JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
10 päivänä marraskuuta 2016 [1]

Asia C-528/15

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie
vastaan
Salah Al Chodor,
Ajlin Al Chodor ja
Ajvar Al Chodor

(Ennakkoratkaisupyyntö – Nejvyšší správní soud (korkein hallinto-oikeus, Tšekki))

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 — Lainsäädännössä määritellyt objektiiviset perusteet — Objektiiviset perusteet määrittelevän kansallisen lainsäädännön puuttuminen

I Johdanto

1. Nejvyšší správní soud (korkein hallinto-oikeus, Tšekki) tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta asetuksen (EU) N:o 604/2013 [2] (jäljempänä Dublin III -asetus) niiden säännösten tulkintaa, joilla asetetaan rajat jäsenvaltioiden mahdollisuudelle ottaa säilöön kansainvälistä suojelua hakeva henkilö [3] (jäljempänä hakija), kunnes tämä siirretään hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

2. Tuon asetuksen 28 artiklan 2 kohdan mukaan säilöönottomahdollisuuden käytön edellytyksenä on erityisesti se, että on olemassa huomattava vaara, että asianomainen henkilö pakenee. Saman asetuksen 2 artiklan n alakohdassa, jossa määritellään ”pakenemisen vaara”, säädetään, että pakenemisen vaaraa on yksittäistapauksessa arvioitava ”lainsäädännössä määriteltyjen objektiivisten perusteiden” pohjalta.

3. Pääasian taustalla olevien tosiseikkojen aikaan Tšekin lainsäädännössä ei vielä säädetty objektiivisista perusteista, mutta niiden käyttöön ottamiseen tähtäävä säädösmuutos oli kuitenkin jo jätetty. Tšekin hallituksen ilmoituksen mukaan säädösmuutos on tämän jälkeen hyväksytty.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 180, s. 31).

3 — Kuten Dublin III -asetuksen 2 artiklan b alakohdasta sekä vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EYVL 2001, L 337, s. 9) 2 artiklan h alakohdasta yhdessä luettuina ilmenee, kansainvälistä suojelua hakevan henkilön käsitteellä tarkoitetaan lähinnä kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on hakenut pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa.

4. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee tässä asiayhteydessä pääasiallisesti, edellyttääkö Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa tarkoitettu vaatimus määritellä ”lainsäädännössä” ne objektiiviset perusteet, joilla voidaan arvioida pakenemisvaaran olemassaoloa, lainsäädännön antamista vai voiko se täyttyä myös silloin, kun perusteet sisältyvät jäsenvaltion ylempien tuomioistuinten oikeuskäytäntöön ja/tai hallintokäytäntöön.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Euroopan ihmisoikeussopimus*

5. Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 5 artiklan 1 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus vapauteen 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 laiton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamisekseen tai luovuttamisekseen.”

6. Ihmisoikeussopimuksen 53 artiklassa määrätään, että ”minkään [tässä yleissopimuksessa] ei pidä katsoa rajoittavan tai loukkaavan korkean sopimuspuolen lainsäädännössä turvattuja tai jossain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia”.

B *Unionin oikeus*

1. Perusoikeuskirja

7. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 6 artiklan mukaan ”jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen”.

8. Perusoikeuskirjan 52 artiklassa 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.

– –”

2. Dublin III -asetus

9. Dublin III -asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Turvapaikanhakijoiden säilöönotossa 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 turvapaikanhakijoiden 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 direktiivin 2013/33/EU säännöksiä myös tämän asetuksen nojalla säilöön otettuihin henkilöihin.”

10. Saman asetuksen 2 artiklan n alakohdassa määritellään ”pakenemisen vaara”, jolla tarkoitetaan, että ”yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että palauttamismenettelyjen kohteena oleva turvapaikanhakija tai kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö saattaa paeta”.

11. Saman 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. Direktiivi 2013/33

12. Direktiivin 2013/33[4] (jäljempänä vastaanottovaatimuksista annettu direktiivi) johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Turvapaikanhakijoiden säilöönotossa olisi sovellettava periaatetta, jonka mukaan ketään ei pitäisi ottaa säilöön vain siitä syystä, että hän hakee kansainvälistä suojelua, ja olisi erityisesti noudatettava jäsenvaltioiden kansainvälisiä oikeudellisia velvoitteita ja Geneven yleissopimuksen 31 artiklan määräyksiä. Turvapaikanhakijoiden säilöönoton olisi tapahduttava ainoastaan tässä direktiivissä säädetyissä selvästi määritellyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa ja noudattaen tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteita sekä tällaisen säilöönoton toteuttamistavan että sen tarkoituksen osalta. Säilöön otetulla turvapaikanhakijalla olisi oltava tosiasiallinen mahdollisuus käyttää tarvittavia menettelyllisiä takeita, kuten oikeussuojakeinoja kansallisessa oikeusviranomaisessa.”

13. Saman direktiivin 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 mukainen hakija.

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

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.”

C Tšekin oikeus

14. Ulkomaalaisten oleskelusta Tšekissä ja ulkomaalaisten oleskelusta annettujen muiden lakien muuttamisesta annetun lain nro 326/1999 (jäljempänä ulkomaalaisten oleskelusta annettu laki) 129 §:n 1 momentissa säädetään, että ”poliisi ottaa säilöön Tšekkiin laittomasti saapuneen tai siellä laittomasti oleskelevan ulkomaalaisen henkilön siksi ajaksi kuin tämä on ehdottoman välttämätöntä, jotta hänet voidaan luovuttaa Euroopan unionin jäsenvaltion kanssa ennen 13.1.2009 tehdyn kansainvälisen sopimuksen tai Euroopan yhteisöissä välittömästi sovellettavan oikeussäännön nojalla”.

15. Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemisajankohtana oli käynnissä lainsäädäntömenettely, jolla ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain 129 §:ää oli tarkoitus muuttaa lisäämällä siihen 4 momentti, jonka sanamuoto on seuraava:

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

16. Komission kirjallisten huomautusten mukaan Tšekin lainsäätäjä hyväksyi säädösmuutoksen 11.11.2015. Tšekin hallitus vahvisti istunnossa, että muutos oli hyväksytty.

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymys ja menettely unionin tuomioistuimessa

17. Salah Al Chodor sekä hänen kaksi poikaansa Ajlin ja Ajvar Al Chodor (jäljempänä Al Chodorit), jotka ovat Irakin kansalaisia, olivat 7.5.2015 Tšekissä poliisin tarkastuksen kohteena. Koska heillä ei ollut esittää minkäänlaista henkilöllisyystodistusta, Policie České republiky, Krajské ředitelství Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Tšekin poliisi, Ústí nad Labemin alueellinen poliisipiiri, ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen, jäljempänä ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen) käynnisti heitä koskevan hallinnollisen menettelyn.

18. Ulkomaalaisasioista vastaavan poliisiviranomaisen järjestämässä kuulemisessa Al Chodorit kertoivat, että he ovat taustaltaan kurdeja ja että ”Islamilainen valtio” -terroristijärjestön taistelijat olivat vallanneet heidän kylänsä. He saapuivat kertomansa mukaan Turkin kautta Kreikkaan, josta he olivat jatkaneet matkaansa kuorma-autolla. Unkarissa poliisi pidätti heidät ja otti heidän sormenjälkensä. Salah Al Chodor ilmoitti allekirjoittaneensa tuolloin joitakin asiakirjoja. Seuraavana päivänä Al Chodorit vietiin rautatieasemalle ja ohjattiin pakolaisleirille. He lähtivät pakolaisleiriltä kahden päivän kuluttua tarkoituksenaan matkustaa perheenjäsenten perässä Saksaan.

