

Asia C-50/24 [Danané]ⁱ**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

26.1.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Conseil du Contentieux des Étrangers (Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

22.1.2024

Kantaja:

X

Vastaaja:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

Alustavat huomautukset

- 1 Tämä ennakkoratkaisupyyntö on yksi kaikkiaan seitsemästä ennakkoratkaisupyynnöstä (asiat C-50/24–C-56/24), jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen samana päivänä ja jotka on esittänyt sama ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin eli Conseil du contentieux des étrangers (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia). Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat Brysselin (Belgia) lentoasemalle lentokoneella saapuneita kolmansien maiden kansalaisia, jotka kaikki jättivät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset saapumispäivänä rajalla. Kaikissa näissä asioissa hakijoista tehtiin ensin maahanpääsyn epäävät päätökset, sen jälkeen päätökset ”säilöönnotosta määrättyssä paikassa rajalla” ja sitten päätökset ”säilöönnotosta määrättyssä paikassa” ennen riidanalaisten päätösten eli ”pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman epäävien” päätösten tekemistä.

ⁱ Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa oikeudenkäynnin minkään asianosaisen todellista nimeä.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 2 Kantaja saapui 17.10.2023 lentokoneella Brysselin lentoasemalle ja jätti siellä samana päivänä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.
- 3 Kantajasta tehtiin samana päivänä maahanpääsyn epäävä päätös ja päätös säilöönotosta määrättyssä paikassa rajalla, tässä tapauksessa Caricolen kauttakulkukeskuksessa.
- 4 Kuultuaan kantajan lausumat Office des étrangers (ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, jäljempänä 15.12.1980 annettu laki) ja ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 8.10.1981 annetun kuninkaan asetuksen (arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) soveltamisesta vastaava Service Public Fédéral (SPF) Intérieurin (liittovaltion sisäministeriö, Belgia) osasto) toimitti 23.10.2023 rajamenettelyä koskevan asiakirja-aineiston Commissaire général aux réfugiés et aux apatridesille (pakolaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä koskevista asioista vastaava viranomaisena, Belgia; jäljempänä CGRA). Belgian oikeudessa CGRA on kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/32/EU (jäljempänä direktiivi 2013/32) tarkoitettu kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastaava toimivaltainen viranomaisena (joka vastaa käsitettä ”määrittävä viranomaisena”).
- 5 CGRA kutsui 31.10.2023 kantajan henkilökohtaiseen puhutteluun, joka oli tarkoitus pitää 17.11.2023.
- 6 Ministeri teki 14.11.2023 päätöksen kantajan säilöönotosta määrättyssä paikassa (liite 39 bis), jossa muun muassa annettiin kantajalle lupa tulla Belgian kuningaskunnan alueelle ja määrättiin, että hänet otetaan säilöön, ”jotta voidaan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet, joita ei voitaisi saada ilman säilöönottoa, erityisesti, jos on olemassa vaara, että hakija pakenee”.
- 7 Tämän uuden päätöksen johdosta kantajaa ei kuitenkaan siirretty fyysisesti ja tosiasiallisesti toiseen säilöönottopaikkaan, vaan häntä pidettiin edelleen säilössä Caricolen kauttakulkukeskuksessa.
- 8 CGRA puhutteli kantajaa 17.11.2023.
- 9 Kantaja esitti huomautuksensa tämän puhuttelun sisällöstä 22.11.2023.
- 10 CGRA teki 7.12.2023 pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman epäävän päätöksen, joka annettiin kantajalle tiedoksi 8.12.2023.
- 11 Kantaja nosti 18.12.2023 kanteen Conseil du contentieux des étrangersissa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Rajamenettely

