



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

15 päivänä maaliskuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö — Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteet ja -menettelyt — Asetus (EU) N:o 604/2013 (Dublin III) — 28 artiklan 2 kohta — Säilöönotto siirtämistä varten — 2 artiklan n alakohta — Huomattava pakenemisen vaara — Objektiiviset perusteet — Lakisääteisen määritelmän puuttuminen

Asiassa C-528/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Nejvyšší správní soud (ylin hallintotuomioistuin, Tšekki) on esittänyt 24.9.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.10.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie

vastaan

Salah Al Chodor,

Ajlin Al Chodor ja

Ajvar Al Chodor,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit A. Prechal (esittelevä tuomari), A. Rosas, C. Toader ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.7.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, edustajanaan D. Franc,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlácil ja S. Šindelková,
- Kreikan hallitus, asiamiehenään M. Michelogiannaki,

* Oikuedenkäyntikieli: tšekki

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään S. Brandon, avustajanaan M. Gray, barrister,
— Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande, M. Šimerdová ja G. Wils,
kuultuaan julkisasiamiehen 10.11.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31; jäljempänä Dublin III -asetus) 28 artiklan, luettuna yhdessä asetuksen 2 artiklan kanssa, tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty kassaatiovalitusasiassa, jonka on pannut vireille Policie ČR, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Tšekin poliisi, Ústí nad Labemin alueellinen poliisipiiri, ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen, jäljempänä ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen) ja joka koskee sitä, että alempi tuomioistuin on kumonnut ulkomaalaisasioista vastaavan poliisiviranomaisen päätöksen ottaa Salah, Ajlin ja Ajvar Al Chodor (jäljempänä yhdessä Al Chodorit) säilöön 30 päivän ajaksi heidän siirtämisekseen Unkariin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan ihmisoikeussopimus

- 3 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 5 artiklassa, jonka otsikkona on ”Oikeus vapautteen ja turvallisuuteen”, määrätään seuraavaa:

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

– –

- f) henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus lain nojalla, jotta estettäisiin hänen laitton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamisekseen tai luovuttamisekseen. – –”

Unionin oikeus

Perusoikeuskirja

- 4 Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 6 artiklassa määrätään, että ”jokaisella on oikeus vapautteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen”.

- 5 Perusoikeuskirjan 52 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuus ja tulkinta”, määrätään seuraavaa:

”1. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

--

3. Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia antamasta tätä laajempaa suojaa.

--”

Dublin III -asetus

- 6 Tämän asetuksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Ensimmäisen vaiheen välineiden täytäntöönpanosta tehtyjen arviointien tulosten perusteella on tässä vaiheessa asianmukaista vahvistaa periaatteet, joihin [niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annettu neuvoston] asetus (EY) N:o 343/2003 [(EUVL 2003, L 50, s. 1)] perustuu, ja saadut kokemukset huomioon ottaen tehdä samalla tarvittavat parannukset Dublin-järjestelmän ja hakijoille tämän järjestelmän mukaisesti myönnettävän suojelun tehokkuuteen. Koska toimiva Dublin-järjestelmä on yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kannalta välttämätön, sen periaatteita ja toimintaa olisi tarkasteltava uudelleen muita yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän osa-alueita ja unionin solidaarisuustyökaluja kehitettäessä. Dublinin järjestelmälle olisi tehtävä kattava kuntotarkastus käymällä näytön perusteella läpi järjestelmän oikeudelliset, taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset, mukaan lukien perusoikeuksiin kohdistuvat vaikutukset.”

- 7 Dublin III -asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Hakijoiden säilöönnotossa olisi sovellettava periaatetta, jonka mukaan ketään ei pitäisi ottaa säilöön vain siitä syystä, että hän hakee kansainvälistä suojelua. Säilöönoton olisi oltava mahdollisimman lyhytaikainen, ja siinä olisi noudatettava välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteita. Erityisesti hakijoiden säilöönoton osalta on noudatettava Geneven yleissopimuksen 31 artiklaa. Säilöön otetun henkilön osalta tässä asetuksessa säädettyjä menettelyjä olisi sovellettava ensisijaisina, mahdollisimman lyhyin määräajoin. Säilöönottoa koskevien yleisten takeiden ja säilöönotto-olosuhteiden osalta jäsenvaltioiden olisi tapauksen mukaan sovellettava [kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2013/33/EU [(EUVL 2013, L 180, s. 96)] säännöksiä myös tämän asetuksen nojalla säilöön otettuihin henkilöihin.”