19. Pidätettyään Al Chodorit Tšekin alueella ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen tutki Eurodac-tietokantaa ja sai selville, että nämä olivat hakeneet turvapaikkaa Unkarista. Heillä ei myöskään ollut oleskelulupaa eikä matkustusasiakirjaa. Heillä ei ollut varaa majoitukseen Tšekissä eikä heillä ollut yhteyshenkilöä, joka olisi voinut auttaa heitä majoitusasiassa.

20. Ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen katsoi, että koska Al Chodorit olivat lähteneet Unkarin pakolaisleiriltä jäämättä odottamaan turvapaikkapäätöstä, olivat tietoisia oleskelunsa laittomuudesta ja olivat ilmoittaneet aikovansa jatkaa matkaa Saksaan, oli olemassa huomattava vaara, että he pakenisivat. Tämän toteamuksen ja sen seikan perusteella, ettei asianomaisiin voitu soveltaa lievempiä toimenpiteitä, ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen otti 8.5.2015 tekemällään päätöksellä asianomaiset henkilöt säilöön 30 päiväksi ulkomaalaisten oleskelusta annetun lain 129 §:n 1 momentin nojalla luettuna yhdessä Dublin III -asetuksen 28 artiklan kanssa. Al Chodorit oli säilöönoton päätteeksi tarkoitus siirtää Unkariin, joka oli Dublin III -asetuksen säännösten nojalla vastuussa heidän turvapaikkahakemuksensa käsittelystä.

21. Al Chodorit nostivat säilöönottopäätöksestä kanteen Krajský soud v Ústí nad Labemissa (Ústí nad Labemin alueoikeus, Tšekki), joka kumosi päätöksen. Tämä tuomioistuin katsoi, että koska Tšekin lainsäädännössä ei määritellä objektiivisia perusteita, joiden perusteella pakenemisen vaaraa voitaisiin arvioida Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdan edellyttämällä tavalla, hakijoita ei saman asetuksen 28 artiklan 2 kohdan nojalla voida ottaa säilöön Tšekissä. Kyseinen alueoikeus on siten mukautunut Bundesgerichtshofin (liittovaltion korkein oikeus, Saksa)[5] ja Verwaltungsgerichtshofin (korkein hallinto-oikeus, Itävalta)[6] näkemyksiin.

22. Al Chodorit vapautettiin välittömästi ulkomaalaisasioista vastaavan poliisiviranomaisen päätöksen kumoamisen jälkeen. He ovat sittemmin poistuneet Tšekistä tuntemattomaan määränpäähän.

23. Ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen teki Nejvyšší správní soudissa kassaatiovalituksen Krajský soud v Ústí nad Labemin päätöksestä. Poliisiviranomaisen mukaan pelkästään se, ettei ole olemassa pakenemisen vaaran objektiivisia perusteita määritteleviä kansallisia lakeja, ei johda Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdan soveltamatta jättämiseen.

24. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin yrittää näin ollen saada selvyyden siihen, 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 oikeudellinen perusta silloin, kun kansallisesta lainsäädännöstä puuttuvat objektiiviset perusteet, joiden pohjalta pakenemisen vaaraa voitaisiin arvioida. Se pohtii, voidaanko sillä, että ylimpien tuomioistuinten vakiintuneessa oikeuskäytännössä tai jo hallintokäytännössä tunnustetaan kyseiset perusteet, täyttää mainitun asetuksen 2 artiklan n alakohdassa tarkoitettu vaatimus ”lainsäädännössä” määrittelystä.

5 — Bundesgerichtshof, 26.6.2014, V ZB 31/14.

6 — Verwaltungsgerichtshof, 19.2.2015, RO 2014/21/0075-5.

25. Tästä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa omaan oikeuskäytäntöönsä huomattavan pakenemisen vaaran käsitteen tulkinnasta sellaisena kuin se käy ilmi useista sen tuomioista. Yhden tuomion mukaan jonkin jäsenvaltion oikeuden aiempi rikkominen yhdistettynä unionin oikeuden rikkomiseen on objektiivinen peruste, jonka perusteella pakenemisen vaaran olemassaoloa voidaan arvioida.[7] Eräässä toisessa tuomiossa mainittu tuomioistuin hyväksyi muitakin perusteita, joita olivat muun muassa asianomaisen henkilön tulo Schengen-alueelle yhdistettynä ristiriitaisiin lausuntoihin tämän tulosta Tšekkiin sekä yleisen uskottavuuden puutteeseen.[8] Kahdessa muussa tuomiossa objektiivisiksi perusteiksi hyväksyttiin laiton maahantulo Tšekkiin tai laiton oleskelu siellä.[9] Lisäksi yhdessä tuomiossa henkilöllisyystodistusten puuttuminen katsottiin tällaiseksi perusteeksi.[10]

26. Sama tuomioistuin tähdentää lisäksi, että ulkomaalaisasioista vastaavan poliisiviranomaisen käytäntö Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdan nojalla tapahtuvassa hakijoiden säilöönotossa on ennakoitavissa olevaa, siihen ei liity mielivaltaisuutta ja se on kansallisen lainsäädännön mukainen sellaisena kuin sitä tulkitaan tämän tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä. Kukin tapaus myös arvioidaan tapauskohtaisesti.

27. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin lisää, että Tšekin lainsäätäjän tarkoituksena oli kodifioida mainittu oikeuskäytäntö muuttamalla ulkomaalaisten oleskelusta annettua lakia niin, että siihen voitaisiin lisätä luettelo objektiivisista perusteista, joiden pohjalta pakenemisen vaaraa voitaisiin arvioida.

28. Nejvyšší správní soud päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Merkitseekö pelkästään se, että [lainsäädännössä] ei ole määritelty objektiivisia perusteita sen arvioimiseksi, onko olemassa huomattava vaara siitä, että ulkomaalainen saattaa paeta [Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdan merkityksessä], että säilöönottoa ei voida soveltaa kyseisen asetuksen 28 artiklan 2 kohdan nojalla?”

29. Ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen, Tšekin, Kreikan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Tšekin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio olivat edustettuina 14.7.2016 pidetyssä istunnossa.

7 — Tuomio 10.6.2015, čj. 2 Azs 49/2015-50.

8 — Tuomio 4.12.2014, čj. 9 Azs 199/2014-49.

9 — Tuomio 23.11.2011, čj. 7 As 79/2010-153 ja tuomio 17.6.2015, čj. 1 Azs 39/2015-56.

10 — Tuomio 9.10.2014, čj. 2 Azs 57/2014 - 30.

IV Asian tarkastelu

A *Alustavat huomiot*

30. Käsiteltävän asian tosiseikat ilmentävät osuvasti viime vuosina laajasti esiintynyttä ilmiötä eli ”laitonta edelleen liikkumista”, jonka turvin monet kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt siirtyvät jäsenvaltiosta, joka on Dublin III -asetuksessa tarkoitettujen perusteiden [11] nojalla vastuussa heidän hakemustensa käsittelystä (eli usein jäsenvaltio, johon he ovat tulleet ensimmäisen kerran [12]), toisiin jäsenvaltioihin, joista he haluavat hakea kansainvälistä suojelua ja joihin he haluavat asettua asumaan. [13]

31. Jäsenvaltio, jonka alueella hakija on, voi tämänkaltaisten muuttoliikkeiden perusteella pyytää, että hakijan vastaanoton (tai takaisinoton) ottaa hoidettavakseen jäsenvaltio, jota se pitää Dublin III -asetuksen säännösten nojalla hakemuksen käsittelystä vastuussa olevana. [14] Jos vastaanottopyynnön saanut jäsenvaltio hyväksyy pyynnön, pyynnön esittänyt jäsenvaltio siirtää turvapaikanhakijan tähän jäsenvaltioon mainitussa asetuksessa säädetyn menettelyn mukaisesti (jäljempänä siirtomenettely). [15] Täytäntöönpanon varmistamiseksi mainitussa asetuksessa sallitaan – rajaamalla sitä kuitenkin tiukoin takein – turvautuminen pakottaviin toimenpiteisiin, kuten säilöönottoon [16] ja valvottuun tai saattajan kanssa tapahtuvaan lähtöön. [17]

32. Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdassa – johon viitataan vastaanottovaatimuksista annetun direktiivin 8 artiklan 3 kohdan f alakohdassa – jäsenvaltioille annetaan täten lupa ottaa hakija säilöön, jos kolme seuraavaa edellytystä täyttyvät.

