Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
30 päivänä huhtikuuta 2020[1]

Asia C-36/20 PPU

Seuraamusmenettely,
jossa vastaajana on
VL,
Ministerio Fiscalin osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Juzgado de Instrucción nº 3 de San Bartolomé de Tirajana (San Bartolomé de Tirajanan tutkintatuomioistuin nro 3, Espanja))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Turvapaikkapolitiikka – Kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeva menettely – Direktiivi 2013/32/EU – 6 artikla – Pääsy menettelyyn – Muut viranomaiset, jotka todennäköisesti vastaanottavat kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia mutta jotka eivät ole toimivaltaisia rekisteröimään niitä – Käsite ”muut viranomaiset” – Säännöt, jotka koskevat kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa – Direktiivi 2013/33/UE – 8 artikla – Hakijan säilöönotto – Palauttamiskiellon periaate

I Johdanto

1. ”Inhimillisyys on tarpeen pakolaisten oikeuksien suojelemiseksi. Siinä näkyy huolenpito muista ihmisistä, halu elää yhdessä – –. Mutta inhimillisyys ei riitä. Siinä näkyy vain positiivinen puoli epäinhimillisyyteen annettavasta vastauksesta, jonka negatiivinen puoli näkyy nopeasti naamioiden takaa, jos sivilisaatio antautuu välttämättömyyden edessä. Oikeudet ovat velvoitteiden positiivinen puoli. Näillä velvoitteilla on vahva perusta. Ne on aina mahdollista poistaa, mutta siihen tarvitaan yhteinen päätös”.[2]

2. Tarkastelen tätä ennakkoratkaisupyyntöä tästä näkökulmasta.

3. Juzgado de Instrucción nº 3 de San Bartolomé de Tirajanan (San Bartolomé de Tirajanan tutkintatuomioistuin nro 3, Espanja) esittämät kysymykset koskevat lähinnä direktiivin 2013/32/EU[3] 6 artiklan 1 kohdan ja 26 artiklan sekä direktiivin 2013/33/EU[4] 17 artiklan 1 ja 2 kohdan ja 8 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 Carlier, J.-Y., ”Droit d’asile et des réfugiés. De la protection aux droits”, *Recueil des cours*, Académie de droit international de La Haye, osa 332, 2008 (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers), s. 9–354, erityisesti s. 34.

3 Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60).

4 Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 96).

4. Nyt käsiteltävä asia liittyy asiayhteyteen, jossa on tehty päätös muun muassa sellaisen Malin kansalaisen palauttamisesta, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa sen jälkeen kun jäsenvaltion viranomaiset olivat pysäyttäneet aluksen, jolla hän oli, lähellä rannikkoaan.

5. Unionin tuomioistuimen on pohdittava tämän ennakkoratkaisupyynnön perusteella aluksi ensi kertaa kysymystä, joka koskee sitä, voidaanko tutkintatuomarin kaltaista oikeusviranomaista, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen antamaan ratkaisun kolmannen valtion kansalaisten ottamisesta säilöönottoyksikköön, pitää direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”muuna viranomaisena”, joka todennäköisesti vastaanottaa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, unionin tuomioistuimen on tämän jälkeen ratkaistava, onko tämän viranomaisen annettava kansainvälisen suojelun hakijalle asiaankuuluvia tietoja, joiden perusteella hän kykenee tutustumaan hakemuksen jättämistä koskeviin yksityiskohtaisiin sääntöihin. Lopuksi unionin tuomioistuimella on tilaisuus antaa ratkaisu ajankohdasta, jona asianomaiset henkilöt saavat kansainvälisen suojelun hakijan aseman, ja päätelmistä, joita tämän aseman saamisesta on tehtävä säilöönoton edellytysten kannalta.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Kansainvälinen oikeus

6. Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettu pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus,[5] jossa kaikki jäsenvaltiot ovat sopimuspuolina,[6] tuli voimaan 22.4.1954 (jäljempänä Geneven yleissopimus), ja sitä on täydennetty ja muutettu New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka puolestaan tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä pöytäkirja).

7. Tämän yleissopimuksen johdanto-osassa todetaan, että Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain pääkomissaarin (jäljempänä pääkomissaari) tehtävänä on valvoa pakolaisten suojelua koskevien kansainvälisten yleissopimusten soveltamista. Sen 35 artiklassa määrätään, että valtiot sitoutuvat ”yhteistoimintaan – – pääkomissaarin – – kanssa sille kuuluvien tehtävien suorittamisessa ja erityisesti helpottamaan sen valvontatyötä tämän sopimuksen määräysten noudattamiseksi”.

8. Kyseisen yleissopimuksen 1 artiklan A kohdassa määritellään ”pakolaisella” tarkoitettavan erityisesti jokaista henkilöä, jolla on ”perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan; tai joka olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen tähden on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne”.

9. Saman yleissopimuksen 3 artiklan mukaan ”sopimusvaltioiden on sovellettava tämän yleissopimuksen määräyksiä pakolaisten rotuun, uskontoon tai alkuperäismaahan katsomatta”.

10. Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 1 kappaleen mukaan ”sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa [karkottaa] tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi”.

5 Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954).

6 Euroopan unioni ei sitä vastoin ole tämän yleissopimuksen sopimuspuolena.

B Unionin oikeus

1. Euroopan unionin perusoikeuskirja

11. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 18 artiklan otsikkona on ”Oikeus turvapaikkaan”, ja sen sanamuoto on seuraava:

”Oikeus turvapaikkaan taataan [Geneven yleissopimuksen] ja [pöytäkirjan] määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’perussopimukset’, mukaisesti.”

12. Perusoikeuskirjan 19 artiklan otsikko on ”Suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa”, ja siinä määrätään seuraavaa:

”1. Joukkokarkotukset kielletään.

2. Ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.”

2. Direktiivi 2013/32

13. Direktiivin 2013/32 4 artiklan otsikkona on ”Vastuuviranomaiset”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on nimettävä kaikkia menettelyjä varten määrittävä viranomainen, joka on vastuussa hakemusten asianmukaisesta tutkinnasta tämän direktiivin mukaisesti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tällä viranomaisella on käytettävissään asianmukaiset resurssit, mukaan lukien riittävä määrä pätevää henkilöstöä voidakseen hoitaa tehtävänsä tämän direktiivin mukaisesti.”

14. Tämän direktiivin 6 artiklassa säädetään otsikolla ”Pääsy menettelyyn” seuraavaa:

”1. Kun henkilö tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen viranomaiselle, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään tällaiset hakemukset, rekisteröinti tapahtuu kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään muille viranomaisille, jotka todennäköisesti vastaanottavat tällaisia hakemuksia mutta jotka eivät kansallisen lainsäädännön mukaan ole toimivaltaisia rekisteröimään niitä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että rekisteröinti tapahtuu kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä muilla viranomaisilla, jotka todennäköisesti vastaanottavat kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, kuten poliisilla, rajavartijoilla, maahanmuuttoviranomaisilla ja säilöönottoyksiköiden henkilöstöllä, on asiaankuuluvat tiedot ja että niiden henkilöstö saa tehtäviään ja vastuualueitaan vastaavan koulutuksen sekä ohjeet tiedottaa hakijoille, minne ja miten kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan jättää.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Jos hakija ei jätä hakemustaan, jäsenvaltiot voivat soveltaa 28 artiklaa.

3. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 kohdan soveltamista.

4. Sen estämättä, mitä 3 kohdassa säädetään, kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi, kun asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat vastaanottaneet hakijan jättämän lomakkeen tai virallisen raportin, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään.

5. Kun 1 kohdassa säädettyä määräaikaa on käytännössä erittäin vaikea noudattaa sen takia, että suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jäsenvaltiot voivat säätää, että kyseistä määräaikaa pidennetään kymmeneen työpäivään."

15. Kyseisen direktiivin 8 artiklan otsikkona on "Tiedottaminen ja neuvonta säilöönottoyksiköissä ja rajanylityspaikoilla", ja siinä säädetään seuraavaa:

"1. Kun on merkkejä siitä, että säilöönottoyksiköissä pidetyt tai ulkorajojen rajanylityspaikoilla, kauttakulkualueet mukaan lukien, olevat kolmannen maan kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt mahdollisesti haluavat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jäsenvaltioiden on annettava heille tietoa mahdollisuudesta tehdä näin. Jäsenvaltioiden on järjestettävä näissä säilöönottoyksiköissä ja näillä raja-alueilla tulkkaus siinä määrin kuin se on tarpeen turvapaikkamenettelyyn pääsyn helpottamiseksi.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että järjestöillä ja henkilöillä, jotka tarjoavat hakijoille neuvontaa, on tehokas pääsy ulkorajojen rajanylityspaikoilla, kauttakulkualueet mukaan lukien, olevien hakijoiden pariin. Jäsenvaltiot voivat antaa sääntöjä tällaisten järjestöjen ja henkilöiden läsnäolosta näillä rajanylityspaikoilla ja erityisesti siitä, että pääsy edellyttää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suostumusta. Tällaista pääsyä voidaan rajoittaa ainoastaan, kun rajoitukset ovat kansallisen lainsäädännön nojalla perustellusti tarpeen asianomaisen rajanylityspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnoinnin kannalta edellyttäen, että pääsyä ei rajoiteta merkittävästi tai tehdä mahdottomaksi."

16. Saman direktiivin 26 artiklan otsikkona on "Säilöönotto", ja siinä säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot eivät saa ottaa henkilöä säilöön ainoastaan sen vuoksi, että hän on hakija. Säilöönoton perusteiden ja olosuhteiden sekä säilöönotetuille hakijoille tarjolla olevien takeiden on oltava direktiivin [2013/33] mukaisia.

2. Jos hakija otetaan säilöön, jäsenvaltioiden on varmistettava, että nopea laillisuuden tutkiminen on mahdollista direktiivin [2013/33] mukaisesti."

3. Direktiivi 2013/33

17. Direktiivin 2013/33 8 artiklan otsikko on "Säilöönotto", ja siinä säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön vain siitä syystä, että hän on [direktiivin 2013/32] mukainen hakija.

2. Jäsenvaltiot voivat tarpeen mukaan kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa hakijan säilöön, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti.

3. Hakija voidaan ottaa säilöön ainoastaan

a) jotta voidaan määrittää tai varmentaa henkilön henkilöllisyys tai kansalaisuus;

b) jotta voidaan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet, joita ei voitaisi saada ilman säilöönottoa, erityisesti, jos on olemassa vaara, että hakija pakenee;

c) jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla alueelle;

d) jos hänet on otettu säilöön jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16 päivänä joulukuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY[7] mukaisen palauttamismenettelyn yhteydessä palauttamisen valmistelemiseksi ja/tai maasta poistamiseksi ja asianomainen jäsenvaltio voi todeta puolueettomin perustein, mukaan lukien se, että hakijalla on jo ollut mahdollisuus päästä turvapaikkamenettelyyn, että on perusteltua uskoa, että hakija tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä viivyttääkseen tai häiritäkseen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa;

e) silloin kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi;

f) niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013[8] 28 artiklan mukaisesti.