- 8 Dublin III -asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

--

n) 'pakenemisen vaaralla' sitä, että yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että [siirto]menettelyjen kohteena oleva hakija tai kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö saattaa paeta."

9 Asetuksen 28 artiklassa, jonka otsikko on "Säilöönotto", säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön pelkästään sen vuoksi, että häneen sovelletaan tässä asetuksessa säädettyä menettelyä.

2. Kun on olemassa huomattava pakenemisen vaara, jäsenvaltiot voivat ottaa asianomaisen henkilön säilöön tämän asetuksen mukaisten siirtomenettelyjen turvaamiseksi, kun säilöönotto tehdään yksilöllisen arvioinnin pohjalta, kun se on oikeasuhteinen eikä muita vähemmän pakottavia keinoja voida soveltaa tehokkaasti.

3. Säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytaikainen eikä se saa kestää pidempään kuin on kohtuudella välttämätöntä tarvittavien hallinnollisten menettelyjen toteuttamiseksi asianmukaista huolellisuutta noudattaen, kunnes tämän asetuksen nojalla toteutettava siirto toteutetaan.

--"

Direktiivi 2013/33

10 Direktiivin 2013/33 (jäljempänä vastaanottodirektiivi) 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön vain siitä syystä, että hän on kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU [(EUVL 2013, L 180, s. 60)] mukainen hakija.

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

3. Hakija voidaan ottaa säilöön ainoastaan

--

f) [Dublin III -asetuksen] 28 artiklan mukaisesti.

Säilöönoton perusteista on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä.

--"

Tšekin oikeus

11 Ulkomaalaisten oleskelusta Tšekin tasavallassa ja muiden lakien muuttamisesta annetun lain nro 326/1999 (jäljempänä ulkomaalaisten oleskelusta annettu laki) 129 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa:

"Poliisi ottaa säilöön Tšekkiin laittomasti saapuneen tai siellä laittomasti oleskelevan ulkomaalaisen henkilön siksi ajaksi kuin tämä on ehdottoman välttämätöntä, jotta hänet voidaan siirtää Euroopan unionin jäsenvaltion kanssa ennen 13.1.2009 tehdyn kansainvälisen sopimuksen tai Euroopan yhteisöjen välittömästi sovellettavan oikeussäännön nojalla."

- 12 Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemisajankohtana oli vireillä lainsäädäntömenettely, jossa kyseistä pykälää oli tarkoitus muuttaa lisäämällä siihen 4 momentti, jonka sanamuoto on seuraava:

”Poliisi päättää ulkomaalaisen säilöönnotosta tämän siirtämiseksi valtioon, jota sitoo välittömästi sovellettava unionin säännös, ainoastaan silloin, kun on olemassa huomattava pakenemisen vaara. Huomattavalla pakenemisen vaaralla tarkoitetaan etenkin sitä, että ulkomaalainen on oleskellut Tšekissä laittomasti, on jo aiemmin välttänyt siirtämisen valtioon, jota sitoo välittömästi sovellettava unionin säännös, tai hän on yrittänyt paeta tai on ilmaissut aikeensa olla noudattamatta lopullista päätöstä siirtämisestä valtioon, jota sitoo välittömästi sovellettava unionin säännös, taikka tällainen aikomus ilmenee selvästi hänen käyttäytymisestään. Huomattavasta pakenemisen vaarasta on kyse myös silloin, kun ulkomaalainen, joka aiotaan siirtää valtioon, jota sitoo välittömästi sovellettava unionin säännös ja joka ei ole Tšekin välitön naapurimaa, ei voi laillisesti matkustaa yksin tähän valtioon eikä hänellä ole antaa osoitetta oleskelulle tässä valtiossa.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 13 Al Chodorit, jotka ovat Irakin kansalaisia, menivät Tšekkiin, jossa he joutuivat poliisin tarkastamiksi 7.5.2015. Heillä ei ollut esittää minkäänlaista henkilöllisyystodistusta, joten ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen kuulusteli heitä.
- 14 Kuulemisessaan he kertoivat, että he ovat taustaltaan kurdeja ja että ”islamilaisen valtion” terroristijärjestön taistelijat olivat vallanneet heidän kylänsä. Al Chodorit kertoivat saapuneensa Turkin kautta Kreikkaan, josta he olivat jatkaneet matkaansa kuorma-autolla. Unkarissa poliisi otti heidät kiinni ja otti heiltä sormenjäljet. Salah Al Chodor ilmoitti allekirjoittaneensa tuolloin joitakin asiakirjoja. Seuraavana päivänä Unkarin viranomaiset veivät heidät rautatieasemalle ja ohjasivat heidät pakolaisleirille. He lähtivät leiriltä kahta päivää myöhemmin tarkoituksenaan matkustaa perheenjäsenten luokse Saksaan.
- 15 Otettuaan Al Chodorit kiinni Tšekissä Tšekin ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen tutki Eurodac-tietokantaa ja huomasi, että nämä olivat hakeneet turvapaikkaa Unkarista.
- 16 Ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen katsoi, että oli olemassa huomattava pakenemisen vaara, koska Al Chodoreilla ei ollut oleskelulupaa eikä majoitusta Tšekissä heidän odottaessaan siirtoaan Unkariin. Lisäksi he olivat sääntöjenvastaisesti lähteneet Unkarissa sijainneelta pakolaisleiriltä odottamatta turvapaikkahakemuksensa ratkaisua aikomuksenaan mennä Saksaan. Ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen otti silloin Al Chodorit säilöön 30 päivän ajaksi odotettaessa heidän siirtoaan Unkariin ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain 129 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdan kanssa, mukaisesti.
- 17 Al Chodorit nostivat säilöönottoaan koskevasta päätöksestä kanteen. Krajský soud v Ústí nad Labem (Ústí nad Labemin alueellinen tuomioistuin, Tšekki) kumosi päätöksen, koska sen mielestä Tšekin lainsäädännössä ei määritellä Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa tarkoitettuja objektiivisia perusteita pakenemisen vaaran arvioimiseksi. Niinpä kyseinen tuomioistuin piti säilöönottoa lainvastaisena. Se tukeutuu lisäksi kahteen vastaavaan muiden jäsenvaltioiden tuomioistuinten antamaan ratkaisuun, joista ensimmäisen on antanut Bundesgerichtshof (liittovaltion tuomioistuin, Saksa) (Bundesgerichtshof, 26.6.2014, V ZB 31/14) ja jälkimmäisen Verwaltungsgerichtshof (hallintotuomioistuin, Itävalta) (Verwaltungsgerichtshof, 19.2.2015, RO 2014/21/0075-5).
- 18 Ulkomaalaisasioista vastaavan poliisiviranomaisen päätöksen kumoamisen seurauksena Al Chodorit vapautettiin. He ovat poistuneet Tšekistä tuntemattomaan määränpäähän.

