JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
VERICA TRSTENJAK
22 päivänä syyskuuta 2011[1]

Sisällys

I Johdanto ..... I - 13911

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 13913

A Unionin oikeus ..... I - 13919

1. Perusoikeuskirja ..... I - 13913

2. Pöytäkirja (N:o 30) Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ..... I - 13915

3. Johdettu oikeus ..... I - 13916

a) Asetus N:o 343/2003 ..... I - 13917

b) Direktiivi 2001/55 ..... I - 13921

c) Direktiivi 2003/9 ..... I - 13921

d) Direktiivi 2004/83 ..... I - 13922

e) Direktiivi 2005/85 ..... I - 13923

B Kansainvälinen oikeus ..... I - 13923

1. Geneven yleissopimus ..... I - 13923

2. Euroopan ihmisoikeussopimus ..... I - 13923

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö ..... I - 13924

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ..... I - 13927

1 – Alkuperäinen kieli: saksa. Oikeudenkäyntikieli: englanti.

V Asianosaisten lausumat ..... I - 13927

VI Oikeudellinen arviointi ..... I - 13930

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys ..... I - 13930

B Toinen, kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys ..... I - 13935

1. Johdetun oikeuden turvapaikkatoimenpiteet ja niiden suhde perusoikeuskirjaan, Geneven yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen ..... I - 13935

a) Primaarioikeudellinen toimivaltaperusta ..... I - 13935

b) Direktiivit 2001/55, 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 ..... I - 13936

c) Asetus N:o 343/2003 ..... I - 13937

d) Välipäätelmä ..... I - 13939

2. Kreikan turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuneisuus ..... I - 13940

3. Jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuneisuuden huomioon ottaminen sovellettaessa asetusta N:o 343/2003 ..... I - 13942

a) Neljäs ennakkoratkaisukysymys: velvollisuus ottaa vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla tilanteessa, jossa siirrettäessä turvapaikanhakija ensisijaisesti vastuussa olevaan valtioon on olemassa vakava uhka perusoikeuksien loukkaamisesta ..... I - 13943

i) Problematiikka, joka koskee vakavaa uhkaa perusoikeuksien loukkaamisesta siirrettäessä turvapaikanhakija ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon ..... I - 13943

ii) Velvollisuus ottaa vastuu hakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla ..... I - 13945

iii) Välipäätelmä ..... I - 13948

b) Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys: kumoamattomien oletamien soveltaminen käytettäessä oikeutta ottaa vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla ..... I - 13948

C Viides ennakkoratkaisukysymys: turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjan nojalla annettavan suojan suhde hänelle Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla annettavaan suojaan ..... I - 13951

D Kuudes ennakkoratkaisukysymys: Geneven yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamisen tuomioistuinvalvonta asetuksen N:o 343/2003 perusteella ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa ..... I - 13954

1. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen kohta ja vaara Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta sen jälkeen, kun turvapaikanhakija on siirretty asetuksen N:o 343/2003 mukaisesti ..... I - 13955

2. Kumoamattoman oikeudellisen olettaman, jonka mukaan turvapaikanhakijaa ei uhkaa ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen karkottaminen toiseen valtioon, ristiriita perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa .. I - 13957

E Seitsemäs ennakkoratkaisukysymys ..... I - 13959

VII Ratkaisuehdotus ..... I - 13962

I Johdanto

1. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisen yksi suurimmista haasteista on, että Euroopan unionin jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiin kohdistuva maahanmuuton aiheuttama rasitus jaetaan oikeudenmukaisesti mutta samalla tehokkaasti. Tämä ilmenee erityisen selvästi esimerkiksi nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä, jossa kansallinen tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta selvennystä siihen, kuinka yhden jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuminen vaikuttaa unionin oikeussääntöihin, jotka koskevat unionin alueella esitetystä turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä.

2. Kriteerit unionin alueella esitetystä turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi sisältyvät niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 343/2003. [2] Tällä asetuksella käyttöön otetun järjestelmän, jossa jaetaan turvapaikka-asioita koskevat vastuut, olennainen lähtökohta on, että pääsääntöisesti vain yksi jäsenvaltio on vastuussa kustakin unionin alueella esitetystä turvapaikkahakemuksesta. Asetuksessa säädetään sellaisia tilanteita varten, joissa kolmannen maan kansalainen on hakenut turvapaikkaa jäsenvaltiossa, joka ei ole ensisijaisesti vastuussa hakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 nojalla, menettelystä turvapaikanhakijan siirtämiseksi ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

3. Kun otetaan huomioon tämänhetkinen Kreikan turvapaikkajärjestelmän kriisi, muissa jäsenvaltioissa on kuitenkin pohdittava, voidaanko turvapaikanhakija siirtää Kreikkaan hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelemiseksi asetuksen N:o 343/2003 säännösten perusteella, kun ei voida taata, että häntä kohdellaan ja että hänen hakemuksensa käsitellään Kreikassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) mukaisesti. Kun asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa taataan normaaleista vastuusäännöistä poiketen jäsenvaltioille oikeus tutkia kansallisella alueellaan esitetty turvapaikkahakemus ensisijaisesti vastuussa olevan jäsenvaltion sijaan, on lisäksi kysyttävä, onko tällainen jäsenvaltion ”oikeus ottaa vastuu” laajennettava ”velvollisuudeksi ottaa vastuu”, jos uhkana ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon siirrettäessä on turvapaikanhakijan perus- ja ihmisoikeuksien loukkaaminen.

4. Kansallisen tuomioistuimen on vastattava tähän kysymykseen pääasiassa, jossa afganistanilainen turvapaikanhakija on valittanut ratkaisusta poistaa hänet Yhdistyneestä kuningaskunnasta Kreikkaan. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee tätä taustaa vasten pääasiallisesti, onko Yhdistynyt kuningaskunta pääasian kaltaisessa tilanteessa velvollinen, ja jos on, millä edellytyksillä, ottamaan turvapaikkahakemusten käsittelyn vastattavakseen unionin oikeuden perusteella, vaikka Kreikka on asetuksen N:o 343/2003 nojalla ensisijaisesti vastuussa käsittelystä.

5. Koska perusoikeuskirjalla on tässä yhteydessä erityinen merkitys, kansallinen tuomioistuin pyytää selvennystä myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta

2 – EUVL L 50, s. 1.

Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tehdyn pöytäkirjan sisältöön ja ulottuvuuteen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

6. Ennakkoratkaisukysymyksiin vastattaessa on otettava huomioon myös ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen 21.1.2011 annettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa M.S.S. vastaan Belgia ja Kreikka,[3] jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että afganistanilaisen turvapaikanhakijan poistaminen Belgiasta Kreikkaan oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 13 artiklan vastaista.

7. Nyt käsiteltävällä asialla on lisäksi läheinen yhteys asiaan C-493/10, M. E. ym., johon annan ratkaisuehdotuksen samana päivänä kuin nyt käsiteltävään asiaan. Asiassa M. E. ym. kyseessä on turvapaikanhakijan siirtäminen Irlannista Kreikkaan asetuksen N:o 343/2003 säännösten perusteella, ja se on yhdistetty unionin tuomioistuimen presidentin päätöksellä nyt käsiteltävään asiaan yhteistä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä ratkaisun antamista varten. Selvyyden vuoksi julkaisen kuitenkin erilliset ratkaisuehdotukset nyt käsiteltävässä asiassa sekä asiassa M. E. ym.

3 – Kanne nro 30696/09.

1. Perusoikeuskirja

8. Perusoikeuskirjan 1 artiklassa määrätään otsikon ”Ihmisarvo” alla seuraavaa:

”Ihmisarvo on loukkaamaton. Sitä on kunnioitettava ja suojeltava.”

9. Perusoikeuskirjan 4 artiklassa määrätään otsikon ”Kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto” alla seuraavaa:

”Ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.”

10. Perusoikeuskirjan 18 artiklassa määrätään otsikon ”Oikeus turvapaikkaan” alla seuraavaa:

”Oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn

sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen – – mukaisesti.”

11. Perusoikeuskirjan 19 artiklassa määrätään otsikon ”Suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa” alla seuraavaa:

”1. Joukkokarkotukset kielletään.

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

12. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrätään otsikon ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen” alla seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

Maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.”

13. Perusoikeuskirjan 51 artiklassa määrätään otsikon ”Soveltamisala” seuraavaa:

”1. Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja noudattaen.

2. Tällä perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä.”

14. Perusoikeuskirjan 52 artiklassa määrätään otsikon ”Oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuus ja tulkinta” alla 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.

2. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, joista on määräyksiä perussopimuksissa, sovelletaan niissä määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

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 myöntämästä tätä laajempaa suojaa.

– –

7. Unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet ottavat asianmukaisesti huomioon tämän perusoikeuskirjan tulkitsemisen ohjaamiseksi laaditut selitykset.”

2. Pöytäkirja (N:o 30) Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan

15. Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tehtyyn pöytäkirjaan, joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (jäljempänä pöytäkirja N:o 30), sisältyy kaksi artiklaa, joissa määrätään seuraavaa:

”*1 artikla*

1. Perusoikeuskirjalla ei laajenneta Euroopan unionin tuomioistuimen eikä minkään Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen toimivaltaa niin, että se voisi todeta, että Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset, käytännöt tai toiminnat eivät vastaa perusoikeuksia, vapauksia ja periaatteita, jotka perusoikeuskirjassa on vahvistettu.

2. Erityisesti ja selvyyden vuoksi mikään perusoikeuskirjan IV osastossa ei luo Puolaan tai Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sovellettavia tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia oikeuksia, paitsi siltä osin kuin Puola tai Yhdistynyt kuningaskunta on säätänyt tällaisista oikeuksista kansallisessa lainsäädännössään.

2 artikla

Jos perusoikeuskirjassa viitataan kansalliseen lainsäädäntöön ja käytäntöön, sitä sovelletaan Puolassa tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa vain siinä määrin kuin sen sisältämät oikeudet tai periaatteet on tunnustettu Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä tai käytännöissä."

3. Johdettu oikeus

16. Eurooppa-neuvosto päätti Tampereella 15. ja 16.10.1999 pidetyssä ylimääräisessä kokouksessa toimia sellaisen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi, joka perustuu 28.7.1951 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 31.1.1967 tehdyllä New Yorkin pöytäkirjalla (jäljempänä Geneven yleissopimus), rajoittamattomaan ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, minkä perusteella vahvistetaan palauttamiskiellon periaate ja taataan, että ketään ei palauteta sellaiseen maahan, jossa häntä vainotaan. Eurooppa-neuvosto vahvisti tässä ylimääräisessä kokouksessaan lisäksi, että siirtymään joutuneiden henkilöiden tilapäisestä suojelusta olisi päästävä sopimukseen jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun perusteella.

17. Tampereen päätelmien täytäntöön panemiseksi annettiin muun muassa seuraava asetus ja seuraavat direktiivit: [4]

– asetus N:o 343/2003

– vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi 5.7.2001 annettu neuvoston direktiivi 2001/55/EY [5]

– turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/9/EY [6]

– kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä

4 – Tässä mainittujen asetuksen ja direktiivien lisäksi on olemassa useita muita johdetun oikeuden säädöksiä, jotka koskevat yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomista, laillista maahanmuuttoa säätelevää politiikkaa sekä kamppailua laitonta maahanmuuttoa vastaan, kuten Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta 19.5.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 439/2010 (EUVL L 132, s. 11) ja jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY (EUVL L 348, s. 98).

5 – EYVL L 212, s. 12.

6 – EUVL L 31, s. 18.

suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/83/EY [7]

– pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY. [8]

18. Edellä mainituissa asetuksessa ja direktiiveissä säädetään yksityiskohtaisemmin muun muassa seuraavaa.

a) Asetus N:o 343/2003

19. Asetuksen N:o 343/2003 1 artiklassa vahvistetaan ne perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määritellään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

20. Asetuksen N:o 343/2003 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on käsiteltävä kenen tahansa kolmannen maan kansalaisen minkä tahansa jäsenvaltion rajalla tai alueella esittämä turvapaikkahakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio. Tämä jäsenvaltio on se, joka III luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä.