- 12 Ulkomaalainen, joka on saapunut Belgian ulkorajalle ilman asianmukaisia asiakirjoja ja jolta on evätty pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema tai jonka turvapaikkahakemusta CGRA ei ole ottanut huomioon, – – poistetaan maasta ja voidaan tapauksen mukaan – – saattaa sen maan rajalle, josta hän on paennut ja jossa hänen henkeään tai vapauttaan hänen omien lausumiensa mukaan uhataan (ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 8.10.1981 annetun kuninkaan asetuksen 72 §:n 3 momentti).
- 13 Kun hakija tekee rajavalvontaviranomaisille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, liittovaltion poliisin virkamiehet suorittavat ensimmäiset tietojen tarkistukset ennen asiakirja-aineiston toimittamista Office des étrangersille, joka rekisteröi hakemuksen (erityisesti hakijan henkilöllisyydestään, alkuperästään ja matkareitistään antamat tiedot ja hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteita koskevalla kyselylomakkeella antamansa vastaukset) ja jättää sen hakijan puolesta.
- 14 Edellä mainitun rekisteröinnin jälkeen Office des étrangers toimittaa asiakirja-aineiston CGRA:lle.
- 15 Lähtökohtaisesti CGRA käsittelee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tavanomaisen menettelyn mukaisesti (kuuden – tai tietyissä poikkeustapauksissa 21 – kuukauden kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta).
- 16 Kyseisessä menettelyssä CGRA:n tutkinta ja arviointi kohdistuvat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sisältöön.
- 17 15.12.1980 annetun lain 57/6 §:n 1 momentin perusteella CGRA voi tuolloin päättää
- myöntää pakolaisaseman;
 - evätä pakolaisaseman ja myöntää toissijaisen suojeluaseman;
 - evätä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman;
 - evätä pakolaisaseman ja sulkea häneltä toissijaisen suojeluaseman;
 - sulkea häneltä pakolaisaseman.
- 18 Erityisesti silloin, kun hakijaa pidetään säilössä määrättyssä paikassa (esim. valtion alueella tai sen rajalla sijaitsevassa säilönnötopaikassa, kuten käsiteltävässä asiassa), päätöksen tekemiselle on annettava etusija (15.12.1980 annetun lain 57/6 §:n 2 momentti, jolla direktiivin 31 artiklan 7 kohta on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä).

- 19 Etusijamenettelyssä CGRA asettaa asian käsittelyn etusijalle eli käsittelee sen ”ennen kaikkia muita asioita” ja tekee siitä samat päätökset kuin tavanomaisessa menettelyssä.
- 20 Käytössä on myös ns. nopeutettu menettely (ks. jäljempänä tämän tiivistelmän 22 ja 23 kohta).
- 21 Direktiivin 2013/32 43 artiklassa, jonka otsikko on ”Rajamenettelyt”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat säätää II luvussa esitettyjen peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti menettelyistä, joita noudattaen jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueilla voidaan ratkaista

- a) kyseisissä paikoissa tehtyjen hakemusten ottaminen tutkittavaksi 33 artiklan nojalla; ja/tai
- b) hakemuksen sisältö 31 artiklan 8 kohdan mukaisessa menettelyssä.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 kohdassa tarkoitetuissa menettelyissä päätökset tehdään kohtuullisessa ajassa. Jos päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa, hakijan on annettava tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle, jotta hänen hakemuksensa voidaan käsitellä tämän direktiivin muiden säännösten mukaisesti.

– –”

- 22 Direktiivin 31 artiklan 8 kohdassa tarkoitettu menettely, josta 43 artiklan 1 kohdan b alakohdassa on kyse, on nopeutettu tutkintamenettely. Kyseisen säännöksen mukaan ”jäsenvaltiot voivat säätää, että II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaista tutkintamenettelyä nopeutetaan ja/tai että se suoritetaan rajalla tai kauttakulkualueella 43 artiklan mukaisesti, jos:
- a) hakija on hakemusta tehdessään ja asiaa esittäessään tuonut esiin vain seikkoja, joilla ei ole lainkaan merkitystä sen selvittämiseksi, voidaanko häntä pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
 - b) hakija tulee tässä direktiivissä tarkoitettusta turvallisesta alkuperämaasta; tai
 - c) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään ja/tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti; tai

- d) hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonnen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä; tai
 - e) hakija on esittänyt selvästi epäjohdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi vääriä tai ilmeisen epätodennäköisiä tietoja, jotka ovat ristiriidassa riittävällä tavalla varmennettujen alkuperämaata koskevien tietojen kanssa, tehden näin väitteensä selvästi epäuskottavaksi sen suhteen, voidaanko häntä pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
 - f) hakija on esittänyt myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jolta ei 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti puutu tutkittavaksi ottamisen edellytykset; tai
 - g) hakija tekee hakemuksen vain viivyttääkseen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen, mikä merkitsisi hänen poistamistaan maasta; tai
 - h) hakija on tullut jäsenvaltion alueelle tai jatkanut siellä oleskeluaan laittomasti ja ilman hyvää syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen; tai
 - i) hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen –; tai
 - j) hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä.”
- 23 Belgian oikeudessa tästä nopeutetusta menettelystä säädetään 15.12.1980 annetun lain 57/6/1 §:n 1 momentissa, jonka sanamuoto vastaa direktiivin 2013/32 31 artiklan 8 kohdan sanamuotoa. Kyseisen lain 57/6 §:n 2 momentin mukaan nopeutettua menettelyä sovelletaan sekä säilöönottoon ”rajalla” että säilöönottoon ”Belgian kuningaskunnan alueella” (ks. jäljempänä tämän tiivistelmän 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Belgian oikeudessa asetettu tutkinnan määräaika on 15 työpäivää Office des étrangersin toimittaman asiakirja-aineiston vastaanottamisesta. Kyseessä on ohjeellinen määräaika, eli sen ylittäminen ei johda mihinkään seuraamuksiin.
- 24 Direktiivin 2013/32 43 artikla (Rajamenettelyt) saatettiin osaksi Belgian lainsäädäntöä 15.12.1980 annetun lain 57/6/4 §:llä, jossa säädetään seuraavaa:

”Sellaisen ulkomaalaisen osalta, joka yrittää tulla Belgian kuningaskunnan alueelle, vaikka ei täytä 2 ja 3 §:ssä vahvistettuja edellytyksiä, ja joka on

jättänyt rajalla kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, [CGRA] on toimivaltainen jättämään hakemuksen tutkimatta 57/6 §:n 3 momentin perusteella tai tekemään hakemuksesta päätöksen asiakysymyksen osalta jossakin 57/6/1 §:n 1 momentin 1 kohdan a, b, c, d, e, f, g, i tai j alakohdassa tarkoitetuista tilanteista.

Jos edellä 1 momenttia ei voida soveltaa, [CGRA] päättää, että hakemus on tarpeen tutkia myöhemmin, minkä jälkeen ministeri tai hänen tähän tehtävään valtuuttamansa henkilö antaa hakijalle luvan tulla Belgian kuningaskunnan alueelle 74/5 §:n 4 momentin 4^o kohdan mukaisesti.

Jos [CGRA] ei ole tehnyt päätöstä neljän viikon kuluessa ministerin tai hänen tähän tehtävään valtuuttamansa henkilön toimittaman kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisesta, ministeri tai hänen tähän tehtävään valtuuttamansa henkilö antaa niin ikään hakijalle luvan tulla Belgian kuningaskunnan alueelle 74/5 §:n 4 momentin 5^o kohdan mukaisesti.”

25 Tässä menettelyssä tulevat kyseeseen seuraavat neljä tilannetta:

- 1) tutkimattajättämispäätöksen tekeminen lähtökohtaisesti 15 työpäivän kuluessa Office des étrangersin toimittaman hakemuksen vastaanottamisesta 15.12.1980 annetun lain 57/6 §:n 3 momentissa luetelluissa tapauksissa eli silloin, kun
 - 1^o hakija saa jo todellista suojelua ensimmäisessä turvapaikkamaassa – –;
 - 2^o kolmatta maata voidaan pitää turvallisena kolmantena maana – –;
 - 3^o hakija saa jo kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa;
 - 4^o hakija on Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen – –, ellei hän esitä seikkoja, joista ilmenee, että hän on vaarassa joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa kyseisessä jäsenvaltiossa – –;
 - 5^o hakija jättää myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, johon liittyen ei ole ilmennyt tai johon liittyen hakija ei ole esittänyt – – uusia perusteita tai tosiseikkoja;
 - 6^o alaikäinen ulkomaalainen ei sen jälkeen, kun hänen puolestaan jätetystä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta – – on tehty lopullinen päätös, vetoa seikkoihin, jotka muodostavat perusteen erilliselle hakemukselle. – –”

- 2) päätöksen tekeminen nopeutetussa menettelyssä itse asian osalta edellyttäen, että hakija on jossakin kyseeseen tulevista tilanteista (kaikki edellä mainitut nopeutettua menettelyä edellyttävät tilanteet paitsi sormenjälkien ottamisesta kieltäytyminen)
 - 3) myöhempää tutkimista koskevan päätöksen tekeminen, jos mitään edellä mainituista päätöksistä ei voida tehdä
 - 4) päätöksen tekemättä jättäminen.
- 26 Belgian lainsäädännön valmisteluasiakirjoista ilmenee, että ”jos ulkomaalainen ei täytä maahantulon edellytyksiä ja jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rajalla, hän kuuluu direktiivin 2013/32/EU (menettelydirektiivi) ja direktiivin 2013/33/EU (vastaanottodirektiivi) soveltamisalaan. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimisen aikana hakija voi ”jäää jäsenvaltion alueelle, myös rajalle tai kauttakulkualueelle” direktiivin 2013/32/EU (2 artiklan p alakohta) mukaisesti”.

