



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 25 juni 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Brådskande mål om förhandsavgörande – Asyl- och invandringspolitik – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 6 – Rätt till prövning av ansökan – En ansökan om internationellt skydd har lämnats in till en myndighet som är behörig att registrera sådana ansökningar enligt nationell rätt – Inlämnande till andra myndigheter som kan förväntas få ta emot sådana ansökningar men som inte är behöriga att registrera dem enligt nationell rätt – Begreppet ’annan myndighet’ – Artikel 26 – Förvar – Normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd – Direktiv 2013/33/EU – Artikel 8 – Placering i förvar av den sökande – Skäl för sådant förvar – Beslut att placera en sökande i förvar på grund av att det saknades plats i humanitära mottagningscenter”

I mål C-36/20 PPU,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Juzgado de Instrucción no 3 de San Bartolomé de Tirajana (undersökningsdomstol nr 3 i San Bartolomé de Tirajana, Spanien), genom beslut av den 20 januari 2020, som inkom till domstolen den 25 januari 2020, i målet

VL

ytterligare deltagare i rättegången:

Ministerio Fiscal

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras samt domarna S. Rodin, D. Šváby (referent), K. ūrimäe och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: justitiesekreterare: handläggaren M.M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– VL, genom M.T. Macías Reyes, abogada,

* Rättegångsspråk: spanska.

- Ministerio Fiscal, genom T. García,
- Spaniens regering, genom S. Centeno Huerta, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och I. Galindo Martín, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 april 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6.1 andra stycket och artikel 26 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) och av artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96).
- 2 Begäran har framställts i ett förfarande som rör placering av VL i förvar och den ansökan om internationellt skydd som VL framställt i samband härmed.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2008/115/EG

- 3 Skäl 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98) har följande lydelse:

”I enlighet med rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus [(EUT L 326, 2005, s. 13)] bör en tredjelandsmedborgare som har ansökt om asyl i en medlemsstat inte anses vistas olagligt på den medlemsstatens territorium förrän ett beslut om avslag på asylansökan eller ett beslut om upphävande av personens rätt till vistelse som asylsökande har trätt i kraft.”

- 4 Artikel 2 i direktiv 2008/115 har rubriken ”Tillämpningsområde”. I artikel 2.1 föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.”

- 5 Artikel 6 i detta direktiv har rubriken ”Beslut om återvändande”. I artikel 6.1 föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.”

- 6 Artikel 15 i nämnda direktiv, med rubriken ”Förvar”, ingår i kapitel IV som har rubriken ”Förvar inför avlägsnande”. Artikel 15.1 lyder som följer:

”Om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när

- a) det finns risk för avvikande, eller
- b) den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.

Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.”

Direktiv 2013/32

- 7 Skälen 8, 12, 18, 20 och 25–28 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”(8) Vid Europeiska rådets möte den 10–11 december 2009 antogs Stockholmsprogrammet, som upprepade åtagandet att uppnå målet att till 2012 skapa ett gemensamt område för skydd och solidaritet grundat på ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljats internationellt skydd, med höga skyddsnivåer och rättvisa och ändamålsenliga förfaranden. I Stockholmsprogrammet fastställdes att personer som är i behov av internationellt skydd måste garanteras tillgång till rättssäkra och effektiva asylförfaranden. Enligt Stockholmsprogrammet bör individer erbjudas likvärdig behandling i fråga om förfaranderegler och fastställande av status, oberoende av i vilken medlemsstat deras ansökan om internationellt skydd har lämnats in. Målet är att liknande fall bör behandlas lika och leda till samma resultat.

...

(12) Huvudsyftet med detta direktiv är att ytterligare utveckla miniminormerna för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylförfarande i unionen.

...

(18) Det ligger i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om ansökningar om internationellt skydd fattas så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en adekvat och fullständig prövning utförs.

...

(20) Under klart angivna omständigheter där det är sannolikt att en ansökan är ogrundad eller där det föreligger allvarlig oro för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen bör medlemsstaterna kunna påskynda prövningen, särskilt genom att införa kortare men rimliga tidsfrister för vissa steg i förfarandet, utan att det påverkar en adekvat och fullständig prövning eller sökandens faktiska tillgång till de grundläggande principer och garantier som föreskrivs i detta direktiv.

...

- (25) För att personer som behöver skydd enligt artikel 1 i Genèvekonventionen ska erkännas som flyktingar eller som subsidiärt skyddsbehövande på riktiga grunder, bör alla sökande få faktisk tillgång till förfarandet, möjlighet att samarbeta och effektivt kommunicera med de behöriga myndigheterna för att lägga fram alla relevanta omständigheter i sitt ärende och de förfarandegarantier som krävs för att de ska kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet. Dessutom bör förfarandet vid prövning av en ansökan om internationellt skydd åtminstone ge sökanden rätt att stanna kvar i avvaktan på beslut av behörig myndighet, rätt till tolk för att kunna lägga fram sin sak när han eller hon hörs av myndigheterna, möjlighet att meddela sig med en företrädare för Förenta nationernas flyktingkommissarie (UNHCR) och med organisationer som tillhandahåller rådgivning till eller biträde för personer som ansöker om internationellt skydd, rätt till korrekt delgivning av beslut och rätt till en saklig och rättslig motivering av beslutet, möjlighet att rådgöra med en juridisk rådgivare eller annan rådgivare samt rätt att under avgörande skeden i förfarandet informeras om sin rättsliga ställning på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå samt, vid ett eventuellt avslag, rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol eller en tribunal.
- (26) För att säkerställa faktisk tillgång till prövning bör tjänstemän som först kommer i kontakt med personer som söker internationellt skydd, i synnerhet tjänstemän som övervakar land- eller sjögränser eller som utför gränskontroller, få relevant information och nödvändig utbildning i hur man känner igen och hanterar ansökningar om internationellt skydd, varvid hänsyn bland annat ska tas till relevanta riktlinjer som utarbetats av [Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo)]. De bör kunna förse sådana tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som befinner sig på medlemsstaternas territorium – även i gränzoner, i territorialvatten eller i transitzoner – och som ansöker om internationellt skydd med relevanta upplysningar om var och hur ansökningar om internationellt skydd kan lämnas in. När sökanden befinner sig på medlemsstatens territorialvatten bör de få landstiga och få ansökan prövad i enlighet med detta direktiv.
- (27) Med tanke på att tredjelandsmedborgare och statslösa personer som uttryckt önskan om att ansöka om internationellt skydd är personer som ansöker om internationellt skydd, bör de uppfylla sina skyldigheter och komma i åtnjutande av sina rättigheter enligt detta direktiv och [direktiv 2013/33]. I detta syfte bör medlemsstaterna snarast möjligt registrera att dessa personer är personer som ansöker om internationellt skydd.
- (28) För att underlätta tillgången till prövningsförfarandet vid gränsövergångsställen och i anläggningar för förvar bör information göras tillgänglig om möjligheterna att ansöka om internationellt skydd. Den grundläggande kommunikation som krävs för att de behöriga myndigheterna ska kunna förstå om en person vill ansöka om internationellt skydd ska säkerställas genom tolkningsarrangemang.”