2. Edellä 1 kohdasta poiketen kukin jäsenvaltio voi käsitellä kolmannen maan kansalaisen sille esittämän turvapaikkahakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se tässä asetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä. Tällöin jäsenvaltiosta tulee asetuksessa tarkoitettu turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, ja se ottaa vastatakseen kaikista tähän vastuuseen liittyvistä velvollisuuksista. Sen on tarvittaessa ilmoitettava tästä aiemmin vastuussa olleelle jäsenvaltiolle tai jäsenvaltiolle, joka toteuttaa menettelyä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi, tai jäsenvaltiolle, jolle on esitetty vastaanotto- tai takaisinottopyyntö.

3. Jokainen jäsenvaltio säilyttää kansallisen lainsäädännön mukaisen oikeutensa lähettää turvapaikanhakija kolmanteen maahan Geneven yleissopimuksen mukaisesti.

7 – EUVL L 304, s. 12.
8 – EUVL L 326, s. 13.

4. Turvapaikanhakijalle on ilmoitettava kirjallisesti ja käyttäen kieltä, jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän, tämän asetuksen soveltamisesta, siinä vahvistetuista määräajoista ja sen vaikutuksista.”

jäsenvaltio määritetään, sovelletaan siinä järjestyksessä kuin ne on esitetty tässä luvussa.

2. Näiden perusteiden mukaisesti hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio määritetään sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla turvapaikanhakijan tehdessä ensimmäisen kerran hakemuksensa jossakin jäsenvaltiossa.”

21. Asetuksen N:o 343/2003 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Menettely tämän asetuksen mukaisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi alkaa heti kun turvapaikkahakemus on ensimmäisen kerran jätetty johonkin jäsenvaltioon.

2. Turvapaikkahakemus katsotaan jätetyksi, kun asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat saaneet turvapaikanhakijan täyttämän hakemuslomakkeen tai viranomaisten laatiman pöytäkirjan.

– –”

23. Asetuksen N:o 343/2003 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos 18 artiklan 3 kohdassa tarkoitetussa kahdessa luettelossa selostettujen todisteiden tai aihetodisteiden, myös asetuksen (EY) N:o 2725/2000 III luvussa tarkoitettujen tietojen, perusteella voidaan todeta, että turvapaikanhakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti maitse, meritse tai lentoteitse kolmannesta maasta käsin, on turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa se jäsenvaltio, johon hän on tällä tavoin tullut. Tämä vastuu päättyy 12 kuukauden kuluttua päivästä, jona luvaton rajan ylittäminen tapahtui.

22. Asetuksen N:o 343/2003 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Perusteita, joiden mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva

2. Jos jäsenvaltion ei ollenkaan tai ei enää voida katsoa olevan tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti vastuussa ja jos 18 artiklan 3 kohdassa mainituissa kahdessa luettelossa selostettujen todisteiden tai aihetodisteiden perusteella voidaan todeta, että turvapaikanhakija, joka on tullut jäsenvaltioiden alueelle laittomasti tai jonka tuloon liittyviä olosuhteita ei voida selvittää, on ennen hakemuksen tekoa oleskellut yhtäjaksoisesti vähintään viiden kuukauden ajan jossakin jäsenvaltiossa,

tämä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Jos hakija on asunut vähintään viiden kuukauden jaksoja useissa jäsenvaltioissa, se jäsenvaltio, jossa hakija on viimeksi asunut, on vastuussa hakemuksen käsittelystä.”

24. Asetuksen N:o 343/2003 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jollei turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenvaltiota voida määrittää tässä asetuksessa lueteltujen perusteiden mukaisesti, käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on tehty.”

25. Asetuksen N:o 343/2003 16 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltio, joka on tämän asetuksen perusteella vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, on velvollinen:

a) ottamaan 17–19 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti vastaan turvapaikanhakijan, joka on tehnyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa;

b) saattamaan päätökseen turvapaikkahakemuksen käsittelyn;

– –

3. Edellä 1 kohdassa säädetyt velvollisuudet kuitenkin lakkaavat, jos kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi, jollei kolmannen maan kansalaisella ole hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion myöntämää voimassa olevaa oleskelulupaa.

– –”

26. Asetuksen N:o 343/2003 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on tehty, katsoo, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, se voi mahdollisimman nopeasti ja joka tapauksessa kolmen kuukauden kuluessa 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta hakemuksen tekopäivästä pyytää toista jäsenvaltiota ottamaan hakijan vastaan.

2. Jollei hakijan vastaanottoa koskevaa pyyntöä ole tehty kolmen kuukauden kuluessa, vastuu hakemuksen käsittelystä säilyy sillä jäsenvaltiolla, jossa hakemus on tehty.

– –”

27. Asetuksen N:o 343/2003 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Pyynnön saanut jäsenvaltio suorittaa tarvittavat tarkistukset, ja sen on tehtävä päätös hakijan vastaanottoa koskevan pyynnön johdosta kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta.

– –

7. Jollei vastausta anneta 1 kohdassa mainitun kahden kuukauden ja 6 kohdassa mainitun yhden kuukauden määräajan kuluessa, vastaanottopyyntö katsotaan hyväksytyksi, ja tämä tuo mukanaan velvoitteen ottaa henkilö vastaan, mihin kuuluvat asiaan liittyvät turvapaikanhakijan vastaanottoa koskevat järjestelyt.”

28. Asetuksen N:o 343/2003 19 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos jäsenvaltio hyväksyy sille esitetyn vastaanottopyynnön, on sen jäsenvaltion, jossa turvapaikkahakemus on tehty, ilmoitettava hakijalle päätöksestään olla käsittelemättä hänen hakemustaan ja velvoitteesta siirtää hänet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu päätös on perusteltava. Päätöksessä on ilmoitettava myös siirron toteuttamista koskevat määräajat sekä tarvittaessa maininta paikasta ja ajankohdasta, jona hakijan on ilmoittauduttava hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, jos hän siirtyy sinne omin neuvoin. Päätöksen osalta voidaan hakea muutosta tai sen uudelleenkäsittelyä. Päätöstä koskeva muutoksenhaku tai sen uudelleenkäsittely ei vaikuta lykkäävästi siirtopäätöksen täytäntöönpanoon, jolleivät tuomioistuimet tai toimivaltaiset elimet kansallisen lainsäädännön perusteella tapauskohtaisesti toisin päätä.

3. Turvapaikanhakijan siirto jäsenvaltiosta, jossa turvapaikkahakemus on tehty, jäsenvaltioon, joka on vastuussa hakemuksen käsittelystä, tapahtuu ensiksi mainitun jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti sen jälkeen, kun asianomaiset jäsenvaltiot ovat päässeet asiasta yhteisymmärrykseen, ja heti, kun se on käytännössä mahdollista, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluessa vastaanottopyynnön hyväksymisestä tai, jos sillä on lykkäävä vaikutus, muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyn johdosta annetun päätöksen tekemisestä.

– –

4. Jos siirtoa ei toteuteta kuuden kuukauden kuluessa, vastuu siirtyy sille jäsenvaltiolle, johon turvapaikkahakemus on jätetty. Määräaikaa voidaan jatkaa enintään yhteen vuoteen, jos siirtoa tai hakemuksen käsittelyä ei voida suorittaa turvapaikanhakijan vangitsemisen vuoksi, tai enintään kahdeksaantoista kuukauteen, jos turvapaikanhakija on paennut viranomaisia.

– –”

b) Direktiivi 2001/55

29. Direktiivin 2001/55 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on vahvistaa vähimmäisvaatimukset tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden, jotka eivät voi palata kotimaahansa, joukottaisen, kolmansista maista tapahtuvan maahantulon tilanteissa ja edistää näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolista jakamista.

30. Direktiivin 2001/55 2 artiklan a kohdan mukaan ”tilapäisellä suojelulla” tarkoitetaan asianomaisten ja muiden suojelua hakevien henkilöiden etua palvelevaa poikkeusluonteista menettelyä välittömän ja tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneille henkilöille, jotka eivät voi palata kotimaahansa, kolmansista maista tapahtuvan tai tapahtuvaksi uhkaavan näiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa erityisesti, jos on myös vaara, että turvapaikkajärjestelmä ei kykene käsittelemään tätä maahantuloa ilman, että sen asianmukaiselle toiminnalle aiheutuu kielteisiä seurauksia.

31. Direktiivin 2001/55 II lukuun sisältyy säännöksiä tilapäisen suojelun kestosta ja toteuttamisesta. Direktiivin III luvussa käsitellään jäsenvaltioiden velvollisuuksia tilapäistä suojelua saavia henkilöitä kohtaan. Direktiivin IV luvussa säädetään tilapäistä suojelua saavien henkilöiden pääsystä turvapaikkamenettelyn piiriin. Direktiivin V luvussa käsitellään kyseisten henkilöiden kotiinpaluuta ja toimenpiteitä tilapäisen suojelun päätyttyä. Direktiivin VI luvussa käsitellään vastuun ja tehtävien jakamista jäsenvaltioiden välillä unionin yhteisvastuun mukaisesti.

c) Direktiivi 2003/9

32. Direktiivin 2003/9 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on vahvistaa turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevat vähimmäisvaatimukset.

33. Direktiivissä 2003/9 vahvistetut vähimmäisvaatimukset koskevat jäsenvaltioiden tiedottamisvelvollisuutta suhteessa turvapaikanhakijoihin (5 artikla), asiakirjojen toimittamista turvapaikanhakijoille (6 artikla), turvapaikanhakijoiden asuinpaikkaa ja liikkumisvapautta (7 artikla), turvapaikanhakijan perheen yhtenäisyyden säilyttämistä (8 artikla), alaikäisten koulunkäyntiä ja opiskelua (10 artikla), turvapaikanhakijoiden pääsyä työmarkkinoille (11 artikla) ja heidän ammatillista koulutustaan (12 artikla) sekä turvapaikanhakijoiden aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja terveydenhoitoa (13 artikla ja sitä seuraavat artiklat).

34. Direktiivin 2003/9 21 artiklassa, jonka otsikko on ”Muutoksenhaku”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän direktiivin mukaisten etujen myöntämistä koskeviin kielteisiin päätöksiin tai 7 artiklan nojalla tehtyihin päätöksiin, jotka koskevat turvapaikanhakijaa henkilökohtaisesti, voidaan hakea muutosta kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Ainakin päätöksentekomenettelyn viimeisessä vaiheessa on annettava mahdollisuus hakea muutosta tai uudelleenkäsittelyä oikeudellisessa elimessä.

2. Oikeusavun saatavuutta koskevista menettelyistä näissä tapauksissa säädetään kansallisessa lainsäädännössä.”

35. Direktiivin 2003/9 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on perustuslailliset rakenteensa asianmukaisesti huomioon ottaen huolehdittava vastaanotto-olosuhteiden tason asianmukaisen ohjaamisen, seurannan ja valvonnan järjestämisestä. Direktiivin 24 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on lisäksi myönnettävä riittävät varat tämän direktiivin täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säädösten yhteydessä.

d) Direktiivi 2004/83

36. Direktiivin 2004/83 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on vahvistaa kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi määrittelyä koskevat vähimmäisvaatimukset sekä myönnetyn suojelun sisältö.

37. Direktiivin 2004/83 II, III ja V lukuun sisältyy useita säännöksiä ja edellytyksiä pakolaisaseman saamista tai toissijaisen suojelun myöntämistä koskevien hakemusten käsittelemiseksi sekä kolmansien maiden kansalaisten määrittämiseksi pakolaisiksi tai toissijaista suojelua tarvitseviksi henkilöiksi. Direktiivin IV luvussa todetaan yhtäältä, että jäsenvaltioiden on myönnettävä pakolaisasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka II ja III luvun mukaisesti täyttää pakolaisaseman myöntämisen edellytykset (13 artikla). Kyseisessä luvussa määritetään toisaalta edellytykset pakolaisaseman peruuttamiselle, lakkauttamiselle tai uusimatta jättämiselle (14 artikla). Direktiivin VI luku sisältää vastaavat säännökset toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä (18 artikla) sekä peruuttamisesta, lakkauttamisesta tai uusimatta jättämisestä (19 artikla). Direktiivin VII luvussa määritetään kansainvälisen suojelun sisältö, johon kuuluu muun muassa suoja palauttamista vastaan (21 artikla). Direktiivin VIII luvussa säädetään hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvistä yleisistä näkökohdista. Direktiivin 36 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on muun muassa varmistettava, että viranomaisilla

ja muilla direktiiviä soveltavien järjestöjen edustajilla on riittävä koulutus.

ja direktiivissä määritellään myös turvallisen kolmannen maan käsite (27 artikla) sekä turvallisen alkuperämaan käsite (31 artikla). Direktiivin V luvussa säädetään turvapaikanhakijan oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (39 artikla).

e) Direktiivi 2005/85

B *Kansainvälinen oikeus*

38. Direktiivin 2005/85 1 artiklan mukaan kyseisessä direktiivissä vahvistetaan vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevia jäsenvaltioiden menettelyjä varten.