Säilöönoton perusteista on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä.

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisessa lainsäädännössä on säännökset säilöönoton vaihtoehdoista, joita ovat esimerkiksi säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille, asianmukaisen rahavakuuden asettaminen tai velvollisuus pysytellä määrätyssä paikassa.”

18. Kyseisen direktiivin 9 artiklan otsikkona on ”Säilöön otetuille hakijoille myönnettävät takeet”, ja sen 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Hakijan säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytkestoinen, ja hakijaa on pidettävä säilöön otettuna ainoastaan niin kauan kuin 8 artiklan 3 kohdassa säädetyt perusteet ovat sovellettavissa.”

19. Kyseisen direktiivin 17 artiklan otsikkona on ”Aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja terveydenhoitoa koskevat yleiset säännökset”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla, kun he hakevat kansainvälistä suojelua.”

C Espanjan lainsäädäntö

20. Espanjan oikeudellisen kehyksen muodostavat ulkomaalaisten oikeuksista ja vapauksista Espanjassa ja heidän integroitumisestaan yhteiskuntaan 11.1.2000 annetun orgaanisen lain 4/2000 (Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social)[9] 58 §:n 3, 4 ja 6 momentti, 61 ja 62 § sekä 64 §:n 5 momentti, sellaisena kuin kyseinen laki on muutettuna orgaanisen lain 4/2000 muuttamisesta 11.12.2009 annetulla orgaanisella lailla 2/2009 (Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000)[10] (jäljempänä orgaaninen laki 4/2000).

7 EUVL 2008, L 348, s. 98.

8 EUVL 2013, L 180, s. 31.

9 BOE nro 10, 12.1.2000, s. 1139.

10 BOE nro 299, 12.12.2009, s. 104986.

21. Orgaanisen lain 4/2000 58 §:n 3 momentissa säädetään yksinkertaistetusta menettelystä, joka koskee sellaisten ulkomaalaisten poistamista maasta, jotka yrittävät saapua laittomasti Espanjaan. Tämän lain 58 §:n 4 momentissa säädetään, että 3 momentissa tarkoitettuja henkilöitä ei voida poistaa maasta niin kauan kuin mahdollisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen osalta ei ole todettu, että se ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, ja kyseisen lain 58 §:n 6 momentissa säädetään, että jos maasta poistaminen ei ole mahdollista 72 tunnin määräajassa, oikeusviranomaisilta on pyydettävä säilöönottoa.

22. Orgaanisen lain 4/2000 61 §:ssä säädetään turvaamistoimista palauttamismenettelyjen yhteydessä. Tämän lain 62 § koskee säilöönottoa, ja tämän lain 64 §:n 5 momentissa säädetään maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanon lykkäämisestä niin kauan kuin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen osalta ei ole todettu, että se ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

23. Oikeudesta turvapaikkaan ja toissijaisesta suojelusta 30.10.2009 annetun lain 12/2009 (Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria),[11] sellaisena kuin se on muutettuna valtion toiminnasta ja palveluista ulkosuhteissa 25.3.2014 annetulla lailla (Ley 2/2014, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado)[12] (jäljempänä turvapaikkalaki), 2 ja 3 §:ssä määritellään oikeus turvapaikkaan ja pakolaisasema. Tämän lain 5 §:ssä säädetään muun muassa, että toissijaisen suojelun antaminen merkitsee sitä, että asianomaista henkilöä ei poisteta maasta, ja saman lain 30 §:ssä säädetään kansainvälisen suojelun hakijoille heidän tarpeidensa mukaan annettavista sosiaali- ja vastaanottopalveluista.

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

24. Salvamento Marítimo (Espanjan meripelastusviranomaiset) pysäytti 12.12.2019 aluksen, jolla kuljetettiin 45:tä Saharan eteläpuolelta kotoisin olevaa henkilöä, mukaan lukien pääasian oikeudenkäynnin vastaaja VL, lähellä Espanjan rannikkoa noin 1 000 meripeninkulmaa etelään Gran Canarian saarelta (Espanja). Nämä henkilöt luovutettiin ensiavun jälkeen Comisaría de Policía Nacional de Maspalomasin (Maspalomasin kansallinen poliisilaitos, Espanja) Brigada Local de Extranjería y Fronteras -nimiselle yksikölle (paikallinen ulkomaalais- ja rajavartioyksikkö, Espanja).

25. Kyseiset henkilöt siirrettiin 13.12.2019 Jefatura Superior de Policía de Canariasille (Kanarian saarten ylempi poliisiviranomainen, Espanja), kuten ilmenee pöytäkirjasta, joka on laadittu heidän pidätyksestään, ja heille annetusta ilmoituksesta heidän oikeuksistaan. Samana päivänä Subdelegación del Gobierno de Las Palmas (hallituksen edustuksen yksikkö Las Palmasissa, Espanja) teki päätöksen samojen henkilöiden palauttamisesta orgaanisen lain 4/2000 58 §:n 3 momentin b kohdan nojalla sillä perusteella, että he olivat pyrkineet saapumaan laittomasti Espanjaan. Koska tätä päätöstä ei voitu panna täytäntöön tämän lain 58 §:n 6 momentissa säädetyssä 72 tunnin määräajassa, Juzgado de Instrucción nº 3 de San Bartolomé de Tirajanalle esitettiin vaatimus asianomaisten ottamisesta säilöön.

26. Tämä tuomioistuin teki siinä aloitetun esitutkinnan yhteydessä 14.12.2019 päätöksen lausuman vastaanottamisesta VL:ltä, jolle kerrottiin hänen oikeuksistaan ja annettiin asianajajan ja bambaran kielen tulkin palvelut[13] (jäljempänä 14.12.2019 tehty ensimmäinen päätös). Tämä lausuma annettiin tuomarin, saman tuomioistuimen virkamiehen (letrado), kirjaamon virkamiehen, VL:n asianajajan ja tulkin läsnä ollessa. Samana päivänä laadittiin pöytäkirja, jossa todettiin, että sen jälkeen kun VL:lle oli ilmoitettu hänen oikeuksistaan, hän ilmoitti lausumassaan aikomuksestaan hakea kansainvälistä suojelua. Hän ilmoitti pelkäävänsä, että häntä vainottaisiin hänen rotunsa tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi, koska hänen kotimaassaan Malissa vallitsi sotatila, ja että hänet saatettaisiin tappaa, jos hän palaisi sinne.

11 BOE nro 263, 31.10.2009, s. 90860.

12 BOE nro 74, 26.3.2014, s. 26531.

13 Bambaran kieli on yksi Malin kansallisista kielistä.

27. Koska Juzgado de Instrucción nº 3 de San Bartolomé de Tirajana ei ole kansallisen lainsäädännön mukaan viranomainen, joka olisi toimivaltainen rekisteröimään kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, se teki samana päivänä toisen päätöksen (jäljempänä 14.12.2019 tehty toinen päätös), jossa todettiin, että kansainvälisen suojelun hakemista koskeva VL:n tahdonilmaisu oli toimitettu direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan noudattamiseksi maakunnalliselle ulkomaalais- ja rajavartioyksikölle ja annettu tiedoksi pääkomissaarille. Tämä tuomioistuin vaati tällä päätöksellä hallituksen edustuksen yksikköä Kanarian saarilla, maakunnallista ulkomaalais- ja rajavartioyksikköä sekä Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Socialia (työllisyydestä, maahanmuutosta ja sosiaaliturvasta vastaava ministeriö, Espanja) myöntämään VL:lle humanitäärisin perustein myönnettävän paikan vastaanottokeskuksessa. Näille viranomaisille luovutettiin luettelo, joka sisälsi 25 muun samoissa olosuhteissa niin ikään kansainvälistä suojelua hakeneen Saharan eteläpuolelta lähtöisin olevan henkilön nimet.

28. Näistä 26 henkilöstä 12 sijoitettiin humanitäärisin perustein vastaanottokeskukseen ja, paikkojen puutteen vuoksi, 14 henkeä, mukaan lukien VL, sijoitettiin säilöönottoyksikköön 14.12.2019 tehdyllä toisella päätöksellä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että maakunnallisen ulkomaalais- ja rajavartioyksikön virkamies ilmoitti VL:lle ennen hänen siirtoaan säilöönottoyksikköön, että hänellä oli sovittuna hänen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa liittynyt haastattelu.

29. Ministerio Fiscal (Espanja) haki tuolloin ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta muutosta 14.12.2019 tehtyyn toiseen päätökseen ja väitti, että tutkintatuomari ei ollut toimivaltainen vastaanottamaan turvapaikkahakemuksia eikä etsimään hätämajoitusratkaisuja kansainvälisen suojelun hakijoille.

30. Myös VL:n asianajaja on hakenut muutosta tähän samaan päätökseen ja esittänyt, että VL:n ottaminen säilöön oli direktiivien 2013/32 ja 2013/33 säännösten vastaista.

IV Unionin tuomioistuimelle esitetyt ennakkoratkaisukysymykset

31. Tässä asiayhteydessä Juzgado de Instrucción nº 3 de San Bartolomé de Tirajana on esittänyt 20.1.2020 tekemällään välipäätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimen kirjaamoon 25.1.2020, seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Direktiivin [2013/32] 6 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään tilanteesta, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään muille viranomaisille, jotka eivät kansallisen lainsäädännön mukaan ole toimivaltaisia rekisteröimään niitä, ja jossa jäsenvaltion on varmistettava, että rekisteröinti tapahtuu kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

Onko tätä tulkittava siten, että tutkintatuomareiden katsotaan olevan toimivaltaisia ratkaisemaan ulkomaalaisten säilöönottoa koskeva kysymys Espanjan kansallisen lain mukaisesti yhtenä näistä ”muista viranomaisista”, joille hakijat voivat ilmaista haluavansa tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, vaikka ne eivät ole toimivaltaisia rekisteröimään tällaista hakemusta?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin [2013/32] 6 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että tutkintatuomarin on ilmoitettava hakijoille, missä ja miten kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan jättää, ja jos tällainen hakemus jätetään, toimitettava se kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaiselle elimelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintiä ja käsittelyä varten sekä toimivaltaiselle hallintoviranomaiselle, jotta hakijalle myönnetään direktiivin [2013/33] 17 artiklassa tarkoitetut vastaanottotoimenpiteet?