8 Artikel 1 i direktiv 2013/32, med rubriken ”Syfte”, har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att fastställa gemensamma förfaranden för beviljande och återkallande av internationellt skydd enligt [Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9)].”

9 I artikel 2 i direktiv 2013/32, som har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

b) *ansökan om internationellt skydd eller ansökan*: en ansökan om skydd som lämnas in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och att denne inte uttryckligen ansöker om en annan typ av skydd som ligger utanför tillämpningsområdet för direktiv [2011/95] och som kan omfattas av en separat ansökan.

c) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut.

...

f) *beslutande myndighet*: en myndighet med domstolsliknande uppgifter eller en administrativ myndighet i en medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd och behörig att fatta beslut i första instans i sådana ärenden.

...”

10 Artikel 3 i direktiv 2013/32, har rubriken ”Tillämpningsområde”. Artikel 3.1 lyder som följer:

”Detta direktiv är tillämpligt på alla ansökningar om internationellt skydd som lämnas in på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid gränsen, i deras territorialvatten eller i deras transitzoner, samt på återkallande av internationellt skydd.”

11 Artikel 4 i detta direktiv har rubriken ”Ansvariga myndigheter”. I artikel 4.1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska för alla förfaranden utse en beslutande myndighet som ska ansvara för en korrekt prövning av ansökningarna enligt detta direktiv. Medlemsstaterna ska se till att denna myndighet förses med de resurser som krävs, inbegripet tillräckligt med kompetent personal, för att utföra sina uppgifter i enlighet med detta direktiv.”

12 Artikel 6 i det nämnda direktivet, med rubriken ”Rätt till prövning av ansökan”, har följande lydelse:

”1. Om en person ansöker om internationellt skydd vid en myndighet som enligt nationell rätt är behörig att registrera sådana ansökningar ska denna diarieföring ske senast tre arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.

Om ansökan om internationellt skydd görs vid en annan myndighet som kan förväntas få ta emot sådana ansökningar men som inte är behörig att registrera dem i enlighet med nationell rätt ska medlemsstaterna säkerställa att diarieföringen sker senast sex arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.

Medlemsstaterna ska säkerställa att de andra myndigheter som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd, till exempel polisen, gränsbevakningen, invandringsmyndigheterna och personalen vid förvarsanläggningar har relevant information och att deras personal erhåller nödvändig utbildning med hänsyn till utförandet av sina uppgifter och sitt ansvar och instrueras att upplysa sökande om var och hur ansökningar om internationellt skydd kan lämnas in.

2. Medlemsstaterna ska se till att en person som har ansökt om internationellt skydd har en faktisk möjlighet att lämna in sin ansökan så snart som möjligt. Om sökanden inte lämnar in sin ansökan får medlemsstaterna tillämpa artikel 28 i enlighet därmed.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2 får medlemsstaterna ställa som krav att ansökningar om internationellt skydd ska lämnas in personligen och/eller på en angiven plats.

4. Utan hinder av punkt 3 ska en ansökan om internationellt skydd anses ha lämnats in när en blankett har lämnats in av sökanden eller en officiell rapport inkom till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten i enlighet med nationell rätt.

5. Om ett stort antal tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ansöker om internationellt skydd samtidigt, med följderna att det i praktiken blir mycket svårt att respektera den tidsfrist som föreskrivs i punkt 1, får medlemsstaterna besluta att tidsfristen ska förlängas till tio arbetsdagar.”

- 13 Artikel 8 i samma direktiv har rubriken ”Information och rådgivning i förvarsanläggningar och vid gränsövergångsställen”. Artikel 8.1 lyder som följer:

”Om det finns indikationer på att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som hålls i förvarsanläggningar eller som finns vid gränsövergångsställen, inbegripet transitzoner vid de yttre gränserna, kan vilja ansöka om internationellt skydd ska medlemsstaterna ge dem information om möjligheten att göra detta. I dessa förvarsanläggningar och vid dessa gränsövergångsställen ska medlemsstaterna tillhandahålla tolkning i den utsträckning som behövs för att underlätta tillgång till asylförfarandet.”

- 14 Artikel 26 i direktiv 2013/32 har rubriken ”Förvar” och lyder som följer:

”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar endast av det skälet att han eller hon är en sökande. Skäl och villkor för förvar samt garantier för sökande i förvar ska utformas i enlighet med direktiv [2013/33].

2. I de fall en sökande hålls i förvar ska medlemsstaterna säkerställa att det finns en möjlighet till påskyndad rättslig prövning i enlighet med direktiv [2013/33].”

- 15 Artikel 38 i detta direktiv har rubriken ”Begreppet säkert tredjeland”. I artikel 38.1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får tillämpa begreppet säkert tredjeland endast om de behöriga myndigheterna är övertygade om att en person som ansöker om internationellt skydd kommer att behandlas i enlighet med följande principer i det berörda tredjelandet:

...

b) Det föreligger ingen risk för allvarlig skada enligt definitionen i direktiv [2011/95].

...”

Direktiv 2013/33

- 16 Skälen 15 och 20 i direktiv 2013/33 har följande lydelse:

”(15) Förvar av sökande bör följa den grundläggande principen att en person inte får hållas i förvar av enbart det skälet att han eller hon ansöker om internationellt skydd, särskilt i enlighet med medlemsstaternas internationella rättsliga skyldigheter och med artikel 31 i Genèvekonventionen. Sökande får endast hållas i förvar under mycket klart definierade exceptionella omständigheter som fastställs i detta direktiv och med beaktande av principen om nödvändighet och proportionalitet, avseende såväl formerna för som syftet med, ett sådant förvar. En sökande som hålls i förvar bör ha faktisk tillgång till de nödvändiga förfarandegarantierna, som rättsmedel inför en nationell rättslig myndighet.

...

(20) För att på ett bättre sätt säkerställa den sökandes fysiska och psykiska integritet bör förvar tillgripas som en sista utväg och får endast tillämpas sedan alla icke-frihetsberövande alternativa åtgärder till förvar vederbörligen prövats. Alla alternativa åtgärder till förvar måste respektera sökandes grundläggande mänskliga rättigheter.”

17 I artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

- a) *ansökan om internationellt skydd*: en ansökan om internationellt skydd enligt definitionen i artikel 2 h i direktiv [2011/95].
- b) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts.

...”

18 Artikel 3 i nämnda direktiv har rubriken ”Tillämpningsområde”. Artikel 3.1 lyder som följer:

”Detta direktiv ska tillämpas på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd på en medlemsstats territorium, inklusive vid gränsen, i dess territorialvatten eller i ett transitområde, så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av sökande, samt på familjemedlemmar, om de omfattas av en sådan ansökan om internationellt skydd enligt nationell rätt.”

19 Enligt artikel 8 i direktivet, med rubriken ”Förvar”, gäller följande:

”1. Medlemsstaterna får inte hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande i enlighet med [direktiv 2013/32].

