisuuden ja tekee siitä päätöksen mahdollisimman lyhyessä ajassa säilöönoton alkamisesta, tai antaa 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. Tällä vaatimuksella unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli myös ottaa huomioon ihmisoikeustuomioistuimen se merkityksellinen oikeuskäytäntö, joka koskee vapaudenriistoa maastapoistamista varten,²⁰ sekä palauttamista koskeva suuntaviiva N:o 9.²¹

52. Bulgarian tasavalta ilmaisi kirjallisissa huomautuksissaan, että se oli ulkomaalaislain 46a §:n 1 ja 2 momentissa valinnut jälkimmäisen eli direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn mahdollisuuden.

53. Direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan säilöönottoa on joka tapauksessa tarkasteltava uudelleen ”kohtuullisin väliajoin” joko asianomaisen hakemuksesta tai viran puolesta.

54. Bulgarian tasavallan mukaan nämä direktiivin 2008/115 vaatimukset sisältyvät ulkomaalaislain 44 §:n 8 momenttiin ja 46a §:n 3 ja 4 momenttiin.

55. Saman direktiivin 15 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä säädetään lisäksi, että ”jos säilöönoton kestoja jatketaan”, tuomioistuimen on valvottava uudelleentarkasteluja.

56. Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Bulgarian tasavalta on sisällyttänyt tämän velvoitteen ulkomaalaislain 46a §:n 3 ja 4 momenttiin.

Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohta

57. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksensä a kohdalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, edellytetäänkö direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 kohdassa, että säilöönoton uudelleentarkastelu toteutetaan nimenomaisella toimella, eli onko tällaisen uudelleentarkastelun päätteeksi nimenomaisella toimella joko jatkettava asianomaisen säilöönottoa tai vapautettava hänet. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa näin selvittää, mitkä ovat sen kansallisen hallintoviranomaisen velvollisuudet, joka tutkii säännöllisin välein säilöönoton laillisuuden.

58. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että Bulgarian oikeuden mukaan tätä valvontaa harjoittavalla hallintoviranomaisella ei ole velvollisuutta toteuttaa nimenomaista kirjallista toimea säilöönoton jatkamisen osalta silloin, kun se tekee pakollisia kuukausittaisia tarkastuksia,²² eikä myöskään ennen asiakirja-aineiston lähettämistä tuomioistuimelle silloin, kun on haettu toimenpiteen jatkamista kuuden kuukauden ajan jälkeen.²³

20 — Tarkemmin sanoen ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleesta (ks. ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot asioissa Altinok v. Turkki, nro 31610/08, 45 kohta, 29.11.2011, ja Stanev v. Bulgaria (suuri jaosto), nro 36760/06, 171 kohta, ihmisoikeustuomioistuin 2012).

21 — Tämän suuntaviivan, joka on nimeltään ”Oikeussuojakeino säilöönottoa vastaan”, mukaan henkilöllä, joka pidätetään tai otetaan säilöön hänen maastapoistamisensa varmistamiseksi, on oikeus nostaa kanne, jotta tuomioistuin arvioisi pikaisesti hänen säilöönottonsa laillisuuden. Tällaisen oikeussuojakeinon on oltava helposti saatavilla ja tehokas, ja oikeusapua olisi annettava kansallisten lakien mukaisesti.

22 — Ulkomaalaislain 44 §:n 8 momentin nojalla.

23 — Ulkomaalaislain 46a §:n 4 momentin nojalla.

59. Direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä täsmennetään, että säilöönottomääräys on annettava kirjallisena ja siinä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet. Kyseisessä virkkeessä ei kuitenkaan täsmennetä, minkä viranomaisen on suoritettava uudelleentarkastelu ja missä muodossa uudelleentarkastelu on toteutettava.

60. Mielestäni ilmaus ”uudelleentarkastelu” viittaa siihen, että uudelleentarkastelun suorittavan tahon on tutkittava, ovatko direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ensimmäisen säilöönoton perusteet edelleen voimassa. Kussakin yksittäistapauksessa sen on huolellisesti selvitettävä, onko pakenemisen vaara (vielä) olemassa tai vältteleekö tai vaikeuttaako asianomainen henkilö palauttamisen tai maastapoistamismenettelyn valmisteluja. Sen on myös selvitettävä, onko tarpeen toteuttaa lievempiä toimenpiteitä.