3) Onko direktiivin [2013/32] 26 artiklaa ja direktiivin [2013/33] 8 artiklaa tulkittava siten, että kolmannen valtion kansalaisen ottaminen säilöön on mahdollista vain direktiivin [2013/33] 8 artiklan 3 kohdan edellytysten täyttyessä, koska hakijaa suojelee palauttamiskiellon periaate siitä lähtien, kun hän on ilmoittanut tutkintatuomarille haluavansa hakea suojelua?"

V Kiireellinen menettely

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklassa tarkoitetussa kiireellisessä menettelyssä. Se on perustellut tätä hakemustaan korostamalla, että VL on tällä hetkellä sijoitettuna säilöönottoyksikköön ja että häneltä on siten evätty vapaus. Tämä tuomioistuin on lisäksi todennut, että VL oli määrätty poistumaan maasta 13.12.2019 tehdyllä päätöksellä, joka voidaan panna täytäntöön milloin hyvänsä.

33. Unionin tuomioistuimen neljäs jaosto päätti 6.2.2020 esittelevän tuomarin ehdotuksesta julkisasiamiestä kuultuaan hyväksyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnön tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelemisestä kiireellisessä menettelyssä. Pääasian asianosaiset sekä Espanjan hallitus ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

34. Unionin tuomioistuimen neljännen jaoston puheenjohtaja teki 17.3.2020 SARS-CoV-2-viruksen leviämisen vuoksi päätöksen nyt käsiteltävässä asiassa päivämääräksi 23.3.2020 vahvistetun istunnon peruuttamisesta. Neljäs jaosto päätti prosessinjohtotoimena poikkeuksellisesti korvata tämän istunnon kysymyksillä, joihin oli vastattava kirjallisesti. Samat asianosaiset sekä Espanjan hallitus ja komissio vastasivat unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.[14]

VI Oikeudellinen arviointi

A Tutkittavaksi ottaminen

35. Espanjan hallitus kiistää kirjallisissa huomautuksissaan ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisen nyt käsiteltävässä asiassa. Espanjan hallitus väittää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on toimivaltainen ainoastaan antamaan tai olemaan antamatta luvan kolmannen valtion kansalaisen ottamiselle säilöön palauttamispäätöksen täytäntöönpanemiseksi. Näin ollen se katsoo, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset eivät liity mitenkään riidan kohteeseen.

36. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.[15]

14 VL:n unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamasta vastauksesta ilmenee, että "sen jälkeen kun hän oli tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa [ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle], hänet otettiin säilöön Barranco Secon säilöönottoyksikköön ja poistettiin maasta suoraan 9.1.2020, ilman että hän olisi tiennyt, oliko hänellä oikeutta Espanjan lainsäädännössä ja direktiiveissä säädettyyn menettelyyn". Kuitenkin 20.1.2020 tehdystä välipäätöksestä ilmenee selvästi, että VL:ltä evättiin vapaus ja että "maakunnallisen ulkomaalais- ja rajavartioyksikön virkamies oli saapunut ennen VL:n siirtoa säilöönottoyksikköön San Bartolomé de Tirajanan tuomioistuinten toimipaikkaan ilmoittamaan [VL:lle] tuomioistuimen määräyksen täytäntöönpanemiseksi siitä, että hänellä oli sovittuna hänen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa liittynyt haastattelu".

15 Tuomio 10.12.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:999, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37. Katson nyt käsiteltävässä asiassa, että edellä mainitut kolme kysymystä, sellaisina kuin ne on muotoiltu, koskevat selvästi direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan ja 26 artiklan sekä direktiivin 2013/33 17 artiklan 1 ja 2 kohdan ja 8 artiklan 3 kohdan tulkintaa. En siis näe näissä olosuhteissa mitään estettä sille, että unionin tuomioistuin antaa nyt käsiteltävässä asiassa ratkaisun, jossa se tulkitsee direktiivien 2013/32 ja 2013/33 säännöksiä. Missään tapauksessa ei ole unionin tuomioistuimen tehtävänä ratkaista sisäistä toimivallanjakoa. Espanjan hallituksen esittämät vastaväitteet eivät siis käännä nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnön merkityksellisyyttä koskevaa olettamaa. Katson näin ollen, että nyt käsiteltävässä asiassa esitetty ennakkoratkaisupyyntö on tutkittava.

B Asiakysymys

1. Alustava näkemys direktiivien 2013/32 ja 2013/33 tulkinnasta

38. Ennen ennakkoratkaisukysymysten tutkimista on mielestäni hyödyllistä muistuttaa lyhyesti asiayhteydestä, johon direktiivit 2013/32 ja 2013/33 kuuluvat.

39. Aluksi on korostettava, että nämä direktiivit on annettu SEUT 78 artiklan 2 kohdan d ja f alakohdan nojalla. Kuten SEUT 78 artiklan 1 kohdassa määrätään, turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan, jonka tarkoituksena on ”antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen”, ”on oltava [Geneven yleissopimuksen] ja [pöytäkirjan] sekä muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista”.

40. Viittaan toiseksi myös perusoikeuskirjan 18 artiklaan, jossa määrätään, että ”oikeus turvapaikkaan taataan [Geneven yleissopimuksen] ja [pöytäkirjan] määräysten sekä [EU-sopimuksen] ja [EUT-sopimuksen] mukaisesti”. [16]

41. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on tässä yhteydessä todettu, että vaikka unioni ei ole Geneven yleissopimuksen sopimuspuoli, SEUT 78 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan sen on kuitenkin noudatettava tämän yleissopimuksen määräyksiä. [17] On siis selvää, että direktiivien 2013/32 ja 2013/33 on näiden primäärioikeuden määräysten nojalla oltava näiden sääntöjen mukaisia. [18]

42. Molempien direktiivien johdanto-osan 3 perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella [19] unionin lainsäätäjän tavoitteena oli nojautua eurooppalaisen turvapaikkajärjestelyn perustamisessa ”Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen” ja vahvistaa siten palauttamiskiellon periaate.

16 Ks. direktiivin 2013/32 johdanto-osan 60 perustelukappale ja direktiivin 2013/33 johdanto-osan 35 perustelukappale. Ks. tässä yhteydessä tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta.

17 Ks. tuomio 14.5.2019, M ym. (Pakolaisaseman peruuttaminen) (C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 Ks. turvapaikkaoikeutta koskevan johdetun oikeuden ja perusoikeuskirjan 18 artiklan välisestä suhteesta den Heijer, M., ”Article 18”, teoksessa Peers, S. ym. (toim.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, s. 519–541, erityisesti 18.41 kohta.

19 Ks. Tampereen Eurooppa-neuvosto 15.–16.10.1999. Puheenjohtajakauden päätelmät. Saatavilla verkkosivuilla https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fi.htm.

43. Tätä periaatetta on pidetty osassa oikeuskirjallisuutta kansainvälisen tapaoikeuden periaatteena,[20] jolla on ius cogensin normin arvo.[21] Kyseinen periaate vahvistetaan muun muassa Geneven yleissopimuksen 33 artiklassa[22] ja se on yksi eurooppalaiselle yhteiselle turvapaikkajärjestelmälle ominaisista periaatteista,[23] jonka avulla voidaan taata tehokas pääsy yhteisiin menettelyihin yhtenäisen turvapaikka-aseman sekä toissijaisen suojelun aseman myöntämistä tai poistamista varten.[24]

44. Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa ja direktiivin 2013/33 johdanto-osan 10 perustelukappaleessa todetaan, että näiden direktiivien soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden kohtelun osalta jäsenvaltioita sitovat sellaisten kansainvälisen oikeuden välineiden mukaiset sitoumukset, joiden osapuolia ne ovat.[25]

45. Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 60 perustelukappaleessa ja direktiivin 2013/33 johdanto-osan 35 perustelukappaleessa täsmennetään lisäksi, että näissä direktiiveissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita, että niillä pyritään erityisesti varmistamaan ihmisarvon täysimääräinen kunnioittaminen ja edistämään perusoikeuskirjan 1, 4, 6, 7, 18, 19, 21, 23, 24 ja 47 artiklan soveltamista ja että ne on pantava täytäntöön niiden mukaisesti.

46. Unionin tuomioistuin on jo todennut useaan kertaan, että näissä olosuhteissa palauttamiskiellon periaate taataan perusoikeutena perusoikeuskirjan 18 artiklassa ja 19 artiklan 2 kohdassa.[26]

47. Tämä on siis asiayhteys, johon direktiivit 2013/32 ja 2013/33 yleisesti kuuluvat.

20 Kun sopimuspuolina olleet valtiot antoivat yhteisen lausumansa Geneven yleissopimuksen ja/tai pöytäkirjan 50. juhlavuoden yhteydessä, ne tunnustivat, että ”palauttamiskiellon periaate, jonka sovellettavuus vahvistetaan kansainvälisessä tapaoikeudessa”, oli pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen järjestelyn ydin (Yhdistyneet kansakunnat, asiakirja HCR/MMSP/2001/09, 16.1.2002). Ks. myös ”Rapport de la réunion ministérielle des États parties à la convention de 1951 et/ou de son protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, du 12 au 13 décembre 2001”, HCR/MMSP/2001/10, saatavilla osoitteessa www.unhcr.org. Ks. palauttamiskiellon periaatteen tunnustaminen kansainvälisen tapaoikeuden periaatteeksi Lauterpacht, E., ja Bethlehem, D., ”The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement”, teoksessa Feller, E. ym. (toim.), *Refugee Protection in International Law*, Cambridge University Press, 2003, s. 87–177, erityisesti s. 149 ja 163: ”[the principle of non-refoulement in customary law] allows of no limitation or exception”. Ks. vastaavasti Goodwin-Gill, G. S. ja McAdam, J., *The Refugee in International Law*, 3. painos, Oxford University Press, s. 345–354, erityisesti s. 347; Mikołajczyk, B., *Osoby ubiegające się o status uchodźcy: ich prawa i standardy traktowania*, Katowice 2004, s. 110–117; Łachacz, O., ”Zasada non-refoulement w międzynarodowym prawie uchodźczym – zwyczaj międzynarodowy czy też peremptoryjna norma prawa międzynarodowego?”, *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, osa XV, A.D. MMXVII, s. 134–142; Ineli-Ciger, M. ja Skordas, A., ”Temporary protection”, teoksessa Wolfrum, R. (toim.), *Max Planck Encyclopedias of Public International Law* [MPIL], sähköinen painos http://opil.ouplaw.com (päivitetty viimeksi lokakuussa 2019), 23 kohta: ”Today, prevailing scholarly opinion holds that the principle of non-refoulement has become a customary norm”. Ks. toisenlainen näkemys em. teos Carlier, J.-Y., s. 123.

