Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

5. juni 2014*

»Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer — direktiv 2008/115/EF — tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold — artikel 15 — frihedsberøvelse — forlængelse af frihedsberøvelse — den administrative eller retslige myndigheds forpligtelser — domstolsprøvelse — tredjelandsstatsborgers manglende identitetsdokumenter — hindringer for fuldbyrdelsen af afgørelsen om udsendelse — det pågældende tredjelands ambassades nægtelse af at udstede et identitetsdokument, som muliggør tilbagesendelse af dette lands statsborger — risiko for, at den pågældende vil forsvinde — rimelig udsigt til udsendelse — manglende samarbejde — den pågældende medlemsstats eventuelle forpligtelse til at udstede et foreløbigt dokument vedrørende den pågældende persons status«

I sag C-146/14 PPU,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) ved afgørelse af 28. marts 2014, indgået til Domstolen den 31. marts 2014, i sagen vedrørende:

Bashir Mohamed Ali Mahdi,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (refererende dommer), C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

henset til den forelæggende rets anmodning af 28. marts 2014 om, at den præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren i henhold til artikel 107 i Domstolens procesreglement,

henset til Tredje Afdelings beslutning af 8. april 2014 om at efterkomme denne anmodning,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. maj 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den bulgarske regering ved E. Petranova og D. Drambozova, som befuldmægtigede

* Processprog: bulgarsk.

— direktor na Direktsia »Migratsia« pri Ministerstvo na vatreshnite raboti ved D. Petrov, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og S. Petrova, som befuldmægtigede,

og efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348, s. 98).

2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en forvaltningssag indledt på initiativ af direktor na Direktsia »Migratsia« pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (direktør for indenrigsministeriets udlændingedirektorat, herefter »direktor«) med henblik på, at Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstol i Sofia) ex officio træffer afgørelse vedrørende forlængelse af frihedsberøvelsen af Bashir Mohamed Ali Mahdi, som er sudansk statsborger og er undergivet frihedsberøvelse i dette direktorats særlige facilitet for midlertidig anbringelse af udlændinge i Busmantsi (Bulgarien) (herefter »faciliteten for frihedsberøvede«), som er beliggende i Sofias forvaltningsdistrikt.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Direktiv 2008/115 blev vedtaget på grundlag af særligt artikel 63, stk. 1, nr. 3), litra b), EF, nu artikel 79, stk. 2, litra c), TEUF. 6., 11.-13., 16., 17. og 24. betragtning til dette direktiv har følgende ordlyd:

»(6) Medlemsstaterne bør sikre, at tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure. I overensstemmelse med de generelle principper i EU-retten bør afgørelser, der vedtages efter dette direktiv, træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier, således at der tages hensyn til andet end blot det faktum, at der er tale om ulovligt ophold. […]

[…]

(11) Der bør indføres et fælles minimumssæt af retssikkerhedsgarantier for afgørelser vedrørende tilbagesendelse for at sikre en effektiv beskyttelse af de pågældende personers interesser. Der bør ydes den nødvendige retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler. Medlemsstaterne bør i deres nationale lovgivning fastlægge, i hvilke tilfælde retshjælp bør anses for nødvendig.

(12) Der bør træffes foranstaltninger for så vidt angår tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, som endnu ikke kan udsendes. Deres grundlæggende fornødenheder bør defineres i overensstemmelse med national lovgivning. For at kunne dokumentere deres særlige situation i tilfælde af administrativ kontrol bør disse personer forsynes med skriftlig bekræftelse af deres situation. Medlemsstaterne bør have vide skønsbeføjelser med hensyn til den skriftlige bekræftelses udformning og format og bør også kunne indføje den i afgørelser vedrørende tilbagesendelse, der vedtages i henhold til dette direktiv.

(13) Anvendelsen af tvangsforanstaltninger bør udtrykkeligt ske i overensstemmelse med proportionalitets- og effektivitetsprincippet for så vidt angår de anvendte midler og de forfulgte mål. Der bør fastsættes minimumsgarantier for gennemførelsen af tvangsmæssig tilbagesendelse […]

[…]

(16) Anvendelse af frihedsberøvelse med henblik på udsendelse bør begrænses og ske i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet for så vidt angår de anvendte midler og de forfulgte mål. Frihedsberøvelse er kun berettiget for at forberede en tilbagesendelse eller gennemføre en udsendelsesproces, og hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke vil være tilstrækkelige.

(17) Frihedsberøvede tredjelandsstatsborgere bør behandles humant og værdigt med respekt for deres grundlæggende rettigheder og under overholdelse af folkeretten og national ret. […]

[…]

(24) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som navnlig er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [(herefter »chartret«)].«

4 Direktivets artikel 1 med overskriften »Genstand« bestemmer:

»I dette direktiv fastsættes der fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som er generelle principper i fællesskabsretten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.«

5 Artikel 3 i direktiv 2008/115 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

7) »risiko for, at den pågældende vil forsvinde«: tilstedeværelsen i den enkelte sag af grunde, baseret på objektive, lovfæstede kriterier, til at formode, at en tredjelandsstatsborger, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, vil forsvinde

[…]«

6 Artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/115 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan når som helst af menneskelige, humanitære eller andre grunde beslutte at tildele en tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, en selvstændig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold. I så fald træffes der ikke afgørelse om tilbagesendelse. Hvis der allerede er truffet afgørelse om tilbagesendelse, ophæves afgørelsen, eller den stilles i bero i den periode, hvor opholdstilladelsen eller en anden tilladelse, som giver ret til ophold, er gyldig.«

7 Artikel 15 i direktiv 2008/115, som har overskriften »Frihedsberøvelse«, er sålydende:

»1. Medmindre andre tilstrækkelige og mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde, må medlemsstaterne kun frihedsberøve en tredjelandsstatsborger, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, for at forberede en tilbagesendelse og/eller gennemføre en udsendelse, navnlig når

a) der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, eller

b) den pågældende tredjelandsborger undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen.

Enhver frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med nødvendig omhu.

2. Afgørelser om frihedsberøvelse træffes af administrative eller retslige myndigheder.

Afgørelser om frihedsberøvelse skal være skriftlige med angivelse af de faktiske og retlige grunde.

Når det er administrative myndigheder, der har truffet afgørelsen om frihedsberøvelse, skal medlemsstaterne

a) enten foreskrive hurtig domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed, som der skal træffes afgørelse om så hurtigt som muligt fra tidspunktet for frihedsberøvelsens start

b) eller indrømme den pågældende tredjelandsstatsborger en ret til at indlede procedurer, hvorved der sker hurtig domstolsprøvelse af frihedsberøvelsens lovlighed, som der skal træffes afgørelse om så hurtigt som muligt efter indledningen af de relevante procedurer. I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne omgående underrette den pågældende tredjelandsstatsborger om muligheden for at indlede sådanne procedurer.

Den pågældende tredjelandsstatsborger skal omgående løslades, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig.

3. Afgørelser om frihedsberøvelse vurderes i hvert enkelt tilfælde på ny med rimelige mellemrum enten efter ansøgning fra den pågældende tredjelandsstatsborger eller ex officio. I tilfælde af langvarig frihedsberøvelse skal vurderingerne være undergivet en retslig myndigheds tilsyn.

4. Når der af retlige eller andre grunde ikke længere synes at være rimelig udsigt til udsendelse, eller når betingelserne i stk. 1 ikke længere foreligger, ophører frihedsberøvelsen med at være berettiget, og den pågældende person løslades omgående.

5. Frihedsberøvelsen opretholdes, så længe betingelserne i stk. 1 er opfyldt, og så længe det er nødvendigt for at sikre velgennemført udsendelse. Hver medlemsstat fastsætter en begrænset periode for frihedsberøvelsen, der ikke må overstige seks måneder.