1. Geneven yleissopimus

39. Direktiivin 2005/85 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla tai kauttakulkualueilla, tehtyihin turvapaikkahakemuksiin ja pakolaisaseman poistamiseen. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla jäsenvaltioiden on nimettävä kaikkia menettelyjä varten määrittävä viranomainen, joka on vastuussa hakemusten asianmukaisesta tutkinnasta kyseisen direktiivin mukaisesti.

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

2. Euroopan ihmisoikeussopimus

40. Näitä menettelyjä koskevat perusperiaatteet ja turvapaikanhakijoille tässä yhteydessä turvattavat takeet määritellään direktiivin 2005/85 II luvussa. Direktiivin III lukuun sisältyy konkreettisia säännöksiä pakolaisaseman myöntämistä koskevasta menettelystä,

42. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

43. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

44. Kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava pääasiassa valitus, jonka afganistanilainen turvapaikanhakija (jäljempänä pääasian valittaja) on tehnyt High Court of Justicen (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (jäljempänä Administrative Court) ratkaisusta ja jossa pääasian valittaja vastustaa sitä, että Yhdistynyt kuningaskunta siirtää hänet Kreikkaan. Pääasian vastapuoli eli Secretary of State for the Home Department on Yhdistyneessä kuningaskunnassa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista vastaava hallituksen ministeri.

45. Matkallaan Afganistanista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan pääasian valittaja matkusti muun muassa Kreikan halki, missä hänet pidätettiin ja häneltä otettiin sormenjäljet 24.9.2008. Hän ei hakenut turvapaikkaa Kreikasta. Sen jälkeen, kun häntä oli pidetty säilössä kyseisessä jäsenvaltiossa, hänet määrättiin poistumaan Kreikasta 30 päivän kuluessa ja poistettiin maasta Turkkiin. Paettuaan vankeudesta Turkissa hän matkasi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jonne hän saapui 12.1.2009 ja josta hän haki turvapaikkaa samana päivänä.

46. Secretary of State esitti 1.4.2009 Kreikalle pääasian valittajaa koskevan vastaanottopyynnön asetuksen N:o 343/2003 säännösten mukaisesti. Koska Kreikan viranomaiset eivät vastanneet tähän asetuksen N:o 343/2003 mukaisessa määräajassa, Kreikan katsottiin ottaneen kyseisen asetuksen mukaisen vastuun turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

47. Pääasian valittajalle ilmoitettiin 30.7.2009, että hänet siirrettäisiin Kreikkaan 6.8.2009. Secretary of State antoi 31.7.2009 pääasian valittajalle tiedoksi turvapaikasta ja maahanmuutosta (hakijoiden kohtelu jne.) annetun vuoden 2004 lain (Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004) nojalla tehdyn päätöksen, jossa vahvistettiin, että hänen väitteensä siitä, että Kreikkaan poistaminen loukkaisi hänen Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvia oikeuksiaan, oli ilmeisen perusteeton. Tämän päätöksen vaikutuksena oli, että pääasian valittajalla ei ollut kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollisuutta valittaa Kreikkaan siirtämistä koskevasta päätöksestä, minkä hän olisi muutoin voinut tehdä.

48. Pääasian valittajan pyydettyä tuloksetta, että Secretary of State ottaisi vastuun hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan

mukaisesti muun muassa sillä perusteella, että hänen unionin oikeuden mukaisia perusoikeuksiaan loukattaisiin, jos hänet palautettaisiin Kreikkaan, hänelle ilmoitettiin 4.8.2009, että Secretary of State pysytti päätöksensä hänen siirtämisestään Kreikkaan.

49. Pääasian valittaja vaati hakemuksessaan 6.8.2009, että tuomioistuimessa tutkittaisiin yhtäältä päätös, jossa vahvistettiin, että hänen Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuva vaatimuksensa oli perusteeton, ja toisaalta hänen Kreikkaan siirtämistään koskeva päätös. Tämän hakemuksen takia Secretary of State kumosi määräyksensä valittajan Kreikkaan siirtämisestä.

50. Riita-asiassa esiin nousseiden kysymysten merkittävyyden vuoksi pääasian valittajalle annettiin 14.10.2009 lupa laillisuusvalvontakanteen nostamiseen Administrative Courtissa ja määrättiin, että hänen asiastaan tulisi ennakkotapaus Englannissa ja Walesissa asetuksen N:o 343/2003 mukaisten Kreikkaan poistamista koskevissa asioissa.

51. Administrative Court hylkäsi 31.3.2010 antamallaan tuomiolla pääasian valittajan kanteen mutta myönsi tälle valitusluvan Court of Appealiin (England & Wales), koska esiin nousseet kysymykset olivat yleisesti merkittäviä.

52. Court of Appeal (England & Wales) tuli siihen tulokseen, että valituksen tutkimiseen liittyy perustavanlaatuisia kysymyksiä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan soveltamisalasta sekä vaikutuksista, joita tälle säännökselle seuraa niistä oikeuksista, joihin pääasian valittaja on vedonnut perusoikeuskirjan ja kansainvälisten sopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen, nojalla.

53. Tässä tilanteessa kansallinen tuomioistuin on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kuuluuko jäsenvaltion neuvoston asetuksen N:o 343/2003 (jäljempänä asetus) 3 artiklan 2 nojalla tekemä päätös siitä, käsitelläänkö turvapaikkahakemus, joka ei ole sen vastuulla asetuksen III luvussa esitettyjen arviointiperusteiden mukaisesti, Euroopan unionin oikeuden soveltamisalaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklaa ja/tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan 51 artiklaa sovellettaessa?

Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä:

2) Täyttyykö jäsenvaltion velvollisuus noudattaa Euroopan unionin perusoikeuksia (myös perusoikeuskirjan 1, 4 ja 18 artiklassa, 19 artiklan 2 kohdassa

ja 47 artiklassa vahvistettuja oikeuksia), kun jäsenvaltio lähettää turvapaikanhakijan jäsenvaltioon, joka on 3 artiklan 1 kohdan mukaan vastuussa oleva valtio asetuksen III luvussa esitettyjen arviointiperusteiden mukaisesti (jäljempänä vastuussa oleva valtio), riippumatta siitä, millainen tilanne vastuussa olevassa valtiossa on?

3) Erityisesti onko Euroopan unionin perusoikeuksien noudattamista koskeva velvollisuus esteenä sellaisen kumoamattoman olettaman soveltamiselle, että vastuussa oleva jäsenvaltio noudattaa i) hakijan Euroopan unionin oikeuden mukaisia perusoikeuksia ja/tai ii) direktiiveissä 2003/9/EY (vastaanottodirektiivi), 2004/83/EY (määrittelydirektiivi) ja/tai 2005/85/EY (menettelydirektiivi) (jäljempänä yhdessä direktiivit) asetettuja vähimmäisvaatimuksia?

4) Vaihtoehtoisesti velvoittaako – ja jos velvoittaa, missä olosuhteissa – Euroopan unionin oikeus jäsenvaltiota käyttämään asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaista toimivaltaa ja ottamaan vastuun hakemuksesta, kun siirto vastuussa olevaan valtioon altistaisi hakijan riskille siitä, että hänen perusoikeuksiaan, erityisesti perusoikeuskirjan 1, 4, ja 18 artiklassa, 19 artiklan 2 kohdassa ja/tai 47 artiklassa vahvistettuja oikeuksia, loukattaisiin, ja/tai riskille siitä, että häneen ei sovellettaisi direktiiveissä vahvistettuja vähimmäisvaatimuksia?

5) Onko henkilölle, johon asetusta sovelletaan, Euroopan unionin oikeuden yleisten periaatteiden ja erityisesti perusoikeuskirjan 1, 18 ja 47 artiklan nojalla annettava suoja laajempi kuin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 3 artiklan nojalla annettava suoja?

6) Onko perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettujen oikeuksien kanssa sopusoinnussa se, että kansallisen lain säännöksessä edellytetään, että tuomioistuimen on ratkaistessaan, voidaanko henkilö laillisesti poistaa asetuksen mukaisesti toiseen jäsenvaltioon, pidettävä tätä jäsenvaltiota valtiona, josta henkilöä ei lähetetä toiseen valtioon hänen Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan vuoden 1967 pöytäkirjan mukaisten oikeuksiensa vastaisesti?

7) Siltä osin kuin edellä esitetyt kysymykset tulevat esiin Yhdistyneen kuningaskunnan velvollisuuksien osalta, vaikuttaako perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tehdyn pöytäkirjan (N:o 30) huomioon ottaminen millään tavoin toiseen,

kolmanteen, neljänteen, viidenteen ja kuudenteen kysymykseen annettuihin vastauksiin?”

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

54. Ennakkoratkaisupyyntö, joka on päivätty 12.7.2010, saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 18.8.2010. Kansallinen tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisupyynnössään unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 104 b artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti, että asia käsiteltäisiin nopeutetussa menettelyssä. Unionin tuomioistuimen presidentti hylkäsi vaatimuksen 1.10.2010 antamallaan määräyksellä.

55. Asiat C-411/10 ja C-493/10 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 9.11.2010 tekemällä päätöksellä kirjallista käsittelyä varten sekä unionin tuomioistuimen presidentin 16.5.2011 tekemällä päätöksellä suullista käsittelyä ja ratkaisun antamista varten.

56. Kirjallisessa menettelyssä selvityksiä ovat esittäneet pääasian valittaja, Amnesty International Limited ja AIRE (Advice on Individual Rights in Europe) Centre, Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaiskomissaari ja Equality and Human Rights Commission pääasian väliintulijoina sekä Belgian kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Suomen tasavalta, Ranskan tasavalta, Helleenien tasavalta, Irlanti, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Itävallan tasavalta, Puolan tasavalta, Yhdistynyt kuningaskunta, Tšekin tasavalta, Sveitsin valaliitto ja Euroopan komissio. Suulliseen käsittelyyn, joka pidettiin 28.6.2011, osallistuivat pääasian valittajan, Amnesty International Limitedin ja AIRE Centren, YK:n pakolaisvaltuutetun ja Equality and Human Rights Commissionin edustajat sekä Slovenian tasavallan, Ranskan tasavallan, Helleenien tasavallan, Irlannin, Alankomaiden kuningaskunnan, Puolan tasavallan, Yhdistyneen kuningaskunnan sekä komission asiamiehet.

V Asianosaisten lausumat

57. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, joka koskee sitä, kuuluuko jäsenvaltion asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla tekemä päätös siitä, käsitelläänkö turvapaikkahakemus, unionin oikeuden soveltamisalaan, on komission, Suomen, Ranskan ja Alankomaiden hallitusten, pääasian valittajan, YK:n pakolaisvaltuutetun, Amnesty International Limitedin, AIRE Centren sekä Equality and Human Rights Commissionin mukaan vastattava myönteisesti. Myös Itävallan hallituksen mukaan unionin perusoikeuksia on sovellettava jäsenvaltion päätökseen siitä, käyttääkö se

asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oikeuttaan ottaa vastuu.

58. Irlannin, Italian, Yhdistyneen kuningaskunnan sekä Belgian hallitusten mukaan päätös vastuun ottamista koskevan oikeuden käyttämisestä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla ei sen sijaan kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Belgian hallitus liittää näkemykseensä kuitenkin huomattavan varauksen viitatessaan siihen, että turvapaikanhakijan siirtäminen asetuksen N:o 343/2003 nojalla ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon kuuluu hyvinkin unionin oikeuden soveltamisalaan.