33. Ensimmäinen koskee säilöönottotoimenpiteen tavoitetta ja edellyttää, että se pannaan täytäntöön ”siirtomenettelyjen turvaamiseksi – – kun on olemassa huomattava pakenemisen vaara – kun säilöönotto tehdään yksilöllisen arvioinnin pohjalta”. Saman asetuksen 2 artiklan n alakohdassa pakenemisen vaaralla tarkoitetaan, että ”yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että – – hakija – – saattaa paeta”.

34. Toinen ja kolmas edellytys liittyvät säilöönoton oikeasuhteisuuteen ja välttämättömyyteen eli siihen, ettei ole olemassa vähemmän pakottavia toimenpiteitä, joilla säilöönotto voitaisiin tehokkaasti korvata.

35. Ennakkoratkaisukysymys koskee yksinomaan ensimmäisen edellytyksen ja tarkemmin sanoen sen vaatimuksen ulottuvuutta, jonka mukaan pakenemisen vaaran objektiiviset perusteet on Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdan mukaan ”määriteltävä lainsäädännössä”. Kysymys ei koske näiden perusteiden aineellista pätevyyttä eikä varsinkaan niiden objektiivisuutta tai yhteensopivuutta säilöönoton oikeasuhteisuutta ja välttämättömyyttä koskevien vaatimusten kanssa.

36. Jäljempänä esitetyistä syistä katson, että objektiiviset perusteet, joiden pohjalta pakenemisen vaaran olemassaoloa voidaan arvioida, on määriteltävä lainsäädännössä eli lainsäätäjän antamilla kirjallisilla oikeusnormeilla.

11 — Nämä perusteet ovat tärkeysjärjestyksessä seuraavat: perhesiteiden olemassaolo (8–11 artikla); hakijalla on oltava jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva viisumi tai oleskelulupa (12 artikla), sekä (laillinen tai laiton) tulo jäsenvaltion alueelle (13–15 artikla).

12 — Ks. muuttoliike- ja sisäasioista vastaavan Euroopan komission pääosaston kertomus ”Evaluation of the Dublin III Regulation – Final Report”, 4.12.2015, s. 4.

13 — Ks. komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle 6.4.2016 antama tiedonanto (COM(2016) 197 final, s. 4).

14 — Vastaanotolla viitataan tilanteeseen, jossa asianomainen henkilö ei ole vielä hakenut kansainvälistä suojelua vastaanottopyynnön saaneelta jäsenvaltiolta (Dublin III -asetuksen 20–23 artikla). Takaisinottoa taas sovelletaan silloin, kun, kuten käsiteltävässä asiassa, asianomainen on jo hakenut suojelua vastaanottopyynnön saaneelta jäsenvaltiolta ennen tuloaan vastaanottopyynnön esittäneen jäsenvaltion alueelle (saman asetuksen 24–27 artikla).

15 — Dublin III -asetuksen 29–33 artikla.

16 — Dublin III -asetuksen 28 artikla.

17 — Dublin III -asetuksen 29 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

B *Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f alakohtaan perustuvan turvapaikanhakijoiden vapautta koskevan oikeuden vähimmäistason turvaaminen*

37. Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa ei vahvisteta pakenemisen vaaran objektiivisia perusteita, vaan tässä tarkoituksessa siinä viitataan jäsenvaltioiden kansallisiin oikeusjärjestyksiin.

38. Joissakin Dublin III -asetuksen kieliversioissa, kuten bulgarian, espanjan ja saksan kielten versioissa, 2 artiklan n alakohdassa käytetään ilmausta, joka vastaa ranskan kielen termiä ”laki” ja joka lähtökohtaisesti tarkoittaa vain lain säännöksiä. Toisissa, kuten englannin, puolan ja slovakin kieliversioissa, taas käytetään yleisempää ilmausta, joka vastaa ranskan termiä ”oikeus”, joka yleisen merkityksensä mukaisesti kattaa paitsi lain säännökset myös muut oikeusnormit.

39. Samassa asetuksessa ilmenevien eri kieliversioiden kirjavuuden ohella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten korostanut, ettei edes termi ”laki” mahdollista yksiselitteistä tulkintaa. Käsiteltävässä asiassa esitetyissä kirjallisissa huomautuksissa ja suullisessa käsittelyssä onkin käsitelty lähinnä kysymystä siitä, edellyttääkö perusoikeuksien noudattaminen sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja tulkitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa – ja jotka SEU 6 artiklan 3 kohdan mukaan ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta [18] – pakenemisen vaaran objektiivisten perusteiden määrittelyä lainsäädännössä.

40. Tšekin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat tähdentäneet, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan käsite ”laki” ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen [19] mukaan rajoitu lainsäädäntöön vaan pitää sisällään myös muita oikeuslähteitä, kunhan nämä ovat ”aineellisesti” selkeitä, ennakoitavissa ja saatavilla olevia. [20] Vakiintunut oikeuskäytäntö tai vakiintunut hallintokäytäntö ovat tässä asiassa niiden mielestä tällaisia. [21] Kreikan hallitus ja komissio kiistävät tämän päätelmän.

41. Tšekin hallitus väitti lisäksi istunnossa, että ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f alakohtaan perustuva lainmukaisuuden edellytys koskee joka tapauksessa yksistään hakijoiden vapautta koskevaan oikeuteen puuttumisen *oikeusperustaa*, joka sen mukaan löytyy jo Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdasta. Lainmukaisuuden edellytys ei sitä vastoin sen mukaan koske *rajoituksia*, jotka liittyvät objektiivisilla perusteilla tehtävän pakenemisen riskin arvioinnin rajaamiseen ja joita tähän puuttumiseen voidaan tehdä.

18 — Ks. erityisesti lausunto 2/13, 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, 179 kohta). Muistutan lisäksi, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan on niin, että jos perusoikeuskirjalla vahvistetut oikeudet vastaavat ihmisoikeussopimuksella taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin ihmisoikeussopimuksessa. Näin ollen koska perusoikeuskirjan 6 artiklassa tarkoitetut oikeudet vastaavat ihmisoikeussopimuksen 5 artiklalla taattuja oikeuksia (ks. perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 19)), tätä määräystä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on otettava huomioon mainitun 6 artiklan tulkitsemiseksi (tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 44 kohta)). Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta ei kuitenkaan ole esteenä sille, että unionin oikeudessa annetaan näitä oikeuksia laajempaa suojaa.

19 — Ilmaus perustuu ihmisoikeussopimuksen 8–11 artiklan 2 kappaleeseen, jossa edellytetään, että puuttuminen kyseisillä määräyksillä vahvistettujen oikeuksien käyttöön ”sallitaan lailla”. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tällä edellytyksellä on sama ulottuvuus kuin sillä, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f alakohdalla turvattu oikeus vapauteen voidaan riistää vain ”lain määräämässä järjestyksessä”, ja sen on oltava ”laillinen” (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.6.1996, Amuur v. Ranska (CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, 50 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.7.2009, Mooren v. Saksa (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, 76 kohta)).

20 — Ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.3.2001, Dougoz v. Kreikka (CE:ECHR:2001:0306JUD004090798, 55 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.10.2013, Del Río Prada v. Espanja (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, 125 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.9.2015, Khlaifia ym. v. Italia (CE:ECHR:2015:0901JUD001648312, 64 kohta).