21 Ks. mm. Allain, J., ”The Jus Cogens Nature of Non-refoulement”, teoksessa Picod, F. ja Van Drooghenbroeck, S. (toim.), *International Journal of Refugee Law*, osa 13, 2001, s. 533–538, ja Jaumotte, J., ”Article 19. Protection en cas d’éloignement, d’expulsion et d’extradition”, *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Commentaire article par article*, Bruylant, 2018, s. 445–467, erityisesti s. 466: ”Se, että palauttamiskiellon periaatteen katsotaan olevan *ius cogensin* normi, joka on luonteeltaan ehdoton, mahdollistaa siis sen, että katsotaan, että kaikki tämän periaatteen vastaiset normit on sivuutettava.” Ks. myös ”Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol”, UNHCR, Geneve, 26.1.2007.

22 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta. Palauttamiskiellon periaatetta sovelletaan myös osana kidutusta taikka muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta koskevaa kieltoa. Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Mikään sopimusvaltio ei saa karkottaa, palauttaa tai luovuttaa ketään toiseen valtioon, jos on perusteltu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kidutetuksi” (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, A/RES/39/46, 10.12.1984).

23 Ks. direktiivin 2013/32 28 artiklan 2 kohta.

24 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 65 kohta.

25 Vaikka palauttamiskiellon periaatteella ”luodaan oikeus olla tulematta palautetuksi, [Geneven yleissopimuksen 33 artiklasta] ei voida päätellä, että pakolainen olisi konkreettisesti oikeutettu siihen, että valtio tarjoaa hänelle turvapaikan”, ks. Bodart, S., ”Article 18. Droit d’asile”, em. teos *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Commentaire article par article*, s. 415–443, s. 439. Ks. myös den Heijer, M., Rijpma, J. ja Spijkerboer, T., ”Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The Continuing Failure of the Common European Asylum Failure”, *Common Market Law Review*, osa 53, s. 607–642, erityisesti s. 617.

26 Ks. tuomio 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2. Direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan käsite ”muu viranomainen”

48. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että tutkintatuomioistuimen kaltaista oikeusviranomaista voidaan pitää tässä säännöksessä tarkoitettuna ”muuna viranomaisena”.

49. Vaikka direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa viitataan nimenomaisesti käsitteeseen ”muut viranomaiset”, tässä säännöksessä ei täsmennetä tässä yhteydessä nimenomaisesti, kattaako tämä käsite oikeusviranomaiset.

50. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on kuitenkin otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.[27] Seuraavaksi tarkastelen siis direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaista, asiayhteyteen perustuvaa ja teleologista tulkintaa.

51. Korostettakoon heti aluksi, että VL ja komissio ovat tukeneet tässä säännöksessä tarkoitetun ”muiden viranomaisten” käsitteen osalta kirjallisissa huomautuksissaan näkemystä, jonka mukaan tässä käsitteessä ei poissuljeta oikeusviranomaisia. Komissio on nojautunut tässä yhteydessä erityisesti direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan sanamuotoon ja tavoitteeseen. Ministerio Fiscal nojautuu puolestaan tämän direktiivin johdanto-osan 22 ja 26 perustelukappaleeseen ja esittää, että on hyväksyttävää, että kun oikeusviranomainen on ensimmäisenä yhteydessä kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden kanssa, sitä pidetään kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”muuna viranomaisena”.[28] Espanjan hallitus hylkää tämän näkemyksen ja katsoo, että oikeusviranomaista ei voida pitää tässä säännöksessä tarkoitettuna ”muuna viranomaisena”. Espanjan hallitus väittää, että tutkintatuomarin pitäminen ”muuna viranomaisena” merkitsisi orgaanisessa laissa 4/2000 tarkoitetun kansainvälistä suojelua koskevan järjestelmän muuttamista.

a) Direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan sanamuoto

52. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella, että tutkintatuomari, jonka on annettava ratkaisu säilöönotosta Espanjan lainsäädännön mukaisesti, on ”muu viranomainen”, joka ei ole toimivaltainen rekisteröimään hakemusta kansallisen lainsäädännön nojalla, voi kuitenkin tämän direktiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla saattaa asian vireille toimivaltaisessa viranomaisessa, jotta rekisteröinti tapahtuu kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

53. Tämä tulkinta vaikuttaa ensi arviolta järkevältä.

54. Direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee ensinnäkin, että unionin lainsäätäjän päätös käyttää ilmaisua ”muut viranomaiset” merkitsee ensinnäkin halua erottaa toisistaan yhtäältä ”viranomainen, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen” *rekisteröimään* kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, ja toisaalta ”muut viranomaiset”, jotka todennäköisesti *vastaanottavat* tällaisia hakemuksia mutta jotka eivät kansainvälisen lainsäädännön mukaan ole toimivaltaisia rekisteröimään niitä.

27 Ks. mm. tuomio 17.11.1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, 12 kohta) ja tuomio 26.2.2019, Rimšēvičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 45 kohta).

28 Ministerio Fiscalin mukaan päinvastainen päätelmä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kansainvälisen suojelun hakijan oikeuksia olisi loukattu, sillä kolmannen valtion kansalainen saisi säilöönottoyksikössä asianmukaiset tiedot, joiden perusteella hän kykenee hakemaan tällaista suojelua. Hän on esittänyt lisäksi, että tutkintatuomarin on voitava antaa ratkaisu kansainvälisen suojelun hakijan ottamisesta säilöön direktiivin 2013/32 8 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti.

55. Näin ollen tästä säännöksestä ilmenee selvästi, että viranomainen, joka on toimivaltainen rekisteröimään kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, määritetään kansallisessa lainsäädännössä. Tässä lainsäädännössä vahvistetaan hallinnolliset menettelysäännöt, joiden mukaan sekä hakemusten rekisteröinti että niiden jättäminen suoritetaan. Kuten komissio on huomauttanut, jäsenvaltioiden on näet nimettävä direktiivin 2013/32 täytäntöönpanon yhteydessä viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia rekisteröimään hakemuksia.

56. Toisin kuin Espanjan hallitus näyttää väittävän, sen määrittämiseksi, mitä ovat nämä ”muut viranomaiset”, jotka todennäköisesti vastaanottavat kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, tämän direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa sitä vastoin *ei viitata millään tavoin kansalliseen lainsäädäntöön* eikä siis säädetä siitä, että jäsenvaltioiden pitäisi nimetä nämä ”muut viranomaiset”. Tämän säännöksen toisessa alakohdassa säädetään yksinomaan siitä, että jos hakemus *tehdään* näille ”muille viranomaisille”, ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että *rekisteröinti* tapahtuu kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä”.[29]

57. Huomautettakoon toiseksi, että käsitteen ”muut” käyttö kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa ilmaisee unionin lainsäätäjän aikomuksen olla asettamatta näiden ”muiden viranomaisten” käyttöönotolle määrällistä rajoitusta. Kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa näet luetellaan ainoastaan esimerkkeinä poliisi, rajavartijat, maahanmuuttoviranomaiset ja säilöönottoyksiköiden henkilöstö.

58. Katson kolmanneksi, että lainsäätäjän päätöstä käyttää niin laajaa ilmaisua kuin ”muut viranomaiset” useiden viranomaisten kattamiseksi ei voida ymmärtää siten, että sillä viitattaisiin pelkästään hallintoviranomaisiin, koska tämän ilmaisun perusteella ei voida sulkea pois sitä, että direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohta voi sisältää myös oikeusviranomaiset. Korostan tässä yhteydessä, että mikään tutkituista kieliversioista ei näytä viittaavan päinvastaiseen.[30] Olen näin ollen sitä mieltä, että tämän säännöksen sanamuodon perusteella ei voida katsoa, että oikeusviranomaiset olisi suljettu pois.

59. Seuraavaksi on kuitenkin tutkittava, tukevatko asiayhteys, johon direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohta kuuluu, sekä tämän säännöksen tavoite ja syntyhistoria tätä tulkintaa.

b) Direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan asiayhteys ja tavoite

60. Edellä esitetty tulkinta on mielestäni ainoa, jolla voidaan taata direktiivin 2013/32 tavoitteen toteutuminen. Kuten tämän direktiivin 1 artiklasta ilmenee, luettuna yhdessä direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleen kanssa, tavoitteena on vahvistaa yhteisiä menettelyjä, joiden mukaisesti kansainvälinen suojelu myönnetään ja poistetaan unionissa.

61. Muistutettakoon, että direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan tavoitteena on taata henkilöille, jotka haluavat saada kansainvälisen suojelun hakijan aseman, tosiasiallisesti mahdollisimman nopea ja helppo pääsy tutkintamenettelyyn antamalla näille henkilöille mahdollisuus tehdä hakemuksensa eli ilmaista haluavansa *tehdä* hakemus *mille tahansa kansalliselle viranomaiselle*, jonka kanssa he ovat ensi kertaa yhteydessä, erityisesti niille viranomaisille, jotka huolehtivat raja- ja maahantulovalvonnasta.

62. Tämä säännös kuvaa siten menettelyyn pääsyn helppoutta ja nopeutta koskevaa yleistä periaatetta. Tämä *tosiasiallinen, helppo ja nopea pääsy* on varmistettava, ei teoreettisesti vaan käytännössä. Direktiivin 2013/32 6 artiklan 2 kohdassa näet säädetään, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on *tehnyt* kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on *tosiasiallinen*

29 Kursivointi tässä.

30 Ks. mm. espanjankielinen (”otras autoridades”), saksankielinen (”anderen Behörden”), englanninkielinen (”other authorities”), italiankielinen (”altre autorità”), puolankielinen (”innych organów”), portugalinkielinen (”outras autoridades”) ja romaniankielinen (”altor autorități”) versio.

mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian”.[31] Erityisesti tämän direktiivin johdanto-osan 18 perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että ”on sekä jäsenvaltioiden että kansainvälistä suojelua hakevien edun mukaista, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista”.