- 19 Ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen on tehnyt Krajský soud v Ústí nad Labem ratkaisusta kassaatiovalituksen Nejvyšší správní soudissa (ylin hallintotuomioistuin, Tšekki). Sen mielestä pelkästään se, että Tšekin lainsäädännöstä puuttuvat pakenemisen vaaran määrittämisen objektiiviset perusteet, ei oikeuta Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdan soveltamatta jättämistä. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan pakenemisen vaara on tutkittava kolmen edellytyksen valossa, jotka ovat yksilöllinen arviointi käsiteltävän asian olosuhteiden mukaan, säilöönoton oikeasuhteisuus ja mahdottomuus soveltaa vähemmän pakottavia keinoja. Ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen noudatti näitä edellytyksiä.
- 20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä sen 2 artiklan n alakohdan kanssa, ja/tai ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain 129 §:n 1 momentti riittävä oikeusperusta silloin, kun kansallisesta lainsäädännöstä puuttuvat objektiiviset perusteet, joilla määriteltäisiin, onko kyseessä huomattava pakenemisen vaara.
- 21 Se korostaa tässä yhteydessä, että Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdan kieliversiot poikkeavat toisistaan. Säännöksen saksan- tai ranskankielisessä versiossa edellytetään pakenemisen vaaran arvioimiseksi objektiivisten perusteiden määrittelemistä kansallisessa laissa [(saksankielisessä versiossa "gesetzlich", ranskankielisessä versiossa "par la loi")], kun taas joissain muissa kieliversioissa edellytetään kyseisten perusteiden määrittelemistä kansallisessa "oikeudessa", joten ilmaisun "lainsäädännössä määritellyin" ulottuvuus ei ilmene selvästi kyseisen säännöksen sanamuodosta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee ilmausta "laki" laajasti siten, että sen mielestä ilmaus ei rajoitu pelkkään lainsäädäntöön vaan sisältää myös muita oikeuslähteitä (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.4.1990, Kruslin v. Ranska, CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, 29 kohta). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että laittomasti oleskelevien henkilöiden säilöönoton yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 9.7.2009 antamasta tuomiosta Mooren v. Saksa (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, 76 ja 90–97 kohta) ilmenee, että oikeusperustan laatua on arvioitava erityisesti selvyiden, saatavuuden ja ennakoitavuuden kannalta.
- 22 Niinpä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voiko se, että sen vakiintuneessa oikeuskäytännössä vahvistetaan objektiivisia perusteita, joiden nojalla henkilöitä voidaan ottaa säilöön ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain 129 §:n mukaisesti, täyttää Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa tarkoitettua vaatimuksen kyseisten perusteiden määrittelemisestä "lainsäädännössä" siltä osin kuin mainitussa oikeuskäytännössä hyväksytään ulkomaalaisasioista vastaavan poliisiviranomaisen vakiintunut hallintokäytäntö, jota kuvastavat mielivaltaisuuden puuttuminen, ennakoitavuus ja yksilöllinen arviointi kussakin tapauksessa.
- 23 Tässä tilanteessa Nejvyšší správní soud on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:
- "Merkitseekö jo pelkästään se, ettei lainsäädännössä ole määritelty objektiivisia perusteita sen arvioimiseksi, onko olemassa [Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa tarkoitettu] huomattava ulkomaalaisen pakenemisen vaara, ettei mainitun asetuksen 28 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua säilöönottotoimea voida soveltaa?"

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, onko Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa ja 28 artiklan 2 kohtaa yhdessä luettuina tulkittava siten, että niiden nojalla jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössä objektiiviset perusteet, joiden pohjalta on

syytä olettaa, että kansainvälistä suojelua hakenut henkilö (jäljempänä hakija), joka on siirtomenettelyn kohteena, saattaa paeta, ja merkitseekö tällaisten perusteiden puuttuminen kansallisesta lainsäädännöstä sitä, ettei kyseisen asetuksen 28 artiklan 2 kohtaa voida soveltaa.