21 — Huomautan, että 11.4.2013 annetussa tuomiossa Firoz Muneer v. Belgia (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, 59 ja 60 kohta) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että vakiintunut oikeuskäytäntö on riittävä oikeusperusta ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f alakohdan nojalla tapahtuvan vapaudenriiston pidentämiseksi. Tiedossani ei sitä vastoin ole yhtään ennakkotapausta, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin olisi pitänyt hallintokäytäntöä riittävänä oikeusperusteena perusoikeuteen puuttumiselle.

42. Omasta puolestani katson, että – ilman että on tarpeen tarkistaa viimeksi mainitun väitteen paikkansapitävyyttä – Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa tarkoitettu lainsäädännön käsite, kun tuota kohtaa luetaan asiayhteytensä ja tavoitteidensa valossa,[22] pitää sisällään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetun ”lain” käsitteen merkityksestä riippumattoman ja erillisen merkityksen.

43. Korostan tästä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksillä mahdollistetaan ainoastaan perusoikeuksien turvaamisen vähimmäistaso, jolla ei rajoiteta unionin oikeuteen sisältyvää mahdollisuutta antaa tätä laajempaa suojaa.[23]

44. Pyrin ensiksi osoittamaan, että antaessaan Dublin III -asetuksen ja vastaanottovaatimuksista annetun direktiivin säännökset, joilla rajoitetaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta ottaa turvapaikanhakija säilöön, unionin lainsäätäjä halusi antaa turvapaikanhakijoiden vapautta koskevalle oikeudelle Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f alakohdassa – sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sitä tulkitsee – tarjottua suojaa laajemman suojan.

45. Toiseksi esitän syyt, joiden vuoksi Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa tarkoitettu vaatimus pakenemisen vaaran perusteiden määrittelystä ”lainsäädännössä” perustuu paremman turvan tavoitteeseen ja edellyttää tässä valossa niiden vahvistamista lainsäädännössä.

C *Unionin lainsäätäjän pyrkimys vahvistaa hakijoiden vapautta koskevan oikeuden suojaa*

46. Yksi Dublin III -asetuksen ja vastaanottovaatimuksista annetun direktiivin keskeisistä parannuksista on niiden takeiden vahvistaminen, joilla asetetaan rajat jäsenvaltioiden mahdollisuudelle ottaa hakija säilöön. Kuten mainitun direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleesta ilmenee, unionin lainsäätäjä on pyrkinyt siihen, että näiden henkilöiden säilöönotto – joka merkitsee erityisen vakavaa puuttumista perusoikeuskirjan 6 artiklassa taattuun vapautta koskevaan perusoikeuteen[24] – rajataan ”poikkeuksellisiin olosuhteisiin”.[25]

47. Näillä säädöksillä on siten rajoitettu merkittävästi jäsenvaltioilla ollutta mahdollisuutta riistää vapaus siirtomenettelyn kohteena olevilta hakijoilta.

48. Ennen mainittujen säädösten voimaantuloa hakijoiden säilöönottoa rajattiin unionin johdetussa oikeudessa vain hyvin vähän. Dublin III -asetuksen edeltäjä eli asetus (EY) N:o 343/2003 (Dublin II -asetus)[26] ei sisältänyt ainuttakaan säännöstä asiasta. Tällöin sovellettiin yleisiä takeita, joista säädettiin vastaanottovaatimuksista annetun direktiivin edeltäjän eli direktiivin 2003/9/EY[27] 7 artiklan 3 kohdassa. Siinä säädettiin, että ”jäsenvaltio voi, jos tämä osoittautuu tarpeelliseksi *esimerkiksi* lakiin perustuvista tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti rajoittaa hakijan oleskelun tiettyyn paikkaan” (kursivointi lisätty tässä). Perusteita, joilla

22 — Muistutan tässä yhteydessä, että unionin säädöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on. Ks. erityisesti tuomio 9.6.2011, Eleftheri tileorasi ja Giannikos (C-52/10, EU:C:2011:374, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 53 artikla ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta.

24 — Ks. tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 56 kohta) ja analogisesti tuomio 28.4.2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 42 kohta).

25 — Poikkeuksellisuus käy ilmi myös YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun suuntaviivoista, jotka koskevat turvapaikanhakijoiden säilöönotossa tai sen vaihtoehdoissa sovellettavia kriteerejä ja standardeja – sellaisina kuin ne on hyväksytty vuoden 2012 kuluessa – ja joihin komissio viittaa ehdotuksessaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (KOM(2008) 815 lopullinen, s. 6, 4.1 kohta).

26 — Niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta 18.2.2003 annettu neuvoston asetus (EUVL 2003, L 50, s. 1), joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

27 — Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 31, s. 18).

hakijalta voitiin riistää vapaus, ei siis ollut yhdenmukaistettu. Direktiivin 2013/32/EU (jäljempänä yhteisistä menettelyistä annettu direktiivi)[28] edeltäjän eli direktiivin 2005/85/EY[29] 18 artiklan 1 kohdassa toisaalta täsmennettiin, ettei henkilöä saa ottaa säilöön ainoastaan sen vuoksi, että hän on turvapaikanhakija.

49. Jäsenvaltioiden mahdollisuutta ottaa hakijoita säilöön ennen näiden siirtämistä toiseen jäsenvaltioon rajoitettiin myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f alakohtaan perustuvilla jäsenvaltioiden velvollisuuksilla.[30] Tässä määräyksessä sopimuspuolille annetaan siirtolaisvirtojen hallintaa koskevaa toimivaltaansa käyttäessään lupa rajoittaa yksilön oikeutta vapauteen joko tämän laittoman maahantulon estämiseksi (ensimmäinen osa) tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamisekseen tai luovuttamisekseen (toinen osa).

50. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on joissakin tuomioissa[31] rinnastanut hakijan säilöönoton, joka tapahtuu menettelyssä, jossa hänet siirretään hänen hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon, sellaisen henkilön säilöönottoon, jota vastaan on ryhdytty toimiin hänen karkottamisekseen tai luovuttamisekseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f alakohdan toisessa osassa tarkoitetulla tavalla.[32]

51. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaisen menettelyn yhteydessä tapahtuva henkilön säilöönotto ei edellytä, että toimenpide on ”välttämätön esimerkiksi pakenemisen vaaran estämiseksi”.[33] Säilöönottotoimenpiteen yhteensopivuus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f alakohdan kanssa ei siis edellytä pakenemisen vaaran olemassaoloa eikä sellaisten vähemmän pakottavien toimenpiteiden puuttumista, joilla voitaisiin varmistaa asianomaisen henkilön maasta poistaminen. Tässä tarkoituksessa vaaditaan yksinomaan, että toimenpiteisiin todella ryhdytään maasta poistamiseksi vaadittua huolellisuutta noudattaen.[34]

52. Unionin lainsäätäjä on Dublin III -asetuksen ja vastaanottovaatimuksista annetun direktiivin antamisen myötä ottanut myönteisen kannan siihen, että siirtomenettelyn kohteena olevien hakijoiden vapaudelle annetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f alakohtaan – sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sitä tulkitsee – perustuvaa suojaa laajempi suoja.[35]

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

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

30 — Muistutan, että perusoikeudet, sellaisina kuin ne on taattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä, ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta).

31 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.4.2013, Firoz Muneer v. Belgia (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, 53 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.7.2016, A. M. ym. v. Ranska (CE:ECHR:2016:0712JUD002458712, 64 ja 65 kohta).

32 — Ks. sellaisen vastakkaisen näkemyksen tueksi esitettyjen argumenttien, jonka mukaan siirtomenettelyn yhteydessä tapahtuva turvapaikanhakijan säilöönotto ei kuulu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f alakohdan yhdenkään osan soveltamisalaan, European Council on Refugees and Exiles, ”The Legality of Detention of Asylum Seekers under the Dublin III Regulation”, *AIDA Legal Briefing*, nro 1, kesäkuu 2015, s. 7 ja Costello, C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, s. 296 ja 297.