Säilöönottopaikat: säilöönotto rajalla ja säilöönotto Belgian kuningaskunnan alueella

- 27 Hakija voidaan pitää säilössä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn aikana.
- 28 Laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten pitäminen säilössä suljetuissa keskuksissa kuuluu Office des étrangersin toimivaltaan. 15.12.1980 annetussa laissa määritetään tilanteet, joissa kansainvälisen suojelun hakijaa voidaan pitää hallinnollisin perustein säilössä määrättyssä paikassa.
- 29 Tämä ”määrätty paikka” voi sijaita joko ”rajalla” tai ”Belgian kuningaskunnan alueella”.

Säilöönotto rajalla

- 30 15.12.1980 annetun lain 74/5 §:n 1 momentissa säädetään säilöönotosta rajalla seuraavaa:

”Seuraavia henkilöitä voidaan pitää säilössä määrättyssä paikassa odottaessa lupaa tulla Belgian kuningaskunnan alueelle tai poistamista sen alueelta:

- 1° ulkomaalainen, jonka rajavalvontaviranomaiset voivat poistaa Belgian kuningaskunnan alueelta tämän lain säännösten mukaisesti;
- 2° ulkomaalainen, joka yrittää tulla Belgian kuningaskunnan alueelle, vaikka ei täytä 2 ja 3 §:ssä vahvistettuja edellytyksiä, ja joka tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rajalla.

Ketään ulkomaalaista ei voida pitää säilössä pelkästään sillä perusteella, että hän on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.”

- 31 Tästä on todettava, että Belgiassa ei ole tosiasiallisesti yhtään säilöönottopaikkaa, joka sijaitisi maantieteellisesti sen rajalla.
- 32 Oikeudellisella fiktiolla mikä tahansa Belgian alueella sijaitseva paikka voidaan kuitenkin (tästä annettavalla kuninkaan asetuksella) rinnastaa rajalla sijaitsevaan paikkaan.
- 33 Tästä seuraa, että ”ulkomaalaisen, jota pidetään säilössä jossakin näistä muista paikoista, ei katsota saaneen lupaa tulla Belgian kuningaskunnan alueelle” (15.12.1980 annetun lain 74/5 §:n 2 momentin toinen kohta).
- 34 Belgiassa on nykyään viisi tämäntyyppistä paikkaa (yhteensä kuudesta säilöönottopaikasta), joista yksi on Caricolen kauttakulkukeskus. Se sijaitsee Brysselin lentoasema-alueen lähistöllä mutta sen ulkopuolella, joten se on maantieteellisesti Belgian alueella ja rinnastetaan rajalla sijaitsevaan säilöönottopaikkaan, vaikka paikkakunta, jolla se sijaitsee (Steenokkerzeel), ei ole minkään Belgian rajan tuntumassa.

Säilöönotto Belgian kuningaskunnan alueella

- 35 15.12.1980 annetun lain 74/6 §:n 1 momentissa säädetään säilöönotosta Belgian kuningaskunnan alueella seuraavaa:

”Jos tämä osoittautuu tapauskohtaisen tutkinnan perusteella tarpeelliseksi ja jos mitään vähemmän pakottavaa toimenpidettä ei voida tehokkaasti soveltaa, ministeri tai hänen tähän valtuuttamansa henkilö voi päättää kansainvälisen suojelun hakijan pitämisestä määrättyssä paikassa Belgian kuningaskunnan alueella:

- 1° jotta voidaan määrittää tai varmentaa hakijan henkilöllisyys tai kansallisuus; tai
- 2° jotta voidaan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet, joita ei voitaisi saada, ellei hakijaa otettaisi säilöön, erityisesti, jos on olemassa vaara, että hakija pakenee; tai
- 3° jos hakija on otettu säilöön 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; tai

4° silloin kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi.

--”.