61. Mitä tulee keston pidentämiseen poikkeuksellisesti yli direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun ajan, uudelleentarkastelua suorittavan tahon on niin ikään valvottava, että jokin direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdassa säädetyistä lisäedellytyksistä täyttyy.

62. Uudelleentarkastelussa on aina annettava oikeusviranomaiselle mahdollisuus harjoittaa valvontaa kyseisen direktiivin 15 artiklan 2 tai 3 kohdan mukaisesti, jotta asianomaiselle henkilölle taattaisiin oikeussuojakeinot perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti.²⁴

63. Mitä näistä vaatimuksista seuraa uudelleentarkastelun muodon kannalta?

64. Ehdotan, että eroteltaisiin toisistaan yhtäältä direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetut ”kohtuullisin väliajoin” tehtävät uudelleentarkastelut ja toisaalta saman direktiivin 15 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetut uudelleentarkastelut, jotka toteutetaan, ”jos säilöönoton kestoja jatketaan”.

65. Direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetut kohtuullisin väliajoin tehtävät uudelleentarkastelut suoritetaan ensimmäisessä säilöönottopäätöksessä vahvistetun ajan kuluessa. Vaikuttaakin tarpeettomalta toteuttaa uutta toimea, jos säilöönottoa ei jatketa alkuperäisen keston jälkeen ja jos sen perusteet eivät ole muuttuneet.

66. Ymmärrän kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen siten, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetut uudelleentarkastelut, jotka toteutetaan, jos säilöönoton kestoja jatketaan, suoritetaan ensimmäisen säilöönoton keston jatkamiseksi, alkoipa tämä jatkaminen sitten direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuna aikana²⁵ tai kyseisen ajanjakson päättyessä.²⁶ Näissä tapauksissa on tehtävä uusi päätös, joka on muodoltaan samanlainen kuin alkuperäinen päätös ja vastaa siten tämän direktiivin 15 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen muotovaatimuksia. Tämän muotovaatimuksen tarkoituksena on mahdollistaa myöhempi tuomioistuINVALVONTA.

67. Näin ollen ensimmäisen kysymyksen a kohtaan olisi vastattava, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että tilanteessa, jossa ensimmäisen säilöönoton aika on kulunut umpeen, toimivaltaisen viranomaisen on ratkaistava ensimmäisen säilöönoton jatkaminen kirjallisella päätöksellä, jossa mainitaan ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet.

24 — Tällä artikkelilla vahvistetaan kirjallisesti unionin oikeuden yleinen periaate, joka on oikeuskäytännössä vakiintunut (ks. tuomio Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, 18 kohta, ja tuomio Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, 47 kohta).

25 — Tämä aika on Bulgariassa kuusi kuukautta (ks. tämän kannanoton 16 kohta).

26 — Muistettakoon, että tällaisessa tilanteessa direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdan mukaisten lisäedellytysten on toteuduttava.

Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen b ja c kohta

68. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen b ja c kohdalla, joita on syytä tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, onko sen ratkaistava pääasia silloin, kun se harjoittaa uudelleentarkastelutoimeen kohdistuvaa valvontaansa, vai silloin, kun se päättää jatkaa säilöönottoa, ja mihin tosiseikkoihin se voi perustaa ratkaisunsa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii siten selvittämään pakollisen tuomioistuinvalvonnan luonteen ja ulottuvuuden toimenpiteen jatkamisen kannalta silloin, kun ensimmäisen säilöönoton vahvistettu enimmäiskesto on umpeutunut.

69. Tästä ennakkoratkaisukysymyksestä käy ilmi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää olevan epävarma siitä, mikä on sen rooli direktiivin 2008/115 15 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaisessa uudelleentarkastelun valvonnassa.

70. Tuomioistuinvalvonnan luonne edellyttää, että oikeusviranomaisen on pystyttävä tarkistamaan, ovatko säilöönottopäätöksen perusteet edelleen voimassa, ja tarvittaessa, ovatko säilöönoton jatkamisen edellytykset olemassa. Perusoikeuskirjan 47 artiklan noudattamiseksi kansallisella tuomioistuimella on oltava täysi harkintavalta pääasiaratkaisun osalta. Sen on näin ollen voitava päättää säilöönoton jatkamisesta, säilöönoton korvaamisesta lievemmillä toimenpiteillä tai asianomaisten henkilöiden vapauttamisesta.