6. Medlemsstaterne må ikke forlænge den periode, der er omhandlet i stk. 5, undtagen i en begrænset periode på yderligere 12 måneder i overensstemmelse med national ret, hvis udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser kan forventes at tage længere tid som følge af

a) manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandsstatsborgers side eller

b) forsinkelser i forbindelse med fremskaffelsen af nødvendige dokumenter fra tredjelande.«

Bulgarsk ret

8 Direktiv 2008/115 blev gennemført i bulgarsk ret ved Zakon za chuzhdentsite v Republika Bulgaria (lov om udlændinge i Republikken Bulgarien, DV nr. 153 af 23.12.1998), i den affattelse, som finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (DV nr. 108 af 17.12.2013, herefter »udlændingeloven«).

9 Denne lovs artikel 44, stk. 5, fastsætter:

»Såfremt der er hindringer for, at udlændingen straks kan forlade landet eller rejse ind i et andet land, kan den myndighed, der har truffet afgørelse om den administrative tvangsforanstaltning, bestemme, at udlændingen, medmindre hindringerne for fuldbyrdelse af afgørelsen om tilbageførsel til grænsen eller udvisning ikke længere er til stede, og der er truffet foranstaltninger til nært forestående udsendelse, ugentligt skal melde sig hos indenrigsministeriets regionale kontor på opholdsstedet, jf. gennemførelsesbestemmelserne til denne lov.«

10 Udlændingelovens artikel 44, stk. 6, bestemmer, at når en administrativ tvangsforanstaltning ikke kan anvendes over for en tredjelandsstatsborger, hvis identitet ikke har kunnet fastslås, eller som forhindrer fuldbyrdelsen af afgørelsen om denne foranstaltning, eller når der er en åbenbar risiko for, at den pågældende vil forsvinde, kan det organ, der har truffet den pågældende afgørelse, også bestemme, at tredjelandsstatsborgeren skal anbringes i en facilitet for administrativt frihedsberøvede for at forberede den pågældendes tilbageførsel til Republikken Bulgariens grænse eller udvisning.

11 Denne lovs artikel 44, stk. 8, litra b), har følgende ordlyd:

»Den administrative frihedsberøvelse varer, så længe de i stk. 6 omhandlede omstændigheder er til stede, dog højst seks måneder. De […] kompetente myndigheder kontrollerer ex officio en gang om måneden i fællesskab med [direktor], at betingelserne for frihedsberøvelse er opfyldt. I undtagelsestilfælde kan anbringelsesperioden forlænges til 12 måneder, når den pågældende ikke samarbejder med de kompetente myndigheder, eller der er forsinkelser i forbindelse med fremskaffelsen af de for tilbageførslen eller udvisningen nødvendige dokumenter. Når det under hensyn til de konkrete omstændigheder i sagen konstateres, at der af retlige eller tekniske grunde ikke længere er rimelig udsigt til udsendelse af udlændingen, løslades den pågældende person omgående.«

12 I henhold til udlændingelovens artikel 46a, stk. 1, kan afgørelsen om anbringelse i en facilitet for administrativt frihedsberøvede undergives domstolsprøvelse efter bestemmelserne i Administrativnoprotsesualen kodeks (lov om rettens pleje i forvaltningssager) inden for 14 dage efter den faktiske anbringelse.

13 Samme lovs artikel 46a, stk. 2, bestemmer følgende:

»Den domstol, som sagen er indbragt for i medfør af det foregående stykke, træffer afgørelse i offentligt retsmøde, idet afgørelsen træffes inden for en frist på en måned fra indledningen af sagen. Den pågældende person er ikke forpligtet til at give møde. Den afgørelse, der træffes af retten i første instans, kan indbringes for Vărhoven Administrativen sad, som træffer afgørelse inden for en frist på to måneder.«

14 Samme lovs artikel 46a, stk. 3 og 4, har følgende ordlyd:

»3. Lederen af faciliteten for administrativt frihedsberøvede skal hver sjette måned udfærdige en liste over de udlændinge, som har opholdt sig dér mere end seks måneder på grund af hindringer for deres udsendelse. Listen sendes til forvaltningsdomstolen på det sted, hvor faciliteten for administrativt frihedsberøvede er beliggende.

4. Efter hver periode af seks måneders varighed fra datoen for anbringelsen i faciliteten for administrativt frihedsberøvede skal domstolen ex officio eller efter anmodning fra den pågældende udlænding træffe afgørelse i et lukket retsmøde om forlængelse af frihedsberøvelsen, alternative foranstaltninger til frihedsberøvelsen eller løsladelse. Domstolens kendelse kan appelleres i henhold til de nærmere bestemmelser i lov om rettens pleje i forvaltningssager.«

15 Det fremgår af afsnit 1, punkt 4, i tillægsbestemmelserne til udlændingeloven, at der er »risiko for, at en tredjelandsstatsborger, der er genstand for en administrativ tvangsforanstaltning, vil forsvinde […]«, når der under hensyn til de faktiske omstændigheder er rimelig grund til at antage, at den pågældende tredjelandsstatsborger vil forsøge at unddrage sig fuldbyrdelsen af den anordnede foranstaltning. Ifølge tillægsbestemmelserne kan den omstændighed, at den pågældende tredjelandsstatsborger ikke kan træffes på den registrerede bopæl, tidligere har forstyrret den offentlige orden eller tidligere er straffet, uanset om den pågældende er rehabiliteret, at den pågældende tredjelandsstatsborger ikke har forladt landet inden for den frist, der er fastsat med henblik på frivillig udrejse, at den pågældende tredjelandsstatsborger klart har vist ikke at ville rette sig efter den pålagte foranstaltning, den omstændighed, at den pågældende er i besiddelse af falske papirer eller ikke har nogen legitimation, at den pågældende har afgivet forkerte oplysninger, at den pågældende tidligere er forsvundet, og/eller at den pågældende ikke har efterkommet et indrejseforbud, indebære, at der foreligger en sådan risiko.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 Bashir Mohamed Ali Mahdi blev den 9. august 2013 pågrebet ved en grænseovergang i Bregovo i Bulgarien. Han var ikke i besiddelse af identitetsdokumenter, men præsenterede sig som Bashir Mohamed Ali Mahdi, sudansk statsborger.

17 Samme dag blev Bashir Mohamed Ali Mahdi pålagt en administrativ tvangsforanstaltning om »tilbageførsel af en udlænding til grænsen« samt en administrativ tvangsforanstaltning om »forbud mod en udlændings indrejse i Republikken Bulgarien«.

18 Bashir Mohamed Ali Mahdi blev på grundlag af disse afgørelser den følgende dag undergivet frihedsberøvelse i faciliteten for frihedsberøvede i Busmantsi, mens det afventedes, at afgørelserne om de administrative tvangsforanstaltninger kunne fuldbyrdes, dvs. indtil de dokumenter, der gjorde det muligt for ham at rejse uden for Bulgarien, var blevet fremskaffet.

19 Den 12. august 2013 underskrev Bashir Mahdi for de bulgarske administrative myndigheder en erklæring om frivillig tilbagevenden til Sudan.

20 Den 13. august 2013 sendte direktor en skrivelse til Republikken Sudans ambassade om de foranstaltninger, der var truffet afgørelse om over for Bashir Mohamed Ali Mahdi, og om anbringelsen af ham i faciliteten for frihedsberøvede i Busmantsi.

21 Herefter fandt der, på et tidspunkt, som ikke er nærmere angivet i sagens akter, et møde sted mellem en repræsentant for denne ambassade og Bashir Mohamed Ali Mahdi, under hvilket nævnte repræsentant bekræftede den berørtes identitet, men nægtede at udstede et identitetsdokument til ham, som han kunne benytte til at rejse uden for Bulgarien. Dette var tilsyneladende begrundet i, at Bashir Mohamed Ali Mahdi ikke ønskede at vende frivilligt tilbage til Sudan. Repræsentanten for Republikken Sudans ambassade synes at have tilkendegivet over for den forelæggende ret, at det under disse omstændigheder var umuligt at udstede et rejsedokument, hvis Bashir Mohamed Ali Mahdi ikke ønskede at vende tilbage til sit oprindelsesland af egen fri vilje.