Kanteen arviointi

- 36 Jos päätöstä ei tehdä 15.12.1980 annetun lain 57/6/4 §:n kolmannessa kohdassa mainitussa neljän viikon määräajassa (ks. edellä tämän tiivistelmän 24 kohta), hakija saa automaattisesti luvan tulla Belgian alueelle. Tämä neljän viikon määräaika on viimeinen määräaika, joten sen ylittyminen johtaa väistämättä hakijan pääsemiseen alueelle.
- 37 Käsiteltävässä asiassa kyseisen määräajan päättymisen ei kuitenkaan johtanut kantajan säilöönottopaikan muuttumiseen.
- 38 Menettely käytiin siten säilöönottopaikassa, joka sijaitsi maantieteellisesti Belgian alueella mutta joka oli asetuksella rinnastettu rajalla sijaitsevaan paikkaan, ja se pysyi samana sekä ennen edellä mainitun neljän viikon määräajan päättymistä että sen jälkeen.
- 39 Näyttää siltä, että käytännössä voi käydä niin, kuten käsiteltävässä asiassa, että menettely aloitetaan ”rajalla” mutta CGRA tekee päätöksensä vasta kyseisessä menettelyssä asetetun neljän viikon määräajan päättymisen jälkeen.
- 40 Käsiteltävissä seitsemässä asiassa nousee kaikissa esiin sama, kyseisen määräajan ylittämistä koskeva ongelma, kun hakijoita on pidetty jatkuvasti säilössä yhdessä ja samassa paikassa riidanalaisten päätösten tekemiseen asti.
- 41 Yhtäältä on käynyt ilmi, että CGRA jatkoi hakemuksen tutkintaa ja teki päätöksen itse asian osalta etusijamenettelyssä, vaikka kantajaa pidettiin edelleen säilössä samassa, rajalla sijaitsevaan paikkaan rinnastettavassa paikassa.
- 42 Näin ollen on selvitetävä, edellyttääkö hakijan pitäminen säilössä paikassa, joka on sama kuin rajamenettelyssä käytetty paikka, rajamenettelyyn olennaisesti kuuluvien ajallisten (neljä viikkoa) ja aineellisten rajoitusten (”rajoitetun toimivallan puitteissa eli direktiivin 2013/32 31 artiklan 8 kohdassa luetelluissa tilanteissa”¹) soveltamista.

¹ Ks. julkisasiamies Pikamäen ratkaisuehdotus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 135 kohta). Siinä julkisasiamies Pikamäe täsmentää, että ”tämän direktiivin 43 artiklassa määritellään siten erottamattoman kokonaisuuden muodostava säännöstö, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat turvautua rajamenettelyihin ainoastaan, jos ne noudattavat siinä säädettyjä edellytyksiä ja takeita, mikä on vastoin – – tulkintaa niin sanotusta à la carte -säännöstöstä, jonka perusteella [jäsenvaltio] voi toteuttaa olennaisesti tällaisia menettelyjä mutta samalla vapautua niille asetetuista rajoista”.

- 43 Julkisasiamies Pikamäe on myös todennut, että määritettäessä sitä, kuuluuko hakijan jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettely direktiivin 2013/32 43 artiklan soveltamisalaan, ”on kiinnitettävä huomiota toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tosiasiallisesti toteuttamaan menettelyyn ja erityisesti menettelyn alueelliseen soveltamisalaan, joka on perustavanlaatuinen seikka menettelyn määrittelemiseksi direktiivin 2013/32 43 artiklan kannalta”.²
- 44 Unionin tuomioistuin ei ole tähän mennessä ottanut kantaa tähän alueperusteeseen.
- 45 Vastaaja väittää, ettei käsiteltävässä asiassa voitu enää soveltaa rajamenettelyä, sillä koska päätöstä ei ollut tehty neljän viikon määräajan kuluessa, hakija ei ollut enää rajalla.
- 46 Tältä osin vastaaja täsmentää, ettei edellä mainittu maahantulolupa estä jatkamasta alun perin rajalla aloitettua säilöönottoa Belgian alueella. Se huomauttaa, että tällaista säilöönottoa voidaan jatkaa toisella perusteella (15.12.1980 annetun lain 74/6 §:n nojalla tehty ns. liitteen 39 bis mukainen säilöönottopäätös) ilman, että säilöönottopaikan sijainti vaihtuu fyysisesti, jolloin voidaan samalla päättää rajamenettely.
- 47 Vastaajan mukaan Caricolen kauttakulkukeskusta ei nimittäin pidetä yksinomaan rajalla sijaitsevaan määrättyyn paikkaan rinnastettavana paikkana. Tämä luokittelu ei poista sen luokittelua 15.12.1980 annetun lain 76/6 §:ssä tarkoitetuksi Belgian kuningaskunnan alueella sijaitsevaksi määrättyksi paikaksi. Tästä seuraa, että kyseisen keskuksen ainoa tarkoitus ei ole vastaanottaa ulkomaalaisia, jotka eivät täytä maahantuloa ja oleskelua koskevia edellytyksiä, ja vaikka ulkomaalainen saa maahantuloluvan (mikä tapahtuu automaattisesti, kun neljän viikon määräaika kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä on päättynyt), hänen säilöönottoaan voidaan vastaajan mukaan jatkaa samassa paikassa, tällä kertaa kyseisen lain 74/6 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla (ks. edellä tämän tiivistelmän 35 kohta).
- 48 Vastaaja kutsuu tätä kyseisen keskuksen ”kaksoistehtäväksi”, sillä se voi tämän kaksinkertaisen luokituksensa perusteella sekä ottaa säilöön hakijoita, jotka ovat tehneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rajalla, että jatkaa näiden hakijoiden säilössä pitämistä sen jälkeen, kun he ovat saaneet lain nojalla luvan tulla Belgian kuningaskunnan alueelle mutta heistä on tehty uusi säilöönottoa (Belgian kuningaskunnan alueella) koskeva päätös, koska ensimmäinen säilöönottoa (rajalla) koskeva päätös on rauennut.