59. Tšekin hallitus erottaa vastauksessaan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen tilanteen, jossa jäsenvaltio käyttää oikeuttaan ottaa vastuu asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla, tilanteesta, jossa jäsenvaltio ei käytä tätä oikeutta. Ainoastaan päätös käyttää oikeutta ottaa vastuu 3 artiklan 2 kohdan nojalla kuuluu Tšekin hallituksen mukaan unionin oikeuden soveltamisalaan. Sen mukaan päätös olla käyttämättä tätä oikeutta 3 artiklan 2 kohdan nojalla ei sen sijaan kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

60. Saksan hallitus ei lausu nimenomaisesti ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä, ja muihin ennakkoratkaisukysymyksiin se vastaa sen tilanteen varalta, että unionin tuomioistuin päätyy katsomaan, että asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohtaan sisältyvän harkintavallan käyttöä on pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuna ”unionin oikeuden soveltamisena”.

61. Vastauksissaan toiseen, kolmanteen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen komissio, Suomen, Ranskan, Saksan, Alankomaiden, Yhdistyneen kuningaskunnan [9] ja Belgian hallitukset sekä pääasian valittaja ja YK:n pakolaisvaltuutettu katsovat pääasiallisesti, että sovellettaessa asetusta N:o 343/2003 on otettava lähtökohdaksi se kumottavissa oleva oletus, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio toimii unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Jos kuitenkin konkreettisessa yksittäistapauksessa todetaan, että turvapaikanhakijan siirtäminen ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon tai turvapaikanhakijan kohtelu kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien vastaista, siirron toteuttava jäsenvaltio on komission, Suomen, Ranskan, Belgian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten, pääasian valittajan, YK:n pakolaisvaltuutetun, Amnesty International Limitedin sekä AIRE Centren mukaan velvoitettu käyttämään oikeuttaan ottaa vastuu asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan

9 – Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on vastannut loppuihin ennakkoratkaisukysymyksiin siltä varalta, että unionin tuomioistuin päätyy katsomaan, toisin kuin kyseinen hallitus on ehdottanut, että päätös käyttää oikeutta ottaa vastuu asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.

nojalla. Saksan ja Alankomaiden hallitusten mukaan turvapaikanhakijaa ei saada tällaisessa tilanteessa enää siirtää ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

62. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo sen sijaan, että velvollisuus käyttää oikeutta vastuun ottamiseen voi syntyä vain poikkeusolosuhteissa, toisin sanoen silloin, kun oletus siitä, että vastuussa oleva jäsenvaltio toimii ihmisoikeuksien ja unionin oikeuden mukaisesti, osoitetaan selvästi virheelliseksi tietyn turvapaikanhakijoiden ryhmän osalta ja turvapaikanhakija kuuluu tähän ryhmään.

63. Sveitsin valaliiton [10] mukaan asetuksen N:o 343/2003 järjestelmään sisältyy erottamattomasti kumottavissa oleva oletus siitä, että järjestelmään osallistuvat valtiot noudattavat Geneven yleissopimusta ja Euroopan ihmisoikeussopimusta. Kun tämä oletus kuitenkin osoitetaan vääräksi konkreettisessa tapauksessa ja turvapaikanhakijan kansainvälisen oikeuden mukaista kohtelua ei voida taata vastuussa olevassa valtiossa, siirtäminen tällaiseen valtioon ei ole hyväksyttävää ja asetuksen N:o 343/2004 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu oikeus vastuun ottamiseen muuttuu poikkeuksellisesti velvollisuudeksi.

64. Italian, Irlannin, Puolan, Slovenian ja Kreikan hallitusten mukaan asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdasta ei sen sijaan voida johtaa velvollisuutta käyttää oikeutta vastuun ottamiseen. Kreikan, Slovenian ja Puolan hallitusten mukaan unionin oikeuden perusteella on lisäksi pois suljettua, että jokin jäsenvaltio voisi tutkia toisen jäsenvaltion toiminnan unionin oikeuden mukaisuutta.

65. Vastauksessaan viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen Yhdistyneen kuningaskunnan sekä Italian ja Alankomaiden hallitukset katsovat, että henkilölle, johon sovelletaan asetusta N:o 343/2003, perusoikeuskirjan 1, 18 ja 47 artiklassa taattujen oikeuksien perusteella annettava suoja ei ole laajempi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa taattu suoja. Pääasian valittaja, Equality and Human Rights Commission, YK:n pakolaiskomissaari, Amnesty International Limited ja AIRE Centre katsovat sen sijaan, että siirrettävän turvapaikanhakijan suoja menee perusoikeuskirjan ja unionin oikeuden yleisten

10 – Sveitsin valaliitto osallistuu unionin oikeuden alaiseen järjestelmään turvapaikkahakemusten käsittelystä vastuussa olevien valtioiden määrittämiseksi niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Sveitsissä jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, tehdyn Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen sopimuksen (EUVL 2008, L 53, s. 5) perusteella. Sopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan Sveitsin valaliitolla on oikeus toimittaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi kirjallisia huomautuksia tapauksissa, joissa jäsenvaltion tuomioistuin on pyytänyt unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua asetuksen N:o 343/2003 tulkinnasta.

periaatteiden perusteella pidemmälle kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa taattu suoja.

66. Saksan hallituksen mukaan perusoikeuskirjan 4 artiklassa ja 19 artiklan 2 kohdassa taatut unionin perusoikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa taattua perusoikeutta. Perusoikeuskirjan 18 artiklaan sisältyvä oikeus ei merkitse takuuta turvapaikasta vaan oikeutta suojaan palauttamista vastaan Geneven yleissopimuksen 33 artiklaa vastaavasti. Perusoikeuskirjan 47 artiklalla on siltä osin laajempi soveltamisala kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklalla, että sen ensimmäisessä kohdassa edellytetään oikeussuojakeinoja tuomioistuimessa ja toisessa kohdassa ei rajoituta siviili- ja rikosoikeudellisiin menettelyihin.

67. Vastauksessaan kuudenteen ennakkoratkaisukysymykseen komissio, Alankomaiden hallitus, pääasian valittaja, YK:n pakolaiskomissaari, Amnesty International Limited ja AIRE Centre katsovat, että kansallinen lainsäädäntö, johon sisältyy kumoamaton oletus siitä, että jokainen jäsenvaltio on turvallinen valtio, josta turvapaikanhakijaa ei lähetetä toiseen valtioon hänen Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Geneven yleissopimuksen mukaisten oikeuksiensa vastaisesti, ei ole yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että tämä oletus voidaan kumota ainoastaan selvien perus- ja ihmisoikeusloukkausten tilanteessa. Italian hallitus katsoo sen sijaan, että kansallisen oikeuden mukaan sovellettava kumoamaton oletus siitä, että muut jäsenvaltiot ovat turvallisia valtioita, on yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

68. Vastauksessaan seitsemänteen ennakkoratkaisukysymykseen komissio, Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset, pääasian valittaja, YK:n pakolaisvaltuutettu, Equality and Human Rights Commission, Amnesty International Limited ja AIRE Centre katsovat, että pöytäkirjan N:o 30 määräyksillä ei ole merkitystä siinä, kuinka ne ovat ehdottaneet ennakkoratkaisukysymyksiin vastattavan.

VI Oikeudellinen arviointi

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

69. Kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään, jossa se tiedustelee, kuuluuko jäsenvaltion päätös käyttää oikeuttaan ottaa vastuu

turvapaikkahakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 nojalla ensisijaisesti vastuussa olevan jäsenvaltion sijaan Euroopan unionin oikeuden soveltamisalaan SEU 6 artiklassa tai perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitetulla tavalla, pääasiallisesti sen, onko jäsenvaltioiden niiden päättäessä käyttää oikeuttaan ottaa vastuu asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla otettava huomioon perusoikeuskirjan määräykset ja millä edellytyksillä. [11]

70. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on otettava lähtökohdaksi SEU 6 artiklan 1 kohta, jossa määritetään perusoikeuskirja osaksi unionin primaarioikeutta (ensimmäinen alakohta) ja vahvistetaan samalla, että perusoikeuskirjan määräykset eivät millään tavoin laajenna perussopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa (toinen alakohta). SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa viitataan perusoikeuskirjan konkreettisen tulkinnan ja soveltamisen osalta perusoikeuskirjan VII osastoon (51–54 artikla).

71. Perusoikeuskirjan 51 artiklassa vahvistetaan perusoikeuskirjan soveltamisala. Tässä määräyksessä vahvistetaan yhtäältä, että perusoikeuskirja koskee sekä unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia että jäsenvaltioita. Toisaalta siinä varmistetaan, että unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden sitoutuminen perusoikeuksiin ei johda toimivallan siirtoon jäsenvaltioiden vahingoksi tai unionin oikeuden soveltamisalan ulottamiseen perussopimuksissa annettua toimivaltaa laajemmalle. [12]

72. Unionin toimivaltuuksien laajentamisen suhteessa jäsenvaltioihin sulkemiseksi pois perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa määrätään erityisesti, että

– perusoikeuskirjan soveltaminen ei rajoita toissijaisuusperiaatetta (51 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke)

– jäsenvaltiot ovat sidottuja perusoikeuskirjaan ainoastaan soveltaessaan unionin oikeutta (51 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke)

– perusoikeuskirjan kunnioittaminen ja soveltaminen toteutuu unionille perussopimuksissa määriteltyjen toimivaltuuksien rajoissa (51 artiklan 1 kohdan toinen virke).

11 – Kansallisen tuomioistuimen on vastattava pääasiassa tähän kysymykseen, sillä Secretary of State on väittänyt, että jäsenvaltioiden ei tule ottaa huomioon unionin perusoikeuksia käyttäessään niille asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa annettua harkintavaltaa, sillä tämän harkintavallan käyttäminen ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

12 – Ks. tästä perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 32).

73. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdassa todetaan lisäksi yleisesti, että perusoikeuskirjalla ei uloteta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltaa laajemmaksi eikä luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä.

74. Kansallinen tuomioistuin ottaa tätä taustaa vasten ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään esiin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetun edellytyksen, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat sidottuja perusoikeuskirjaan ainoastaan soveltaessaan unionin oikeutta. Kansallinen tuomioistuin kysyy tässä yhteydessä, ”soveltavatko” jäsenvaltiot ”unionin oikeutta” tässä määräyksessä tarkoitetulla tavalla, kun ne käyttämällä niille asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa annettua harkintavaltaa päättävät, käsittelevätkö ne turvapaikkahakemuksen sen käsittelystä ensisijaisesti vastuussa olevan valtion sijaan vai eivät.

75. Tähän kysymykseen on mielestäni vastattava myöntävästi.

76. Kuten perusoikeuskirjan selityksistä [13] ilmenee, sen 51 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen sääntö, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat sidottuja perusoikeuskirjaan ainoastaan soveltaessaan unionin oikeutta, on ymmärrettävä vahvistukseksi unionin tuomioistuimen aikaisemmalle oikeuskäytännölle, joka koskee unionissa määriteltyjen perusoikeuksien noudattamista jäsenvaltioiden taholta. Perusoikeuskirjan selityksissä viitataan tässä yhteydessä nimenomaisesti perustavanlaatuisiin tuomioihin, jotka on annettu asiassa Wachauf, [14] asiassa ERT [15] sekä asiassa Karlsson ym. [16]

77. Asiassa Wachauf annetussa tuomiossa on todettu, että vaatimukset perusoikeuksien suojaamisesta unionin oikeusjärjestyksessä velvoittavat jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeuden säädöksiä ja että jäsenvaltioiden on siksi tulkittava näitä säädöksiä mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaisesti näiden vaatimusten kanssa. [17] Asiassa ERT annetussa tuomiossa on vahvistettu lisäksi, että myös jäsenvaltioiden perusoikeuksiin kohdistamien rajoitusten on täytettävä unionin oikeusjärjestyksessä taatun perusoikeussuojan vaatimukset. [18]

13 – EUVL 2007, C 303, s. 32. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet ottavat asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjan tulkitsemisen ohjaamiseksi laaditut selitykset. Tämä perusoikeuskirjan selitysten merkitys perusoikeuskirjan yksittäisten määräysten tulkinnalle vahvistetaan vielä nimenomaisesti SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa.