2. Om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt får en medlemsstat besluta att ta en sökande i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

3. En sökande får endast tas i förvar

- a) i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet,
- b) i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta den sökande i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker,
- c) som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet,
- d) om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt [direktiv 2008/115], för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han eller hon redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande,
- e) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning,

f) i enlighet med artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat [(EUT L 180, 2013, s. 31)].

Grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt.

...”

20 Artikel 9 i direktiv 2013/33 har rubriken ”Garantier för sökande som tas i förvar”. I artikel 9.1 föreskrivs följande:

”En sökande ska endast hållas i förvar så kort tid som möjligt, och ska hållas i förvar bara så länge grunderna i artikel 8.3 är tillämpliga.”

21 Artikel 17 i samma direktiv har rubriken ”Allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård”. I artikel 17.1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att materiella mottagningsvillkor är tillgängliga för sökande när de ansöker om internationellt skydd.”

22 Artikel 18 i nämnda direktiv har rubriken ”Närmare bestämmelser om materiella mottagningsvillkor”. I artikel 18.9 föreskrivs följande:

”I vederbörligen motiverade fall får medlemsstaterna under en rimlig tidsperiod, som ska vara så kort som möjligt, undantagsvis fastställa materiella mottagningsvillkor som skiljer sig från dem som föreskrivs i denna artikel, om

...

b) de normalt tillgängliga inkvarteringsmöjligheterna tillfälligtvis är uttömda.

Sådana avvikande villkor ska under alla förhållanden täcka grundläggande behov.”

Spansk rätt

23 Artikel 58 i Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Lag 4/2000 om utlänningars fri- och rättigheter i Spanien och deras integration i samhället) av den 11 januari 2000 (BOE nr 10 av den 12 januari 2000, s. 1139), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i målet (nedan kallad lag 4/2000), reglerar avlägsnande av utlänningar som uppehåller sig olagligen i landet.

24 I artikel 58.3 i lag 4/2000 föreskrivs ett förenklat förfarande för att avlägsna utlänningar som olagligen försöker ta sig in i Spanien. I artikel 58.4 i samma lag anges att de personer som avses i artikel 58.3 inte får avlägsnas så länge en eventuell ansökan om internationellt skydd inte har avvisats, och i artikel 58.6 föreskrivs att om avlägsnandet inte är möjligt inom 72 timmar, så ska en begäran framställas till rättsliga myndigheter om att placera personen i förvar.

25 I artikel 61 i lag 4/2000 föreskrivs interimistiska åtgärder i samband med avlägsnandeförfaranden. Artikel 62 i denna lag rör förvar, och i artikel 64.5 föreskrivs att beslut om avlägsnande kan skjutas upp så länge en ansökan om internationellt skydd inte har avvisats.

- 26 I artiklarna 2 och 3 i Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (lag 12/2009 om asylrätt och subsidiärt skydd), av den 30 oktober 2009 (BOE nr 263, av den 31 oktober 2009, s. 90860), i den lydelse som är tillämplig på de faktiska omständigheterna i målet, definieras rätten till asyl respektive flyktingstatus. I artikel 5 i nämnda lag föreskrivs bland annat att beviljande av subsidiärt skydd innebär att den berörda personen inte får avlägsnas. I artikel 30 i samma lag föreskrivs slutligen att sökande av internationellt skydd vid behov har rätt till sociala tjänster och mottagande.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 27 Den 12 december 2019 klockan 19.05 stoppades en båt med 45 män av subsahariskt ursprung, däribland den maliska medborgaren VL, av Salvamento Marítimo (Spaniens sjöräddning) nära den spanska kusten. Sjøräddningens fartyg tog ombord de 45 tredjelandsmedborgarna och landsatte dem på södra delen av ön Gran Canaria (Gran Canaria, Spanien) klockan 21.30.
- 28 Efter att ha fått första hjälpen överlämnades personerna till Brigada Local de Extranjería y Fronteras (den lokala utlännings- och gränspolisens) vid Comisaría de Policía Nacional de Maspalomas (den nationella polisstationen i Maspalomas, Spanien). Den 13 december 2019 kl. 00.30 överfördes de till Jefatura Superior de Policía de Canarias (högsta polismyndigheten på Kanarieöarna, Spanien).
- 29 Samma dag fattade Subdelegación del Gobierno de Las Palmas (organ som representerar den spanska regeringen i Las Palmas, Spanien), beslut om att personerna skulle avlägsnas. Eftersom detta beslut inte kunde verkställas inom den frist på 72 timmar som föreskrivs i artikel 58.6 i lag 4/2000, ingavs en begäran om att de skulle tas i förvar till Juzgado de Instrucción no 3 de San Bartolomé de Tirajana (undersökningsdomstol nr 3 i San Bartolomé de Tirajana, Spanien).
- 30 Det framgår av beslutet om hänskjutande att nämnda domstol den 14 december 2019, inom ramen för en inledande utredning, fattade tre beslut i det nationella målet.
- 31 Genom det första beslutet gav den nämnda domstolen VL tillfälle att yttra sig, varvid denne samtidigt informerades om sina rättigheter, med biträde av en advokat och en tolk med kunskaper i språket bambara, vilket är ett språk VL uppgett att han talade och förstod. I sitt yttrande, över vilket ett protokoll upprättades, gav VL uttryck för sin avsikt att ansöka om internationellt skydd då han fruktade förföljelse på grund av sin ras eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Han uppgav särskilt att till följd av kriget i sitt hemland Mali skulle han riskera att dödas om han återvände dit.
- 32 Då Juzgado de Instrucción no 3 de San Bartolomé de Tirajana (undersökningsdomstol nr 3 i San Bartolomé de Tirajana) enligt spansk rätt inte anses som beslutande myndighet, i den mening som avses i artikel 2 f i direktiv 2013/32, informerade denna domstol, i ett andra beslut, dels Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras (regionala utlännings- och gränspolisens), dels Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) om VL:s yttrande varigenom han gett uttryck för sin önskan att ansöka om internationellt skydd. I detta beslut begärde den nämnda domstolen att det organ som representerar den spanska regeringen på Kanarieöarna, den regionala utlännings- och gränspolisens samt Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (ministeriet för arbete, immigration och social trygghet, Spanien) skulle försöka se till att VL och 25 andra sökande av internationellt skydd tilldelas en plats på ett humanitärt mottagningscenter.
- 33 Sedan det konstaterats att endast 12 av de 26 sökande kunde erhålla en plats på ett humanitärt mottagningscenter på grund av platsbrist, beslutade Juzgado de Instrucción no 3 de San Bartolomé de Tirajana (undersökningsdomstol nr 3 i San Bartolomé de Tirajana), genom ett tredje beslut, att övriga 14 sökande – däribland VL – skulle placeras i en förvarsanläggning för utlännings- och att deras ansökningar om internationellt skydd skulle behandlas inom denna förvarsanläggning.