71. Direktiivi 2008/115 ei nähdäkseen ole itsessään esteenä tilanteelle, jossa oikeusviranomainen itse päättää säilöönoton jatkamisesta, kunhan sillä on kaikki edellä mainitut tiedot.

72. Unionin tuomioistuin on vahvistanut, että direktiivin 2008/115 15 artikla on sillä tavoin ehdoton ja riittävän täsmällinen, että jäsenvaltiot voivat panna sen täytäntöön muihin erityisiin toimenpiteisiin ryhtymättä.²⁷ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi siis soveltaa sitä suoraan yksityisen eduksi.

73. Direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla, sellaisena kuin se on perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa tulkittuna, oikeusviranomaisella on oltava toimivalta pyytää tarvittaessa hallintoviranomaista toimittamaan kaikki tiedot kustakin yksittäisestä tapauksesta ja asianomaista kolmannen maan kansalaista esittämään huomautuksensa.

74. Tiedetyt toimenpiteet, kuten koordinointi liikenteenharjoittajien kanssa ja kirjeenvaihto kolmansien maiden viranomaisten kanssa, taas eivät kuulu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen vaan hallintoviranomaisen tehtäviin.

75. Kansallisen tuomioistuimen on siis käytettävä täyttä harkintavaltaa pääasiassa. Koska se voi soveltaa direktiivin 2008/115 15 artiklaa suoraan, sen velvollisuutena on sivuuttaa tarvittaessa sellaiset kansallisen oikeuden säännökset, jotka estävät kyseisen täyden harkintavallan käytön. Tältä osin muistutan unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaisesti kansallinen tuomioistuin on velvollinen soveltamaan unionin oikeutta kokonaisuudessaan ja suojaamaan siinä yksityisille perustettuja oikeuksia ja jättämään tarpeen vaatiessa soveltamatta kaikkia sellaisia kansallisia oikeussääntöjä, jotka mahdollisesti ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.²⁸

76. Jos esimerkiksi ulkomaalaislain 46a §:n 4 momentissa säädetty menettely merkitsisi kansallisen oikeuden mukaan, että asianomaista henkilöä estettäisiin esittämästä huomautuksiaan säilöönottopäätöksestä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi sivuutettava tällainen este ja kehoitettava henkilöä esittämään huomautuksensa.

27 — Tuomio El Dridi (EU:C:2011:268, 47 kohta).

28 — Tuomio Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 21 kohta) ja tuomio Solred (C-347/96, EU:C:1998:87, 29 kohta).

77. Ehdotan siis, että ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen b ja c kohtaan vastataan, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla kaikkiin kansallisen hallintoviranomaisen tekemiin, säilöönnoton jatkamista koskeviin päätöksiin on kohdistettava tuomioistuINVALVONTA, jotta taattaisiin asianomaisen henkilön perusoikeuskirjan 47 artiklassa säädetyn, tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kunnioittaminen. Tällaista laillisuusvalvontaa suorittavan tai säilöönnoton jatkamisesta päättävän oikeusviranomaisen on voitava käyttää täyttä harkintavaltaa ja tehdä ratkaisu pääasiassa ottaen huomioon kaikki olosuhteet ja konkreettiset seikat, jotka pääasiassa on tuotu esille, ja arvioitava päätöksenteossaan sekä hallintoviranomaisen esittämiä tosiseikkoja ja todisteita että kolmannen maan kansalaisen esittämiä huomautuksia ja tosiseikkoja. Sen on voitava päättää säilöönnoton korvaamisesta lievemmällä toimenpiteellä tai asianomaisen henkilön vapauttamisesta.

Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

78. Toisella ja kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiassa, ovatko direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 ja 6 kohta esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan ensimmäisen säilöönnoton kuuden kuukauden kesto voidaan jatkaa sillä itsenäisellä perusteella, että asianomaisella kolmannen maan kansalaisella ei ole henkilöasiakirjoja, ja onko pääasian kaltaisessa tosiasiallisessa tilanteessa olemassa kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 ja 6 kohdassa tarkoitettu pakenemisen vaara.

79. Aluksi on todettava, että peruste, jonka mukaan asianomaisella henkilöllä ei ole henkilöasiakirjoja, ei kuulu sen enempää direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin ensimmäisen säilöönnottopäätöksen perusteisiin kuin saman direktiivin 15 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuihin säilöönottoajan jatkamisen perusteisiin.