14 – Asia 5/88, tuomio 13.7.1989 (Kok., s. 2609).

15 – Asia C-260/89, tuomio 18.6.1991 (Kok., s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221).

16 – Asia C-292/97, tuomio 13.4.2000 (Kok., s. I-2737). Tämä tuomio voidaan lukea mukaan ns. Wachauf-oikeuskäytäntölinjan mukaisiin tuomioihin.

17 – Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Wachauf, tuomion 19 kohta. Tämä tuomio vahvistettiin mm. asiassa C-540/03, parlamentti v. neuvosto, 27.6.2006 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-5769, 104 ja 105 kohta).

18 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia ERT, tuomion 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

78. Kun otetaan erityisesti huomioon se seikka, että perusoikeuskirjan selityksissä viitataan sekä Wachauf-oikeuskäytäntöön että ERT-oikeuskäytäntöön, on otettava lähtökohdaksi se, että jäsenvaltiot ovat sidottuja perusoikeuskirjaan sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan sekä silloin, kun ne soveltavat unionin oikeuden säädöksiä, että kansallisten perusoikeusrajoitusten yhteydessä. [19]

79. Tätä taustaa vasten herää kysymys, onko jäsenvaltion päätöstä siitä, käsitteleekö se turvapaikkahakemuksen asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla, pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla – ja kun otetaan huomioon Wachauf-oikeuskäytäntö – asetusta N:o 343/2003 koskevana jäsenvaltion soveltamistoimena.

80. Tähän on mielestäni vastattava myöntävästi. Jäsenvaltiolle päätöstä tehtäessä kuuluva harkintavalta ei ole ristiriidassa tällaisen arvion kanssa. Ratkaisevaa on pikemminkin se, että asetuksessa N:o 343/2003 säädetään ehdottomista säännöistä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi. Jäsenvaltioille annettu mahdollisuus käsitellä turvapaikkahakemuksia asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla on kyseiseen asetukseen olennaisesti kuuluva osa, mikä ilmenee muun muassa siitä, että asetuksessa säädetään kattavasti tällaisen päätöksen oikeudellisista seuraamuksista. [20] Siksi myös päätöksiä, jotka jäsenvaltiot tekevät asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan perusteella, on pidettävä tämän asetuksen soveltamistoimina jäsenvaltioille kuuluvasta harkintavallasta riippumatta.

81. Tälle arviolle on löydettävissä vahvistus asiassa Wachauf annetusta tuomiosta, [21] jossa on tutkittu muun muassa asetuksen N:o 1371/84 [22] yksittäisten säännösten yhteensopivuutta yhteisön oikeusjärjestyksessä taatun perusoikeussuojan vaatimusten kanssa. Asetuksessa N:o 1371/84 annettiin jäsenvaltioille oikeus myöntää tietyillä edellytyksillä maitotuotantotilan vuokralaiselle korvaus maidontuotannon päättyessä lopullisesti vuokrasopimuksen päätyttyä. Vuokralainen nosti kyseisessä pääasiassa kanteen, koska hänelle ei ollut myönnetty kyseistä korvausta, vaikka hän oli lopullisesti sulkenut

19 – Ks. vastaavasti Ladenburger, C., 51 artikla, teoksessa *Europäische Grundrechtecharta* (toim. Tettinger, P. ja Stern, K.), München, 2006, 22 ja 23 kohta sekä Nowak, C., teoksessa *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (toim. Heselhaus ja Nowak), München, 2006, § 6, 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

20 – Asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltiosta, joka päättää vapaaehtoisesti käsitellä turvapaikkahakemuksen, tulee kyseisessä asetuksessa tarkoitettu vastuussa oleva jäsenvaltio, joka ottaa vastattavakseen tähän vastuuseen kuuluvat velvollisuudet.

21 – Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Wachauf.

22 – Asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 16.5.1984 annettu komission asetus (ETY) N:o 1371/84 (EYVL L 132, s. 11).

perustamansa maidontuotantoon tarkoitetun tilan. Tätä taustaa vasten oli tutkittava muun muassa, seurasiko korvauksen myöntämisestä kieltäytyminen ehdottomasti asetuksesta N:o 1371/84 ja oliko se yhteensopiva yhteisön perusoikeuksien – jotka oli vahvistettu yleisinä oikeusperiaatteina – kanssa. Kyseisessä tuomiossa on todettu yhtäältä, että kieltäytyminen korvauksen myöntämisestä toimintansa lopettavalle vuokralaiselle oli katsottava yhteisön oikeusjärjestyksessä taatun perusoikeussuojan vastaiseksi, jos vuokralaiselta vietiin tällä tavalla ilman korvausta mahdollisuus nauttia työnsä hedelmistä ja vuokratoimintaan tekemistään sijoituksista. [23] Koska asetuksessa N:o 1371/84 jätettiin jäsenvaltioille kuitenkin riittävästi harkintavaltaa, jotta vuokralaisille voitiin turvata juuri tällaisissa tilanteissa perusoikeussuojan vaatimusten edellyttämä asianmukainen korvaus, asetukseen sisältyneen säännöksen oli yhteisöjen tuomioistuimen mukaan katsottava sopivan yhteen perusoikeuksien kanssa. [24]

82. Vaikka asiassa Wachauf annetussa tuomiossa oli ensisijaisesti kyse siitä, oliko kyseinen asetus yhteensopiva perusoikeuksien kanssa, siinä vahvistettiin ainakin implisiittisesti, että myös korvauksen myöntämistä toiminnan lopettavalle vuokralaiselle koskevien jäsenvaltioiden päätösten, jotka kansalliset viranomaiset tekivät käyttämällä niille asetuksessa N:o 1371/84 annettua harkintavaltaa, on oltava mahdollisimman pitkälti yhteensopivia perusoikeussuojan vaatimusten kanssa. Näin yhteisöjen tuomioistuin vahvisti niin ikään sen, että myös päätöksiä, jotka jäsenvaltiot tekevät niille yhteisön oikeuden perusteella myönnettyä harkintavaltaa käyttämällä, on pidettävä yhteisön perusoikeussuojasääntelyssä tarkoitettuina yhteisön oikeuden soveltamistoimina. [25]

83. Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 nojalla tehtyä jäsenvaltion päätöstä siitä, käsitteleekö se turvapaikkahakemuksen, joka ei kuulu sen vastuulle asetuksen III luvussa määriteltyjen edellytysten perusteella, on pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamistoimena.

23 – Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Wachauf, tuomion 19 kohta.

24 – Ibid., tuomion 22 ja 23 kohta.

25 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 17 mainittu asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 104 kohta.

B *Toinen, kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys*

84. Edellä esittämästäni arviosta seuraa, että jäsenvaltioiden on noudatettava perusoikeuskirjaa niiden päättäessä käsitellä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla turvapaikkahakemuksen, josta toinen jäsenvaltio on ensisijaisesti vastuussa saman asetuksen III luvun edellytysten perusteella. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee toisella, kolmannella ja neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään pääasiallisesti sitä, onko – ja jos on, millä edellytyksillä – jäsenvaltioilla velvollisuus, kun otetaan huomioon vaatimus noudattaa perusoikeuskirjaa, käyttää oikeuttaan ottaa vastuu käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan perusteella, kun on selvää, että siirrettäessä turvapaikanhakija ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon uhkana on, että hänen perusoikeuksiaan loukataan tai että tämä jäsenvaltio ei tule täyttämään direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 mukaisia velvoitteitaan.

85. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt nämä kysymykset, koska sillä on selviä todisteita siitä, että yhtäältä Kreikkaa koskevat unionin oikeuden säännökset Kreikan turvapaikkajärjestelmän järjestämiseksi ja toisaalta turvapaikanhakijoiden konkreettinen kohtelu kyseisessä valtiossa ovat hyvin kaukana toisistaan, jolloin siirrettäessä turvapaikanhakijoita Kreikkaan uhkana voi olla, että heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan loukataan.

86. Jotta nämä kysymykset voitaisiin ymmärtää paremmin, tarkastelen seuraavaksi nyt käsiteltävässä asiassa olennaisia johdetun oikeuden turvapaikkatoimenpiteitä sekä näiden toimenpiteiden suhdetta perusoikeuskirjaan, Geneven yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Sen jälkeen käsittelen Kreikan turvapaikkajärjestelmään tällä hetkellä kohdistuvia ongelmia. Lopuksi käsittelen vielä kysymystä siitä, millä tavalla muiden jäsenvaltioiden on otettava huomioon Kreikan turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuneisuus, kun ne soveltavat asetusta N:o 343/2003.

1. Johdetun oikeuden turvapaikkatoimenpiteet ja niiden suhde perusoikeuskirjaan, Geneven yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen

a) Primaarioikeudellinen toimivaltaperusta

87. Unionin toimivallan laajentaminen turvapaikka- ja pakolaiskysymyksiin toteutettiin vuonna 1997 Amsterdamin sopimuksella, jolla lainsäädäntövalta kolmansien maiden kansalaisia koskevissa turvapaikka-, pakolais-, maahanmuutto- ja oleskeluasioissa siirrettiin

unionille. Primaarioikeudellisena toimivaltaperustana EY:n perustamissopimukseen liitettiin uusi 73k artikla, josta tuli uudelleennumeroinnin myötä EY 63 artikla.

88. Turvapaikka-asioissa lainsäädäntövallan siirtäminen unionille toteutui EY 63 artiklan 1 kohdassa määritellyllä edellytyksellä, jonka mukaan unionin lainsäätäjän päättämät turvapaikkaa koskevat toimenpiteet on toteutettava pakolaisten oikeudellista asemaa koskevien Geneven yleissopimuksen ja 31.1.1967 tehdyn pöytäkirjan sekä muiden asiaa koskevien sopimusten mukaisesti. ”Muina asiaa koskevina sopimuksina” on pidettävä myös Euroopan ihmisoikeussopimusta. [26] Lisäksi EY 63 artiklan 1 kohdassa määrätään nimenomaisesti, että yhdenmukaistamiseen liittyvä toimivalta turvapaikka-asioissa rajoittuu vähimmäisvaatimusten määrittämiseen. [27]

b) Direktiivit 2001/55, 2003/9, 2004/83 ja 2005/85

89. Unionin lainsäätäjä antoi kyseisen primaarioikeudellisen toimivaltaperustan perusteella neljä direktiiviä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimuksia kansallisten turvapaikkajärjestelmien eri ulottuvuuksille. Ensimmäisenä annettiin direktiivi 2001/55, jossa säädetään muun muassa vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi joukottaisen maahantulon tilanteissa. Kolmella muulla direktiivillä säädettiin kaikissa jäsenvaltioissa [28] turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevista yhteisistä vähimmäisvaatimuksista (direktiivi 2003/9), kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista yhteisistä vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä (direktiivi 2004/83) ja pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vähimmäisvaatimuksista (direktiivi 2005/85).

90. EY 63 artiklan 1 kohdan primaarioikeudellisten määräysten, joiden perusteella annettujen johdetun oikeuden toimenpiteiden

26 – Ks. vastaavasta analyysistä Graßhof, M., teoksessa *EUI-Kommentar* (toim. Schwarze), 2. painos, Baden-Baden, 2009, EY 63 artikla, 4 kohta.

27 – EY 63 artiklan 1 kohdan b, c ja d alakohta.