33 — Ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.1996, Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:1996:1115JUD002241493, 112 ja 113 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.7.2014, Rakhimov v. Venäjä (CE:ECHR:2014:0710JUD005055213, 119 ja 120 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.11.2014, Khomullo v. Ukraina (CE:ECHR:2014:1127JUD004759310, 52 kohta).

34 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hiljattain lieventänyt kyseistä oikeuskäytäntöä toteamalla, että ”poikkeuksellisesti silloin, kun mukana on lapsi, – – vapaudenriiston on oltava välttämätön haluttuun tavoitteeseen pääsemiseksi eli perheen karkottamiseksi” (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.7.2016, A. B. v. Ranska (CE:ECHR:2016:0712JUD001159312, 120 kohta)).

35 — Huomautan kuitenkin, että kun sopimuspuolen valtionsisäisessä oikeudessa tai unionin oikeudessa sopimuspuolta vaaditaan noudattamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla tälle kuuluvat velvoitteet ylittävät takeet mainitun sopimuksen 53 artiklan mahdollistamalla tavalla, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ”sisällyttää” näiden takeiden noudattamisen perusvapauksiin puuttumista koskevaan lainmukaisuuden edellytykseen ja pyrkii itse varmistamaan tämän noudattamisen (ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.10.2008, Rusu v. Itävalta (CE:ECHR:2008:1002JUD003408202, 54–58 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.9.2015, Nabil v. Unkari, (CE:ECHR:2015:0922JUD006211612, 31 ja 39–42 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.7.2016, O. M. v. Unkari (CE:ECHR:2016:0705JUD000991215, 47–52 kohta)).

53. Sama pätee myös siltä osin kuin Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdassa ensinnäkin mahdollistetaan hakijoiden säilöönotto ainoastaan silloin, kun on olemassa huomattava pakenemisen vaara. Kuten saman asetuksen 28 artiklan 1 kohdastakin ilmenee, hakijaa ei siis saa ottaa säilöön pelkästään sillä perusteella, että käynnissä on siirtomenettely. [36]

54. Vastaanottovaatimuksista annetun direktiivin 8 artiklan 3 kohdassa myös esitetään nyttemmin kattava luettelo perusteista, joilla hakija voidaan ottaa säilöön. Näitä ovat mainitun säännöksen f alakohtaan sisältyvä säilöönotto Dublin III -asetuksen 28 artiklan mukaisesti tapahtuvan siirron mahdollistamiseksi.

55. Toiseksi Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdassa sekä vastaanottovaatimuksista annetun direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että säilöönotto on viimeinen keino, jota voidaan harkita ainoastaan vaihtoehtoisten vähemmän pakottavien toimenpiteiden puuttuessa.

56. Kaikista edellä mainituista säännöksistä käy siten ilmi unionin lainsäätäjän pyrkimys rajata hakijoiden säilöönotto poikkeuksellisiin olosuhteisiin, kuten ilmenee vastaanottovaatimuksista annetun direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleesta ja kuten unionin tuomioistuin on korostanut tuomiossaan N. [37]

57. Edellä esitetyillä seikoilla voidaan mielestäni oikeuttaa niiden säännösten rajoittava tulkinta, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat ottaa hakijan säilöön. Näin ollen jos Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohtaan sisältyvän termin ”lainsäädäntö” tulkinnasta syntyy epävarmuutta, etusija olisi annettava tulkinnalle, jolla voidaan parhaiten turvata hakijoiden oikeus vapauteen.

58. Kuten jäljempänä esitän, pakenemisen vaaran perusteiden luetteleminen lakitekstissä on minusta omiaan parantamaan hakijoiden suojaa vapautta koskevaan oikeuteensa kohdistuvilta mielivaltaisuuksilta. Luettelointi on sitä paitsi nähdäkseni välttämätöntä niiden kahden tavoitteen toteuttamiseksi, jotka mielestäni liittyvät vaatimukseen perusteiden määritellystä ”lainsäädännössä”.

D *Sellaisen lainsäädännön välttämättömyys, jossa määritellään pakenemisen vaaran perusteet Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdan tavoitteiden valossa*

1. Kaksi tavoitetta, jotka liittyvät vaatimukseen pakenemisen vaaran perusteiden määrittelystä ”lainsäädännössä”

59. Pakenemisen vaara Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa määriteltynä kattaa yhtäältä subjektiivisen ja yksityiskohtaisen näkökohdan (”yksittäistapauksessa” [38]) sekä toisaalta objektiivisen ja yleisen näkökohdan (”lainsäädännössä määriteltyjen objektiivisten perusteiden pohjalta”).

36 — Dublin III -asetuksen 28 artiklan 1 kohta eroaa siten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksen (KOM(2008) 820 lopullinen) 27 artiklan 1 kohdasta. Ehdotetussa säännöksessä vain toistettiin direktiivin 2005/85 18 artiklan 1 kohdassa vahvistettu periaate, jonka mukaan ketään ei saa ottaa säilöön ”ainoastaan sen vuoksi, että hän hakee kansainvälistä suojelua”. Annettu säädös näyttää olevan ankarampi siinä mielessä, että hakijan asema (ks. Dublin III -asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappale) eikä edes siirtomenettelyn käynnissäolo oikeuta säilöönottotoimenpidettä.

37 — Tuomio 15.2.2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 52, 56 ja 63 kohta), joka koskee yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä hakijaan vastaanottovaatimuksista annetun direktiivin 8 artiklan 3 kohdan e alakohdan nojalla sovellettavaa säilöönottotoimenpidettä.

38 — Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohtaan sisältyvä ilmaus ”yksilöllisen arvioinnin pohjalta” ilmentää niin ikään tätä vaatimusta.

60. Määritelmällä välitetään täten kaksi kumulatiivista vaatimusta, sillä toimivaltaiset viranomaiset – eli hallinto- tai oikeusviranomaiset [39] – ovat velvollisia tarkastelemaan tapauskohtaisesti kunkin hakijan tilanteelle ominaisia yksittäisiä ja käytännön olosuhteita kokonaisuudessaan [40] sekä varmistamaan samalla, että tarkastelu perustuu yleisesti ja abstraktisti vahvistettuihin perusteisiin.

61. Vaatimukseen pakenemisen vaaran perusteiden määrittelystä ”lainsäädännössä” liittyy siten mielestäni kaksi tavoitetta.

62. Vaatimuksella pyritään ensinnäkin varmistamaan, että kyseiset perusteet tarjoavat riittävät oikeusvarmuuden takeet. Tästä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että jäsenvaltion asetuksen nojalla toteuttamien toimenpiteiden on oltava unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin kuuluvan oikeusvarmuuden periaatteen mukaisia myös silloin, kun ne kohdistuvat asetuksella sille myönnetyn harkintavallan käyttöön. [41] Tätä periaatetta sovelletaan mielestäni käsiteltävässä asiassa, sillä määritellessään näitä perusteita jäsenvaltiot soveltavat Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä saman asetuksen 2 artiklan n alakohdan kanssa, käyttääkseen ensiksi mainitussa säännöksessä niille annettua mahdollisuutta ottaa hakijoita säilöön.

63. Toiseksi kyseisellä vaatimuksella pyritään varmistamaan, että pakenemisen vaaran perusteiden soveltamisesta vastaavien viranomaisten harkintavalta yksittäistapauksissa sisältyy tiettyihin ennalta määrättyihin rajoihin.