22 Den 16. august 2013 fremlagde Mina Ruseva, der er bulgarsk statsborger, en erklæring oprettet for notar, ifølge hvilken Bashir Mohamed Ali Mahdi ville være sikret en bolig og subsistensmidler under sit ophold i Bulgarien, og anmodede direktor om at løslade Bashir Mohamed Ali Mahdi mod kaution. Denne erklæring blev kontrolleret og bekræftet af politimyndighederne den 26. august 2013.

23 Den 27. august 2013 foreslog direktor sin overordnede, at afgørelsen om administrativ frihedsberøvelse, henset til Mina Rusevas erklæring, blev ophævet, og at der blev truffet afgørelse om en mindre indgribende foranstaltning over for Bashir Mohamed Ali Mahdi, nemlig »månedligt fremmøde på indenrigsministeriets regionale kontor på opholdsstedet«, som skulle gælde, indtil hindringerne for fuldbyrdelsen af afgørelsen om, at han skulle sendes tilbage, ikke længere forelå.

24 Den 9. september 2013 blev dette forslag forkastet med den begrundelse, at Bashir Mohamed Ali Mahdi ikke var indrejst lovligt i Bulgarien, at han ikke var i besiddelse af en tilladelse til at opholde sig i Bulgarien, at det nationale flygtningekontor den 29. december 2012 havde nægtet ham flygtningestatus, og at han havde begået en strafbar handling ved at krydse den nationale grænse mellem Bulgarien og Serbien uden for de dertil beregnede steder.

25 Hverken afgørelsen om administrativ frihedsberøvelse eller afslaget på at erstatte denne frihedsberøvelse med de af direktor foreslåede mindre indgribende foranstaltninger er blevet anfægtet.

26 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Republikken Sudans ambassade indtil videre ikke har udstedt noget identitetsdokument, der gør det muligt for Bashir Mohamed Ali Mahdi at rejse uden for Bulgarien, og at han stadig er anbragt i faciliteten for frihedsberøvede i Busmantsi.

27 Hovedsagen blev indledt ved indgivelse af en skrivelse fra direktor på et tidspunkt omkring den 9. februar 2014 og ved udløbet af den oprindelige periode for frihedsberøvelsen på seks måneder, hvorved den forelæggende ret anmodedes om at træffe afgørelse ex officio om forlængelse af frihedsberøvelsen af Bashir Mohamed Ali Mahdi på grundlag af udlændingelovens artikel 46a, stk. 3 og 4.

28 Den forelæggende ret har præciseret, at i medfør af udlændingelovens artikel 46a, stk. 3 og 4, bliver en liste over tredjelandsstatsborgere, som har opholdt sig i en facilitet for frihedsberøvede i mere end seks måneder på grund af hindringer for, at de bliver udsendt, hver sjette måned fremlagt af lederen for denne facilitet for forvaltningsdomstolen på det sted, hvor faciliteten er beliggende. Ved udløbet af hver periode af seks måneders varighed i faciliteten for frihedsberøvede træffer nævnte forvaltningsdomstol ex officio afgørelse i et lukket retsmøde om forlængelse af frihedsberøvelsen af den pågældende, vedtagelse af alternative foranstaltninger til frihedsberøvelsen eller ophør af frihedsberøvelsen af den pågældende.

29 I denne henseende nærer den forelæggende ret navnlig tvivl med hensyn til spørgsmålet, om den administrative procedure med henblik på fornyet vurdering af anbringelsen i en facilitet for frihedsberøvede, som er foreskrevet i bulgarsk ret, er forenelig med EU-retten, og navnlig med de krav, som stilles i direktiv 2008/115.

30 Ifølge den forelæggende ret er karakteren af den kontrol, som den kan udøve, forskellig alt efter, om den optræder i egenskab af retslig myndighed eller i egenskab af administrativ myndighed. Særligt er denne ret, såfremt den træffer afgørelse i egenskab af retslig myndighed, afskåret fra at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet og prøve den oprindelige afgørelse om anbringelse i en facilitet for frihedsberøvede, eftersom dens rolle i henhold til bulgarsk procesret er begrænset til at foretage en kontrol af begrundelsen for forlængelsen af frihedsberøvelsen af den pågældende, således som denne er fremstillet i den skrivelse fra direktor, hvormed en procedure som den i hovedsagen omhandlede indledes. Den forelæggende ret rejser desuden nogle spørgsmål vedrørende risikoen for, at den pågældende vil forsvinde i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, hvor den pågældende, som ikke er i besiddelse af nogen identitetsdokumenter, over for de bulgarske myndigheder har

tilkendegivet, at han ikke ønsker at vende tilbage til sit oprindelsesland. Den forelæggende ret nærer også tvivl med hensyn til spørgsmålet om den pågældendes adfærd. I denne henseende rejser den spørgsmålet, om den omstændighed, at den berørte person ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter, kan anses for manglende samarbejde inden for rammerne af udsendelsesproceduren. Henset til samtlige disse omstændigheder finder den forelæggende ret det tvivlsomt, om det er begrundet at forlænge frihedsberøvelsen af Bashir Mohamed Ali Mahdi.

31 Administrativen sad Sofia-grad har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 15, stk. 3 og 6, i direktiv 2008/115, sammenholdt med [chartrets] artikel 6 og artikel 47 […] samt med retten til domstolsprøvelse og effektiv [domstolsbeskyttelse], fortolkes således, at:

a) en administrativ myndighed, såfremt denne i henhold til en medlemsstats nationale lovgivning er forpligtet til at foretage en vurdering af en given frihedsberøvelse en gang om måneden, uden at der udtrykkeligt er fastsat en forpligtelse til at vedtage en administrativ foranstaltning, og den administrative myndighed ex officio skal forelægge retten en liste over de tredjelandsstatsborgere, som på grund af udsendelseshindringer er frihedsberøvede ud over den ved lov fastsatte maksimale periode for den første frihedsberøvelse, er forpligtet til, når den periode, der er fastsat i den individuelle afgørelse vedrørende den første frihedsberøvelse, udløber, enten at vedtage en udtrykkelig retsakt om fornyet vurdering af frihedsberøvelsen med henblik på de i EU-retten fastsatte grunde til forlængelse af frihedsberøvelsen eller at løslade den pågældende?

b) retten, såfremt medlemsstatens nationale lovgivning giver retten beføjelse til, når den maksimale varighed af den første frihedsberøvelse med henblik på udsendelse i henhold til national ret er udløbet, at træffe afgørelse om en forlængelse af frihedsberøvelsen, at erstatte frihedsberøvelsen med en mindre indgribende foranstaltning eller at træffe afgørelse om løsladelse af tredjelandsstatsborgeren, i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, skal undersøge lovligheden af en retsakt om fornyet vurdering af frihedsberøvelsen med angivelse af retlige og faktiske grunde for nødvendigheden af en forlængelse af frihedsberøvelsen og dennes varighed, idet retten i sagen træffer afgørelse om opretholdelse af frihedsberøvelsen, en foranstaltning til erstatning herfor eller den pågældendes løsladelse?

c) denne bestemmelse giver retten mulighed for at undersøge lovligheden af en retsakt om fornyet vurdering af frihedsberøvelsen, hvori der alene anføres grundene til, at en afgørelse om at udsende en tredjelandsstatsborger ikke kan fuldbyrdes, med henblik på de i EU-retten fastsatte grunde til forlængelse af frihedsberøvelsen, idet retten alene på grundlag af de af den administrative myndighed anførte faktiske omstændigheder og fremlagte beviser samt de af tredjelandsstatsborgeren anførte indsigelser og faktiske omstændigheder træffer afgørelse i sagen ved at træffe afgørelse om opretholdelse af frihedsberøvelsen, en foranstaltning til erstatning herfor eller den pågældendes løsladelse?