28 – Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 5), joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, 1 ja 2 artiklan mukaan Tanska ei ole osallistunut näiden direktiivien antamiseen, joten ne eivät sido eikä niitä sovelleta Tanskaan (ks. direktiivin 2003/9 johdanto-osan 21 perustelukappale, direktiivin 2004/83 johdanto-osan 40 perustelukappale ja direktiivin 2005/85 johdanto-osan 34 perustelukappale). Vaikka Irlanti osallistui Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 4), joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, 3 artiklan mukaisesti direktiivien 2004/83 ja 2005/85 antamiseen (ks. kyseisten direktiivien johdanto-osien 39 ja 33 perustelukappaleet), se ei osallistunut kyseisen pöytäkirjan 1 artiklan mukaisesti direktiivin 2003/9 antamiseen (ks. kyseisen direktiivin johdanto-osan 20 perustelukappale). Yhdistynyt kuningaskunta osallistui edellä mainitun pöytäkirjan 3 artiklan mukaisesti näiden kolmen direktiivin antamiseen (ks. direktiivin 2003/9 johdanto-osan 19 perustelukappale, direktiivin 2004/83 johdanto-osan 38 perustelukappale ja direktiivin 2005/85 johdanto-osan 32 perustelukappale).

on oltava Geneven yleissopimuksen mukaisia, mukaisesti direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 johdanto-osien perustelukappaleissa viitataan kaikissa Tampereen Eurooppa-neuvoston päätöslauselmaan, jonka mukaan kehitteillä olevan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän on perustuttava Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. [29] Näiden direktiivien perustelukappaleissa todetaan lisäksi, että niissä kunnioitetaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia ja periaatteita [30] ja että jäsenvaltioita sitovat direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta sellaisten kansainvälisen oikeuden välineiden mukaiset sitoumukset, joiden osapuolia jäsenvaltiot ovat. [31]

91. Direktiivit 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 sisältävät näin ollen turvapaikanhakijoiden kohtelua ja heidän hakemuksiensa käsittelyä koskevat olennaiset vähimmäisvaatimukset. Direktiivin 2003/9 24 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on myönnettävä riittävät varat, jotka tarvitaan kyseisessä direktiivissä asetettujen turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevien vähimmäisvaatimusten täyttämiseen. Direktiivin 2004/83 36 artiklassa säädetään vastaavasti, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että direktiiviä soveltavien viranomaisten ja järjestöjen edustajilla on riittävä koulutus.

92. Tätä taustaa vasten on katsottava taatun oikeudellisesti, että turvapaikanhakijoiden kohtelu sekä heidän hakemustensa käsittely jäsenvaltioissa, joiden on noudatettava direktiiveissä 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 määritettyjä vähimmäisvaatimuksia, täyttävät periaatteessa samanaikaisesti sekä perusoikeuskirjan, Geneven yleissopimuksen että Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset. [32]

c) Asetus N:o 343/2003

93. EY 63 artiklan 1 kohdan nojalla annetun asetuksen N:o 343/2003 tavoite on sen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan selkeä ja toimiva menettely unionin

29 – Ks. direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 johdanto-osien toinen perustelukappale.

30 – Ks. direktiivin 2003/9 johdanto-osan viides perustelukappale, direktiivin 2004/83 johdanto-osan kymmenes perustelukappale ja direktiivin 2005/85 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

31 – Ks. direktiivin 2003/9 johdanto-osan kuudes perustelukappale, direktiivin 2004/83 johdanto-osan yhdestoista perustelukappale ja direktiivin 2005/85 johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

32 – Ks. tästä yhdistetyt asiat C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, Salahadin Abdulla, tuomio 2.3.2010 (Kok., s. I-1493, 51 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä yhdistetyt asiat C-57/09 ja C-101/09, B, tuomio 9.11.2010 (Kok., s. I-1493, 77 ja 78 kohta), joissa todettiin direktiivin 2004/83 tulkinnasta yhtäältä, että direktiivin säännökset henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annettiin, jotta jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia autettaisiin soveltamaan Geneven yleissopimusta yhteisten käsitteiden ja perusteiden mukaisesti, ja toisaalta, että tämän direktiivin tulkinnassa on kunnioitettava perusoikeuksia ja erityisesti noudatettava perusoikeuskirjan periaatteita. Ks. tässä yhteydessä myös asia C-31/09, Bolbol, tuomio 17.6.2010 (Kok., s. I-5539, 38 kohta).

alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi. [33] Johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan tällaisen menettelyn perusteiden olisi sekä jäsenvaltioiden että asianomaisten henkilöiden kannalta oltava puolueettomat ja oikeudenmukaiset, ja menettelyn mukaisesti olisi voitava määrittää nopeasti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jotta voidaan taata pääsy turvapaikkamenettelyihin sekä turvapaikkahakemusten nopea käsittely.

94. Näiden tavoitteiden, joilla on myös tarkoitus välttää turvapaikanhakijoiden *forum shopping*, saavuttamiseksi asetuksessa N:o 343/2003 vahvistetaan säännökset, joiden mukaan unionin alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaa ainoastaan yksi jäsenvaltio, joka määritetään objektiivisten kriteerien perusteella. Näihin kuuluu esimerkiksi turvapaikka- tai ulkomaalaisoikeudellisen suhteen olemassaolo turvapaikanhakijan tai perheenjäsenen ja jäsenvaltion välillä. [34] Tilanteessa, jossa unionin alueelle on tultu laittomasti, asetuksen N:o 343/2003 10 artiklan mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa on se jäsenvaltio, johon on ensiksi tultu. [35] Jäsenvaltio, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, on asetuksen N:o 343/2003 nojalla velvollinen ottamaan vastaan vastuulleen tulevan turvapaikanhakijan, joka on tehnyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa, ja saattamaan päätökseen turvapaikkahakemuksen käsittelyn. [36] Turvapaikanhakijan siirtämistä koskevasta menettelystä säädetään asetuksen N:o 343/2003 17–19 artiklassa.

95. Asetuksella N:o 343/2003 käyttöön otetussa järjestelmässä turvapaikkahakemuksen

33 – Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 5), joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, 1 ja 2 artiklan mukaan Tanska ei ole osallistunut asetuksen N:o 343/2003 antamiseen, joten se ei lähtökohtaisesti sitonut eikä sitä sovellettu Tanskaan. Siksi Tanskan ja muiden jäsenvaltioiden välille jäi voimaan Dublinin yleissopimus (ks. asetuksen N:o 343/2003 johdanto-osan 18 ja 19 perustelukappale). Asetuksen N:o 343/2003 soveltamisala laajennettiin unionin ja Tanskan välisiin suhteisiin Euroopan yhteisön ja Tanskan kuningaskunnan välisellä sopimuksella niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan Tanskassa tai jossakin muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, sekä Eurodac-järjestelmästä sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi (EUVL 2006, L 66, s. 38). Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat osallistuneet Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 4), joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, 3 artiklan mukaisesti kyseisen asetuksen antamiseen ja soveltamiseen (ks. asetuksen N:o 343/2003 johdanto-osan 17 perustelukappale). Lisäksi on otettava huomioon, että jotkin valtiot, jotka eivät ole unionin jäsenvaltioita, kuten Sveitsin valaliitto, ovat osallistuneet kansainvälisten sopimusten perusteella unionin oikeuden järjestelmään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi; ks. tästä edellä alaviite 10.

34 – Ks. asetuksen N:o 343/2003 6 artiklan ensimmäinen kohta, 7 artikla, 8 artikla sekä 9 artiklan 1 ja 2 kohta.

35 – Asetuksen N:o 343/2003 10 artikla. Vastuu päättyy kuitenkin 12 kuukauden kuluttua päivästä, jona luvaton rajan ylittäminen tapahtui.

36 – Siksi direktiivin 2005/85 25 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko turvapaikanhakija määritellä pakolaiseksi direktiivin 2004/83 mukaisesti, kun ne on velvoitettu siihen asetuksen N:o 343/2003 nojalla.

käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi ja turvapaikanhakijan siirtämiseksi tähän jäsenvaltioon ei oteta nimenomaisesti huomioon eri jäsenvaltioiden välisiä mahdollisia eroja turvapaikkajärjestelmien ja -menettelyjen järjestämisessä ja toiminnassa. Vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisen kriteerien tai turvapaikanhakijan siirtämistä jäsenvaltioiden välillä koskevan menettelyn yhteydessä ei viitata konkreettisesti turvapaikanhakijan odotettavissa olevaan kohteluun tämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa.

96. Se seikka, ettei asetuksessa N:o 343/2003 viitata konkreettisesti turvapaikanhakijan kohteluun ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, selittyy asetuksen yhteyksistä direktiiveihin 2003/09, 2004/83 ja 2005/85 sekä yksittäisten jäsenvaltioiden kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin. Koska turvapaikanhakijoiden kohtelun ja heidän turvapaikkahakemustensa käsittelyn on täytettävä näiden direktiivien perusteella vähimmäisvaatimukset kussakin jäsenvaltiossa ja koska kaikki jäsenvaltiot ovat liittyneet Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä Geneven yleissopimukseen, on taattu oikeudellisesti, että turvapaikanhakijoiden kohtelun on täytettävä kussakin jäsenvaltiossa perusoikeuskirjan, Geneven yleissopimuksen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellytykset. [37]

97. Tästä näkökulmast©a katsottuna perusoikeuskirja, Geneven yleissopimus tai Euroopan ihmisoikeussopimus eivät ole ristiriidassa asetuksen N:o 343/2003 sen järjestelmän kanssa, jossa vahvistetaan säännöt sellaisen jäsenvaltion määrittämiseksi, jossa turvapaikanhakija on vastaanotettava hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelemiseksi, sekä turvapaikanhakijan siirtämiseksi tällaiseen jäsenvaltioon, ilman että viitattaisiin nimenomaisesti tuon jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän konkreettiseen järjestämiseen ja toimintaan sekä turvapaikkamenettelyyn. [38]

d) Välipäätelmä

98. Tiivistetysti voidaan todeta kaiken edellä esitetyn perusteella, että

37 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 92 kohta.

38 – Tätä taustaa vasten asetuksen N:o 343/2003 johdanto-osassa viitataan myös Tampereen Eurooppa-neuvoston päätöslauselmaan, jonka mukaan kehitteillä olevan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän on perustuttava Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen (ks. johdanto-osan toinen perustelukappale). Lisäksi siinä korostetaan, että asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta jäsenvaltioita sitovat sellaisten kansainvälisen oikeuden välineiden mukaiset velvollisuudet, joiden osapuolia ne ovat (ks. johdanto-osan 12 perustelukappale), ja että asetus on yhteensopiva perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien ja periaatteiden kanssa (ks. johdanto-osan 15 perustelukappale).

turvapaikanhakijoiden kohtelua ja turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevat johdetun oikeuden säännökset, jotka seuraavat direktiiveistä 2003/09, 2004/83 ja 2005/85 sekä asetuksesta N:o 343/2003, sopivat yhdessä luettuina sekä tavoitteidensa että oikeudellisen muotoilunsa puolesta lähtökohtaisesti yhteen perusoikeuskirjan, Geneven yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

2. Kreikan turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuneisuus

99. Asetukseen N:o 343/2003 ei sisälly nimenomaista sääntelyä sellaisen tilanteen varalta, jossa jäsenvaltiot – esimerkiksi maantieteellisen sijaintinsa vuoksi – joutuvat tekemisiin sellaisen turvapaikanhakijamäärän kanssa, joka ylittää niiden turvapaikkajärjestelmän kapasiteetin siten, etteivät ne enää tosiasiallisesti pysty turvaamaan näille turvapaikanhakijoille sellaista kohtelua ja turvapaikkahakemusten käsittelyä, joka vastaisi direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 edellytyksiä sekä näille valtioille perusoikeussääntelystä ja kansainvälisestä oikeudesta seuraavia velvoitteita. [39]

100. Kreikassa näyttää olevan tällainen erityisen kiireellisiä toimia vaativa tilanne.

101. Selvä viittaus tähän on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa M.S.S. vastaan Belgia ja Kreikka 21.1.2011 antama tuomio, [40] jossa käsiteltiin sellaisen Afganistanin kansalaisen tilannetta, joka matkusti Turkista Kreikan kautta unionin alueelle laittomasti ja joka pidätettiin Kreikassa. Vapauttamisensa jälkeen hän lähti Kreikasta jättämättä siellä koskaan turvapaikkahakemusta ja haki lopulta Belgiasta turvapaikkaa. Koska Belgian maahanmuuttoviranomainen tuli kyseisen afgaaniturvapaikanhakijan tiedot tutkittuaan siihen tulokseen, että Kreikka oli vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä saman asetuksen 10 artiklan 1 kohdan kanssa, nojalla turvapaikanhakijan ensimmäisen luvattoman rajanylityksen perusteella, Belgia

39 – Komission ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (KOM(2008) 820 lopullinen), jonka tavoitteena on antaa uudelleen laadittu toisinto asetuksesta N:o 343/2003, säädetään sen sijaan mekanismista, jossa keskeytetään väliaikaisesti turvapaikanhakijoiden siirrot jäsenvaltioihin, jotka ovat erityisen kiireellisiä toimia vaativassa tilanteessa, jossa niiden vastaanottokapasiteettiin, turvapaikkajärjestelmään tai infrastruktuuriin kohdistuu poikkeuksellisen suuri rasitus (31 artikla). Komission perusteluista ilmenee, että tarkoituksena on puuttua tällä tavalla niihin tilanteisiin, joissa jäsenvaltioiden vastaanottokyky ja turvapaikkajärjestelmät joutuvat erityisen paineen alaisiksi.