- 34 Den hänskjutande domstolen har uppgett att en tjänsteman vid den regionala utlännings- och gränspolisens underrättade VL, innan han överfördes till förvarsanläggningen, om att det hade fastställts en tid för en intervju angående hans ansökan om internationellt skydd.
- 35 VL:s advokat överklagade beslutet att placera VL i förvar, och hävdade att beslutet stred mot bestämmelserna i direktiven 2013/32 och 2013/33
- 36 Mot denna bakgrund beslutade Juzgado de Instrucción no 3 de San Bartolomé de Tirajana (undersökningsdomstol nr 3 i San Bartolomé de Tirajana) att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) I artikel 6.1 andra stycket i direktiv [2013/32] föreskrivs att om ansökan om internationellt skydd görs vid en annan myndighet som inte är behörig att registrera dem i enlighet med nationell rätt, så ska medlemsstaterna säkerställa att diarieföringen sker senast sex arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.
- Ska denna bestämmelse tolkas så, att undersökningsdomare som är behöriga att avgöra huruvida en utlännings ska placeras i förvar eller inte enligt spansk nationell rätt ska anses som en sådan ’annan myndighet’ inför vilken – utan att denna är behörig att registrera ansökan om internationellt skydd – de sökande kan ge uttryck för sin avsikt att göra en sådan ansökan?
- 2) Om nämnda undersökningsdomare ska betraktas som en dylik myndighet, ska artikel 6.1 i direktiv [2013/32] då tolkas så, att undersökningsdomarna ska informera de sökande om var och hur de kan inkomma med en ansökan om internationellt skydd och, för det fall en sådan ansökan framställs, se till att ansökan överlämnas till den myndighet som är behörig enligt nationell rätt att registrera och handlägga ansökningar om internationellt skydd, och till den behöriga administrativa myndigheten, så att den sökande kan beviljas de åtgärder för mottagande som avses i artikel 17 i direktiv [2013/33]?
- 3) Ska artikel 26 i direktiv [2013/32] och artikel 8 i direktiv [2013/33] tolkas så, att tredjelandetsmedborgaren endast får placeras i förvar om de villkor som föreskrivs i artikel 8.3 i direktiv [2013/33] är uppfyllda, då den sökande åtnjuter skydd enligt principen om ”non-refoulement” så snart vederbörande gett uttryck för sin avsikt [att ansöka om sådant skydd] inför undersökningsdomaren?”

Förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande

- 37 Den hänskjutande domstolen har begärt att förevarande begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt det förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 107.1 i rättegångsreglerna.
- 38 Till stöd för sin begäran har den nämnda domstolen angett att VL var frihetsberövad som en följd av att han placerats i en förvarsanläggning och att han var föremål för ett beslut om avlägsnande som kunde verkställas när som helst.
- 39 Domstolen konstaterar härvid att begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av direktiven 2013/32 och 2013/33, vilka omfattas av avdelning V i tredje delen i EUF-fördraget om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Placering av en tredjelandetsmedborgare i en förvarsanläggning, oavsett om detta sker under tiden dennes ansökan om internationellt skydd prövas eller för att avlägsna vederbörande, utgör en frihetsberövande åtgärd som motiverar att ett mål handläggs enligt förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 mars 2016, Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkterna 31 och 35, och beslut av den 5 juli 2018, C m.fl., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, punkterna 35 och 37).

- 40 Vad vidare gäller kriteriet att det är av yttersta vikt att få ett svar från domstolen så snart som möjligt så ska detta bedömas så som situationen ser ut den dag domstolen prövar ansökan om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål (dom av den 17 mars 2016, *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, punkt 34, och dom av den 14 maj 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 99).
- 41 Under dessa omständigheter beslutade domstolen (fjärde avdelningen), på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, den 6 februari 2020, att bifalla ansökan från den hänskjutande domstolen om att begäran om förhandsavgörande ska handläggas enligt förfarandet för brådskande mål.

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 42 Den spanska regeringen har i sitt skriftliga yttrande anfört att EU-domstolen saknar behörighet att pröva förevarande begäran om förhandsavgörande, eftersom den hänskjutande domstolen – enligt spansk rätt – endast är behörig att pröva beslut att placera en tredjelandsmedborgare i förvar i syfte att verkställa ett beslut om avlägsnande och inte för att handlägga ansökningar om internationellt skydd. Under dessa omständigheter saknar den hänskjutande domstolens frågor samband med tvistens föremål.
- 43 Av domstolens fasta praxis följer att det, inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom artikel 267 FEUF, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten. En begäran från en nationell domstol kan följaktligen bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se, senast, dom av den 26 mars 2020, *A.P. (Skyldighet att inte begå något nytt brott)*, C-2/19, EU:C:2020:237, punkterna 25 och 26).
- 44 Den spanska regeringens påstående att den hänskjutande domstolen enligt spansk rätt inte är en myndighet med behörighet att handlägga ansökningar om internationellt skydd utesluter inte att den aktuella domstolen kan anses som en ”annan myndighet”, i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32. Prövningen av detta argument ingår således i själva sakprövningen av de tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt, varför de inte kan anses sakna samband med saken i det nationella målet.
- 45 Detta argument vederlägger således inte presumtionen att de tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen ställt är relevanta från vilken det endast i undantagsfall får göras undantag (dom av den 7 september 1999, *Beck och Bergdorf*, C-355/97, EU:C:1999:391, punkt 22).
- 46 Det ska vidare påpekas att EU-domstolen, efter det att förevarande begäran om förhandsavgörande inkom, fått kännedom om att beslutet om avlägsnande av VL har verkställts. EU-domstolen skickade därför en begäran om klarläggande till den hänskjutande domstolen med tillämpning av artikel 101.1 i rättegångsreglerna, för att utreda huruvida förfarandet i det nationella målet hade förlorat sitt föremål.

- 47 I sitt svar, som inkom till domstolen den 23 april 2020, angav Juzgado de Instrucción no 3 de San Bartolomé de Tirajana (undersökningsdomstol nr 3 i San Bartolomé de Tirajana), för det första att den – den 21 januari 2020, det vill säga dagen efter det att begäran om förhandsavgörande framställdes – hade erhållit uppgifter som tydde på att beslutet om avlägsnande av VL hade verkställts och, för det andra, att tvisten vid den nationella domstolen, oberoende av denna verkställighet, fortfarande behöll sitt föremål eftersom den var skyldig att, utifrån EU-domstolens svar på de ställda frågorna, avgöra om det tidigare beslutet, varigenom VL frihetsberövats mellan den 14 december 2019 och den 21 januari 2020 (dagen då han avlägsnades), var rättsenligt. Nämda domstol påpekade även att utgången i det nationella målet eventuellt kan leda till att VL väcker talan om skadestånd.
- 48 Det följer härvid av såväl lydelsen som systematiken i artikel 267 FEUF att förfarandet med förhandsavgörande förutsätter att en tvist verkligen föreligger vid de nationella domstolarna. Det begärda förhandsavgörandet ska vara ”nödvändigt” för att den hänskjutande domstolen ska kunna ”döma i saken” i det mål som är anhängigt vid den. En begäran om förhandsavgörande är nämligen inte till för att möjliggöra rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor, utan för att tillgodose behov knutna till det faktiska avgörandet av ett mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkterna 44–46 och där angiven rättspraxis).
- 49 Det är således endast möjligt att avvisa en begäran om förhandsavgörande som har framställts av en nationell domstol om det framgår att förfarandet enligt artikel 267 FEUF har missbrukats och i själva verket används i syfte att få domstolen att meddela ett förhandsavgörande, utan att det föreligger en verklig tvist, eller om det är uppenbart att unionsrätten varken direkt eller indirekt är tillämplig på omständigheterna i målet (dom av den 28 november 2018, Amt Azienda Trasporti e Mobilità m.fl., C-328/17, EU:C:2018:958, punkt 34).
- 50 I förevarande mål har den hänskjutande domstolen angett att ett svar från EU-domstolen på de ställda frågorna fortfarande är nödvändigt för att avgöra huruvida det fanns lagligt stöd för att frihetsberöva VL. Det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan EU domstolen och de nationella domstolarna genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om tolkningen av unionsrätten som de behöver för att kunna avgöra de mål som de har att pröva. En sådan uppgift från en nationell domstol är i princip bindande för EU-domstolen (se, bland annat, dom av den 27 februari 2014, Pohotovost', C-470/12, EU:C:2014:101, punkt 32), särskilt om de exceptionella omständigheter som nämns i föregående punkt inte visar sig föreligga.
- 51 Begäran om förhandsavgörande kan följaktligen prövas i sak.