2) Skal artikel 15, stk. 1 og 6, i direktiv 2008/115 i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, fortolkes således, at en bestemmelse i national ret, hvorefter den omstændighed, at »den pågældende er uden identitetsdokumenter«, udgør en selvstændig grund til forlængelse af frihedsberøvelsen, ud fra et EU-retligt synspunkt er lovlig, idet den kan henføres til de to tilfælde i direktivets artikel 15, stk. 6, såfremt der i henhold til medlemsstatens nationale lovgivning på grundlag af den nævnte omstændighed foreligger en begrundet formodning for, at den pågældende vil forsøge at omgå fuldbyrdelsen af afgørelsen om udsendelse, hvilket i henhold til denne medlemsstats lovgivning udgør en risiko for, at den pågældende vil forsvinde?

3) Skal artikel 15, stk. 1, litra a) og b), og stk. 6, i [direktiv 2008/115], sammenholdt med 2. og 13. betragtning til direktivet vedrørende respekten for tredjelandsstatsborgeres grundlæggende rettigheder og værdighed samt anvendelsen af proportionalitetsprincippet, i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, fortolkes således, at det er tilladt at konkludere, at der er begrundet risiko for, at en person forsvinder, på grundlag af, at den pågældende er uden identitetsdokumenter, har passeret den nationale grænse ulovligt og tilkendegiver, at han ikke vil vende tilbage til sit oprindelsesland, selv om han tidligere har udfyldt en erklæring om frivillig tilbagevenden til sit eget land og har afgivet korrekte oplysninger om sin identitet, idet disse omstændigheder for så vidt angår adressaten for en afgørelse om tilbagesendelse i direktivets forstand er omfattet af begrebet »risiko for, at den pågældende forsvinder«, der i den nationale lovgivning defineres som en – på faktiske omstændigheder baseret – begrundet antagelse om, at den pågældende vil forsøge at omgå fuldbyrdelsen af afgørelsen om tilbagesendelse?

4) Skal artikel 15, stk. 1, litra a) og b), stk. 4 og stk. 6, i direktiv 2008/115, sammenholdt med 2. og 13. betragtning til direktivet vedrørende respekten for tredjelandsstatsborgeres grundlæggende rettigheder og værdighed samt anvendelsen af proportionalitetsprincippet, i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, fortolkes således, at:

   a) tredjelandsstatsborgeren ikke samarbejder i forbindelse med forberedelsen af fuldbyrdelsen af afgørelsen om den pågældendes tilbagesendelse til dennes oprindelsesland, når han over for en ansat på det pågældende lands ambassade mundtligt tilkendegiver, at han ikke vil vende tilbage til sit oprindelsesland, selv om han tidligere har udfyldt en erklæring om frivillig tilbagevenden til sit eget land og har afgivet korrekte oplysninger om sin identitet, og at der er opstået forsinkelser med fremskaffelsen af dokumenterne fra et tredjeland, og der er rimelig udsigt til, at afgørelsen om udsendelse kan fuldbyrdes, når det pågældende lands ambassade under sådanne omstændigheder ikke udsteder det dokument, der er nødvendigt, for at den pågældende kan rejse til sit oprindelsesland, selv om ambassaden har bekræftet den pågældendes identitet?

   b) det, i tilfælde af, at en tredjelandsstatsborger, der er uden identitetsdokumenter, har passeret den nationale grænse ulovligt og tilkendegiver, at han ikke vil vende tilbage til sit oprindelsesland, løslades som følge af, at der ikke er rimelig udsigt til, at en afgørelse om udsendelse kan fuldbyrdes, skal lægges til grund, at medlemsstaten er forpligtet til at udstede et foreløbigt dokument vedrørende den pågældendes status, når oprindelseslandets ambassade under sådanne omstændigheder ikke udsteder det dokument, der er nødvendigt, for at den pågældende kan rejse til sit oprindelsesland, selv om ambassaden har bekræftet den pågældendes identitet?«

Hasteproceduren

32 Administrativen sad Sofia-grad har anmodet om, at den præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren i henhold til artikel 107 i Domstolens procesreglement.

33 Den forelæggende ret har begrundet denne anmodning med, at den i hovedsagen omhandlede tredjelandsstatsborger er frihedsberøvet, og at hans situation henhører under anvendelsesområdet for bestemmelserne i EUF-traktatens afsnit V vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Henset til Bashir Mohamed Ali Mahdis situation har Domstolens svar på de præjudicielle spørgsmål en afgørende indflydelse på spørgsmålet, om han skal forblive i faciliteten for frihedsberøvede i Busmantsi, eller han skal løslades. Den forelæggende ret har anført, at der snarest muligt bør træffes en afgørelse vedrørende spørgsmålet om forlængelse af frihedsberøvelsen af den berørte person.

34 I denne henseende skal det for det første fastslås, at den foreliggende anmodning om præjudiciel forelæggelse vedrører fortolkningen af direktiv 2008/115, som henhører under EUF-traktatens tredje del, afsnit V. Den vil derfor kunne undergives den præjudicielle hasteprocedure i henhold til artikel 23a i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 107 i dens procesreglement.

35 For det andet bemærkes, som påpeget af den forelæggende ret, at Bashir Mohamed Ali Mahdi for tiden er frihedsberøvet, og at løsningen af tvisten i hovedsagen kan indebære, at denne frihedsberøvelse umiddelbart bringes til ophør.

36 Domstolens Tredje Afdeling har under disse omstændigheder, på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten, besluttet at efterkomme den forelæggende rets anmodning om, at den præjudicielle forelæggelse undergives hasteproceduren.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål, litra a)

37 Med det første spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 15, stk. 3 og 6, i direktiv 2008/115 i lyset af chartrets artikel 6 og 47 skal fortolkes således, at en kompetent myndigheds afgørelse ved udløbet af den maksimale periode for den oprindelige frihedsberøvelse af en tredjelandsstatsborger, om, hvorledes der skal følges op på denne frihedsberøvelse, skal træffes i form af en skriftlig retsakt, der indeholder den faktiske og retlige begrundelse for afgørelsen.

38 Det bemærkes indledningsvis, at i overensstemmelse med artikel 79, stk. 2, TEUF er målet med direktiv 2008/115, således som det fremgår af dets 2. og 11. betragtning, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder og retssikkerhedsgarantier, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed.

39 De procedurer for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, som er indført ved dette direktiv, udgør således fælles standarder og procedurer, der finder anvendelse i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere. Medlemsstaterne råder i flere henseender over en skønsmargen i forbindelse med gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2005/85 under hensyntagen til særegenhederne i national ret.

40 Ifølge samme direktivs sjette betragtning bør medlemsstaterne sikre, at tredjelandsstatsborgeres ulovlige ophold bringes til ophør efter en retfærdig og gennemsigtig procedure. Ligeledes ifølge denne betragtning og i overensstemmelse med EU-rettens almindelige principper bør afgørelser, der vedtages efter direktiv 2008/115, træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier, således at der tages hensyn til andet end blot det faktum, at der er tale om ulovligt ophold.

41 I medfør af artikel 15, stk. 2, i direktiv 2008/115 træffes afgørelser om den første frihedsberøvelse af en tredjelandsstatsborger, som ikke må overstige seks måneder, af administrative eller retslige myndigheder ved en skrivelse med angivelse af de faktiske og retlige grunde til afgørelsen om frihedsberøvelse (jf. i denne retning dom G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 29).