80. Tässä yhteydessä palautan mieliin, että kolmannen maan kansalaisen vapaudenmenetystä säilöönnoton muodossa voidaan jatkaa ainoastaan niissä tapauksissa, joissa hänen käytöksensä katsotaan vaarantavan maastapoistamisena toteutettavan palauttamispäätöksen täytäntöönpanon.²⁹

81. Se, että henkilöllä ei ole asiakirjoja, kuuluu tietenkin niihin seikkoihin, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ottaa huomioon todetessaan, onko olemassa pakenemisen vaara tai välttelekö tai vaikeuttaako asianomainen palauttamisen tai maastapoistamismenettelyn valmisteluja. Ulkomaalaislain täydentävien säännösten 1 §:n 4c momentti näyttää mielestäni myös ilmentävän tätä edellytystä.

82. Lisäksi haluan muistuttaa, että direktiivin 2008/115 3 artiklan 7 kohdassa pakenemisen vaaralla määritellään tarkoitettavan ”sitä, että yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että palauttamismenettelyjen kohteena oleva kolmannen maan kansalainen saattaa paeta”.

29 — Ks. vastaavasti tuomio El Dridi (EU:C:2011:268, 39 kohta).

83. Direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdan³⁰ osalta unionin tuomioistuin on todennut, että pakenemisen vaaraa koskevan arvioinnin on perustuttava tapauskohtaiseen tarkasteluun.³¹ Tällainen tapauskohtainen tarkastelu siitä, onko henkilön vapaudenmenetys tarpeen maastapoistamispäätöksen noudattamisen takaamiseksi, on myös osa laajempaa suojaa mielivaltaa vastaan.³²

84. Ehdotan näin ollen, että toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että säilöönotto tehdään pelkästään sillä perusteella, että kolmannen maan kansalaisella ei ole henkilöasiakirjoja. Tällainen seikka voidaan kuitenkin ottaa huomioon yhtenä merkityksellisenä seikkana arvioitaessa sitä, onko samassa kohdassa tarkoitettu pakenemisen vaara olemassa.

Neljannen ennakkoratkaisukysymyksen a kohta

85. Neljannen ennakkoratkaisukysymyksen a kohdalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, onko pääasian tilanteessa sen määrittämiseksi, voivatko Bulgarian viranomaiset jatkaa kolmannen maan kansalaisen säilöönottoa, viimeksi mainittu osoittanut, että hän ”ei tee yhteistyötä”, ja/tai ovatko ”kolman[nesta] ma[a]sta hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästy[neet]” direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdan sanamuodon mukaisesti.

86. Mielestäni neljannen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan annettava vastaus seuraa suoraan direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdasta. Kyseisen kohdan tarkoituksena on säännellä tilanteita, joissa maastapoistamistoimenpiteen toteuttavan jäsenvaltion on täytynyt ensin käyttää kohtuullisia pyrkimyksiä eli toteuttaa kaikki sille kuuluvat toimenpiteet, ennen kuin se harkitsee säilöönoton jatkamista. Jos maastapoistaminen tästä huolimatta todennäköisesti kestää kauemmin (koska asianomainen kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä tai koska kolmannelle maasta hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästyvät), jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti jatkaa säilöönottoa direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua aikaa kauemmin.

87. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida pääasian tosiseikat tämän säännöksen kannalta.

88. Tässä tilanteessa Bulgarian viranomaisten on edelleen jatkettava direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdassa edellytettyä ”kohtuullisia pyrkimyksiä” siinäkin tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvailemat pääasian tosiseikat osoittavat, että Mahdi ei tee yhteistyötä ja/tai että Sudanista hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästyvät.

89. Koko säilöönoton ajan kyseisten viranomaisten on aktiivisesti ja keskeytyksettä jatkettava toimia, jotta suurlähetystö myöntäisi matkustusasiakirjat, ja ne ovat velvollisia neuvottelemaan Mahdin päästämisestä Sudaniin mahdollisimman pikaisesti. Toistan vielä, että säilöönoton ainoana tarkoituksena on maastapoistaminen eikä se ole luonteeltaan rangaistus.