40 – Mainittu edellä alaviitteessä 3.

käynnisti turvapaikanhakijan siirtomenettelyn Kreikkaan asetuksen N:o 343/2003 säännösten mukaisesti ja siirsi hänet menettelyn kautta Kreikkaan. Kyseinen afgaaniturvapaikanhakija oli kuitenkin nostanut ennen siirtämistään kanteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

102. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi tuomiossaan, että kyseisen afgaaniturvapaikanhakijan pidätys- ja elinolosuhteet Kreikassa ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisia. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Kreikka oli rikkonut myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa, luettuna yhdessä saman sopimuksen 3 artiklan kanssa, mitä se perusteli viittaamalla puutteisiin turvapaikanhakijoiden turvapaikkahakemusten käsittelyssä, uhkaan suorasta tai epäsuorasta palauttamisesta kotimaahan ilman, että kyseisen henkilön turvapaikkahakemuksen perusteltavuutta olisi tutkittu vakavasti, ja siihen, että tehokkaita oikeussuojakeinoja ei ollut. Tuomiossa katsottiin lisäksi, että myös Belgia oli rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa, kun se siirtämällä afgaaniturvapaikanhakijan Kreikkaan altisti hänet Kreikan turvapaikkajärjestelmässä todettuihin puutteisiin liittyville riskeille ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kanssa ristiriidassa oleville pidätys- ja elinolosuhteille. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi lopuksi niin ikään, että Belgia oli rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa, luettuna yhdessä kyseisen sopimuksen 3 artiklan kanssa.

103. Myös yksittäisten jäsenvaltioiden kansalliset tuomioistuimet ovat jo esittäneet kriittisiä lausuntoja Kreikan turvapaikkajärjestelmästä ja turvapaikanhakijoiden pidätys- ja elinolosuhteista Kreikassa, kun kyse on ollut asetuksesta N:o 343/2003 ja turvapaikanhakijoiden Kreikkaan siirtämisestä. Esimerkiksi Itävallan Verfassungsgerichtshof (perustuslakituomioistuin) katsoi 7.10.2010 antamassaan tuomiossa,[41] jossa oli kyse afgaaninaisen, joka on kolmen lapsen yksinhuoltaja, asetuksen N:o 343/2003 nojalla Kreikkaan toteutetun siirtämisen perustuslainmukaisuudesta, että siirrettäessä suojeltavia ihmisiä takaisin Kreikkaan turvapaikkamenettelyn toteuttamiseksi oli tosin periaatteessa mahdollista, että valtio takaa heidän huolenpitonsa, mutta tätä ei voida automaattisesti ottaa lähtökohdaksi, elleivät toimivaltaiset viranomaiset ole antaneet yksittäistapauksessa erityistä vakuutusta.

104. Myös alemman oikeusasteen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevasta kuvauksesta, joka toistetaan valitusasteena toimivan tuomioistuimen esittämässä ennakkoratkaisupyynnössä, piirtyy samanlainen kuva.[42] Lisäksi komissio viittasi nyt käsiteltävässä asiassa esittämissään kirjallisissa huomautuksissa siihen, että se esitti Kreikalle 3.11.2009 EY 226 artiklassa tarkoitetun virallisen

41 – Verfassungsgerichtshofin 7.10.2010 antama tuomio, käsittelynumero U694/10, saatavilla internetissä Itävallan liittovaltion oikeusinformatiikkajärjestelmässä (http://www.ris.bka.gv.at).

42 – 12.7.2010 esitetyn ennakkoratkaisupyynnön 13 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

huomautuksen sekä 24.6.2010 täydentävän virallisen huomautuksen, joissa Kreikan väitettiin muun muassa rikkoneen erinäisiä direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 säännöksiä. [43]

105. Näistä toteamuksista ilmenee, että Kreikan turvapaikkajärjestelmä on ylikuormituksen vuoksi suuren paineen alla, minkä vuoksi ei enää voida taata, että turvapaikanhakijoita kohdellaan ja heidän hakemuksensa käsitellään aina direktiivien 2003/09, 2004/83 ja 2005/85 edellytysten mukaisesti. Näissä olosuhteissa ei voida sulkea pois sitä, että turvapaikanhakijoita, jotka siirretään Kreikkaan toisesta jäsenvaltiosta asetuksen N:o 343/2003 säännösten ja menettelyjen mukaisesti, kohdellaan heidän siirtonsa jälkeen tavalla, joka on ristiriidassa perusoikeuskirjan, Geneven yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten kanssa.

3. Jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuneisuuden huomioon ottaminen sovellettaessa asetusta N:o 343/2003

106. Kreikan turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuneisuuden ja siitä turvapaikanhakijoiden kohtelulle sekä heidän hakemustensa käsittelylle aiheutuvien vaikutusten vuoksi kansallisen tuomioistuimen on vastattava kysymykseen, saako jäsenvaltio siirtää turvapaikanhakijan Kreikkaan asetuksen N:o 343/2003 säännöksiä sovellettaessa myös silloin, kun on todettu, että toteutettaessa tällainen siirto on uhkana, että hänen perusja ihmisoikeuksiaan loukataan. Kansallinen tuomioistuin kehittelee tätä peruskysymystä edelleen toisessa, kolmannessa ja neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessään.

107. Kansallinen tuomioistuin pyytää toisella ja kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti selvennystä siihen, voivatko jäsenvaltiot soveltaessaan asetusta N:o 343/2003 ottaa lähtökohdakseen sen kumoamattoman olettaman, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio sekä noudattaa turvapaikanhakijan siirron jälkeen direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 vähimmäisvaatimuksia että kunnioittaa turvapaikanhakijan perusoikeuksia (kolmas ennakkoratkaisukysymys) siten, että turvapaikanhakijan siirtämistä asetuksen N:o 343/2003 mukaisesti on aina pidettävä unionin perusoikeuksien mukaisena riippumatta siitä, millainen tilanne vastuussa olevassa jäsenvaltiossa on (toinen ennakkoratkaisukysymys).

108. Siltä varalta, että näihin kysymyksiin on vastattava kielteisesti, kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään, onko – ja jos on, missä olosuhteissa – jäsenvaltio velvoitettu soveltaessaan asetusta N:o 343/2003 ottamaan

43 – Nämä viralliset huomautukset on oheistettu komission kirjallisiin huomautuksiin liitteinä 1 ja 2.

vastattavakseen turvapaikkahakemuksen käsittelyn asetuksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla, kun turvapaikanhakijan siirtäminen ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon altistaisi hänet riskille siitä, että hänen perusoikeuksiaan loukataan, ja/tai riskille siitä, että direktiiveissä 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 vahvistettuja vähimmäisvaatimuksia ei sovelleta häneen.

109. Käsittelen seuraavassa ensin neljättä ennakkoratkaisukysymystä. Sen jälkeen tarkastelen toista ja kolmatta ennakkoratkaisukysymystä.

a) Neljäs ennakkoratkaisukysymys: velvollisuus ottaa vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla tilanteessa, jossa siirrettäessä turvapaikanhakija ensisijaisesti vastuussa olevaan valtioon on olemassa vakava uhka perusoikeuksien loukkaamisesta

i) Problematiikka, joka koskee vakavaa uhkaa perusoikeuksien loukkaamisesta siirrettäessä turvapaikanhakija ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon

110. Jos jäsenvaltio ei jostain syystä pysty noudattamaan direktiivien 2003/09, 2004/83 tai 2005/85 säännöksiä tai kansainvälisoikeudellisia velvoitteitaan kohdellessaan turvapaikanhakijoita tai käsitellessään heidän turvapaikkahakemuksiaan, vaarana on tosiasiassa, että siirrettäessä turvapaikanhakijat kyseiseen jäsenvaltioon heidät altistetaan heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan loukkaavalle kohtelulle.

111. Tällaisessa tilanteessa vaarana voisi olla esimerkiksi, että ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa loukataan perusoikeuskirjan 1 artiklassa taattua oikeutta ihmisarvon kunnioittamiseen ja suojeluun tai rikotaan perusoikeuskirjan 4 artiklassa määrättyä kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltoa. [44]

112. Kun siirrettäessä turvapaikanhakija johonkin jäsenvaltioon on vakavana uhkana, että turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjan

44 – Kysymystä siitä, onko – ja jos on, millä edellytyksillä – perusoikeuskirjan 1 artiklalla 4 artiklan rinnalla itsenäistä merkitystä, ei tarvitse käsitellä syvällisemmin nyt käsiteltävän asian ratkaisemiseksi. On kuitenkin huomautettava, että saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa vallalla olevan näkemyksen mukaan on ensin tutkittava perusoikeuskirjan 4 artiklaa. Jos tällä erityisellä perusoikeudella suojeltuun oikeushyvään katsotaan puututun, tämä erityinen perusoikeus ottaa etusijan ja sulkee pois perusoikeuskirjan 1 artiklan soveltamisen erillisenä tai lisäarvoa tuovana arviointikriteerinä; ks. vastaavasti Jarass, D., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München, 2010, 1 artiklan 4 kohta; Borowsky, D., teoksessa *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (toim. Meyer, J.), 3. painos, Baden-Baden, 2011, 1 artiklan 33 kohta; Höfling, W., teoksessa *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta* (toim. Tettinger, J. ja Stern, K.), München, 2006, 1 artiklan 18 kohta.

1 artiklassa taattua ihmisarvoa loukataan kyseisessä jäsenvaltiossa tai että häntä kohdellaan siellä perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetulla epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla, olisi myös turvapaikanhakijan siirtäminen tähän jäsenvaltioon perusoikeuskirjan 1 ja 4 artiklan vastaista. Perusoikeuskirjan 1 artiklan mukaan ihmisarvoa ei nimittäin ole ainoastaan ”kunnioitettava” vaan myös ”suojeltava”. Tällainen positiivinen suojeluvelvollisuus sisältyy myös perusoikeuskirjan 4 artiklaan. [45] Lisäksi perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa määrätään tässä yhteydessä nimenomaisesti, että ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa heitä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. [46]

113. Tietyn jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän täydellinen ylikuormittuneisuus voi tietyissä olosuhteissa johtaa myös siihen, että on tutkittava, onko turvapaikanhakijan siirtäminen tähän jäsenvaltioon yhteensopivaa perusoikeuskirjan 18 artiklan kanssa.

114. Perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan Geneven yleissopimuksen sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti. [47] Yksi Geneven yleissopimuksen peruselementeistä on sen 33 artiklassa määritelty kielto karkottaa tai palauttaa pakolainen suoraan tai epäsuorasti valtioon, jossa häntä vainotaan – kyseessä on niin kutsuttu palauttamiskielto (non-refoulement). Vaikka palauttamiskiellon tarkasta laajuudesta on kiistelty, on otettava lähtökohdaksi se, että sillä taataan pakolaiselle [48] paitsi suojaa välittömältä palauttamiselta

45 – Ks. tästä edellä alaviitteessä 44 mainitut Höfling, W., 4 artiklan 3 kohta ja Borowsky, D., 4 artiklan 20 kohta.

46 – Kysymystä siitä, onko – ja jos on, millä edellytyksillä – perusoikeuskirjan 1 artiklalla ja/tai 4 artiklalla perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan rinnalla itsenäistä merkitystä, ei tarvitse käsitellä syvällisemmin nyt käsiteltävän asian ratkaisemiseksi. On kuitenkin todettava, että saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa vallalla olevan näkemyksen mukaan tilanteessa, jossa on arvioitava samanaikaisesti perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohtaa ja perusoikeuskirjan 1 ja/tai 4 artiklaa, näistä ensin mainittu ottaa erityisenä määräyksenä arvioinnissa etusijan. Ks. tästä edellä alaviitteessä 44 mainittu Jarass, D., 19 artiklan 4 kohta.