63. En näin ollen ymmärrä, miten direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdasta voitaisiin kohtuudella päätellä, että oikeusviranomaiset jäisivät käsitteen ”muut viranomaiset, jotka todennäköisesti vastaanottavat tällaisia hakemuksia” ulkopuolelle. Tällainen poissulkeminen on mielestäni erityisen epätodennäköistä sen vuoksi, että kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, kyseessä on tässä tapauksessa tosiasiallisesti ainoa viranomainen, jossa kolmannen valtion kansalaisella on tilaisuus hakea kansainvälistä suojelua ennen kuin hänet ohjataan säilöönottoyksikköön. Tämä tuomioistuin korostaa lisäksi 13.12.2019 päivätystä pidätystä koskevasta pöytäkirjasta ilmenevän, että VL:lle ei ilmoitettu hänen oikeudestaan hakea tätä kansainvälistä suojelua.[32] On joka tapauksessa tärkeää korostaa, että vaikka VL:lle olisi ilmoitettu tästä oikeudesta pidätysaikana, menettelyyn pääsyn tosiasiallisuuden takaamiseksi olisi vielä edellytetty, että hänelle olisi kerrottu tällaisesta suojelusta ja hän olisi ilmaissut haluavansa hakea sitä sellaisen kielen tulkin läsnä ollessa, jota hän ymmärtää. Ennakkoratkaisupyynnöstä tai unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei ilmene, että tilanne olisi ollut tällainen nyt käsiteltävässä asiassa. Näin ollen on mielestäni kohtuullista pohtia, oliko VL ymmärtänyt näiden tietojen sisällön. VL vetoaa unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa tässä yhteydessä siihen, että häntä oli pidätyksen yhteydessä avustanut vain ranskan kielen tulkki, eikä hän osaa ranskaa.[33]

64. Yhdyn lisäksi komission näkemykseen, jonka mukaan nyt käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaisissa hyvin nopeissa menettelyissä, joissa maasta poistamista koskeva päätös tehdään 24 tunnin kuluessa siitä, kun asianomaiset ovat saapuneet Espanjaan, tai joissa tutkintatuomari kuulee heitä seuraavana päivänä,[34] tämä asianajan ja tulkin avustuksella pidettävä kuulemistilaisuus on asianmukainen ajankohta tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, ja se voi olosuhteiden vuoksi, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, olla ensimmäinen tilaisuus menetellä niin.[35] Sekään, että asianomainen henkilö voisi tehdä myöhemmin hakemuksensa säilöönottoyksikössä, ei ole pätevä syy katsoa, että hän ei voisi tehdä sitä tutkintatuomarille, joka on toimivaltainen antamaan ratkaisun hänen säilöönotostaan.

65. Näin ollen on mielestäni ilmeistä, että jos jäsenvaltion sallitaan jättävän ”muiden viranomaisten” käsitteen ulkopuolelle tiettyjä hallinto- tai oikeusviranomaisia, erityisesti tutkintatuomioistuimia, jotka ovat kansallisen lainsäädännön nojalla toimivaltaisia antamaan ratkaisun laittomasti maahan tulleiden kolmannen valtion kansalaisten ottamisesta säilöön, kuten tässä tapauksessa, tämä olisi ristiriidassa direktiivin 2013/32 tavoitteen kanssa ja tekisi tyhjäksi sen 6 artiklan 1 kohdan sisällön.

31 Kursivointi tässä. Ks. tässä yhteydessä tuomio 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, 76 kohta).

32 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24 ja 26 kohta. Espanjan hallitus toteaa tässä yhteydessä, että ”VL ei ollut ilmaissut haluavansa hakea kansainvälistä suojelua siinä yhteydessä, kun humanitääristä ensiapua annettiin 13.12.2019 poliisin tiloissa”. Ministerio Fiscalin unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamasta vastausta ilmenee kuitenkin, että oikeus hakea kansainvälistä suojelua ei kuulu oikeuksiin, joista laittomassa tilanteessa olevalle kolmannen valtion kansalaiselle kerrotaan hänen ollessaan pidätettynä.

33 Sitä vastoin välipäätöksestä sekä tutkintatuomarille 14.12.2019 annetusta lausumasta laaditusta pöytäkirjasta ilmenee, että VL:lle ilmoitettiin tämän lausuman yhteydessä bambaran kielen tulkin läsnä ollessa direktiivin 2013/32 6 artiklan mukaisesti oikeudesta hakea kansainvälistä suojelua ja että hän ilmaisi tämän tulkin avustuksella haluavansa hakea tällaista suojelua.

34 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 25 ja 26 kohta.

35 Mielestäni on ilmeistä, että kun kolmannen valtion kansalaiset, jotka pyrkivät saapumaan laittomasti jäsenvaltioon, ovat pidätettyinä, he saavat tosiasiallisesti tiedon oikeuksistaan ja voivat mahdollisesti tehdä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia tälle viranomaiselle vain siinä tapauksessa, että heitä avustaa pidätysaikana sellaisen kielen tulkki, jota he ymmärtävät.

3. Tiedot, jotka ovat tarpeen, jotta kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää ja aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla

66. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii toisella kysymyksellään lähinnä selvittämään, pitääkö direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohtaa ja direktiivin 2013/33 17 artiklaa tulkita siten, että viranomaisen, joka on ottanut vastaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen mutta joka ei ole kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään sitä, on annettava hakijalle asiaankuuluvat tiedot, jotta tämä voi tietää, missä ja miten hän voi tehdä tällaisen hakemuksen ja toimittaa asiakirja-aineiston toimivaltaiselle viranomaiselle rekisteröitäväksi, jotta aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat kyseisen hakijan saatavilla.

67. Espanjan hallitus esittää kirjallisissa huomautuksissaan sekä unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa katsovansa, että direktiivissä 2013/32 ei velvoiteta antamaan tietoja kansainvälisestä suojelusta kaikille kolmannen valtion kansalaisille, jotka saapuvat jäsenvaltion alueelle.

68. Kun kyseessä on ensinnäkin velvollisuus antaa asiaankuuluvia tietoja kansainvälisestä suojelusta, direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan kolmannesta alakohdasta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 26 perustelukappaleen kanssa, ilmenee kiistatta, että on ”muiden viranomaisten”, jotka todennäköisesti vastaanottavat tällaisia hakemuksia mutta jotka eivät kansallisen lainsäädännön mukaan ole toimivaltaisia rekisteröimään niitä, tehtävänä antaa tällaisen suojelun hakijoille, myös rajalla ja erityisesti aluevesillä,[36] asiaankuuluvia tietoja, joiden perusteella he saavat selville yksityiskohtaiset säännöt hakemustensa tekemistä varten.

69. Kuten olen selittänyt edellisissä kohdissa ja kuten komissio on korostanut huomautuksissaan ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin itsekin esittää, tässä tapauksessa tutkintatuomarit, joilta kansalliset viranomaiset vaativat laittomasti maahan tulleiden kolmannen valtion kansalaisten säilöönottoa, ovat kiistatta viranomaisia, joille kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia todennäköisesti tehdään samalla tavalla kuin viranomaisille, jotka on mainittu direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa olevassa luettelossa, joka ei ole tyhjentävä. Koska tutkintatuomarin kaltainen kansallinen viranomainen on todennäköisesti toisinaan ensimmäinen viranomainen tai ainakin yksi ensimmäisistä viranomaisista, joille asianomaisella on tilaisuus tehdä tällaisia hakemuksia, tämän säännöksen nojalla on näin ollen hänen tehtävänään antaa asiaankuuluvia tietoja näiden hakemusten jättämisestä.[37]

70. Toiseksi velvoitteesta, joka koskee asiakirja-aineiston toimittamista toimivaltaiselle viranomaiselle rekisteröitäväksi, on muistutettava, että tämän direktiivin johdanto-osan 27 perustelukappaleessa todetaan, että ”koska kolmannen maan kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt, jotka ovat ilmaisseet haluavansa hakea kansainvälistä suojelua, *ovat* kansainvälistä suojelua *hakevia* henkilöitä, heidän olisi noudatettava [direktiivin 2013/32 ja direktiivin 2013/33] mukaisia velvollisuuksia ja nautittava mainittujen direktiivien mukaisia oikeuksia. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi mahdollisimman nopeasti rekisteröitävä tieto siitä, että nämä henkilöt ovat kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä”.[38]

36 Mielestäni on tärkeää muistaa, että tästä perustelukappaleesta ilmenee myös, että ”jos kyseiset henkilöt ovat jäsenvaltion aluevesillä, heidät olisi tuotava maihin ja heidän hakemuksensa olisi tutkittava tämän direktiivin mukaisesti”. Ks. tässä yhteydessä Trevisanut, S., ”The Principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008, s. 210. Ks. myös UNHCR ja IMO, *Rescue at Sea, A guide to Principles and Practice as Applied to Migrants and Refugees*, 2015, saatavilla verkkosivuilla https://www.unhcr.org.

37 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 34.

38 Kursivointi tässä.

71. Unionin tuomioistuin on jo todennut tässä yhteydessä, että direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 ja 2 kohdasta ilmenee siis, että jäsenvaltioiden on yleensä rekisteröitävä kaikki kolmannen maan kansalaisen kyseisen direktiivin soveltamisalalla kansallisille viranomaisille jättämät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ja niiden on tämän jälkeen varmistettava, että asianomaisilla henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemuksensa mahdollisimman pian. [39]

72. On siis itsestään selvää, että velvollisuutta rekisteröidä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kuuden työpäivän kuluessa tämän hakemuksen tekemisestä ei voida noudattaa, jos ”muut viranomaiset”, jotka todennäköisesti vastaanottavat tällaisia hakemuksia, eivät voisi toimittaa niitä toimivaltaisille viranomaisille rekisteröitäviksi. Tästä seuraa, että direktiivin 2013/32 varsinainen tavoite ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan tavoite eli tosiasiallinen, helppo ja nopea pääsy kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn vaarannettaisiin vakavalla tavalla.

73. Siltä osin kuin kyseessä on kolmanneksi ja viimeksi direktiivin 2013/33 17 artiklan 1 ja 2 kohta, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kysymyksessään, muistutan, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla, kun he hakevat kansainvälistä suojelua, ja että tätä varten toteutettavilla toimenpiteillä tarjotaan hakijoille riittävä elintaso, jolla taataan heidän toimeentulonsa ja suojellaan heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään. [40]

74. Kuten olen muistuttanut tämän ratkaisuehdotuksen 70 kohdassa, direktiivin 2013/32 johdanto-osan 27 perustelukappaleesta ilmenee, että kansainvälisen suojelun hakijoiden on ”noudatettava [ei ainoastaan direktiivin 2013/32 vaan myös direktiivin 2013/33] mukaisia velvollisuuksia ja nautittava mainittujen direktiivien mukaisia oikeuksia”. Direktiivin 2013/33 17 artiklan tavoite eli se, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat tosiasiallisesti hakijoiden saatavilla, vaarannettaisiin niin ikään, jos hakemuksen vastaanottanut viranomainen ei voisi toimittaa sitä toimivaltaisille viranomaisille rekisteröintiä varten. [41]

75. Edellä esitetyistä syistä katson, että direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohtaa ja direktiivin 2013/33 17 artiklaa on tulkittava siten, että ”muun viranomaisen”, joka todennäköisesti vastaanottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen mutta joka ei kansallisen lainsäädännön mukaan ole toimivaltainen rekisteröimään sitä, on yhtäältä annettava hakijalle asiaankuuluvia tietoja, joiden perusteella hän kykenee saamaan selville yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat tällaisen hakemuksen jättämistä, ja toisaalta luovutettava asiakirja-aineisto toimivaltaiselle viranomaiselle rekisteröitäväksi, jotta aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat tämän hakijan saatavilla.