30 — Kyseisessä kohdassa säädetään, että ”jos on olemassa pakenemisen vaara tai laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoisista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää”.

31 — Ks. tuomio Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, 41 kohta) ja määräys Mbaye (C-522/11, EU:C:2013:190, 31 kohta).

32 — Ks. ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa A. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (suuri jaosto) (nro 3455/05, 164 kohta, ihmisoikeustuomioistuin 2009-II) sekä edellä mainitun asiakirjan CM(2005) 40 lopullinen 1 kohdassa esitetyt huomautukset suuntaviivasta nro 6.

90. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa tämän analyysin. Ihmisoikeustuomioistuin on näet todennut Bulgarian tasavallan loukanneen oikeutta vapauteen asiassa, jossa Bulgarian viranomaiset tyytyivät 18 kuukauden aikana kirjoittamaan kolme kertaa kyseisen kolmannen maan suurlähetystöön pyytääkseen, että se myöntäisi valittajalle matkustusasiakirjan. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan nämä kolme kirjettä eivät riittäneet todistamaan, että Bulgarian viranomaiset olisivat seuranneet asiaa aktiivisesti tai pyrkineet neuvottelemaan valittajan nopeasta siirrosta tai päästämisestä kolmanteen maahan.³³

91. Lisäksi ennakkoratkaisupyyntöön perusteella näyttää siltä, että Bulgarian tasavalta on sisällyttänyt säilöönoton enimmäiskestoja koskevan säännöksen ulkomaalaislain 44 §:n 8 momenttiin siten, että ”säilöönottoaikaa voidaan jatkaa – – 12 *kuukauteen*”.³⁴ Mikäli tämä merkitsee, että Bulgaria on siten päättänyt rajoittaa säilöönoton kokonaiskeston 12 kuukauteen käyttämättä direktiivin 2008/115 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa sallittua enimmäiskestoja,³⁵ se ei voi soveltaa tätä säännöstä siten, että se sallisi säilöönoton keston jatkamisen 12 kuukauden kokonaiskestoja pitempään. Jäsenvaltio ei näet voi vedota direktiivin säännökseen yksityistä vastaan.³⁶

92. Neljännen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan olisi näin ollen vastattava, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdan nojalla jäsenvaltion viranomaiset voivat jatkaa säilöönottoa kyseisen direktiivin 15 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun ajan jälkeen ainoastaan, jos maastapoistaminen kestää pitempään viranomaisista riippumattomien tosiseikkojen vuoksi. Siinäkin tapauksessa, että pääasian tosiseikat osoittavat, että kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä ja/tai että kolmannelta maasta hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästyvät, jäsenvaltiolla on velvollisuus jatkaa aktiivisesti ja keskeytyksettä pyrkimyksiään maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpanemiseksi.

Neljännen ennakkoratkaisukysymyksen b kohta

93. Viimeisellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele unionin tuomioistuimelta, onko jäsenvaltio siinä tapauksessa, että kolmannen valtion kansalainen vapautetaan ja kyseisen valtion viranomaiset eivät edelleenkään myönnä henkilöasiakirjaa, velvollinen myöntämään kyseisen kansalaisen asemaa koskevan väliaikaisen asiakirjan.

94. Kuten komissio huomautuksissaan korosti, edellytyksiä sellaisten kolmannen maan kansalaisten oleskelulle jäsenvaltioiden alueella, jotka oleskelevat maassa laittomasti ja joiden osalta maastapoistamispäätöstä ei voida panna täytäntöön, ei ole yhdenmukaistettu. Erityisesti kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta 13.6.2002 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 1030/2002 sovelletaan sen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti ainoastaan lailliseen oleskeluun.

95. Jos Bulgarian viranomaiset päättäisivät, että Mahdin ei tarvitse enää palata Sudaniin, ne olisivat direktiivin 2008/115 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti vapaita myöntämään hänelle oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella.

33 — Ks. ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *Auad v. Bulgaria* (nro 46390/10, 132 kohta, 11.10.2011). Ks. myös ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *Raza v. Bulgaria* (nro 31465/08, 73 kohta, 11.2.2010), jossa ihmisoikeustuomioistuin niin ikään totesi vapautta koskevaa oikeutta loukatun ja täsmensi seuraavasti: ”It is true that the Bulgarian authorities could not compel the issuing of such document, but there is no indication that they pursued the matter vigorously or endeavoured entering into negotiations with the Pakistani authorities with a view to expediting its delivery” (saatavilla ainoastaan englanninkielisenä).