Den första frågan

- 52 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en undersökningsdomare som ska avgöra om en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt ska placeras i förvar i väntan på avlägsnande utgör en sådan ”annan myndighet” som avses i denna bestämmelse och som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd men som inte är behörig att registrera dem enligt nationell rätt.
- 53 Enligt domstolens fasta praxis följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av såväl bestämmelsens ordalydelse som det sammanhang i vilket bestämmelsen

förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (dom av den 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punkt 11, och dom av den 7 november 2019, K.H.K. (Kvarstad på bankmedel), C-555/18, EU:C:2019:937, punkt 38).

- 54 I artikel 6.1 första stycket i direktiv 2013/32 föreskrivs att om en person ansöker om internationellt skydd vid en myndighet som enligt nationell rätt är behörig att registrera sådana ansökningar, så ska diarieföring ske senast tre arbetsdagar efter det att ansökan har gjorts. Om ansökan om internationellt skydd görs vid en annan myndighet som kan förväntas få ta emot sådana ansökningar men som inte är behörig att registrera dem i enlighet med nationell rätt, så ska medlemsstaterna enligt artikel 6.1 andra stycket i samma direktiv säkerställa att diarieföringen sker senast sex arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.
- 55 Såsom framgår av uttrycket ”myndighet som enligt nationell rätt är behörig” i artikel 6.1 första stycket i direktiv 2013/32 överlåter direktivet på medlemsstaterna att utse den myndighet som är behörig att registrera ansökningar om internationellt skydd.
- 56 Precis som generaladvokaten i allt väsentligt har påpekat i punkt 56 i förslaget till avgörande med hänvisning till begreppet ”annan myndighet som kan förväntas få ta emot sådana ansökningar [om internationellt skydd] men som inte är behörig att registrera dem i enlighet med nationell rätt” hänvisar artikel 6.1 andra stycket i direktivet däremot inte på något sätt till nationell rätt och föreskriver således inte att medlemsstaterna ska utse dessa ”andra myndigheter”.
- 57 Det framgår härvid klart och tydligt av bestämmelsens lydelse att unionslagstiftaren velat ge en vid definition av vilka myndigheter som, utan att vara behöriga att registrera ansökningar om internationellt skydd, inte desto mindre får ta emot sådana ansökningar. Valet av adjektivet ”annan” visar på en vilja att välja en vid definition av den krets av myndigheter som kan ta emot ansökningar om internationellt skydd.
- 58 I artikel 6.1 tredje stycket i detta direktiv bekräftas för övrigt denna vida definition genom att det föreskrivs en skyldighet för myndigheter som endast kan ”förväntas få” ta emot ansökningar om internationellt skydd att verkligen ta emot dem i de fall de framställs.
- 59 Eftersom det är troligt att en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligen framställer en ansökan om internationellt skydd till en rättslig myndighet som ska pröva en begäran om placering i förvar som framställts av nationella myndigheter, särskilt inför avlägsnande, anser domstolen att uttrycket ”annan myndighet” i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32 omfattar en sådan domstol.
- 60 Det går härvid inte att med framgång åberopa argumentet att artikel 6.1 tredje stycket i direktiv 2013/32, bland de myndigheter som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd, endast nämner polisen, gränsbevakningen, invandringsmyndigheterna och personalen vid förvarsanläggningar. Eftersom uttömmande inleds med lokutionen ”till exempel” kan den inte anses uttömmande.
- 61 Det förhållandet att det i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32 inte anges vilken typ av myndighet – rättslig eller administrativ – dessa ”andra myndigheter” ska vara utgör, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 58 i förslaget till avgörande, just ett tecken på lagstiftarens vilja att genom valet av detta uttryck täcka in ett flertal myndigheter som eventuellt kan utgöras av rättsliga myndigheter och inte begränsa sig till att endast avse förvaltningsmyndigheter.
- 62 En dylik bokstavstolkning av artikel 6.1 i direktiv 2013/32 finner för övrigt stöd i en kontextuell tolkning.

- 63 Det ska vidare erinras om att ett av syftena med direktiv 2013/32, såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 60 och 61 i förslaget till avgörande, är att säkerställa en så effektiv, snabb och enkel tillgång som möjligt till förfarandet för att ansöka om internationellt skydd vilket framgår av skälen 8, 20, 25 och 26 i direktivet. För att säkerställa en sådan tillgång stadgas i artikel 6.2 i direktivet att medlemsstaterna ska se till att en person som har ansökt om internationellt skydd har en ”faktisk möjlighet att lämna in sin ansökan så snart som möjligt”.
- 64 Nämnada tolkning följer även av skäl 25 i det nämnda direktivet, i vilket det anges att en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligen bör få de förfarandegarantier som krävs för att vederbörande ska kunna föra sin talan genom alla skeden av förfarandet.
- 65 I mycket snabba förfaranden, såsom i förevarande mål, där beslut om avlägsnande fattas inom 24 timmar från det att tredjelandsmedborgaren som uppehåller sig olagligen anlät till Spanien och där denne medborgare hörs av undersökningsdomaren följande dag, är detta förhör – vilket sker med hjälp av en advokat och en tolk som talar ett språk som den berörda personen förstår – såsom kommissionen hävdar i sitt skriftliga yttrande, och såsom generaladvokaten påpekat i punkt 64 i sitt förslag till avgörande, en lämplig tidpunkt för att ansöka om internationellt skydd. Förhöret kan beroende på omständigheterna till och med vara det första tillfället att göra detta.
- 66 Enligt den hänskjutande domstolen upplystes inte VL om möjligheten att ansöka om internationellt skydd innan han hördes av undersökningsdomaren. Den omständigheten, som åberopats av den spanska regeringen och Ministerio Fiscal (åklagarmyndigheten, Spanien), att den berörda personen vid ett senare tillfälle kan lämna in sin ansökan på förvarsanläggningen är således inte ett giltigt skäl för att anse att han eller hon inte bör tillåtas att göra detta hos den undersökningsdomare som är behörig att besluta om förvar.
- 67 Att under sådana omständigheter som dem som är aktuella i det nationella målet förbjuda en rättslig myndighet, såsom Juzgado de Instrucción no 3 de San Bartolomé de Tirajana (undersökningsdomstol nr 3 i San Bartolomé de Tirajana), att ta emot ansökningar om internationellt skydd skulle försvåra genomförandet av målsättningen att garantera en effektiv tillgång till förfarandet för att ansöka om internationellt skydd som nämns i punkt 63 ovan.
- 68 Den första frågan ska således bevaras enligt följande. Artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en undersökningsdomare som ska avgöra om en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt ska placeras i förvar i väntan på avlägsnande utgör en sådan ”annan myndighet” som avses i denna bestämmelse som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd men som inte är behörig att registrera dem enligt nationell rätt.