42 I henhold til nævnte direktivs artikel 15, stk. 6, kan denne oprindelige frihedsberøvelse forlænges i en begrænset periode på yderligere 12 måneder i overensstemmelse med national ret, såfremt visse materielle betingelser er opfyldt. Enhver frihedsberøvelse, som overstiger seks måneder, skal i overensstemmelse med nævnte artikels stk. 5 betragtes som en langvarig frihedsberøvelse som omhandlet i samme direktivs artikel 15, stk. 3.

43 Artikel 15, stk. 3, i direktiv 2008/115 bestemmer desuden, at afgørelser om frihedsberøvelse i hvert enkelt tilfælde vurderes på ny med rimelige mellemrum enten efter ansøgning fra den pågældende tredjelandsstatsborger eller ex officio. I tilfælde af langvarig frihedsberøvelse skal vurderingerne være undergivet en retslig myndigheds tilsyn.

44 Det fremgår af disse bestemmelser betragtet under ét, at det eneste krav, som udtrykkeligt er fastsat i artikel 15 i direktiv 2008/115 for så vidt angår vedtagelse af en skriftlig retsakt, er det krav, som fremgår af denne artikels stk. 2, nemlig at afgørelser om frihedsberøvelse skal være skriftlige med angivelse af de faktiske og retlige grunde. Dette krav om vedtagelse af en skriftlig afgørelse skal forstås således, at det nødvendigvis vedrører enhver afgørelse om forlængelse af en frihedsberøvelse, eftersom frihedsberøvelse og forlængelse heraf for det første er analoge situationer, idet begge indebærer, at den berørte tredjelandsstatsborger berøves sin frihed med henblik på forberedelse af en tilbagesendelse og/eller gennemførelse af en udsendelse af den pågældende, og denne tredjelandsstatsborger for det andet i begge tilfælde skal kunne gøre sig bekendt med begrundelsen for den afgørelse, som er truffet over for den pågældende.

45 Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at overholdelsen af denne forpligtelse til at meddele nævnte begrundelse er nødvendig såvel for at sætte den berørte tredjelandsstatsborger i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af den kompetente retsinstans, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve legalitetsprøvelsen af den omhandlede afgørelse (jf. i denne retning dom Heylens m.fl., 222/86, EU:C:1987:442, præmis 15, og Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 337).

46 Enhver anden fortolkning af artikel 15, stk. 2 og 6, i direktiv 2008/115 ville bevirke, at det ville være vanskeligere for en tredjelandsstatsborger at anfægte lovligheden af en afgørelse om forlænget frihedsberøvelse af den pågældende end at anfægte lovligheden af en afgørelse om en oprindelig frihedsberøvelse, hvilket ville indebære en tilsidesættelse af den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler.

47 Det skal imidlertid præciseres, at bestemmelserne i dette direktivs artikel 15 ikke kræver vedtagelse af en skriftlig »retsakt om fornyet vurdering«, med den forelæggende rets ordvalg i det første spørgsmål, litra a). De myndigheder, som gennemfører en fornyet vurdering af frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger med rimelige mellemrum i henhold til nævnte direktivs artikel 15, stk. 3, første punktum, er derfor ikke undergivet en forpligtelse til ved hver enkelt fornyede vurdering at vedtage en udtrykkelig retsakt i skriftlig form, der indeholder en fremstilling af de faktiske og retlige forhold, der begrunder denne retsakt.

48 Dog skal det præciseres, at hvis den myndighed, der skal behandle en sag om fornyet vurdering ved udløbet af den i henhold til nævnte direktivs artikel 15, stk. 5, maksimalt tilladte periode for den oprindelige frihedsberøvelse, træffer afgørelse om, hvorledes der skal følges op på denne frihedsberøvelse, er den forpligtet til at vedtage afgørelsen ved en begrundet, skriftlig retsakt. I et sådant tilfælde finder den fornyede vurdering af frihedsberøvelsen og vedtagelsen af afgørelsen om, hvorledes der skal følges op på frihedsberøvelsen, således sted i den samme processuelle fase. Denne afgørelse skal følgelig opfylde de krav, der følger af artikel 15, stk. 2, i direktiv 2008/115.

49 Det fremgår imidlertid ikke klart af hverken anmodningen om præjudiciel afgørelse eller af den bulgarske regerings bemærkninger i retsmødet, om den liste fra direktor, som blev fremsendt til den forelæggende ret ved udløbet af den maksimale periode for den oprindelige frihedsberøvelse, indeholder en afgørelse om, hvorledes der skal følges op på frihedsberøvelsen af den berørte person. Hvis det viser sig, at direktor med denne liste bl.a. har truffet afgørelse vedrørende forlængelse af frihedsberøvelsen, skal denne liste ligeledes opfylde de krav, som er nævnt i denne doms præmis 48.

Det tilkommer den forelæggende ret at foretage den nødvendige efterprøvelse i denne henseende. En sådan afgørelse skal i alle tilfælde være undergivet en retslig myndigheds tilsyn i medfør af nævnte direktivs artikel 15, stk. 3.

50 Herudover skal der tillige henvises til, at medlemsstaterne, hvis der i EU-retten ikke er fastsat bestemmelser om procedurereglerne for en fornyet vurdering af en frihedsberøvelse, ifølge fast retspraksis i overensstemmelse med princippet om national procesautonomi forbliver kompetente til at fastsætte disse regler, idet overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og den fulde effektivitet af de EU-retlige bestemmelser om en sådan foranstaltning samtidig skal sikres (jf. analogt dom N., C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 41).

51 Heraf følger, at EU-retten ikke er til hinder for, at en national lovgivning under overholdelse af disse principper undergiver den myndighed, som vurderer frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger på ny med rimelige mellemrum i henhold til artikel 15, stk. 3, første punktum, i direktiv 2008/115, en forpligtelse til ved afslutningen af hver enkelt fornyede vurdering at vedtage en udtrykkelig retsakt, der indeholder en fremstilling af de faktiske og retlige forhold, der begrunder denne. En sådan forpligtelse følger udelukkende af national lovgivning.

52 På ovenstående baggrund skal det første spørgsmål, litra a), besvares med, at artikel 15, stk. 3 og 6, i direktiv 2008/115 i lyset af chartrets artikel 6 og 47 skal fortolkes således, at enhver afgørelse truffet af en kompetent myndighed ved udløbet af den maksimale periode for den oprindelige frihedsberøvelse af en tredjelandsstatsborger, om, hvorledes der skal følges op på denne frihedsberøvelse, skal træffes i form af en skriftlig retsakt, der indeholder den faktiske og retlige begrundelse for denne afgørelse.

Det første spørgsmål, litra b) og c)

53 Med det første spørgsmål, litra b) og c), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 3 og 6, i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 6 og 47, skal fortolkes således, at det tilsyn, som skal udøves af den retslige myndighed, for hvilken en anmodning om forlængelse af frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger forelægges, skal gøre det muligt for denne myndighed efter en konkret og individuel vurdering at træffe en realitetsafgørelse om forlængelse af frihedsberøvelsen af den berørte tredjelandsstatsborger, om muligheden for at erstatte frihedsberøvelsen med en mindre indgribende foranstaltning eller om løsladelse af tredjelandsstatsborgeren, idet denne retslige myndighed derved har kompetence til at træffe afgørelse på grundlag af de af den administrative myndighed, som har forelagt sagen for denne, anførte faktiske omstændigheder og fremlagte beviser samt tredjelandsstatsborgerens eventuelle bemærkninger.

54 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen allerede har fastslået, at artikel 15 i direktiv 2008/115 er ubetinget og tilstrækkeligt præcis til, at yderligere specifikke elementer ikke er nødvendige for at gøre det muligt for medlemsstaterne at gennemføre denne (jf. i denne retning dom El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, præmis 47).