² Ks. julkisasiamies Pikamäen ratkaisuehdotus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, 136 kohta).

- 49 Vastaaja toteaa, että käsiteltävässä asiassa, kuten liitteen 39 bis mukainen päätös osoittaa, Office des étrangers katsoi, että kantajan säilöönottoa oli sen mainitsemista syistä jatkettava 15.12.1980 annetun lain 74/6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti.
- 50 Tätä säilöönottoa, joka alun perin aloitettiin rajalla sijaitsevana keskuksena toimivassa Caricolessa, jatkettiin tässä samassa säilöönottopaikassa, joka nyt toimii Belgian alueella sijaitsevana keskuksena. Koska kantaja oli saanut luvan tulla Belgian alueelle, rajamenettelyä ei voitu enää soveltaa. Rajamenettely ei näin ollen enää rajoittanut vastaajaa aineellisesti eikä ajallisesti, koska se oli päättynyt, ja vastaaja saattoi siten tehdä päätöksen syyllistymättä olennaiseen sääntöjenvastaisuuteen, vaikka uusi säilöönottopaikka on konkreettisesti sama kuin se ”rajalla sijaitseva määrätty paikka”, jossa hakijat oleskelevat heti Belgiaan saapumisensa jälkeen.
- 51 Kantaja riitauttaa tämän päätelmän ja viittaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen aikaisempaan oikeuskäytäntöön eli 12.9.2023 annettuun tuomioon nro 294 093³ ja 13.9.2023 annettuun tuomion nro 294 112⁴, joissa kyseessä olleet riidanalaiset päätökset kumottiin samankaltaisissa olosuhteissa kuin nyt käsiteltävässä asiassa.
- 52 Toisaalta käy ilmi, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinta ja sen edellyttämät menettelytoimet ovat tapahtuneet kokonaan tai ainakin merkittävältä osin rajamenettelyn yhteydessä:
- Office des étrangers on toimittanut asiakirja-aineiston CGRA:lle, mikä tarkoittaa, että ministeri on toteuttanut kaikki ne toimenpiteet, joihin hän on toimivaltainen kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn yhteydessä;
 - tietyissä tapauksissa CGRA on pitänyt hakijalle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella henkilökohtaisen puhuttelun, joka koskee erityisesti hakijan henkilökohtaista tilannetta ja perhetilannetta, matkareittiä, hakemuksen tueksi jätettyjä asiakirjoja, pelkoja, hänen vapaasti antamaansa selvitystä ja siihen tehtyjä tarkennuksia.
- 53 Joissakin tapauksissa tämän neljän viikon määräajan päättymisen jälkeen on tehty ainoastaan päätös kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta, eli kaikki tutkintatoimet, henkilökohtainen puhuttelu mukaan luettuna, tapahtuvat ennen tämän neljän viikon määräajan päättymistä, eikä sen jälkeen toteuteta enää mitään tutkintatoimia. Muissa asioissa henkilökohtainen puhuttelu on pidetty neljän

³ https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294093.an_.pdf

⁴ https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294112.an_.pdf

viikon määräajan päättymisen jälkeen, eikä asiakirja-aineiston tiedoista ilmene, että tämä viivästys voitaisiin lukea hakijan syyksi.