Den andra frågan

- 69 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6.1 andra och tredje styckena i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en undersökningsdomare, i egenskap av ”annan myndighet”, i den mening som avses i denna bestämmelse, dels ska underrätta tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt om de sätt på vilka en ansökan om internationellt skydd ska lämnas in, dels, när en medborgare har gett uttryck för sin avsikt att ge in en sådan ansökan, vidarebefordra handlingarna till den myndighet som är behörig att registrera ansökan för att den nämnde medborgaren ska kunna komma i åtnjutande av de materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård som föreskrivs i artikel 17 i direktiv 2013/33.
- 70 För att besvara den första delen av frågan erinrar domstolen om vad som stadgas i artikel 6.1 tredje stycket i direktiv 2013/32, nämligen att medlemsstaterna ska säkerställa att de andra myndigheter som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd har relevant information och att deras

personal erhåller nödvändig utbildning med hänsyn till utförandet av sina uppgifter och sitt ansvar och instrueras att upplysa sökande om var och hur ansökningar om internationellt skydd kan lämnas in.

- 71 Det följer av svaret på den första frågan att en undersökningsdomare som ska avgöra om en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt ska placeras i förvar i väntan på avlägsnande utgör en "annan myndighet", i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32. Nämda undersökningsdomare måste därför följaktligen, med tillämpning av artikel 6.1 tredje stycket i samma direktiv, även anses skyldig att upplysa sökande av internationellt skydd om hur de konkret ska gå till väga för att lämna in en ansökan om internationellt skydd.
- 72 Denna tolkning av artikel 6.1 tredje stycket i direktiv 2013/32 finner stöd i artikel 6.2 i samma direktiv som föreskriver en skyldighet för medlemsstater att se till att en person som har ansökt om internationellt skydd har en faktisk möjlighet att lämna in sin ansökan så snart som möjligt.
- 73 Även om dessa bestämmelser vittnar om att unionslagstiftaren avsåg att bevara en effektiv rätt för tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligen i landet att ansöka om internationellt skydd, skulle en sådan effektiv rätt emellertid omintetgöras om en "annan myndighet", i den mening som avses i artikel 6.1 andra och tredje stycket i direktiv 2013/32, i varje skede av förfarandet kunde underlåta att informera den berörda medborgaren om möjligheten att ansöka om internationellt skydd under förevändning att vederbörande sannolikt tidigare erhållit information härom eller kan tänkas er hålla sådan information i ett senare skede.
- 74 Genom att upplysa en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligen i landet om hur vederbörande konkret ska gå tillväga för att inkomma med en ansökan om internationellt skydd agerar en undersökningsdomare, som ska avgöra om denne medborgare ska placeras i förvar i väntan på avlägsnande, såsom krävs enligt skäl 18 i direktiv 2013/32, i såväl medlemsstaternas som de som ansöker om internationellt skydds intresse att beslut om ansökningar om internationellt skydd fattas så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en adekvat och fullständig prövning utförs.
- 75 Den spanska regeringen anser emellertid att en "annan myndighet", i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32, inte på eget initiativ kan informera en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligen i landet om möjligheten att ansöka om internationellt skydd.
- 76 Domstolen påpekar härvid att det i skäl 28 i direktivet anges att för att underlätta tillgången till prövningsförfarandet vid gränsövergångsställen och i anläggningar för förvar bör information göras tillgänglig om möjligheterna att ansöka om internationellt skydd. Om det finns indikationer på att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som hålls i förvarsanläggningar, eller som finns vid gränsövergångsställen, inbegripet transitzoner vid de yttre gränserna, kan vilja ansöka om internationellt skydd, så ska medlemsstaterna enligt artikel 8.1 i samma direktiv ge dem information om möjligheten att göra detta.
- 77 I artikel 6.1 tredje stycket i direktiv 2013/32 föreskrivs att de "andra myndigheter som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd" och som agerar såväl före som efter undersökningsdomaren i förfarandet ska kunna upplysa sökande om var och hur ansökningar om internationellt skydd kan lämnas in. Skyldigheten att informera tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt i landet om möjligheten att ansöka om internationellt skydd måste därför även anses åvila en undersökningsdomare, likt den som är aktuell i det nationella målet, liksom alla andra myndigheter som kan förväntas få ta emot sådana ansökningar.

- 78 En undersökningsdomare som ska avgöra om en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt ska placeras i förvar i väntan på avlägsnande iakttar således de krav som föreskrivs i artikel 6.1 andra och tredje stycket samt artikel 8.1 i direktiv 2013/32 då denne på eget initiativ informerar nämnde medborgare om dennes rätt att ansöka om internationellt skydd.
- 79 För att besvara den andra delen av frågan är det viktigt att erinra om att det i skäl 27 i direktiv 2013/32 bland annat anges att tredjelandsmedborgare som uttryckt önskan om att ansöka om internationellt skydd bör uppfylla sina skyldigheter och komma i åtnjutande av sina rättigheter enligt detta direktiv och direktiv 2013/33. I detta syfte bör medlemsstaterna snarast möjligt registrera att dessa personer är personer som ansöker om internationellt skydd.
- 80 Om en ansökan om internationellt skydd görs vid en "annan myndighet", i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32, är medlemsstaten skyldig att säkerställa att diarieföringen sker senast sex arbetsdagar efter det att ansökan gjorts.
- 81 För att denna mycket korta frist ska kunna iakttas är det nödvändigt, i synnerhet för att kunna garantera ett effektivt och snabbt förfarande för prövning av ansökningar om internationellt skydd, att en dylik myndighet vidarebefordrar de handlingar den har i sin besittning till den myndighet som är behörig att registrera ansökan enligt nationell rätt.
- 82 Om en sådan vidarebefordran inte sker, så skulle själva syftet med direktiv 2013/32 och i synnerhet syftet med artikel 6.1 häri – det vill säga att garantera en faktisk, enkel och snabb tillgång till förfarandet för internationellt skydd – i så fall allvarligt äventyras, vilket generaladvokaten har påpekat i punkt 72 i sitt förslag till avgörande.
- 83 Den andra frågan ska således besvaras på följande sätt. Artikel 6.1 andra och tredje styckena i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en undersökningsdomare, i egenskap av "annan myndighet", i den mening som avses i denna bestämmelse, dels ska underrätta tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt om de sätt på vilka en ansökan om internationellt skydd ska lämnas in, dels, när en medborgare har gett uttryck för sin avsikt att ge in en sådan ansökan, ska vidarebefordra handlingarna till den myndighet som är behörig att registrera ansökan för att den nämnde medborgaren ska kunna komma i åtnjutande av de materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård som föreskrivs i artikel 17 i direktiv 2013/33.