55 Som det fremgår af 13., 16., 17. og 24. betragtning til direktiv 2008/115, er enhver afgørelse om frihedsberøvelse, som henhører under dette direktiv, strengt reguleret ved bestemmelserne i dette direktivs kapitel IV, med henblik på dels at sikre overensstemmelse med proportionalitetsprincippet for så vidt angår de anvendte midler og de forfulgte mål, dels respekt af de berørte tredjelandsstatsborgeres grundlæggende rettigheder.

56 Som nævnt i denne doms præmis 43, fremgår det endvidere klart af ordlyden af artikel 15, stk. 3, i direktiv 2008/115, at vurderingen af ethvert tilfælde af langvarig frihedsberøvelse af en tredjelandsstatsborger skal være undergivet en retslig myndigheds tilsyn. Det skal således bemærkes, at en retslig myndighed, der træffer afgørelse om muligheden for at forlænge den oprindelige frihedsberøvelse, obligatorisk skal foretage en prøvelse af denne frihedsberøvelse, selv om den

myndighed, som har forelagt anmodningen for denne, ikke udtrykkeligt har anmodet om en sådan prøvelse, og selv om frihedsberøvelsen af den pågældende tredjelandsstatsborger allerede har været genstand for en fornyet vurdering foretaget af den myndighed, som traf afgørelse om den oprindelige frihedsberøvelse.

57 Artikel 15, stk. 3, i direktiv 2008/115 præciserer imidlertid ikke karakteren af det nævnte tilsyn. Der skal derfor henvises til de principper, som følger af dette direktivs artikel 15, der finder anvendelse i forbindelse med en procedure som den i hovedsagen omhandlede, og som en retslig myndighed derfor skal tage hensyn til i forbindelse med dette tilsyn.

58 For det første fremgår det af de materielle betingelser, som er fastsat i nævnte direktivs artikel 15, stk. 6, at perioden for den oprindelige frihedsberøvelse kun må forlænges, hvis udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser fra den berørte medlemsstats side kan forventes at tage længere tid som følge af enten manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandsstatsborgers side eller forsinkelser i forbindelse med fremskaffelsen af nødvendige dokumenter fra tredjelandet. En sådan forlængelse skal være i overensstemmelse med national ret og må under alle omstændigheder højst være på yderligere 12 måneder.

59 For det andet bør samme direktivs artikel 15, stk. 6, sammenholdes med dettes artikel 15, stk. 4, som præciserer, at når der af retlige eller andre grunde ikke længere synes at være rimelig udsigt til udsendelse, eller når betingelserne i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/115 ikke længere foreligger, ophører frihedsberøvelsen af den pågældende tredjelandsstatsborger med at være berettiget, og den pågældende løslades omgående.

60 Hvad angår det første krav, som følger af artikel 15, stk. 4, i direktiv 2008/115, har Domstolen allerede præciseret, at det, for at der kan antages at være »rimelig udsigt til udsendelse« som omhandlet i denne bestemmelse, er nødvendigt, at der på tidspunktet for den nationale rets fornyede prøvelse af lovligheden af frihedsberøvelsen er reel udsigt til, at der kan ske velgennemført udsendelse inden for de frister, som er fastsat i artikel 15, stk. 5 og 6, i direktiv 2008/115 (jf. i denne retning dom Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, præmis 65).

61 Det andet krav, som følger af artikel 15, stk. 4, i direktiv 2008/115, indebærer, at der skal foretages en fornyet vurdering af de materielle betingelser, som er fastsat i dette direktivs artikel 15, stk. 1, og som tjente som grundlag for den oprindelige frihedsberøvelse af den pågældende tredjelandsstatsborger. Den myndighed, der træffer afgørelse om forlængelse af frihedsberøvelsen af denne tredjelandsstatsborger eller en eventuel løsladelse af den pågældende, skal således for det første tage stilling til, om andre tilstrækkelige, men mindre indgribende foranstaltninger end frihedsberøvelse kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde, for det andet, om der er risiko for, at den pågældende vil forsvinde, og for det tredje, om den pågældende tredjelandsstatsborger undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesprocessen.

62 Heraf følger, at en retslig myndighed, som tager stilling til en anmodning om forlængelse af en frihedsberøvelse, skal være i stand til at tage stilling til enhver faktisk og retlig oplysning, som er relevant for at afgøre, om en forlængelse af frihedsberøvelsen er begrundet, henset til de krav, som er nævnt i denne doms præmis 58-61, hvilket kræver en indgående undersøgelse af de faktiske forhold, som er særegne for det enkelte konkrete tilfælde. Såfremt den frihedsberøvelse, som der oprindeligt blev truffet afgørelse om, ikke længere er begrundet, henset til disse krav, skal den kompetente retslige myndighed være i stand til at erstatte den administrative myndigheds afgørelse eller i givet fald den afgørelse, som blev truffet af den retslige myndighed, som anordnede den oprindelige frihedsberøvelse, med sin egen afgørelse og at træffe afgørelse vedrørende muligheden for at anordne en alternativ foranstaltning eller løsladelse af den berørte tredjelandsstatsborger. Med henblik herpå skal den retslige myndighed, som tager stilling til en anmodning om forlængelse af en frihedsberøvelse, være i stand til at tage hensyn til såvel de faktiske oplysninger og de beviser, som påberåbes af den administrative myndighed, der traf afgørelsen om den oprindelige frihedsberøvelse, som enhver eventuel

bemærkning, som fremsættes af den berørte tredjelandsstatsborger. Den skal desuden være i stand til at indhente enhver anden oplysning, som er relevant for dens afgørelse, såfremt den måtte finde det nødvendigt. Heraf følger, at den retslige myndigheds beføjelser inden for rammerne af prøvelsen i intet tilfælde kan være afgrænset til udelukkende at omfatte de oplysninger, der fremlægges af den pågældende administrative myndighed.

63 Enhver anden fortolkning af artikel 15 i direktiv 2008/115 ville fratage denne artikels stk. 4 og 6 deres effektive virkning og tømme den domstolsprøvelse, som kræves i artikel 15, stk. 3, andet punktum, for indhold og ville dermed bringe virkeliggørelsen af de mål, som forfølges med direktivet, i fare.

64 Det første spørgsmål, litra b) og c), skal følgelig besvares med, at artikel 15, stk. 3 og 6, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at det tilsyn, som skal udøves af den retslige myndighed, for hvilken en anmodning om forlængelse af frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger forelægges, skal gøre det muligt for denne myndighed efter en konkret og individuel vurdering at træffe en realitetsafgørelse om forlængelse af frihedsberøvelsen af den berørte tredjelandsstatsborger, om muligheden for at erstatte frihedsberøvelsen med en mindre indgribende foranstaltning eller om løsladelse af tredjelandsstatsborgeren, idet denne retslige myndighed derved har kompetence til at træffe afgørelse på grundlag af de af den administrative myndighed, som har forelagt sagen for denne, anførte faktiske omstændigheder og fremlagte beviser samt de faktiske omstændigheder, beviser og bemærkninger, som den eventuelt er blevet forelagt under denne procedure.

Det andet og tredje spørgsmål

65 Med det andet og tredje spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 1 og 6, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en oprindelig periode med frihedsberøvelse på seks måneder kan forlænges alene af den grund, at den pågældende tredjelandsstatsborger ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter, og at der derfor er en risiko for, at tredjelandsstatsborgeren vil forsvinde.

66 Der skal for det første henvises til, at begrebet »risiko for at den pågældende vil forsvinde« er afgrænset i artikel 3, nr. 7), i direktiv 2008/115, der definerer det som tilstedeværelsen i den enkelte sag af grunde, baseret på objektive, lovfæstede kriterier, til at formode, at en tredjelandsstatsborger, der er genstand for tilbagesendelsesprocedurer, vil forsvinde.