- 54 Belgian rajamenettelylle ovat tyypillisiä erittäin lyhyet määräajat, ja tämä määräaikojen lyhyys ja säilöissäpito rajalla ovat omiaan vaarantamaan tiettyjen direktiivin 2013/32/EU II luvussa vahvistettujen peruseriaatteiden ja perustavanlaatuisien takeiden toteuttamisen (erityisesti oikeus käyttää oikeudellista avustajaa, tarvittavan ajan antaminen hakemuksen kannalta hyödyllisten asiakirjojen keräämiseen, mahdollisuus saada jäljennös henkilökohtaisen puhuttelun pöytäkirjasta ennen päätöksen tekemistä).
- 55 Istunnossa kaikki kantajat vetosivat 15.12.1980 annetun lain 57/6/4 §:n rikkomiseen. He katsovat, että neljän viikon määräajan ylittämisen on, koska sillä rikotaan kyseisen lain 57/6/4 §:n kolmatta momenttia, johdettava päätöksen kumoamiseen viran puolesta, jos se on tehty rajalla aloitetun menettelyn yhteydessä.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista ja ennakkoratkaisukysymykset

- 56 Herää kysymys, mitä päätelmiä käsiteltävässä asiassa kyseessä olevasta tilanteesta olisi tehtävä direktiivin 2013/32 43 artiklan ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU 8 artiklan, jossa vahvistetaan kansainvälisen suojelun hakijan säilöönnoton poikkeuksellisuus, kannalta.
- 57 Conseil du contentieux des étrangers haluaa myös selvittää, onko se, että päätös tehtiin neljän viikon määräajan päättymisen jälkeen, vaikka menettely oli aloitettu rajalla, direktiivin 2013/32 46 artiklan mukaista, sillä kyseisessä artiklassa vahvistetaan oikeus tehokkain oikeussuojakeinoihin muutoksen hakemiseksi kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehtäviin päätöksiin ja säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että tehokkaat oikeussuojakeinot ”sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin”, kun sitä luetaan yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan (oikeus tehokkain oikeussuojakeinoihin) kanssa.
- 58 Voidakseen ratkaista käsiteltävän asian Conseil du contentieux des étrangers katsoo aiheelliseksi esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Kuuluuko rajalla tai kauttakulkualueella tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettely direktiivin 2013/32/EU 43 artiklan soveltamisalaan silloin, kun hakijaa pidetään tämän menettelyn aikana säilössä paikassa, joka sijaitsee maantieteellisesti jäsenvaltion alueella mutta joka on asetuksella rinnastettu rajalla sijaitsevaan paikkaan?

- 2) Kuuluuko tällaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinta direktiivin 2013/32/EU 43 artiklan soveltamisalaan silloinkin, kun hakijalle annetaan direktiivin 2013/32/EU 43 artiklan 2 kohdassa asetetun neljän viikon määräajan päättymisen jälkeen lain nojalla maahantulolupa mutta hänen säilöissäpitoaan jatketaan uuden säilöönottopäätöksen perusteella samassa säilöönottopaikassa, jota on alun perin pidetty rajalla sijaitsevana paikkana ja jonka viranomaiset ovat myöhemmin luokitelleet valtion alueella sijaitsevaksi paikaksi?
- Voidaanko yksi ja sama säilöönottopaikka, jota käytetään yhdessä ja samassa kansainvälistä suojelua koskevassa menettelyssä, ensin rinnastaa asetuksella rajalla sijaitsevaan paikkaan ja sen jälkeen, kun hakija on saanut maahantuloluvan neljän viikon määräajan päättymisen tai myöhempää tutkimista koskevan päätöksen seurauksena, luokitella valtion alueella sijaitsevaksi paikaksi?
 - Miten hakijan pitäminen yhdessä ja samassa paikassa, joka sijaitsee maantieteellisesti Belgian alueella mutta joka on alun perin rinnastettu rajalla sijaitsevaan paikkaan ja jonka Belgian viranomaiset ovat myöhemmin luokitelleet Belgian alueella sijaitsevaksi säilöönottopaikaksi neljän viikon määräajan päättymisen seurauksena, vaikuttaa määrittävän viranomaisen ajalliseen ja aineelliseen toimivaltaan?
- 3.1) Voiko määrittävä viranomainen, joka on aloittanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn rajamenettelyssä ja antanut hakemusta koskevan päätöksen tekemiselle direktiivin 2013/32/EU 43 artiklan 2 kohdassa asetetun neljän viikon määräajan kuluu umpeen tai joka on tehnyt hakemuksen myöhempää tutkimista koskevan päätöksen, vaikka kaikki tutkintatoimet, henkilökohtainen puhuttelu mukaan luettuna, on tehty ennen tämän määräajan päättymistä, jatkaa hakemuksen tutkintaa kyseisen direktiivin 31 artiklan 7 kohdassa tarkoitetussa etusijamenettelyssä, kun hakijaa pidetään toisen viranomaisen päätöksellä edelleen samassa, alun perin rajalla sijaitsevaan paikkaan rinnastetussa säilöönottopaikassa, koska hänen säilössä pitämisensä on tarpeen, ”jotta voidaan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet, joita ei voitaisi saada ilman säilöönottoa, erityisesti, jos on olemassa vaara, että hakija pakenee”?
- 3.2) Voiko määrittävä viranomainen, joka on aloittanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn rajamenettelyssä ja antanut direktiivin 2013/32/EU 43 artiklan 2 kohdassa hakemusta koskevan päätöksen tekemiselle asetetun neljän viikon määräajan kuluu umpeen tai joka on tehnyt hakemuksen myöhempää tutkimista koskevan päätöksen pitämättä hakijalle henkilökohtaista puhuttelua kyseisen määräajan kuluessa, jatkaa hakemuksen tutkintaa kyseisen direktiivin