Den tredje frågan

- 84 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 26 i direktiv 2013/32 och artikel 8 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare som har gett uttryck för sin avsikt att ansöka om internationellt skydd vid en "annan myndighet", i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32, endast får placeras i förvar av de skäl som föreskrivs i artikel 8.3 i direktiv 2013/33.
- 85 Domstolen påpekar att det i såväl artikel 26.1 i direktiv 2013/32 som i artikel 8.1 i direktiv 2013/33 föreskrivs att medlemsstaterna inte får hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande av internationellt skydd.
- 86 Det ska därför inledningsvis avgöras om en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligen och som gett uttryck för sin vilja att ansöka om internationellt skydd utgör en sökande av internationellt skydd enligt artikel 2 c i direktiv 2013/32.
- 87 Domstolen hänvisar härvid till generaladvokatens utredning, i punkt 78 i dennes förslag till avgörande, avseende den åtskillnad som i artikel 6 i direktiv 2013/32 görs mellan å ena sidan att göra en ansökan och å andra sidan att lämna in ansökan.

- 88 Det framgår härvid klart och tydligt av ordalydelsen i direktiv 2013/32 att detta på upprepade punkter kopplar ställningen som sökande av internationellt skydd till att en ansökan "görs". En "sökande" definieras i artikel 2 c i detta direktiv som en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har "ansökt" om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut. "Ansökan" definieras i artikel 2 b i nämnda direktiv såsom en ansökan som "lämnas in" till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person. Detsamma gäller artikel 2 b i direktiv 2013/33 som definierar "sökande" såsom en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har "ansökt" om internationellt skydd som inte slutligt har avgjorts. Enligt artikel 2 a i samma direktiv motsvarar "ansökan om internationellt skydd" en ansökan om internationellt skydd en ansökan om skydd som "tillställs" en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande.
- 89 Denna mycket vida utformning av begreppet "sökande av internationellt skydd" följer även av själva lydelsen i artikel 3.1 i direktiv 2013/32 – av vilken det framgår att detta direktiv är tillämpligt på alla ansökningar om internationellt skydd som "lämnas in" på medlemsstaternas territorium – samt av lydelsen i artikel 3.1 i direktiv 2013/33 enligt vilken detta direktiv ska tillämpas på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd på en medlemsstats territorium.
- 90 Artikel 6.1 första och andra stycket i direktiv 2013/32 föreskriver för övrigt en skyldighet för medlemsstaterna att registrera ansökan om internationellt skydd senast tre arbetsdagar efter det att ansökan "gjorts" beroende på om ansökan gjorts till den myndighet som är behörig enligt nationell rätt att registrera den eller till en annan myndighet som kan förväntas få ta emot en sådan ansökan utan att vara behörig enligt nationell rätt att registrera den. Artikel 6.2 i samma direktiv föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att se till att en person som har "ansökt" om internationellt skydd har en faktisk möjlighet att "lämna in" sin ansökan så snart som möjligt.
- 91 Det ska slutligen påpekas att det i skäl 27 i det nämnda direktivet anges att tredjelandsmedborgare och statslösa personer som uttryckt en önskan om att ansöka om internationellt skydd är personer som ansöker om internationellt skydd och som därför har skyldigheter att uppfylla och rättigheter att åtnjuta enligt direktiv 2013/32 och direktiv 2013/33. I den andra meningen i detta skäl preciseras för övrigt att medlemsstaterna, i detta syfte, snarast möjligt bör registrera att dessa personer är personer som ansöker om internationellt skydd.
- 92 Av samtliga dessa överväganden följer att en tredjelandsmedborgare får ställning som sökande av internationellt skydd, i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 2013/32, så snart vederbörande "gör" en ansökan.
- 93 Enligt artikel 6.1 första och andra stycket i direktivet åligger det den berörda medlemsstaten att registrera ansökan. För att en ansökan ska anses ha lämnats in krävs i princip att den som ansöker om internationellt skydd fyller i en blankett avsedd för detta ändamål i enlighet med artikel 6.3 och 6.4 i direktivet. Det krävs däremot inte några administrativa formaliteter för att "ansöka" om internationellt skydd, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 82 i sitt förslag till avgörande, detta eftersom dessa formaliteter äger rum när ansökan "lämnas in".
- 94 Härav följer att förvärv av ställning som sökande av internationellt skydd inte kan underställas krav på varken registrering eller inlämnande av ansökan. Det faktum att en tredjelandsmedborgare ger uttryck för sin vilja att ansöka om internationellt skydd vid en "annan myndighet", i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32, såsom en undersökningsdomare, är således tillräckligt för att ge honom ställning som sökande av internationellt skydd och följaktligen att utlösa fristen om sex arbetsdagar inom vilken den berörda medlemsstaten ska registrera ansökan.
- 95 Det ska därefter avgöras om en sökande av internationellt skydd kan sättas i förvar av ett annat skäl än dem som föreskrivs i artikel 8.3 i direktiv 2013/33.