34 — Kursivointi tässä.

35 — Huomautan kuitenkin, että Euroopan komissio näyttää esittämässään huomautuksissa katsovan, että Mahdin säilöönotto voi kestää kaikkiaan 18 kuukautta.

36 — Tuomio *Ratti* (148/78, EU:C:1979:110, 28 kohta).

96. Silloin, kun tällaista päätöstä ei ole tehty, katson, että jäsenvaltioiden velvollisuus antaa asianomaiselle henkilölle hänen asemaansa koskeva kirjallinen vahvistus johtuu suoraan direktiivin 2008/115 logiikasta. Tällaisen asiakirjan avulla voitaisiin välttää se, että kyseinen henkilö joutuu uudelleen Bulgarian viranomaisten pidättämäksi, jos häntä myöhemmin pyydetään osoittamaan erityistilanteensa viranomaisten suorittamissa valvonta- tai tarkastustilanteissa.

97. Näin ollen ehdotan, että neljännen ennakkoratkaisukysymyksen b kohtaan vastataan, että direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohtaa on tulkittava saman direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleen valossa siten, että jos kolmannen maan kansalainen vapautetaan, jäsenvaltion on annettava hänelle hänen asemaansa koskeva kirjallinen vahvistus, jotta hän voisi osoittaa erityistilanteensa viranomaisten suorittamissa valvonta- tai tarkastustilanteissa.

Kannanotto

98. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Administrativen sad Sofia-gradin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin 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 3 kohtaa on tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen on ratkaistava ensimmäisen säilöönnoton jatkaminen yksittäistapausta koskevalla nimenomaisella toimella.
- 2) Direktiivin 2008/115 15 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla oikeusviranomaisen on harjoitettava hallintoviranomaisen tekemään, säilöönnoton jatkamista koskevaan päätökseen kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa, jotta asianomaisen henkilön Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa säädetyn, tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kunnioittaminen taattaisiin. Tällaista tuomioistuinvalvontaa suorittavan tai säilöönnoton jatkamisesta päättävän oikeusviranomaisen on voitava käyttää täyttä harkintavaltaa ja tehdä ratkaisu pääasiassa ottaen huomioon kaikki olosuhteet ja konkreettiset seikat, jotka pääasiassa on tuotu esille, ja arvioitava päätöksenteossaan sekä hallintoviranomaisen esittämiä tosiseikkoja ja todisteita että kolmannen maan kansalaisen esittämiä huomautuksia ja tosiseikkoja. Sen on voitava päättää säilöönnoton korvaamisesta lievemmällä toimenpiteellä tai asianomaisen henkilön vapauttamisesta.
- 3) Direktiivin 2008/115 15 artiklan 1 kohta on esteenä sille, että säilöönnotto tehdään pelkästään sillä perusteella, että kolmannen maan kansalaisella ei ole henkilöasiakirjoja. Tällainen seikka voidaan kuitenkin ottaa huomioon yhtenä merkityksellisenä seikkana arvioitaessa sitä, onko samassa kohdassa tarkoitettu pakenemisen vaara olemassa.
- 4) Direktiivin 2008/115 15 artiklan 6 kohdan nojalla jäsenvaltion viranomaiset voivat jatkaa säilöönnottoa kyseisen direktiivin 15 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun ajan jälkeen ainoastaan, jos maastapoistaminen kestää pitempään viranomaisista riippumattomien tosiseikkojen vuoksi. Siinäkin tapauksessa, että pääasian tosiseikat osoittavat, että kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä ja/tai että kolmannelle maasta hankittavat tarpeelliset asiakirjat viivästyvät, jäsenvaltiolla on velvollisuus jatkaa aktiivisesti ja keskeytyksettä pyrkimyksiään maastapoistamistoimenpiteen täytäntöönpanemiseksi.
- 5) Niissä tapauksissa, joissa kolmannen maan kansalainen vapautetaan direktiivin 2008/115 15 artiklan 4 kohdan mukaisesti, jäsenvaltion on annettava hänelle hänen asemaansa koskeva kirjallinen vahvistus, jotta hän voisi osoittaa erityistilanteensa viranomaisten suorittamissa valvonta- tai tarkastustilanteissa.