67 For det andet er tilstedeværelsen af en sådan risiko en af de i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/115 udtrykkeligt anførte grunde, der kan berettige frihedsberøvelse af en tredjelandsstatsborger, som er genstand for en tilbagesendelsesprocedure, for at forberede tilbagesendelsen eller gennemføre udsendelsen. Som bemærket i denne doms præmis 61, præciserer denne bestemmelse, at en sådan frihedsberøvelse udelukkende kan finde sted, når andre tilstrækkelige, men mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt i det konkrete tilfælde.

68 For det tredje kan der, som nævnt i denne doms præmis 58, i henhold til nævnte direktivs artikel 15, stk. 6, kun træffes afgørelse om forlængelse af en frihedsberøvelse, hvis udsendelsesproceduren uanset alle rimelige bestræbelser fra den berørte medlemsstats side kan forventes at tage længere tid som følge af enten manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandsstatsborgers side eller forsinkelser i forbindelse med fremskaffelsen af nødvendige dokumenter fra tredjelande, uden at det forhold, at den berørte person ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter, nævnes.

69 Som fastslået i denne doms præmis 61, skal enhver afgørelse om forlængelse af frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger og dermed om tilstedeværelsen af de faktiske omstændigheder, som er anført i artikel 15, stk. 6, i direktiv 2008/115, desuden træffes efter en fornyet vurdering af de materielle betingelser, der tjente som grundlag for den oprindelige frihedsberøvelse af den pågældende

tredjelandsstatsborger, hvilket kræver, at den retslige myndighed i forbindelse med det tilsyn, som kræves i henhold til dette direktivs artikel 15, stk. 3, andet punktum, foretager en bedømmelse af de omstændigheder, der gav anledning til, at det oprindeligt blev fastslået, at der var risiko for, at den pågældende ville forsvinde.

70 Som Domstolen allerede har fastslået, skal enhver bedømmelse af risikoen for, at den pågældende vil forsvinde, endvidere baseres på en individuel undersøgelse af den pågældendes situation (jf. dom Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, præmis 41). Desuden bør afgørelser, der vedtages efter direktiv 2008/115, som anført i sjette betragtning til dette direktiv, træffes efter en konkret og individuel vurdering og baseres på objektive kriterier.

71 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at det i bulgarsk ret, i afsnit 1, punkt 4, i tillægsbestemmelserne til udlændingeloven, er præciseret, at der er risiko for, at en tredjelandsstatsborger, der er genstand for en administrativ tvangsforanstaltning, vil forsvinde, når der under hensyn til de faktiske omstændigheder er rimelig grund til at antage, at den pågældende tredjelandsstatsborger vil forsøge at unddrage sig fuldbyrdelsen af den foranstaltning, der er truffet afgørelse om. De objektive kriterier for, at der kan foreligge en sådan risiko, er anført i nævnte punkt 4, litra c), og indbefatter bl.a. den omstændighed, at den pågældende ikke er i besiddelse af noget identitetsdokument.

72 Det tilkommer derfor den forelæggende ret at foretage en bedømmelse af de faktiske omstændigheder vedrørende den pågældende tredjelandsstatsborgers situation, med henblik på i forbindelse med den fornyede vurdering af betingelserne i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2008/115 at afgøre, om der, således som direktor har foreslået i hovedsagens tilfælde, effektivt kan anvendes en mindre indgribende foranstaltning over for denne tredjelandsstatsborger, og i tilfælde af, at dette viser sig ikke at være muligt, at afgøre, om der fortsat foreligger en risiko for, at denne vil forsvinde. Det er udelukkende i det sidstnævnte tilfælde, at denne ret kan tage hensyn til de manglende identitetsdokumenter.

73 Det fremgår af det ovenstående, at den omstændighed, at den pågældende tredjelandsstatsborger ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter, ikke i sig selv kan begrunde en forlængelse af frihedsberøvelsen som omhandlet i artikel 15, stk. 6, i direktiv 2008/115.

74 Følgelig skal det andet og tredje spørgsmål besvares med, at artikel 15, stk. 1 og 6, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en oprindelig periode med frihedsberøvelse på seks måneder kan forlænges alene af den grund, at den pågældende tredjelandsstatsborger ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter. Det tilkommer alene den forelæggende ret at foretage en konkret og individuel vurdering af den pågældende sags faktiske omstændigheder med henblik på at afgøre, om der effektivt kan anvendes en mindre indgribende foranstaltning over for denne tredjelandsstatsborger, og om der er en risiko for, at den pågældende vil forsvinde.

Det fjerde spørgsmål, litra a)

75 Med det fjerde spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 15, stk. 6, litra a), i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, der under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke har fremskaffet et identitetsdokument, som ville have gjort det muligt at udsende ham fra den berørte medlemsstat, har udvist »manglende samarbejde« som omhandlet i denne bestemmelse.

76 For så vidt angår Bashir Mohamed Ali Mahdis situation er det ubestridt, at han ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter, og at Republikken Sudans ambassade har nægtet at udstede et sådant dokument til ham, som vil gøre det muligt at fuldbyrde udsendelsesafgørelsen.

77 Med det fjerde spørgsmål, litra a), anmodes Domstolen således om at oplyse, om den omstændighed, at Republikken Sudans ambassade nægtede at udstede identitetsdokumenter til Bashir Mohamed Ali Mahdi, efter at han havde tilkendegivet, at han ikke ønskede at vende tilbage til sit oprindelsesland, kan tilregnes den pågældende. Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende, anmodes Domstolen om at præcisere, om Bashir Mohamed Ali Mahdis adfærd kan kvalificeres som manglende samarbejde fra hans side, som omhandlet i artikel 15, stk. 6, i direktiv 2008/115, hvilket ville begrunde en forlængelse af frihedsberøvelsen af den pågældende i yderligere en periode på op til 12 måneder.

78 I denne henseende skal der erindres om, at det tilkommer den nationale ret at fastslå de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til tvisten i hovedsagen, og at fastslå, hvilke konsekvenser disse har for den afgørelse, som retten skal træffe (jf. bl.a. domme WWF m.fl., C-435/97, EU:C:1999:418, præmis 32, og Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, præmis 33).

79 Inden for rammerne af kompetencefordelingen mellem EU's retsinstanser og de nationale domstole tilkommer det således principielt den nationale ret at efterprøve, at de faktiske betingelser, der indebærer, at en EU-retlig bestemmelse finder anvendelse, er opfyldt i den sag, der verserer for den, idet Domstolen i en præjudiciel forelæggelsessag i givet fald kan give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens fortolkning (jf. i denne retning domme Haim, C-424/97, EU:C:2000:357, præmis 58, Vatsouras og Koupatantze, C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 23, og Danosa, EU:C:2010:674, præmis 34).

80 Det tilkommer under disse omstændigheder Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål om fortolkning af EU-retten, som den forelæggende ret har stillet, idet det overlades til sidstnævnte at efterprøve de konkrete elementer i den tvist, som er indbragt for den, og herunder navnlig at træffe afgørelse vedrørende spørgsmålet, om de manglende identitetsdokumenter udelukkende er et resultat af, at Bashir Mohamed Ali Mahdi har trukket sin erklæring om frivillig tilbagevenden tilbage (jf. analogt dom Danosa, EU:C:2010:674, præmis 36).

81 I denne henseende bemærkes, at Bashir Mohamed Ali Mahdi, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, har samarbejdet med de bulgarske myndigheder for så vidt angår oplysninger om hans identitet og processen vedrørende udsendelsen af ham. Dog har han trukket sin erklæring om frivillig tilbagevenden tilbage.