- 96 Det ska inledningsvis påpekas att artikel 2.1 i direktiv 2008/115, jämförd med skäl 9 i samma direktiv, ska tolkas så, att direktivet inte är tillämpligt på en tredjelandsmedborgare som har lämnat in en ansökan om internationellt skydd, i den mening som avses i direktiv 2013/32. Detta gäller från det att ansökan lämnas in till dess att beslut fattats i första instans för att avgöra ansökan eller, i förekommande fall, fram till dess att ett eventuellt överklagande av beslutet har avgjorts (se analogt, dom av den 30 maj 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 49).
- 97 Det skydd som följer av rätten till ett effektivt rättsmedel och principen om ”non-refoulement” måste säkerställas genom att den som ansöker om internationellt skydd ges rätt till ett effektivt rättsmedel med suspensiv verkan, åtminstone inför en rättslig instans, mot ett beslut om återvändande och ett eventuellt beslut om avlägsnande, i den mening som avses i direktiv 2008/115. Det ankommer på medlemsstaterna att säkerställa att överklagandet av beslutet om avslag på ansökan om internationellt skydd ges full verkan, genom att låta samtliga verkningar av beslutet om återvändande upphöra att gälla under den tidsfrist ett sådant överklagande kan ges in och, om så sker, till dess att överklagandet har avgjorts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 september 2018, Belastingsdienst/Toeslagen (överklagandets suspensiva verkan), C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 98 Eftersom det faktum att en tredjelandsmedborgare som ger uttryck för sin vilja att ansöka om internationellt skydd vid en ”annan myndighet”, i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32, såsom konstaterats i punkt 94 ovan, har ställning som sökande av internationellt skydd, kan dennes situation inte i detta skede omfattas av tillämpningsområdet för direktivet 2008/115.
- 99 Även om villkoren för att hålla VL i förvar reglerades av direktiv 2008/115 fram till dess att han gjort sin ansökan om internationellt skydd, blev artikel 26.1 i direktiv 2013/32 och artikel 8.1 i direktiv 2013/33 – såsom generaladvokaten påpekade i punkt 106 i sitt förslag till avgörande – följaktligen tillämpliga på hans situation från och med denna tidpunkt (se, analogt, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkterna 210 och 213).
- 100 En kombinerad läsning av de två sistnämnda bestämmelserna visar att medlemsstaterna inte får placera en person i förvar enbart av det skälet att han eller hon är en sökande av internationellt skydd. Vidare ska skälen till och villkoren för förvar liksom de garantier som ges sökande som hålls i förvar stå i överensstämmelse med direktiv 2013/33.
- 101 Artiklarna 8 och 9 i direktivet, jämförda med skälen 15 och 20, innehåller betydande begränsningar av medlemsstaternas befogenhet att ta en person i förvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkterna 61 och 62, och dom av den 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punkterna 44 och 45).
- 102 Om det på grundval av en individuell bedömning av ett ärende visar sig nödvändigt, får en medlemsstat enligt artikel 8.2 i nämnda direktiv besluta att ta en sökande i förvar, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Nationella myndigheter kan således endast placera en sökande av internationellt skydd i förvar efter att ha kontrollerat, i varje enskilt fall, att sådant förvar är proportionerligt i förhållande till det syfte som eftersträvas (dom av den 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 48, och dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 258).
- 103 Vidare föreskrivs det i artikel 8.3 andra stycket i direktiv 2013/33 att grunderna för förvar ska fastställas i nationell rätt.

- 104 Det följer dock av domstolens fasta praxis att artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33 innehåller en uttömmande uppräkningslista av de skäl som kan motivera att en person placeras i förvar och att vart och ett av dessa skäl motsvarar ett specifikt behov och är självständigt i förhållande till de övriga (dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 59, dom av den 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 42, och dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 250).
- 105 Med beaktande av hur betydelsefull rätten till frihet som fastställts i artikel 6 i stadgan är, och vilket allvarligt ingrepp i denna rätt som förvar innebär, ska begränsningar av utövandet av denna rätt endast ske i den mån det är strängt nödvändigt (dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 56, och dom av den 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 40).
- 106 Det skäl som åberopats i det nationella målet för att motivera att VL sattes i förvar, nämligen att det var omöjligt att finna en plats för honom i ett humanitärt mottagningscenter, motsvarar inte något av de skäl som nämns i artikel 8.3 första stycket i direktiv 2013/33.
- 107 Ett sådant skäl för förvar strider följaktligen mot vad som stadgas i artikel 8.1–8.3 i direktiv 2013/33, eftersom det undergräver det väsentliga innehållet i de materiella mottagningsvillkor som ska tillerkännas en sökande av internationellt skydd under tiden hans eller hennes ansökan om sådant skydd prövas, och detta skäl varken iakttar direktivets principer eller syfte (se analogt dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU et C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 252).
- 108 I artikel 18.9 b i direktiv 2013/33 föreskrivs förvisso att medlemsstaterna i vederbörligen motiverade fall, under en rimlig tidsperiod som ska vara så kort som möjligt, undantagsvis får fastställa materiella mottagningsvillkor som skiljer sig från dem som föreskrivs i denna artikel, bland annat om de normalt tillgängliga inkvarteringsmöjligheterna tillfälligtvis är uttömda. Placering i förvar, som en frihetsberövande åtgärd, kan emellertid inte anses vara ett annat materiellt mottagningsvillkor, i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 109 Artikel 8.3 d i nämnda direktiv tillåter att en sökande av internationellt skydd hålls i förvar, inom ramen för ett förfarande om återvändande enligt direktiv 2008/115, för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, endast om den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att den berörda personen redan haft möjlighet att få tillgång till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande.
- 110 Vad för det första gäller möjligheten att få tillgång till asylförfarandet framgår det – såsom generaladvokaten påpekade i punkt 109 i sitt förslag till avgörande – av vad den hänskjutande domstolen angett, vilken härvid grundar sig på protokollet om förvar och information om rättigheter och huvudsakliga uppgifter om möjligheterna att överklaga beslutet om förvar att VL, fram till förhört med undersökningsdomaren, inte hade informerats om möjligheten att ansöka om internationellt skydd. Detta förhör framstår således ha varit det enda tillfälle då VL kunde ansöka om internationellt skydd innan han överfördes till förvarsanläggningen för utlänningar. Såsom domstolen påpekat i punkt 66 ovan saknar det således betydelse att personen, såsom den spanska regeringen har gjort gällande, senare haft möjlighet att lämna in sin ansökan på denna anläggning.
- 111 Vidare följer det varken av begäran om förhandsavgörande eller av handlingarna i målet att det i förevarande fall förelåg rimliga skäl att anta att den berörde endast har ansökt om internationellt skydd för att försena verkställigheten av beslutet om återsändande eller för att hindra att avlägsnandet genomförs.

- 112 Slutligen ska det erinras om att artikel 9.1 i direktiv 2013/33 föreskriver att en sökande endast ska hållas i förvar så kort tid som möjligt och bara så länge grunderna i artikel 8.3 är tillämpliga (dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 62).
- 113 Under dessa omständigheter ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 26 i direktiv 2013/32 och artikel 8 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt som har gett uttryck för sin avsikt att ansöka om internationellt skydd vid en ”annan myndighet”, i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32, endast får placeras i förvar av de skäl som föreskrivs i artikel 8.3 i direktiv 2013/33.

Rättegångskostnader

- 114 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) Artikel 6.1 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd ska tolkas så, att en undersökningsdomare som ska avgöra om en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt ska placeras i förvar i väntan på avlägsnande, utgör en sådan ”annan myndighet” som avses i denna bestämmelse som kan förväntas få ta emot ansökningar om internationellt skydd men som inte är behörig att registrera dem enligt nationell rätt.
- 2) Artikel 6.1 andra och tredje styckena i direktiv 2013/32 ska tolkas så, att en undersökningsdomare, i egenskap av ”annan myndighet”, i den mening som avses i denna bestämmelse, dels ska underrätta tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt om de sätt på vilka en ansökan om internationellt skydd ska lämnas in, dels, när en medborgare har gett uttryck för sin avsikt att ge in en sådan ansökan, ska vidarebefordra handlingarna till den myndighet som är behörig att registrera ansökan för att den nämnde medborgaren ska kunna komma i åtnjutande av de materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård som föreskrivs i artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd.
- 3) Artikel 26 i direktiv 2013/32 och artikel 8 i direktiv 2013/33 ska tolkas så, att en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligt som har gett uttryck för sin avsikt att ansöka om internationellt skydd vid en ”annan myndighet”, i den mening som avses i artikel 6.1 andra stycket i direktiv 2013/32, endast får placeras i förvar av de skäl som föreskrivs i artikel 8.3 i direktiv 2013/33.

Underskrifter