31 artiklan 7 kohdassa tarkoitetussa etusijamenettelyssä, kun hakijaa pidetään toisen viranomaisen päätöksellä edelleen samassa, alun perin rajalla sijaitsevaan paikkaan rinnastetussa säilöönottopaikassa, koska hänen säilössä pitämisensä on tarpeen, ”jotta voidaan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet, joita ei voitaisi saada ilman säilöönottoa, erityisesti, jos on olemassa vaara, että hakija pakenee”?

- 4) Onko kansallisen lainsäädännön tällainen soveltaminen yhteensopivaa hakijan säilöönoton poikkeusluonteisuuden kanssa, sellaisena kuin se ilmenee direktiivin 2013/33/EU 8 artiklasta ja direktiivin 2013/32/EU yleisestä tavoitteesta?
- 5) Onko direktiivin 2013/32/EU 31 artiklan 7 kohtaa, 31 artiklan 8 kohtaa ja 43 ja 46 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, tulkittava siten, että Conseil du contentieux des étrangersin on tilanteessa, jossa sen käsiteltäväksi on saatettu rajalla aloitetussa menettelyssä tehdystä päätöksestä nostettu kanne, otettava viran puolesta huomioon, että neljän viikon määräaika ylittynyt?”

Kiireellistä ennakkoratkaisumenettelyä koskeva pyyntö

- 59 Conseil du contentieux des étrangers pyytää, että tämä ennakkoratkaisupyyntö sekä asianumeroilla C-51/24 ja C-52/24 esitetyt ennakkoratkaisupyyntöt tutkitaan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklassa tarkoitetussa kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.
- 60 Tältä osin on syytä täsmentää, että kantajaan kohdistuu parhaillaan vapaudenmenetys, koska häntä pidetään säilössä Caricolen kauttakulkukeskuksessa.
- 61 Lisäksi unionin tuomioistuimen esitettyihin kysymyksiin antamalla vastauksilla on välitön ja ratkaiseva vaikutus pääasioiden ratkaisemiseen.
- 62 Tässä yhteydessä on todettava, että käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee direktiivin 2013/32/EU tulkintaa; tämä direktiivi kuuluu EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston, joka koskee vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, soveltamisalaan. Ennakkoratkaisupyyntö voidaan siten käsitellä kiireellisessä ennakkoratkaisumenettelyssä.
- 63 Kiireellisyysedellytyksestä on lisäksi korostettava ensinnäkin, että tämä edellytys täyttyy erityisesti silloin, kun pääasiassa kyseessä olevaan henkilöön kohdistuu parhaillaan vapaudenmenetys. Tältä osin asianomaisen tilannetta on arvioitava sellaisena kuin se on ajankohtana, jolloin tutkitaan pyyntö ennakkoratkaisupyyntöä käsittelemisestä kiireellisessä menettelyssä (tuomio 17.3.2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 64 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kolmannen maan kansalaisen sijoittaminen säilöönottoyksikköön joko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyn aikana tai hänen maasta poistamistaan varten on toimenpide, joka sisältää vapauden menettämisen (tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 34 ja 35 kohta, tuomio 10.9.2013, G. ja R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 23 ja 25 kohta, tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 40 ja 41 kohta, tuomio 17.3.2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, 31 ja 35 kohta ja määräys 5.7.2018, C ym., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, 35 ja 37 kohta).
- 65 Vaikka kiireellisyyden edellytykset eivät enää täytyisikään ajankohtana, jona unionin tuomioistuin antaa ennakkoratkaisunsa, ennakkoratkaisukysymykset ovat joka tapauksessa merkityksellisiä asian ratkaisemisen kannalta.

TYÖASIAKIRJA