- 25 Heti aluksi on muistutettava, että Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdassa sallitaan silloin, kun on olemassa huomattava pakenemisen vaara, hakijoiden säilöönotto tämän asetuksen mukaisten siirtomenettelyjen turvaamiseksi, kun säilöönotto tehdään yksilöllisen arvioinnin pohjalta, kun se on oikeasuhteinen eikä muita vähemmän pakottavia keinoja voida soveltaa tehokkaasti. Asetuksen 2 artiklan n alakohdassa puolestaan määritellään ilmaisu ”pakenemisen vaara” siten, että sillä tarkoitetaan sitä, että yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että asianomainen henkilö saattaa paeta.
- 26 Ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen ja Tšekin hallitus väittävät aluksi, että asetusta on tarkoitus soveltaa sellaisenaan jäsenvaltioissa eikä sitä siis ole saatettava ensin osaksi kansallista oikeutta. Niinpä Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa ei velvoiteta kansallista lainsäätäjää panemaan kansallisessa lainsäädännössä täytäntöön kyseisiä objektiivisia perusteita pakenemisen vaaran määrittelemiseksi.
- 27 Tässä yhteydessä on palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimen hyvin vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, että SEUT 288 artiklan mukaan ja juuri asetusten luonteen ja asetuksilla unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän vuoksi asetusten säännöksillä on yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman että kansallisten viranomaisten tarvitsisi ryhtyä täytäntöönpanotoimiin. Asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää täytäntöönpanotoimien toteuttamista jäsenvaltioissa (ks. vastaavasti tuomio 14.4.2011, *Vlaamse Dierenartsenvereniging ja Janssens*, C-42/10, C-45/10 ja C-57/10, EU:C:2011:253, 47 ja 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Tästä on kyse Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa, jossa edellytetään nimenomaisesti, että pakenemisen vaaran olemassaolo määritellään ”lainsäädännössä määritellyin” objektiivisin perustein. Koska näitä perusteita ei ole vahvistettu kyseisessä asetuksessa eikä muussakaan unionin oikeuden toimessa, perusteet on kyseisen asetuksen yhteydessä muotoiltava kansallisessa oikeudessa. Tätä toteamusta tukee sekin, kun tarkastellaan yhdessä yhtäältä vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan f alakohtaa, jonka mukaan hakija voidaan ottaa säilöön Dublin III -asetuksen 28 artiklan mukaisesti, ja toisaalta mainitun 8 artiklan 3 kohdan viimeistä alakohtaa, jossa täsmennetään, että säilöönoton perusteista on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi Dublin III -asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleessa puolestaan todetaan, että säilöönottoa koskevien yleisten takeiden ja säilöönotto-olosuhteiden osalta jäsenvaltioiden olisi tapauksen mukaan sovellettava vastaanottodirektiivin säännöksiä myös mainitun asetuksen nojalla säilöön otettuihin henkilöihin; vastaanottodirektiivin edellä mainittu 8 artikla juuri sisältää suoran viittauksen kansalliseen lainsäädäntöön. Tästä seuraa, että Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa tarkoitettujen kaltaiset perusteet edellyttävät täytäntöönpanoa kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä.
- 29 Seuraavaksi on selvitettävä, onko kyseisen asetuksen 2 artiklan n alakohdassa tarkoitettu ilmaus ”lainsäädäntö” ymmärrettävä siten, että se kattaa hyvin vakiintuneen oikeuskäytännön, jossa mahdollisesti vahvistetaan vakiintunut hallintokäytäntö.
- 30 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 26.5.2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Siltä osin kuin kyse on Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdan sanamuodosta, käsitteen ”lainsäädännössä määritellyin” pelkän sanamuodon tarkastelun perusteella ei voida selvittää, voiko vakiintunut oikeuskäytäntö tai vakiintunut hallintokäytäntö kuulua sen soveltamisalaan. Asetuksen eri

kieliversioissa nimittäin ilmaisuilla, jotka vastaavat ilmaisua ”lainsäädäntö”, on toisistaan poikkeava ulottuvuus. Niinpä esimerkiksi englannin-, puolan- ja slovakinkielisissä versioissa käytetty ilmaus on lähellä käsitettä ”oikeus”, jolla voi olla laajempi ulottuvuus kuin käsitteellä ”lainsäädäntö”. Tietyillä muilla, esimerkiksi bulgarian-, espanjan-, tšekin-, saksan- ja ranskankielisillä, versioilla on rajallisempi ulottuvuus.