64. Nämä tavoitteet käyvät ilmi myös direktiivin 2008/115/EY [42] (jäljempänä kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskeva direktiivi) valmisteluasiakirjoista; sen 3 artiklan 7 kohtaan sisältyy pakenemisen vaaran määritelmä, joka on lähes identtinen Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohtaan sisältyvän määritelmän kanssa (sillä erotuksella, että kyseisissä säännöksissä viitataan palauttamismenettelyn ja vastaavasti siirtomenettelyn kohteena olevaan henkilöön).

65. Vaikka kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevaa direktiiviä ei sovelleta kansainvälistä suojelua hakeviin henkilöihin [43] ja vaikka mainitulla direktiivillä säädetty säilöönotto maasta poistamista varten sekä hakijoiden säilöönotto kuuluvat siten erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin, [44] tähän direktiiviin liittyvillä valmisteluasiakirjoilla voidaan mielestäni tuoda selkoa Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdan tulkintaan. Kyseisessä säännöksessä on näet ilmiselvästi otettu mallia mainitun direktiivin 3 artiklan 7 kohdasta, jonka sisältö toistuu siinä lähes sanasta sanaan. Dublin III -asetuksen valmisteluasiakirjoista ei täten käy ilmi, että olisi käyty keskustelua 2 artiklan n alakohtaan sisältyvän pakenemisen vaaran määrittelystä. [45]

39 — Vastaanottovaatimuksista annetun direktiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaan hallinto- tai oikeusviranomaisten on määrättävä säilöönottotoimenpiteestä kirjallisesti.

40 — Yhden (tai useamman) kansallisella lailla määritellyn pakenemisen vaaran arviointiperusteen täyttyminen ei siten riitä pakenemisen vaaran toteamiseksi, jos asianomaisen tilannetta ei ole tarkasteltu tapauskohtaisesti [ks. vastaavasti tuomio 5.6.2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 70–74 kohta)].

41 — Ks. erityisesti tuomio 20.6.2002, Mulligan ym. (C-313/99, EU:C:2002:386, 46 kohta); tuomio 5.5.2011, Kurt und Thomas Etling ym. (C-230/09 ja C-231/09, EU:C:2011:271, 74 kohta) ja tuomio 5.11.2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, 26 kohta).

42 — Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 348, s. 98).

43 — Sitä ei tarkemmin sanoen sovelleta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä lukien siihen saakka, kunnes hakemuksesta tehdään päätös ensimmäisessä asteessa, tai tarvittaessa siihen saakka, kunnes kyseistä päätöstä koskevan muutoksenhakuasian käsittely on päättynyt (tuomio 30.5.2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, 49 kohta)) (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 67 kohta).

44 — Tuomio 30.11.2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, 45 kohta).

45 — Talous- ja sosiaalikomitea on kuitenkin esittänyt muutamia havaintoja tästä määritelmästä (Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto, SOC/333, 16.7.2009, s. 7).

66. Lisään vielä, että kynnys, jonka pakenemisen vaaran on ylitettävä säilöönottotoimenpiteen oikeuttamiseksi, vaihtelee sovellettavan säädöksen mukaan. Maasta poistamista varten tapahtuvan säilöönoton edellytykseksi kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevan direktiivin 15 artiklan 1 kohdan a alakohdassa asetetaan ”pakenemisen vaaran” olemassaolo. Dublin III -asetuksen 28 artiklan 2 kohdassa sitä vastoin edellytetään ”huomattavaa pakenemisvaaraa” vapauden riistämiseksi hakijalta siirtoa odotettaessa.

67. Toisin kuin palauttamismenettely, siirtomenettely kohdistuu erityisesti vastaanottopyynnön esittäneen jäsenvaltion alueella laillisesti oleviin hakijoihin. Yhteisistä menettelyistä annetun direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan näet on niin, että – kuten kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevan direktiivin johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa muistutetaan – hakijalla on oikeus jäädä sen jäsenvaltion alueelle, jossa hän tekee hakemuksensa, siihen saakka, kunnes tästä hakemuksesta tehdään päätös ensimmäisessä asteessa, tai tarvittaessa siihen saakka, kunnes kyseistä päätöstä koskevan muutoksenhakuasian käsittely on päättynyt.[46] Näin on myös, vaikka kyseinen jäsenvaltio ei katsoisi olevansa vastuussa hakemuksen käsittelystä ja pyytäisi, että jokin muu jäsenvaltio ottaisi hakijan vastaan Dublin III -asetuksen säännösten mukaisesti.[47]

68. Näin ollen kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevassa direktiivissä säädettyjä takeita, joilla on tarkoitus asettaa rajat maasta poistettavien henkilöiden säilöönotolle, sovelletaan mielestäni sitäkin suuremmalla syyllä siirtomenettelyn kohteena olevien hakijoiden säilöönottoon.

69. Huomautan kuitenkin, että mainitun direktiivin antamismenettelyssä komission alkuperäiseen ehdotukseen ei sisällytetty pakenemisen vaaran määritelmää.[48] Se sisällytettiin Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan (kansalaisvapauksien valiokunta) mietintöön, jossa kuitenkin vain vaadittiin pakenemisen vaaran arviointia ”yksilöllisten ja objektiivisten perusteiden” pohjalta.[49] Parlamentin ensimmäisessä käsittelyssä vahvistamalla ja neuvoston hyväksymällä kannalla tuo ilmaus korvattiin ilmaisulla ”lainsäädännössä määritellyt objektiiviset perusteet”.[50]

70. Termien valinta ei voi olla merkityksetön, vaikka komission ehdotuksessa ei käsitelty pakenemisen vaaran arviointia ja kansalaisvapauksien valiokunnan alkuperäisessä mietinnössä viitattiin ainoastaan ”yksilöllisiin ja objektiivisiin perusteisiin” niiden lähdettä täsmentämättä.[51] Tämä kertoo mielestäni pyrkimyksestä taata pakenemisen vaaran tapauskohtaisessa arvioinnissa käytettyjen perusteiden ennakoitavuus sekä tasapainottaa arvioinnista vastaavien viranomaisten toimivaltaa rajoittamalla sitä yleisillä ja abstrakteilla objektiivisilla perusteilla.

46 — Tuomio 30.5.2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, 48 ja 49 kohta). Hakija ei siten oleskele maassa ”laittomasti” kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevan direktiivin merkityksessä eikä häntä siis voida karkottaa unionin alueelta niin kauan kuin tämän hakemusta ei ole hylätty. Tämä seikka perustuu myös pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28.7.1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen, johon viitataan perusoikeuskirjan 18 artiklassa, 33 artiklassa vahvistettuun palautuskiellon periaatteeseen.

47 — Hakijalla on näet oikeus jäädä paitsi sen jäsenvaltion alueelle, jossa hänen hakemustansa käsitellään, myös jäsenvaltioon, jossa hakemus on jätetty (tuomio 27.9.2012, Cimade ja GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594, 48 kohta)).

48 — Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä palautettaessa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia (KOM(2005) 391 lopullinen; jäljempänä kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskeva direktiiviehdotus).

49 — Palauttamista koskevasta direktiiviehdotuksesta 20.9.2007 laadittu mietintö A6-0339/2007, 2005/0167 (COD), PE 374.321, s. 7. Mietintöön oli esitetty useita tarkistuksia ja niissä mainittiin ”vakavat perusteet, jotka määritellään yksilöllisesti ja objektiivisesti ja arvioidaan tuomioistuinten toimesta” (kehitysyhteistyövaliokunnan kansalaisvapauksien valiokunnalle 22.6.2007 antama lausunto palauttamista koskevasta direktiiviehdotuksesta 2005/0167 (COD), PE 386.728, s. 11), ”kansallisessa oikeudessa määritellyt perusteet” (kansalaisvapauksien valiokunnan 13.6.2006 hyväksymä mietintöluonnos palauttamista koskevasta direktiiviehdotuksesta, 2005/0167 (COD), PE 374.321v02-00, s. 9) ja ”laissa määritetyt puolueettomat perusteet” (tarkistus kansalaisvapauksien valiokunnan 27.9.2006 hyväksymään mietintöluonnokseen 2005/0167 (COD), PE 378.672v01-00, s. 23).