39 Tuomio 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, 76 kohta).

40 Tuomio 12.11.2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, 33 kohta). Ks. myös direktiivin 2013/33 johdanto-osan 11 perustelukappale. Ks. turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/9/EY (EUVL 2003, L 31, s. 18) tulkinnan yhteydessä tuomio 27.2.2014, Saciri ym. (C-79/13, EU:C:2014:103, 35 kohta) ja tuomio 27.9.2012, Cimade ja GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594, 42 kohta). Näin ollen on muistutettava siitä, että unionin tuomioistuin on todennut, että ”jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla, ei kuitenkaan ole ehdoton. Unionin lainsäätäjä on nimittäin säätänyt direktiivin 2013/33 III lukuun sisältyvässä 20 artiklassa – sekä kyseisen luvun että tämän artiklan otsikkona on ’Aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoittaminen tai peruuttaminen’ – tapauksista, joissa näitä olosuhteita voidaan rajoittaa tai ne voidaan peruuttaa”. Tuomio 12.11.2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, 35 kohta).

41 Direktiivin 2013/33 johdanto-osan 8 perustelukappaleesta ilmenee, että ”hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi koko unionin alueella tätä direktiiviä olisi sovellettava kaikentyyppisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusmenettelyjen kaikissa vaiheissa kaikissa sijaintipaikoissa ja yksiköissä, jotka vastaanottavat hakijoita ja niin kauan kuin heidän sallitaan oleskella jäsenvaltioiden alueella hakijoina”.

4. Kansainvälisen suojelun hakijan aseman saaminen

76. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään, onko direktiivin 2013/32 26 artiklaa ja direktiivin 2013/33 8 artiklaa tulkittava siten, että kun kolmannen valtion kansalainen ilmaisee haluavansa hakea kansainvälistä suojelua direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulta ”muulta viranomaiselta”, hakija voidaan tästä ajankohdasta lähtien sijoittaa säilöönottoyksikköön vain direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdassa säädetyin perustein, koska palauttamiskiellon periaate suojelee tätä hakijaa.

77. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on mielestäni olennaisen tärkeää tuoda esiin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen esittämisen vaiheet direktiivissä 2013/32 säädetyn järjestelyn yhteydessä.

a) Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen esittämisen vaiheet: hakemuksen tekeminen ja jättäminen

78. Huomautettakoon, että kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn alkuvaiheessa direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa erotetaan selvästi toisistaan kaksi vaihetta eli yhtäältä hakemuksen tekeminen ja toisaalta sen jättäminen.[42] Nyt käsiteltävä asia koskee ensimmäistä vaihetta.

1) Ensimmäinen vaihe: hakemuksen tekeminen

79. Direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan nojalla kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö *tekee* kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen joko viranomaiselle, joka on toimivaltainen *rekisteröimään* sen, tai ”muulle viranomaiselle”, joka todennäköisesti vastaanottaa tällaisia hakemuksia mutta joka ei ole toimivaltainen rekisteröimään niitä.[43]

80. Tämän ensimmäisen vaiheen yhteydessä on erotettava toisistaan kaksi eri toimenpidettä, jotka on toteutettava kahtena eri ajankohtana, eli yhtäältä se, että kolmannen valtion kansalainen varsinaisesti *tekee* kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen eli ilmaisee toiveensa hakea tällaista suojelua viranomaiselle, joka on toimivaltainen rekisteröimään sen, tai direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle ”muulle viranomaiselle”, ja toisaalta se, että kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen *rekisteröi* tämän hakemuksen. Korostan tässä yhteydessä, että tämän direktiivin johdanto-osan 27 perustelukappaleessa erotetaan selvästi toisistaan kansainvälisen suojelun hakemista koskevan halukkuuden ilmaiseminen ja toimivaltaisen viranomaisen velvollisuus rekisteröidä se.

81. Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 27 perustelukappaleessa todetaan *ensimmäisestä toimenpiteestä* eli kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisestä tai sen tekemistä koskevan halukkuuden ilmaisemisesta,[44] että ”kolmannen maan kansalaiset – –, *jotka ovat ilmaisseet haluavansa* hakea kansainvälistä suojelua, *ovat kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä*”.[45] Näin ollen direktiivin

42 Komission muutetusta ehdotuksesta ilmenee siten, että tämän direktiivin 6 artiklan terminologiaa on selvennetty sen alkuperäisessä ehdotuksessa käytettyyn terminologiaan nähden erottelemalla kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ”tekeminen” ja ”jättäminen” aiempaa selkeämmin. Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että ranskankielisen version käsite ”déposer” on korvattu tämän säännöksen lopullisessa ranskankielisessä versiossa käsitteellä ”introduire”. Ks. direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta ja 6 artiklan 2 kohta.

43 Ks. kysymyksestä, joka koskee sitä, onko oikeutta *tehdä* kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voitava käyttää ilman määräaikaa siinäkin tapauksessa, että maahan saapuu kolmansista maista suuri määrä henkilöitä, jotka haluavat tehdä tällaisen hakemuksen, unionin tuomioistuimessa vireillä oleva asia C-808/18, komissio v. Unkari.

44 Direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan ranskankielisessä versiossa käytetään verbiä ”présenter”. Muissa kieliversiossa käytetään vastaavia käsitteitä. Ks. esim. espanjankielinen (”formule”), saksankielinen (”stellt”), englanninkielinen (”makes”), italiankielinen (”presenti”), puolankielinen (”występuje”), portugalinkielinen (”apresenta”) ja romaniankielinen (”înaintată”) versio.

45 Kursivointi tässä.

2013/32 6 artiklan 1 kohdassa ja johdanto-osan 27 perustelukappaleessa ilmaistaan unionin lainsäätäjän tahto, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan tehdyn toimivaltaiselle viranomaiselle tai kyseisessä säännöksessä tarkoitetulle ”muulle viranomaiselle”, jos asianomainen henkilö on ilmoittanut näille viranomaisille haluavansa hakea kansainvälistä suojelua.

82. Direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan esityöt vahvistavat tämän tulkinnan. Komission muutetusta ehdotuksesta näet ilmenee, että ”jotta voitaisiin varmistaa, että henkilöllä, *joka ilmaisee halunsa* saada kansainvälistä suojelua, on todellisuudessa mahdollisuus hakea sitä, muutetussa ehdotuksessa on parannettu sääntöjä, joka koskevat turvapaikkamenettelyn ensimmäisiä vaiheita”.[46] Tämän muutetun säännöksen sanamuodosta ilmenee lisäksi, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ”tekeminen” ei edellytä mitään hallinnollista muodollisuutta,[47] koska nämä muodollisuudet tapahtuvat hakemuksen ”jättämisen” aikana.[48]

83. *Toisen toimenpiteen* eli hakemuksen rekisteröinnin osalta kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen on velvollinen suorittamaan rekisteröinnin[49] kolmen tai kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.[50] Tässä yhteydessä tämän direktiivin muutetusta ehdotuksesta seuraa, että *jotta voidaan taata kansainvälisen suojelun saanti*, tässä säännöksessä poistetaan mahdollisuus sekoittaa keskenään yhtäältä perustoiminto, jossa valittajan kaltainen henkilö kirjataan hakijaksi, ja toisaalta täydellisen turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen (jättäminen). Tästä säännöksestä ilmenee myös, että tämän erottelun ansiosta jäsenvaltioiden on helpompi noudattaa ehdotettua kolmen päivän määräaikaa, jonka kuluessa henkilö on kirjattava hakijaksi sen jälkeen, kun hän on ilmaissut halunsa hakea suojelua,[51] eli sen jälkeen, kun hän on tehnyt hakemuksensa.[52]

2) Toinen vaihe: hakemuksen jättäminen

84. Toisessa vaiheessa henkilöllä, joka on tehnyt hakemuksen, on oltava, sen jälkeen kun toimivaltainen viranomainen on rekisteröinyt sen, tosiasiallinen mahdollisuus jättää tämä hakemus mahdollisimman pian (direktiivin 2013/32 6 artiklan 2 kohta).[53]

46 KOM(2011) 319 lopullinen, s. 8. Ks. tässä myös tämän ehdotuksen liite, s. 3: ”Jäsenvaltioiden on artiklan 2 kohdan mukaisesti annettava kaikille henkilöille, jotka haluavat tehdä hakemuksen, *tosiasiallinen mahdollisuus* jättää hakemus mahdollisimman pian, ottaen kuitenkin huomioon käytännön rajoitukset 1 kohdan mukaisesti”. Kursivoinnit tässä.

47 Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että kun direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa ei viitata kansalliseen lainsäädäntöön hakemuksen varsinaisen tekemisen osalta, tämä johtuu siitä, että unionin lainsäätäjä on katsonut, että kansainvälistä suojelun hakemista koskevan halukkuuden ilmaiseminen ”ei edellytä mitään hallinnollista muodollisuutta”. Ks. esim. Vedsted-Hansen, J., ”Asylum Procedures Directive 2013/32/EU”, teoksessa Hailbronner, K. ja Thym, D. (toim.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, 2. painos, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, s. 1281–1381, erityisesti s. 1305.

48 KOM(2011) 319 lopullinen, liite, s. 3. Ks. ranskankielisen käsitteen ”déposer” korvaamisesta käsitteellä ”introduire” edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 42.

49 Direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan ranskankielisessä versiossa käytetylle käsitteen ”enregistrer” (rekisteröidä) vastinetta käytetään myös espanjankielisessä (”registro”), saksankielisessä (”Registrierung”), englanninkielisessä (”registering”), italiankielisessä (”registrare”), puolankielisessä (”rejestracja”), portugalinkielisessä (”registo”) ja romaniankielisessä (”înregistreze”) versiossa.

50 Ks. vastaavasti direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen ja toinen alakohta. Muistutettakoon, että tämän direktiivin 6 artiklan 5 kohdassa säädetään, että näitä kolmen tai kuuden päivän määräaikoja pidennetään kymmeneen työpäivään, jos kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädettyä määräaikaa on käytännössä erittäin vaikea noudattaa sen takia, että suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

51 KOM(2011) 319 lopullinen, s. 8. Ks. komission muutetun ehdotuksen 6 artikla, s. 28.

52 On lisättävä, että direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa säädetty rekisteröinti on suhteutettava direktiivin 2013/33 6 artiklan 1 kohdassa säädettyihin jäsenvaltioiden velvoitteisiin antaa kansainvälisen suojelun hakijoille kolmen päivän kuluessa siitä, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty, henkilökohtainen asiakirja, jossa todetaan hänen asemansa hakijana. Siten direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa edellytetty rekisteröinti edistää jäsenvaltioiden osalta kyseisen todistuksen antamista koskevan velvoitteen noudattamista direktiivin 2013/33 6 artiklassa säädetyssä kolmen päivän määräajassa.