- 32 Eri kieliversioiden poiketessa toisistaan asianomaisen säännöksen ulottuvuutta ei voida arvioida yksinomaan sanamuotoon perustuvan tulkinnan nojalla, vaan kyseistä säännöstä on tulkittava sen säännösten systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa se on (tuomio 26.5.2016, *Envirotec Denmark*, C-550/14, EU:C:2016:354, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 33 Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdan systematiikasta unionin tuomioistuin on jo katsonut, että tämän asetuksen johdanto-osan yhdeksänneestä perustelukappaleesta ilmenee, että sen lisäksi, että tässä asetuksessa vahvistetaan periaatteet, joihin tämä asetus perustuu, saadut kokemukset huomioon ottaen siinä tehdään samalla tarvittavat parannukset paitsi Dublin-järjestelmän tehokkuuteen myös hakijoille tämän järjestelmän mukaisesti myönnettävään suojeluun, joka varmistetaan erityisesti heidän saamallaan oikeussuojalla (tuomio 7.6.2016, *Ghezelbash*, C-63/15, EU:C:2016:409, 52 kohta).
- 34 Tällaisesta Dublin III -asetuksessa tarkoitettusta hakijoille myönnettävästä korkeatasoisesta suojelusta säädetään myös hakijoiden säilöönnoton osalta, kuten asetuksen 28 artiklasta ja 2 artiklan n alakohdasta yhdessä luettuina ilmenee. Asetuksen 28 artiklassa nimittäin rajoitetaan merkittävästi jäsenvaltioiden valtaa säilöönnoton toteuttamisessa, kuten asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan. Niinpä saman asetuksen 28 artiklan 1 kohdasta ilmenee, etteivät jäsenvaltiot saa ottaa henkilöä säilöön pelkästään sen vuoksi, että hän on hakenut kansainvälistä suojelua. Lisäksi artiklan 2 kohdassa sallitaan säilöönnotto saman asetuksen mukaisten siirtomenettelyjen turvaamiseksi ainoastaan silloin, kun on olemassa huomattava pakenemisen vaara, jonka arvioinnin on perustuttava yksilölliseen arviointiin. Lisäksi säilöönnoton on oltava oikeasuhteinen, ja se on oikeutettu vain, jos muita vähemmän pakottavia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan säilöönnoton on myös oltava mahdollisimman lyhytaikainen. Lopuksi Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa edellytetään, että toteamus pakenemisen vaaran olemassaolosta perustuu objektiivisiin perusteisiin, jotka on määriteltävä lainsäädännössä ja joita on sovellettava tapauskohtaisesti.
- 35 Lisäksi on todettava, että Dublin III -asetuksessa tarjotaan säilöönnottoa koskevia takeita enemmän kuin asetuksessa N:o 343/2003, josta Dublin III -asetus on uudelleenlaadittu toisinto. Asetus N:o 343/2003 nimittäin ei sisältänyt mitään säännöstä säilöönnotosta. Tällainen kehitys korostaa lisääntyneitä huomiota, jota unionin lainsäätäjät kiinnittää hakijoiden suojeluun, kuten myös 7.6.2016 annetusta tuomiosta *Ghezelbash* (C-63/15, EU:C:2016:409) ilmenee.
- 36 Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdan, luettuna yhdessä asetuksen 28 artiklan 2 kohdan kanssa, tavoitteesta on muistutettava, että koska mainituissa säännöksissä sallitaan hakijan säilöönnotto kyseisen asetuksen mukaisten siirtomenettelyjen turvaamiseksi silloin, kun on olemassa huomattava hakijan pakenemisen vaara, niissä säädetään perusoikeuskirjan 6 artiklassa vahvistetun vapautta koskevan perusoikeuden käytön rajoituksesta (ks. analogisesti tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 49 kohta).
- 37 Tässä yhteydessä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että mainitun oikeuden käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisen oikeuden keskeistä sisältöä kunnioittaen ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa; samalla siinä täsmennetään, että unionin oikeudessa voidaan myöntää laajempaa suojaa. Perusoikeuskirjan 6 artiklan tulkittamiseksi on siis otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla vähimmäissuojan tasona.