50 — Euroopan parlamentin kanta, vahvistettu ensimmäisessä käsittelyssä, 18.6.2008, EP-PE_TC1-COD(2005)00167, PE 400.777, s. 13.

51 — Huomautan tästä, että määräaikaista työtä koskevan 18.3.1999 tehdyn puitesopimuksen – joka sisältyy EAY:n, UNICEn ja CEEP:n tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta 28.6.1999 annetun neuvoston direktiivin 1999/70/EY (EYVL 1999, L 175, s. 43) liitteeseen – 2 lausekkeessa, johon Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on viitannut, unionin lainsäätäjä on halunnut tietyn käsitteen määrittelyssä erotuksetta viitata lainsäädäntöön tai muihin valtionsisäisen oikeuden lähteisiin. Tällöin ei viitata ”lakiin” vaan nimenomaisesti ”lainsäädäntöön”, jäsenvaltioiden voimassa oleviin työehtosopimuksiin tai voimassa olevaan käytäntöön.

2. Pakenemisen vaaran perusteet määrittelevän lainsäädännön välttämättömyys mainittujen tavoitteiden toteuttamisessa

71. Molempien edellä mainittujen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää mielestäni pakenemisen vaaran objektiivisten perusteiden vahvistamista lainsäädännössä.

a) Oikeusvarmuuden varmistamisen tavoite

72. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää olennaisesti, että jäsenvaltion unionin oikeuden nojalla toteuttamat toimenpiteet mahdollistavat sen, että oikeussubjektit saavat tietää oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa laajuudesta sekä ennakoida toimiensa seurauksia.[52] Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin todennut,[53] tämän periaatteen noudattaminen on sidoksissa paitsi toteutettujen toimenpiteiden sisältöön myös mahdollisesti tässä tarkoituksessa valitun säädöksen luonteeseen.

73. Koska minusta ei ole sopivaa eikä edes mahdollista teoreettisesti arvioida lainsäädännön, oikeuskäytännön tai hallintokäytännön ansioita oikeusvarmuuden näkökulmasta, keskityn tarkastelussani pääasiassa kyseessä olevalle asialle ominaisiin erityisiin olosuhteisiin.

74. Kuten olen tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa esittänyt, vakiintunut oikeuskäytäntö, jota ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on selostanut, muodostuu useista kyseisen tuomioistuimen antamista tuomioista, joissa kussakin vahvistetaan yksi tai useampi peruste, jonka pohjalta pakenemisen vaaran olemassaoloa voidaan arvioida. Perusteiden luettelointi on siten jokseenkin hajanaista.

75. Tämä toteamus viittaa myös siihen, että kyseinen tuomioistuin on hyväksynyt tapauskohtaisesti mainitut perusteet sen käsiteltävänä olleille asioille ominaisten olosuhteiden perusteella. Tšekin hallitus myönsi istunnossa, että hallintokäytäntö ja oikeuskäytäntö voivat muuttua, kun kokemus tuo esiin muita merkityksellisiä perusteita pakenemisen vaaran arvioimiseksi. Oikeuskäytännöllä voidaan siten vahvistaa hallintokäytännöllä aiemmin luotuja perusteita.

76. Näin ollen en oikein usko, että kyseessä oleva hallintokäytäntö ja oikeuskäytäntö, vaikka ne olisivat vakiintuneitakin, tarjoaisivat riittäviä ennakoitavuuden takeita. Näin on etenkin kun otetaan huomioon säilöönottotoimenpiteen – jonka unionin lainsäätäjä halusi sitä paitsi rajata poikkeuksellisiin olosuhteisiin – aiheuttama erityisen vakava puuttuminen hakijoiden perusoikeuksiin.[54]

77. Vaikka pakenemisen vaaran arviointiperusteet voidaan johtaa hallintokäytännöstä tai oikeuskäytännöstä, joka mahdollisesti vahvistaa hallintokäytäntöä, ne saattavat vaihdella hallintokäytännön kehittyessä. Tällöin ne eivät ehkä olisi riittävän vakiintuneita, jotta niitä voitaisiin pitää ”määriteltyinä” Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa vaaditulla tavalla.

52 — Ks. vastaavasti tuomio 20.6.2002, Mulligan ym. (C-313/99, EU:C:2002:386, 47 kohta) ja tuomio 25.3.2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi ym. (C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 ja C-497/00–C-499/00, EU:C:2004:179, 85 kohta).

53 — Tuomio 20.6.2002, Mulligan ym. (C-313/99, EU:C:2002:386, 48 kohta).

54 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

78. Tšekin hallitus myös esitti istunnossa epäilyjä sen hallintokäytännön julkisuudesta, josta mainitut arviointiperusteet johtuvat. Julkisuutta oikeussubjekteihin nähden ei kuitenkaan olisi mahdollista taata julkisuustoimenpiteiden puuttuessa. Yhteisöjen tuomioistuin on itse asiassa todennut tästä, että yksinkertaisia hallinnollisia menettelytapoja, jotka ovat luonteensa vuoksi viranomaisten vapaasti muutettavissa ja joiden osalta ei noudateta asianmukaista julkisuutta, eivät täytä oikeusvarmuuden vaatimuksen edellyttämiä selkeyden ja täsmällisyyden vaatimuksia. [55]

79. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on huomauttanut, pakenemisen vaaran arviointiperusteiden määrittäminen kirjoitetussa laissa ei tosin sekään ehdottoman varmasti takaa oikeusvarmuutta, kun otetaan huomioon vaatimus, jonka mukaan tätä vaaraa on arvioitava tapauskohtaisesti ja konkreettisesti. Arvioinnin rajaaminen lainsäädännössä vahvistetuilla perusteilla tarjoaa mielestäni kuitenkin paremmat takeet vakiintuneisuuden ja siten oikeusvarmuuden näkökulmasta. Unionin lainsäätäjä on muuten mielestäni juuri hallinto- ja oikeusviranomaisten yksilöllisen harkintavallan mielivaltaisen käytön riskejä vähentääkseen vaatinut, että tätä valtaa rajoitetaan lainsäädännöstä lähtöisin olevilla perusteilla. [56]

80. Toisaalta voitaisiin väittää, että hakijoiden oikeudet voitaisiin mahdollisesti turvata paremmin täsmälliset ja ankarat perusteet vahvistavalla vakiintuneella oikeuskäytännöllä tai vakiintuneella hallintokäytännöllä kuin lainsäädännöllä, jossa säädetään epämääräisistä ja sallivista perusteista. Jotta tästä ei syntyisi minkäänlaista sekaannusta, muistutan, että esitetty kysymys liittyy yksinomaan pakenemisen vaaran normilähdettä koskeviin vaatimuksiin. Se ei siis koske arviointiperusteiden sisältöön liittyvää erillistä problematiikkaa. [57]

b) Hallinto- ja oikeusviranomaisten yksittäistapauksia koskevan harkintavallan rajaamisen tavoite

81. Lainsäädännön antamisella voidaan oikeusvarmuuteen liittyvien etujen ohella antaa lisätakeita niiden hallinto- ja oikeusviranomaisten harkintavallan ulkoisen valvonnan osalta, jotka vastaavat pakenemisen vaaran arvioinnista ja tarvittaessa hakijan säilöönoton määräämisestä.

82. Koska säilöönottotoimenpiteen aiheuttama puuttuminen vapautta koskevaan perusoikeuteen on erityisen vakavaa ja unionin lainsäätäjä halusi rajata sen poikkeuksellisiin olosuhteisiin, [58] viranomaisten harkintavaltaa olisi rajattava siten, että hakijoille voitaisiin taata paras mahdollinen suoja mielivaltaisilta vapaudenriistoilta. Tässä mielessä minusta on tärkeää, että arviointiperusteiden sisällön määritys teoriassa ja soveltaminen käytännössä annettaisiin institutionaalisesti erillisten viranomaisten tehtäväksi.