53 Direktiivin 2013/32 6 artiklan 2 kohdan ranskankielisessä versiossa käytetään verbiä ”introduire” (jättää). Muissa kieliversioissa käytetään ilmeisesti vastaavia käsitteitä, ks. tästä espanjankielinen (”presentarla”), saksankielinen (”förmlich zu stellen”), englanninkielinen (”to lodge”), italiankielinen (”inoltrarla”), puolankielinen (”złożyć”) ja romaniankielinen (”a depune”) versio. Ks. direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta ja 6 artiklan 2–4 kohta.

85. Tämän direktiivin 6 artiklan 4 kohdasta ilmenee tämän toisen vaiheen osalta, että ”kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan *jätetyksi*, kun asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat vastaanottaneet hakijan jättämän lomakkeen tai virallisen raportin, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään”. [54]

86. On huomautettava, että direktiivin 2013/32 6 artiklan 3 kohdassa säädetty mahdollisuus, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemukset *jätetään* henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6 artiklan 2 kohdan soveltamista, koskee yksinomaan toista vaihetta eli hakemuksen jättämistä. Tämä vaatimus *ei* sitä vastoin *ole sovellettavissa* hakemuksen *tekemiseen* ”viranomaisissa, jotka ovat toimivaltaisia” rekisteröimään sen, eikä ”muissa viranomaisissa” kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuin tavoin.

87. Lisäksi on huomattava, että asetuksen N:o 604/2013 20 artiklan 2 kohdassa säädetään niin ikään, että ”kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan *jätetyksi*, kun asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet hakijan esittämän hakemuksen tai viranomaisten suorittaman hakemuksen kirjaamisen”. [55] Unionin tuomioistuin on esimerkiksi todennut tämän säännöksen tulkinnan yhteydessä, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan jätetyksi, kun kyseisestä asetuksesta seuraavien velvoitteiden täytäntöönpanosta vastaava viranomainen on saanut viranomaisen laatiman asiakirjan, jossa vahvistetaan kolmannen maan kansalaisen hakeneen kansainvälistä suojelua, ja tarvittaessa silloin, kun tämä viranomainen on saanut pelkästään tällaiseen asiakirjaan sisältyvät pääasialliset tiedot mutta ei tätä asiakirjaa tai sen jäljennöstä. [56]

88. Kaiken kaikkiaan unionin lainsäätäjä on halunnut vahvistaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimisen yhteydessä kaksi erillistä vaihetta eli hakemuksen tekemisen ja hakemuksen jättämisen. Hakemuksen tekeminen sisältää puolestaan kaksi ajankohtaa: kansainvälisen suojelun hakemista koskevan halukkuuden ilmaisun ja sen rekisteröinnin. Rekisteröinti voidaan suorittaa heti hakemuksen ilmaisemisen jälkeen, jos se on tehty toimivaltaisessa viranomaisessa, tai myöhemmin, jos hakemus tehdään direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa ”muussa viranomaisessa”.

89. Korostettakoon, että hakemuksen tekemisen ja hakemuksen jättämisen erotteleminen on olennaisen tärkeää, jotta voidaan määrittää, minä täsmällisenä kansainvälisen suojelun myöntämisen alkuvaiheen ajankohtana kyseisen henkilön on katsottava saavan hakijan aseman. Tästä kysymyksestä on esitettävä seuraavat näkemykset.

b) Ajankohta, jona asianomaisella henkilöllä on katsottava olevan hakijan asema

90. Edellä esitetyn perusteella tulee esiin seuraava kysymys: onko kolmannen maan kansalaisella, joka on ilmaissut haluavansa hakea kansainvälistä suojelua direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa ”muissa viranomaisissa”, kansainvälisen suojelun hakijan asema?

91. Olen vakuuttunut siitä, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

54 Huomautettakoon, että direktiivin 2013/32 6 artiklan 4 kohta on poikkeus kyseisen direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa vahvistetusta säännöstä eli jäsenvaltioiden mahdollisuudesta vaatia, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään ”henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan”.

55 Kursivointi tässä.

56 Tuomio 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, 103 kohta). Täsmennettäköön, kuten unionin tuomioistuin on tehnyt tämän tuomion 101 kohdassa, että direktiivin 2013/32 6 artiklan 4 kohta sekä asetuksen N:o 604/2013 20 artiklan 2 kohta kuuluvat kahteen eri menettelyyn, joilla on omat vaatimuksensa ja joita koskevat erityisesti määräajan osalta erilliset järjestelyt, kuten tämän direktiivin 31 artiklan 3 kohdassa säädetään.

92. Ensinnäkin on mielestäni tärkeää muistaa, että direktiivin 2013/32 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla *tehtyihin* kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin. Samansuuntaisesti direktiivin 2013/33 3 artiklan 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka *hakevat* kansainvälistä suojelua jäsenvaltioiden alueella, myös rajalla, aluevesillä tai kauttakulkualueella. Näistä säännöksistä seuraa, että direktiivien 2013/32 ja 2013/33 soveltamisalan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ”tekeminen”.

93. Direktiivin 2013/32 2 artiklan b alakohdassa puolestaan määritellään ”kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella” tarkoitettavan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön *esittämää* pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa hakevan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Tästä säännöksestä seuraa, että direktiiviä 2013/32 sovelletaan tämän määritelmän piiriin kuuluviin hakemuksiin.

94. Direktiivin 2013/32 2 artiklan c alakohdassa puolestaan määritellään ”hakijalla” tarkoitettavan kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, *joka on tehnyt* kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei ole vielä tehty lainvoimaista päätöstä. Direktiivin 2013/33 2 artiklan b alakohdassa säädetään myös vastaavasta määritelmästä.

95. Näin ollen yhdyn täysin komission näkemykseen, jonka mukaan näistä säännöksistä ilmenee, että henkilö saa kansainvälisen suojelun tai toissijaisen suojelun hakijan aseman, kun hän ”tekee” kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, eli siitä ajankohdasta lähtien, jona hän ilmoittaa ”toimivaltaisessa viranomaisessa” tai ”muussa viranomaisessa” direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuin tavoin haluavansa hakea kansainvälistä suojelua. [57]

96. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 79–83 kohdassa esittämistäni näkemyksistä ilmenee, on toiseksi korostettava, että vaikka direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa erotellaan selvästi toisistaan hakemuksen ”tekeminen”, sen ”rekisteröiminen” ja sen ”jättäminen”, tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa sekä 2 artiklan b ja c alakohdassa *ei* viitata ”rekisteröityihin” *tai* ”jätettyihin” hakemuksiin vaan ”tehtyihin” hakemuksiin.

97. Näin ollen hakemuksen ”rekisteröimistä” tai ”jättämistä” ei voida pitää toimina, jotka antavat hakijan aseman. Näistä käsitteistä tai direktiivin 2013/32 rakenteesta tai tarkoituksesta taikka sen esitöistä ei ilmene mitään sellaista, mihin tällainen näkemys voisi perustua. Kuten tämän direktiivin johdanto-osan 27 perustelukappaleesta voidaan sananmukaisesti lukea, ”koska kolmannen maan kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt, jotka ovat ilmaisseet haluavansa hakea kansainvälistä suojelua, *ovat* kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, heidän olisi noudatettava [tämän direktiivin ja direktiivin 2013/33] mukaisia velvollisuuksia ja nautittava mainittujen direktiivien mukaisia oikeuksia”. [58] Kuten olen jo korostanut, direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdasta ilmenee selvästi, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinti kolmen tai kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen ”tekemisestä” on velvoite, joka ei sido hakemuksen ”tekevää” henkilöä eli tällaisen suojelun ”hakijaa” vaan *ainoastaan* kansallista viranomaista, joka on toimivaltainen rekisteröimään tämän hakemuksen. [59]

98. Kolmanneksi direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdasta seuraa myös, että unionin lainsäätäjän tahtona on selvästi ollut helpottaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tekemistä jäsenvaltion rajalla ja muun muassa aluevesillä sekä pääsyä tutkintamenettelyyn, jonka on oltava tosiasiallinen, helppo ja nopea. Jäsenvaltiot ovat siten yleisesti velvollisia rekisteröimään *kaikki*

57 Ks. myös direktiivin 2013/32 johdanto-osan 27 perustelukappale.

58 Kursivointi tässä.

59 Ks. tästä tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohta.

kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, joita kolmannen valtion kansalainen *tekee* kansallisille viranomaisille, jotka kuuluvat tämän direktiivin soveltamisalaan, ja niiden on näin ollen varmistettava, että asianomaisilla henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemuksensa mahdollisimman pian.[60]

99. Edellä esitetyistä syistä katson, että kolmannen valtion kansalaisella on kansainvälisen suojelun hakijan asema siitä ajankohdasta lähtien, jona hän ilmaisee haluavansa hakea tällaista suojelua direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa ”muussa viranomaisessa”, kuten tässä tapauksessa tutkintatuomioistuimessa, jonka on annettava ratkaisu säilöönotosta. Päinvastainen tulkinta olisi näet ristiriidassa menettelyyn pääsyn tosiasiallisuuden kanssa, sellaisena kuin unionin lainsäätäjä on siitä säätänyt tässä direktiivissä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivistä jäsenvaltioille seuraava velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tulos sekä niiden SEU 4 artiklan 3 kohtaan perustuva velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitovat kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, myös tuomioistuimia, niiden toimivallan rajoissa.[61]

100. Näin ollen tutkin seuraavaksi, onko niin, että kun direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa ”muussa viranomaisessa” esitetty kansainvälistä hakemusta koskeva hakemus on tehty, tällaisen suojelun hakija voidaan ottaa säilöön vain direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdassa säädetyin perustein.

c) Hakijan aseman saamisesta tehtävät päätelmät

101. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen pitää antaa nyt käsiteltävässä asiassa ratkaisu kolmannen maan kansalaisen ottamisesta säilöön palauttamista koskevan päätöksen panemiseksi täytäntöön sillä perusteella, että tätä päätöstä ei voitu panna täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä säädetyssä 72 tunnin määräajassa.[62] Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että tämä kansalainen on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tässä tuomioistuimessa saapumistaan Espanjan alueelle seuranneiden 48 tunnin kuluessa.

102. Muistutan tässä yhteydessä ensinnäkin unionin tuomioistuimen jo todenneen, että direktiivin 2008/115 2 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 9 perustelukappaleen kanssa, on tulkittava siten, että ”direktiiviä ei sovelleta kolmannen maan kansalaiseen, joka on tehnyt direktiivissä [2005/85/EY[63]] tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, kyseisen hakemuksen jättämisestä[[64]] lukien siihen saakka, kunnes tästä hakemuksesta tehdään päätös ensimmäisessä asteessa, tai tarvittaessa siihen saakka, kunnes kyseistä päätöstä koskevan muutoksenhakuasian käsittely on päättynyt”.[65]

60 Tuomio 25.1.2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, 76 kohta).

61 Ks. mm. tuomio 10.4.1984, von Colson ja Kamann (14/83, EU:C:1984:153, 26 kohta); tuomio 5.10.2004, Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 110 kohta) ja tuomio 14.5.2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, 68 kohta).