82 Det skal imidlertid erindres, at begrebet »manglende samarbejde« som omhandlet i artikel 15, stk. 6, i direktiv 2008/115 kræver, at den myndighed, der træffer afgørelse vedrørende en anmodning om forlængelse af frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger, dels undersøger denne tredjelandsstatsborgers adfærd i løbet af perioden for den oprindelige frihedsberøvelse med henblik på at fastslå, om denne ikke har samarbejdet med de kompetente myndigheder vedrørende gennemførelsen af udsendelsesproceduren, dels om udsendelsesproceduren kan forventes at tage længere tid på grund af tredjelandsstatsborgerens adfærd. Hvis udsendelsen af tredjelandsstatsborgeren tager eller har taget længere tid end påregnet af en anden grund, kan der ikke fastslås en årsagssammenhæng mellem den pågældende tredjelandsstatsborgers adfærd og varigheden af den pågældende procedure, og dermed kan der ikke fastslås noget manglende samarbejde fra tredjelandsstatsborgerens side.

83 Desuden kræver artikel 15, stk. 6, i direktiv 2008/115, at den pågældende myndighed, før den undersøger, om den pågældende tredjelandsstatsborger har udvist manglende samarbejde, er i stand til at påvise, at udsendelsesproceduren tager længere tid end påregnet uanset alle rimelige bestræbelser, hvilket i hovedsagens tilfælde kræver, at den pågældende medlemsstat aktivt har fortsat og stadig fortsætter sine bestræbelser på at opnå, at der udstedes identitetsdokumenter til denne tredjelandsstatsborger.

84 Det fremgår af det ovenstående, at det for at fastslå, at den pågældende medlemsstat har udfoldet rimelige bestræbelser på at gennemføre udsendelsesproceduren, og at der foreligger manglende samarbejde fra den pågældende tredjelandsstatsborgers side, er nødvendigt at foretage en indgående undersøgelse af de faktiske forhold vedrørende hele perioden for den oprindelige frihedsberøvelse. En sådan undersøgelse udgør et spørgsmål vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der, som allerede nævnt, ikke er omfattet af Domstolens kompetence inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF, men henhører under den nationale rets kompetence (dom Merluzzi, 80/71, EU:C:1972:24, præmis 10).

85 På ovenstående baggrund skal det fjerde spørgsmål, litra a), besvares med, at artikel 15, stk. 6, litra a), i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, der under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke har fremskaffet et identitetsdokument, som ville have gjort det muligt at udsende den pågældende fra den berørte medlemsstat, kun kan anses for at have udvist »manglende samarbejde« som omhandlet i denne bestemmelse, hvis det fremgår af en undersøgelse af denne tredjelandsstatsborgers adfærd under perioden for frihedsberøvelsen, at den pågældende ikke har samarbejdet med de kompetente myndigheder vedrørende gennemførelsen af udsendelsesproceduren, og at denne procedure kan forventes at tage længere tid end påregnet på grund af denne adfærd, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det fjerde spørgsmål, litra b)

86 Med det fjerde spørgsmål, litra b), ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 15 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan være forpligtet til at udstede en selvstændig opholdstilladelse eller en anden tilladelse, som giver ret til ophold for en tredjelandsstatsborger, der ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter og ikke har fremskaffet sådanne dokumenter fra sit oprindelsesland, efter at en national ret har løsladt tredjelandsstatsborgeren med den begrundelse, at der ikke længere er rimelig udsigt til udsendelse som omhandlet i dette direktivs artikel 15, stk. 4.

87 Som det fremgår af målet med direktiv 2008/115, som er nævnt i denne doms præmis 38, tilsigtes det med dette direktiv ikke at regulere betingelserne for ophold på en medlemsstats område for tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, for hvis vedkommende en afgørelse om tilbagesendelse ikke kan eller ikke har kunnet fuldbyrdes.

88 Imidlertid kan medlemsstaterne i henhold til artikel 6, stk. 4, i direktiv 2008/115 af menneskelige, humanitære eller andre grunde tildele en tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, en selvstændig opholdstilladelse eller anden tilladelse, som giver ret til ophold. Endvidere fremgår det af 12. betragtning til dette direktiv, at medlemsstaterne bør forsyne tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, som endnu ikke kan udsendes, med en skriftlig bekræftelse af deres situation. Medlemsstaterne har vide skønsbeføjelser med hensyn til denne bekræftelses udformning og format.

89 På ovenstående baggrund skal det fjerde spørgsmål, litra b), besvares med, at direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke kan være forpligtet til at udstede en selvstændig opholdstilladelse eller en anden tilladelse, som giver ret til ophold for en tredjelandsstatsborger, der ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter og ikke har fremskaffet sådanne dokumenter fra sit oprindelsesland, efter at en national ret har løsladt tredjelandsstatsborgeren med den begrundelse, at der ikke længere er rimelig udsigt til udsendelse som omhandlet i dette direktivs artikel 15, stk. 4. Denne medlemsstat skal dog i et sådant tilfælde forsyne tredjelandsstatsborgeren med en skriftlig bekræftelse af dennes situation.

Sagens omkostninger

90 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 15, stk. 3 og 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold skal i lyset af artikel 6 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fortolkes således, at enhver afgørelse truffet af en kompetent myndighed ved udløbet af den maksimale periode for den oprindelige frihedsberøvelse af en tredjelandsstatsborger, om, hvorledes der skal følges op på denne frihedsberøvelse, skal træffes i form af en skriftlig retsakt, der indeholder den faktiske og retlige begrundelse for denne afgørelse.**

2) **Artikel 15, stk. 3 og 6, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at det tilsyn, som skal udøves af den retslige myndighed, for hvilken en anmodning om forlængelse af frihedsberøvelsen af en tredjelandsstatsborger forelægges, skal gøre det muligt for denne myndighed efter en konkret og individuel vurdering at træffe en realitetsafgørelse om forlængelse af frihedsberøvelsen af den berørte tredjelandsstatsborger, om muligheden for at erstatte frihedsberøvelsen med en mindre indgribende foranstaltning eller om løsladelse af tredjelandsstatsborgeren, idet denne retslige myndighed derved har kompetence til at træffe afgørelse på grundlag af de af den administrative myndighed, som har forelagt sagen for denne, anførte faktiske omstændigheder og fremlagte beviser samt de faktiske omstændigheder, beviser og bemærkninger, som den eventuelt er blevet forelagt under denne procedure.**

3) **Artikel 15, stk. 1 og 6, i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en oprindelig periode med frihedsberøvelse på seks måneder kan forlænges alene af den grund, at den pågældende tredjelandsstatsborger ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter. Det tilkommer alene den forelæggende ret at foretage en konkret og individuel vurdering af den pågældende sags faktiske omstændigheder med henblik på at afgøre, om der effektivt kan anvendes en mindre indgribende foranstaltning over for denne tredjelandsstatsborger, og om der er en risiko for, at den pågældende vil forsvinde.**

4) **Artikel 15, stk. 6, litra a), i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, der under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke har fremskaffet et identitetsdokument, som ville have gjort det muligt at udsende den pågældende fra den berørte medlemsstat, kun kan anses for at have udvist »manglende samarbejde« som omhandlet i denne bestemmelse, hvis det fremgår af en undersøgelse af denne tredjelandsstatsborgers adfærd under perioden for frihedsberøvelsen, at den pågældende ikke har samarbejdet med de kompetente myndigheder vedrørende gennemførelsen af udsendelsesproceduren, og at denne procedure kan forventes at tage længere tid end påregnet på grund af denne adfærd, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

5) **Direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke kan være forpligtet til at udstede en selvstændig opholdstilladelse eller en anden tilladelse, som giver ret til ophold for en tredjelandsstatsborger, der ikke er i besiddelse af identitetsdokumenter og ikke har fremskaffet sådanne dokumenter fra sit oprindelsesland, efter at en national ret har løsladt**

tredjelandsstatsborgeren med den begrundelse, at der ikke længere er rimelig udsigt til udsendelse som omhandlet i dette direktivs artikel 15, stk. 4. Denne medlemsstat skal dog i et sådant tilfælde forsyne tredjelandsstatsborgeren med en skriftlig bekræftelse af dennes situation.

Underskrifter