83. Tällainen on mielestäni kahden tavoitteen – joita ovat tapauskohtainen tarkastelu ja harkintavallan rajaaminen ennalta määriteltyjen perusteiden avulla - todellinen ulottuvuus, mikä käy ilmi Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdasta. Tässä säännöksessä ensinnäkin vaaditaan hallinto- ja oikeusviranomaisia ottamaan huomioon kunkin erityistapauksen olosuhteet. Toiseksi säännöksellä pyritään siihen, että yksilöllistä harkintavaltaa ohjataan kolmannen viranomaisen ennalta vahvistamilla yleisillä ja abstrakteilla perusteilla.

55 — Tuomio 20.6.2002, Mulligan ym. (C-313/99, EU:C:2002:386, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin on eräässä toisessa yhteydessä katsonut, että perusoikeuskirjan 47 artiklalla vahvistetun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden rajoittaminen rikkoo kyseistä määräystä, koska rajoittamisesta määrättiin hallintokomitean ohjelmakäsikirjassa (tuomio 17.9.2014, Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:2229, 74 kohta)).

56 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 81–84 kohta.

57 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohta.

58 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

84. Edellä esittämieni havaintojen perusteella voidaan nähdäkseni sulkea pois se, että vaatimus pakenemisen vaaran objektiivisten perusteiden määrittelystä ”lainsäädännössä” täytettäisiin silloin, kun perusteet on vahvistettu hallintokäytännössä tai oikeuskäytännössä mutta ei lainsäädännössä. [59]

85. Edellä sanotun tueksi lisään ensinnäkin, että suosittamani näkemys vastaa komission ”palauttamiskäsikirjassaan” noudattamaa näkemystä kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevan direktiivin 3 artiklan 7 kohdan tulkinnassa. [60]

86. Useimmat jäsenvaltiot tuntuvat yhtyvän näkemykseen, jonka mukaan Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa vaaditaan pakenemisen vaaran perusteiden määrittelyä jäsenvaltioiden lainsäädännössä silloin, kun nämä haluavat turvautua säilöönottoon; tämä käy ilmi myös Euroopan muuttoliikeverkoston kyselytutkimusten yhteydessä jäsenvaltioiden ”kansallisille yhteyspisteille” osoitetun kahden kyselyn vastauksista. [61] Valtaosa kyselyihin vastanneista jäsenvaltioista ilmoitti, että vuoden 2014 kuluessa niiden kansallisessa lainsäädännössä määriteltiin Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa tarkoitetut pakenemisen vaaran objektiiviset arviointiperusteet tai sitä oltiin tässä tarkoituksessa muuttamassa. Näin tehtiin Tšekissä, jonka lainsäädäntöä siis muutettiin ennakkoratkaisupyynnön tekemisen jälkeen. [62] Yhdistyneen kuningaskunnan ”kansallinen yhteyspiste” oli ainoa, jossa kiistettiin vaatimus määrittää nämä perusteet lainsäädännössä.

87. Monet kansalliset tuomioistuimet yhtyvät tähän tulkintaan. Eritoten Bundesgerichtshof on katsonut, että kyseisessä säännöksessä edellytetään, että lainsäädännössä (oikeuskäytäntö ei riitä) määritetään perusteet, joiden pohjalta pakenemisen vaaran olemassaolo voidaan todeta ennakoitavasti ja siten, että tämä voidaan tarkistaa. [63] Verwaltungsgerichtshof on niin ikään antanut tämänsuuntaisen päätöksen, jossa se muuten nimenomaisesti hylkää ennakkoratkaisupyynnön välttämättömyyden sillä perusteella, ettei muunlainen tulkinta ollut mahdollinen. [64] Samoin Cour administrative (ylin hallintotuomioistuin, Luxemburg) on korostanut, että Dublin III -asetuksen 2 artiklan n alakohdassa viitataan laintasoisiin säännöksiin. [65] Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on puolestaan katsonut, että kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevan direktiivin [66] 3 artiklan 7 kohdassa tarkoitetun pakenemisen vaaran on perustuttava lainsäädännössä määriteltyihin objektiivisiin perusteisiin, eikä tässä riitä hallintokäytäntö. [67]

59 — Tarkasteluni tällä vaatimuksella ajettavasta ensimmäisestä (oikeusvarmuutta koskevasta) tavoitteesta liittyy kiinteästi käsiteltävän asian erityiseen yhteyteen, kun taas päätelmäni toisesta tavoitteesta (joka liittyy hallinto- ja oikeusviranomaisten yksittäistapauksia koskevan harkintavallan rajoittamiseen) pätee kulloisenkin hallintokäytännön tai oikeuskäytännön ominaispiirteistä riippumatta.

60 — Liite komission 1.10.2015 antamaan suositukseen palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitetusta yhteisestä ”palauttamiskäsikirjasta” (C(2015) 6250 final, s. 11). Ks. kolmansien maiden kansalaisten palauttamista koskevan direktiivin ja Dublin III -asetuksen välisestä yhteydestä säilöönottotoimenpiteiden osalta tämän ratkaisuehdotuksen 65 ja 66 kohta.

61 — Ad-Hoc Query on detention in Dublin III cases, luettavissa internetosoitteessa http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/ad-hoc-queries/protection/590_emn_ahq_on_detention_in_dublin_cases_en.pdf ja Ad-Hoc Query on objective criteria to identify risk of absconding in the context of reception directive art 8 (recast) and Dublin regulation nº 604/2014 art 28 (2), luettavissa internetosoitteessa http://emn.ypes.gr/images/docs/EMN_QUERIES/EMN_QUERIES_2014/2014_619_emn_ahq_on_objective_criteria_to_identify_risk_of_absconding_%28wider_diss%29.pdf. Euroopan muuttoliikeverkosto on perustettu Euroopan muuttoliikeverkoston perustamisesta 14.5.2008 tehdyllä neuvoston päätöksellä (2008/381/EY) (EUVL 2008, L 131, s. 7).

62 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

63 — Bundesgerichtshof, 26.6.2014, V ZB 31/14.

64 — Verwaltungsgerichtshof, 19.2.2015, RO 2014/21/0075-5.

65 — Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg (ylin hallintotuomioistuin, Luxemburgin suurherttuakunta), 6.10.2016, kirjausnro 35301C. Ks. lisäksi tribunal administratifin (hallintotuomioistuin, Luxemburg) toisen jaoston tuomio 5.3.2015, kirjausnro 35902 ja kolmannen jaoston tuomio 24.12.2015, kirjausnro 37301.

66 — Ks. mainitun direktiivin 3 artiklan 7 kohdan ja Dublin III -asetuksen 2 kohdan n alakohdan välisestä yhteydestä tämän ratkaisuehdotuksen 65 ja 66 kohta.

67 — Raad van State, 21.3.2011, BP9284, 201100555/1/V3.

V Ratkaisuehdotus

88. Ehdotan kaiken edellä esitetyn perusteella, että Nejvyšší správní soudin esittämään kysymykseen vastataan 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, ettei jäsenvaltiolla ole oikeutta ottaa kansainvälistä suojelua hakevaa henkilöä säilöön toiseen jäsenvaltioon siirtämistä koskevan menettelyn varmistamiseksi, jos ensiksi mainittu jäsenvaltio ei ole lainsäädännössään määritellyt objektiivisia perusteita, joiden pohjalta pakenemisen vaaraa voidaan arvioida, ja tämä pätee vaikka kyseiset perusteet ilmenisivät tuon jäsenvaltion oikeuskäytännöstä tai hallinnollisesta käytännöstä.