- 38 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kaiken vapaudenriiston on oltava sääntöjenmukaista siinä mielessä, että sillä on oltava lakisääteinen perusta kansallisessa oikeudessa, mutta kyseinen sääntöjenmukaisuus koskee myös lain laatua ja edellyttää, että kansallinen laki, jossa vapaudenriisto sallitaan, on saatavuudeltaan, täsmällisyydeltään ja sen soveltamisen ennakoitavuudelta riittävää kaiken mielivallan vaaran välttämiseksi (ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.10.2013, *Del Río Prada v. Espanja*, CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, 125 kohta).
- 39 Lisäksi on korostettava, että unionin tuomioistuimen tätä koskevan oikeuskäytännön mukaan vapaudelle annettavien takeiden, sellaisina kuin ne vahvistetaan sekä perusoikeuskirjan 6 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa, tavoitteena on erityisesti suojata yksilöä mielivallalta. Niinpä vapaudenriiston käsittävän toimenpiteen täytäntöönpano edellyttää, jotta siinä täytettäisiin kyseinen tavoite, muun muassa, etteivät viranomaiset syyllisty siinä minkäänlaiseen vilpillisyyteen tai erehdyttämiseen (ks. vastaavasti tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 81 kohta).
- 40 Edellä esitetystä seuraa, että koska hakijoiden säilöönotto merkitsee vakavaa puuttumista heidän vapautta koskevaan oikeuteensa, siinä on noudatettava tiukkoja takeita, jotka ovat lakisääteinen perusta, selvyys, ennakoitavuus, saatavuus ja suoja mielivallalta.
- 41 Näistä takeista ensimmäisen osalta on huomattava, että vapautta koskevan oikeuden käytön rajoittaminen perustuu nyt käsiteltävässä asiassa Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohtaan, luettuna yhdessä tämän asetuksen, joka on unionin lainsäädäntötoimi, 2 artiklan n alakohdan kanssa. Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä puolestaan viitataan kansalliseen lainsäädäntöön pakenemisen vaaran olemassaoloa osoittavien objektiivisten perusteiden määrittämiseksi. Tässä yhteydessä on kysyttävä, minkälainen säännös täyttää muut takeet, jotka siis ovat selvyys, ennakoitavuus, saatavuus ja suoja mielivallalta.
- 42 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 63 kohdassa, tässä yhteydessä on tärkeää, että yksittäistapauksia koskevaa harkintavaltaa, joka asianomaisilla viranomaisilla on Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä asetuksen 2 artiklan n alakohdan kanssa, nojalla pakenemisen vaaran olemassaolon osalta, käytetään tiettyjen ennalta määrättyjen rajojen mukaisesti. Niinpä on olennaista, että tällaisen vaaran, joka on säilöönoton peruste, olemassaolon määrittelevät perusteet määritellään selvästi toimella, joka on sitova ja jonka soveltaminen on ennakoitavissa.
- 43 Asianomaisten säännösten tarkoituksen perusteella ja niiden asiayhteydestä ilmenevän korkeatasoisen suojan valossa ainoastaan säännös, joka on yleisesti sovellettava, voi täyttää selvyden, ennakoitavuuden, saatavuuden ja erityisesti mielivallalta annettavan suojan vaatimukset.
- 44 Yleisesti sovellettavien säännösten antaminen nimittäin tarjoaa tarpeelliset takeet siltä osin kuin tällaisella toimella asetetaan sitovalla ja etukäteen tiedossa olevalla tavalla rajat kyseisten viranomaisten liikkumavaralle kunkin konkreettisen tapauksen olosuhteiden arvioinnissa. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 81 ja 82 kohdassa, sitovassa säännöksessä vahvistetut perusteet soveltuvat lisäksi parhaiten kyseisten viranomaisten harkintavallan ulkoiseen valvontaan, jotta hakijoita voidaan suojata mielivaltaisilta vapaudenriistoilta.
- 45 Tästä seuraa, että Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohtaa ja 28 artiklan 2 kohtaa yhdessä luettuina on tulkittava siten, että niiden nojalla objektiiviset perusteet, joiden pohjalta on syytä olettaa, että hakija saattaa paeta, on vahvistettava yleisesti sovellettavassa sitovassa säännöksessä. Joka tapauksessa on niin, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen vakiintunut oikeuskäytäntö, jossa hyväksytään ulkomaalaisasioista vastaavan poliisiviranomaisen vakiintunut käytäntö, ei voi riittää.
- 46 Jollei tällaisessa säännöksessä ole kyseisiä perusteita, mistä on kyse pääasiassa, säilöönotto on todettava lainvastaiseksi, minkä seurauksena Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohtaa ei voida soveltaa.

- 47 Niinpä esitettyyn kysymykseen on vastattava, että Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohtaa ja 28 artiklan 2 kohtaa yhdessä luettuina on tulkittava siten, että niiden nojalla jäsenvaltioiden on vahvistettava yleisesti sovellettavassa sitovassa säännöksessä objektiiviset perusteet, joiden pohjalta on syytä olettaa, että siirtomenettelyn kohteena oleva hakija saattaa paeta. Tällaisen säännöksen puuttumisesta seuraa, ettei kyseisen asetuksen 28 artiklan 2 kohtaa voida soveltaa.

Oikeudenkäyntikulut

- 48 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 2 artiklan n alakohtaa ja 28 artiklan 2 kohtaa yhdessä luettuina on tulkittava siten, että niiden nojalla jäsenvaltioiden on vahvistettava yleisesti sovellettavassa sitovassa säännöksessä objektiiviset perusteet, joiden pohjalta on syytä olettaa, että kansainvälistä suojelua hakeva siirtomenettelyn kohteena oleva henkilö saattaa paeta. Tällaisen säännöksen puuttumisesta seuraa, ettei kyseisen asetuksen 28 artiklan 2 kohtaa voida soveltaa.

Allekirjoitukset