62 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

63 Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 326, s. 13).

64 On mm. tärkeää korostaa, että direktiivin 2005/85 2 artiklan b alakohdassa ja 3 artiklan 1 kohdassa käytetty käsite ”jättää” on korvattu direktiivin 2013/32 2 artiklan b alakohdassa ja 3 artiklan 1 kohdassa käsitteellä ”tehdä”. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 78–89 kohta.

65 Tuomio 30.5.2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, 49 kohta).

103. Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, sekä direktiiviä 2008/115 että direktiiviä 2005/85 (joka edelsi direktiiviä 2013/32) on tulkittava ”kuten ensin mainitun direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappaleesta ja viimeksi mainitun direktiivin johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta[66] ilmenee, erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien ja periaatteiden mukaisesti”,[67] ja niihin kuuluu 18 artikla, jossa taataan oikeus turvapaikkaan,[68] ja palauttamiskiellon periaate.[69]

104. Unionin tuomioistuin on todennut erityisesti säilöönotosta, että direktiivissä 2008/115 säännelty säilöönotto maastapoistamista varten ja turvapaikanhakijoiden säilöönotto kuuluvat erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin.[70]

105. Kuten olen edellä esittänyt,[71] katson toiseksi, että henkilö saa hakijan aseman heti, kun hän ”tekee” kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Näin ollen tästä ajankohdasta lähtien suojelun hakijan säilöönottoa koskevista edellytyksistä säädetään direktiivin 2013/33 8–11 artiklassa.

106. Tässä tapauksessa tästä seuraa, että vaikka VL:n säilöönoton edellytyksistä säädettiin direktiivissä 2008/115 siihen saakka, kunnes hän ”teki” kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa,[72] häneen sovelletaan hakemuksen tekemisestä lähtien direktiivin 2013/32 26 artiklan 1 kohtaa ja direktiivin 2013/33 8 artiklan 1 kohtaa. Näiden säännösten mukaan jäsenvaltiot eivät näet voi ottaa henkilöä säilöön pelkästään sillä perusteella, että hän on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

107. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, direktiivin 2013/33 8 artiklan muilla kohdilla rajoitetaan lisäksi huomattavasti jäsenvaltioille annettua toimivaltaa suorittaa säilöönotto.[73] Esimerkiksi tämän direktiivin 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa luetellaan tyhjentävästi ne eri perusteet,[74] joilla säilöönotto voidaan oikeuttaa, ja kukin näistä perusteista vastaa erityistä tarvetta ja on siten luonteeltaan itsenäinen.[75] Kun on esimerkiksi olemassa peruste, joka voi oikeuttaa säilöönoton, tämän direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että tästä säilöönotosta voidaan määrätä vain tarpeen mukaan *kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella*, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti.[76]

66 Ks. direktiivin 2013/32 johdanto-osan 60 perustelukappale ja tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta.

67 Ks. vastaavasti tuomio 19.6.2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, 51 kohta) ja tuomio 26.9.2018, Belastingdienst/Toeslagen (muutoksenhaun lykkäävä vaikutus) (C-175/17, EU:C:2018:776, 31 kohta).

68 Ks. myös perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta ja tämän ratkaisuehdotuksen 38–46 kohta.

69 Ks. palauttamiskiellon periaatteen osalta tämän ratkaisuehdotuksen 38–47 kohdassa esittämäni näkemykset.

70 Ks. direktiivin 2005/85 osalta tuomio 30.11.2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, 45 kohta) ja tuomio 30.5.2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, 52 kohta). Muistutettakoon, että direktiivin 2008/115 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tämä direktiivi ”ei estä soveltamasta kolmannen maan kansalaisen kannalta suotuisampia säännöksiä, jotka sisältyvät yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikka-alan säännöstöön”.

71 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 90–99 kohta.

72 Ks. tämän direktiivin 15 artikla.

73 Tuomio 14.9.2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, 44 kohta).

74 Vaikka direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa näet säädetään, että säilöönoton perusteista on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä, on muistettava, että kun direktiivin säännöksissä jäsenvaltioille jätetään harkintavaltaa määritellä ajateltavissa oleviin eri tilanteisiin sopivia toimenpiteitä, joilla direktiivin säännökset saatetaan osaksi kansallista oikeutta, niiden tehtävänä on kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanossa paitsi tulkita kansallista oikeuttaan kyseessä olevan direktiivin mukaisesti myös varoa tukeutumasta sellaiseen kyseisen direktiivin tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan perusoikeuksien tai muiden unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa (tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 Tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 59 kohta) ja tuomio 14.9.2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, 42 kohta).

76 Tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 61 kohta) ja tuomio 14.9.2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, 44 kohta).

108. Perusteisiin, jotka voivat oikeuttaa säilöönoton, kuuluu erityisesti direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan d alakohdan peruste, joka perustuu siihen, että hakija on otettu säilöön direktiivin 2008/115 mukaisen palauttamismenettelyn yhteydessä palauttamisen valmistelemiseksi ja/tai maasta poistamiseksi ja asianomainen jäsenvaltio voi todeta puolueettomin perustein, että hakijalla on jo ollut mahdollisuus päästä turvapaikkamenettelyyn, ja on perusteltua uskoa, että hakija tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä viivyttääkseen tai häiritäkseen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa.

109. Tässä tapauksessa ensinnäkin mahdollisuudesta päästä turvapaikkamenettelyyn on korostettava, että vaikka on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana määrittää, onko tällainen oikeuttamisperuste olemassa, tämä tuomioistuin kuitenkin toteaa selkeästi ennakkoratkaisupyynnössään, että 13.12.2019 päivätystä pidätystä koskevasta pöytäkirjasta ilmenee, että ennen kuin VL oli tuotu kyseiseen tuomioistuimeen, hänelle ei ollut ilmoitettu mahdollisuudesta hakea kansainvälistä suojelua, minkä lisäksi siinä täsmennettiin, että ”tutkintatuomari, jolle Espanjassa laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen ilmoittautuu säilöönottoa varten on – – ainoa viranomainen, jossa hän voi hakea kansainvälistä suojelua ennen lähtöä säilöönottoyksikköön”.[77]

110. Siltä osin kuin kyseessä on toiseksi se, onko olemassa järkeviä perusteita ajatella, että hakija on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ainoastaan viivyttääkseen palauttamispäätöksen tai maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen, ennakkoratkaisupyynnöstä tai unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei ilmene, että tilanne olisi tällainen tässä tapauksessa.

111. Mielestäni on joka tapauksessa tärkeää täsmentää, että kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, pelkästään sen seikan perusteella, että turvapaikanhakijaa koskee palauttamispäätös tai maasta poistamista koskeva päätös ajankohtana, jolloin hän jättää hakemuksensa, ja että hänet on otettu säilöön direktiivin 2008/115 15 artiklan perusteella, ei voida ilman kaikkien merkityksellisten olosuhteiden tapauskohtaista tarkastelua olettaa, että hän on tehnyt hakemuksen ainoastaan viivästyttääkseen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa tai vaarantaakseen sen ja että säilöönoton jatkaminen on objektiivisesti tarpeen ja oikeasuhteista.[78] Tässä yhteydessä todistustaakka on kansallisilla viranomaisilla.[79]

112. Näin ollen katson, että VL:ää on pidettävä kansainvälisen suojelun hakijana siitä ajankohdasta lähtien, jona hän on esittänyt hakemuksensa ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, jota on pidettävä direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”muuna viranomaisena”, elleivät asianomaiset kansalliset viranomaiset osoita hänen henkilökohtaisen tilanteensa arvioinnin perusteella, että jotain direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdassa säädetyistä perusteista on sovellettava, mikä ei näytä ilmenevän ennakkoratkaisupyynnöstä eikä unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta.

113. Ennakkoratkaisupyynnöstä sitä vastoin ilmenee, että ainoa peruste, jonka vuoksi tutkintatuomari on ottanut VL:n säilöön, liittyy siihen, että vastaanottoyksiköissä ei ollut vapaita paikkoja. Korostettakoon, että tätä perustetta ei mainita direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdassa. Näin ollen olisi vaikeaa hyväksyä se, että kansainvälisen suojelun hakija voitaisiin ottaa säilöönottoyksikköön pelkästään sillä perusteella, että vastaanottokeskuksissa ei ole vapaita paikkoja. Kun perusoikeuskirjan 6 artiklassa vahvistetun vapautta koskevan oikeuden tärkeys ja tähän perusoikeuteen puuttumisen, jota kyseinen säilöönottotoimenpide merkitsee, vakavuus otetaan huomioon, mainitun oikeuden käytön rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa.[80]

77 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 63 ja 64 kohta.

78 Tuomio 30.5.2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, 62 kohta).

79 Ks. vastaavasti mm. Peek, M. ja Tsourdi, E., ”Asylum Reception Conditions Directive 2013/33/EU”, em. teoksessa *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary*, s. 1381–1477, erityisesti s. 1415.

80 Tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 56 kohta) ja tuomio 14.9.2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, 40 kohta).

114. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin vastaa, että direktiivin 2013/32 26 artiklaa ja direktiivin 2013/33 8 artiklaa on tulkittava siten, että siitä ajankohdasta lähtien, jona kolmannen valtion kansalainen ilmaisee haluavansa hakea kansainvälistä suojelua direktiivin
2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa ”toisessa viranomaisessa”, hakija voidaan ottaa säilöön vain direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdassa säädetyin perustein.

VII Ratkaisuehdotus

115. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Juzgado de Instrucción nº 3 de San Bartolomé de Tirajanan esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 6 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että tutkintatuomioistuimen kaltaista oikeusviranomaista on pidettävä tässä säännöksessä tarkoitettuna ”muuna viranomaisena”.

2) Direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohtaa ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU 17 artiklaa on tulkittava siten, että viranomaisen, joka on vastaanottanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen mutta joka ei ole kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään sitä, on annettava hakijalle asiaankuuluvia tietoja, joiden perusteella hän kykenee saamaan selville, missä ja miten hän voi jättää tällaisen hakemuksen, ja toimitettava asiakirja-aineisto toimivaltaiselle viranomaiselle rekisteröitäväksi, jotta aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat tämän hakijan saatavilla.

3) Direktiivin 2013/32 26 artiklaa ja direktiivin 2013/33 8 artiklaa on tulkittava siten, että siitä ajankohdasta lähtien, jona kolmannen valtion kansalainen ilmaisee haluavansa hakea kansainvälistä suojelua direktiivin 2013/32 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa ”muussa viranomaisessa”, hakija voidaan ottaa säilöön vain direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdassa säädetyin perustein.