47 – Toteamuksella siitä, että oikeus turvapaikkaan taataan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräysten mukaisesti, viitataan muun muassa näihin sopimuksiin liitettyyn Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta tehtyyn pöytäkirjaan (N:o 21) vapautta, turvallisuutta ja oikeutta koskevan alueen osalta. Koska Yhdistynyt kuningaskunta kuitenkin osallistui Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta tehdyn pöytäkirjan, joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, 3 artiklan mukaisesti direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 sekä asetuksen N:o 343/2003 antamiseen, nyt käsiteltävässä asiassa ei tarvitse esittää kysymystä perusoikeuskirjan 18 artiklan sovellettavuudesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tästä näkökulmasta.

48 – Vaikka Geneven yleissopimuksen 33 artiklan palauttamiskielto viittaa pakolaisiin, perusoikeuskirjan 18 artiklassa määrätty suojan alue saa tässä yhteydessä vaikutteita Geneven yleissopimuksen pakolaiskäsitteestä (ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 44 mainittu Jarass, D., 18 artiklan 5 kohta). Geneven yleissopimuksen 33 artiklan palauttamiskiellon yhteydessä pakolaiskäsite ei kata ainoastaan henkilöitä, jotka on jo tunnustettu pakolaisiksi, vaan myös henkilöt, jotka täyttävät edellytykset pakolaiseksi tunnustamisesta. Ks. vastaavasti Lauterpacht, E. ja Bethlehem, D., ”The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion”, teoksessa *Refugee Protection in International Law* (toim. Feller, E., Türk, V. ja Nicholson, F.), Cambridge, 2003, s. 87 ja 116–.

valtioon, jossa häntä vainotaan, myös suoja niin kutsuttua ketjupalauttamista vastaan, jossa siirtäminen kohdistuu valtioon, jossa on vaarana palauttaminen valtioon, jossa henkilöä vainotaan. [49]

115. Jos jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuneisuus johtaa siihen, että pakolaisia uhkaa siellä suora tai epäsuora palauttaminen valtioon, jossa heitä vainotaan, muut jäsenvaltiot eivät tällöin voi perusoikeuskirjan 18 artiklan perusteella siirtää pakolaisia tähän jäsenvaltioon.

ii) Velvollisuus ottaa vastuu hakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla

116. Edellä esittämistäni pohdinnoista seuraa yhtäältä, että jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmän ylikuormittuneisuus voi johtaa sellaisen ympäristön syntymiseen, jossa saatetaan loukata yhtä tai useampaa turvapaikanhakijoille perusoikeuskirjassa taattua oikeutta. Toisaalta olen esittänyt, että turvapaikanhakijoiden siirtäminen jäsenvaltioon, jossa on vakavana uhkana heidän perusoikeuksiensa loukkaaminen, on perusoikeuskirjan vastaista.

117. Tätä taustaa vasten on kysyttävä, onko asetusta N:o 343/2003 mahdollista tulkita tavalla, joka sulkee pois perusoikeussääntelyn vastaiset turvapaikanhakijoiden siirtämiset.

118. Asetusta N:o 343/2003 on mahdollisimman pitkälti tulkittava perusoikeuksien mukaisesti, mikä ilmenee yhtäältä unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varottava tukeutumasta sellaiseen johdetun oikeuden säädöksen tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien kanssa tai muiden unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa. [50] Toisaalta asetuksen N:o 343/2003 perusoikeuksien mukaista tulkintaa edellytetään erityisesti, sillä EY 63 artiklan 1 kohdassa, joka on kyseisen asetuksen primaarioikeudellinen toimivaltaperusta, vahvistetaan nimenomaisesti, että unionin oikeuden turvapaikkaa koskevat toimenpiteet on toteutettava Geneven yleissopimuksen ja muiden

49 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 48 mainittu Lauterpacht, E. ja Bethlehem, D., s. 122 sekä Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2. painos, Stuttgart, 2008, 655 kohta.

50 – Ks. vastaavasti asia C-403/09 PPU, Detiček, tuomio 23.12.2009 (Kok., s. I-12193, 34 kohta); asia C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym., tuomio 26.6.2007 (Kok., s. I-5305, 28 kohta) ja asia C-101/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003 (Kok., s. I-12971, 87 kohta).

asiaa koskevien sopimusten mukaisesti.[51] Asetuksen N:o 343/2003 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa vahvistetaan lisäksi nimenomaisesti, että asetuksessa noudatetaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia ja -periaatteita.[52]

119. Käsitykseni mukaan asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa, joka on tarpeeksi laaja, jotta ne voivat soveltaa kyseistä asetusta perusoikeussuojan vaatimusten mukaisesti silloin, kun siirrettäessä turvapaikanhakija ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon vakavana uhkana on, että turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia loukataan.

120. Asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa annetaan nimittäin jäsenvaltioille oikeus käsitellä turvapaikanhakijan kyseisessä jäsenvaltiossa jättämä turvapaikkahakemus siinäkin tapauksessa, että asetuksen 3 artiklan 1 kohdan nojalla, luettuna yhdessä asetuksen III luvun säännösten kanssa, toinen jäsenvaltio on ensisijaisesti vastuussa hakemuksen käsittelystä. Kun jäsenvaltio käyttää tätä oikeuttaan ottaa vastuu hakemuksen käsittelystä, siitä tulee asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan perusteella turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, jonka on otettava vastatakseen kaikista tähän vastuuseen liittyvistä velvollisuuksista.

121. Jos siirrettäessä turvapaikanhakija ensisijaisesti vastuussa olevaan valtioon vakavana uhkana on, että turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia loukataan, jäsenvaltio, jossa turvapaikanhakija on esittänyt turvapaikkahakemuksensa, voi poistaa tämän uhan täysin käyttämällä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oikeuttaan ottaa vastuu hakemuksen käsittelystä.

122. Kun otetaan erityisesti huomioon, että jäsenvaltiolla on velvollisuus soveltaa asetusta N:o 343/2003 sopusoinnussa perusoikeuksien kanssa ja että turvapaikanhakijan siirtämistä jäsenvaltioon, jossa on vakavana uhkana hänen yhden tai useamman perusoikeutensa loukkaaminen, on lähtökohtaisesti pidettävä perusoikeuskirjan loukkaamisena siirron toteuttavan jäsenvaltion taholta, jäsenvaltioilla on mielestäni velvollisuus käyttää oikeuttaan ottaa vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla silloin, kun uhkana ensisijaisesti vastuussa olevassa valtiossa on siirrettävälle turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien loukkaaminen.

51 – Ks. tässä yhteydessä myös Lenaerts, K., "The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice", ICLQ, 2010, s. 255 ja 298, jossa tullaan eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevan uusimman unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteellisen analyysin myötä siihen lopputulokseen, että unionin tuomioistuin on pitänyt oikeuskäytännössään huolen siitä, että eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perusoikeusulottuvuus otetaan huomioon.

52 – Ks. tästä myös edellä alaviitteessä 32 mainitut asia Salahadin Abdulla, tuomion 54 kohta ja asia Bolbol, tuomion 38 kohta sekä niissä esitetyt toteamukset samansisältöisestä direktiivin 2004/83 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ja siitä seuraavasta velvollisuudesta tulkita sovellettavia direktiivin määräyksiä perusoikeuksien mukaisesti.

123. Vakava uhka ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa tapahtuvasta direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 yksittäisten säännöjen rikkomisesta, joka ei samanaikaisesti merkitse siirrettävälle turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien loukkaamista, ei sen sijaan riitä perusteeksi katsoa, että jäsenvaltiolla olisi velvollisuus käyttää asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oikeutta ottaa vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

124. Tässä yhteydessä on ensiksi todettava, että asetuksen N:o 343/2003 perusoikeuksien mukainen tulkinta ei voi johtaa vastuun ottamista koskevan oikeuden käyttämiseen 3 artiklan 2 kohdan nojalla, jos vastaanottava jäsenvaltio rikkoo joitakin direktiivien 2003/9, 2004/83 tai 2005/85 säännöksiä, ilman että se kuitenkaan toimisi perusoikeuskirjan vastaisesti. Turvapaikanhakijan siirtäminen jäsenvaltioon, jossa ei ole turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien loukkaamisen uhkaa, ei normaalitilanteessa johda myöskään siihen, että siirron toteuttava jäsenvaltio rikkoisi perusoikeuskirjaa.

125. Sitä, että mikä tahansa direktiivien 2003/9, 2004/83 tai 2005/85 rikkominen riittäisi estämään turvapaikanhakijan siirtämisen ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon, olisi lisäksi vaikea sovittaa yhteen asetuksen N:o 343/2003 tavoitteiden kanssa.[53] Asetuksella N:o 343/2003 on nimittäin otettava käyttöön turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi selkeä ja toimiva menettely, jonka mukaisesti tämä jäsenvaltio on myös voitava määrittää nopeasti.[54] Asetuksessa N:o 343/2003 säädetään tämän tavoitteen saavuttamiseksi sääntelystä, jonka mukaan jokaisesta unionin alueella jätetystä turvapaikkahakemuksesta on vastuussa ainoastaan yksi jäsenvaltio, joka määritetään objektiivisten kriteerien perusteella. Jos unionin alueen raja on ylitetty laittomasti, se jäsenvaltio, johon on tultu ensin, on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 10 artiklan nojalla.[55]

126. Jos jokainen direktiivien 2003/9, 2004/83 tai 2005/85 yksittäisten säännösten rikkominen sen jäsenvaltion taholta, johon tultiin laittomasti ensin, johtaisi siihen, että jäsenvaltion, johon turvapaikanhakija on jättänyt turvapaikkahakemuksensa, olisi käytettävä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oikeutta ottaa vastuu hakemuksen käsittelystä, luotaisiin asetuksen III luvussa säädettyjen objektiivisten vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevien kriteerien rinnalle uusi pidemmälle menevä pois sulkeva kriteeri, jonka mukaan myös

53 – Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sanamuoto myös asiayhteys sekä sen lainsäädännön tavoitteet, jonka osa säännös tai määräys on; ks. mm. asia C-19/08, Petrosian ym.., tuomio 29.1.2009 (Kok., s. I-495, 34 kohta).

54 – Ks. asetuksen N:o 343/2003 johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale.

55 – Asetuksen N:o 343/2003 10 artikla.

vähäisemmät direktiivien 2003/9, 2004/83 tai 2005/85 säännösten rikkomiset yksittäisissä jäsenvaltioissa voisivat johtaa siihen, että nämä jäsenvaltiot vapautettaisiin niille asetuksessa N:o 343/2003 asetetuista vastuista ja niihin liittyvistä tehtävistä. Tämä johtaisi paitsi siihen, että asetuksessa vahvistetut vastuusäännöt poistettaisiin täysin, myös siihen, että vaarannettaisiin asetuksen tavoite eli unionin alueella jätettyjen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevien jäsenvaltioiden nopea määrittäminen.

b) Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys: kumoamattomien olettamien soveltaminen käytettäessä oikeutta ottaa vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla

iii) Välipäätelmä

127. Kaiken edellä esitetyn perusteella kansallisen tuomioistuimen neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että jäsenvaltiolla, jossa turvapaikkahakemus on jätetty, on velvollisuus käyttää oikeuttaan käsitellä se asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla silloin, kun turvapaikanhakijan siirtäminen jäsenvaltioon, joka on ensisijaisesti vastuussa hakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä saman asetuksen III luvun säännösten kanssa, nojalla, altistaisi turvapaikanhakijan vakavalle uhalle siitä, että hänelle perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksiaan loukataan. Direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 yksittäisten sääntöjen rikkomisen, joka ei samanaikaisesti merkitse siirrettävälle turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien loukkaamista, vakava uhka ei sen sijaan riitä perusteeksi katsoa, että jäsenvaltiolla olisi velvollisuus käyttää asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oikeutta ottaa vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

128. Kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää toisella ja kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään, saavatko jäsenvaltiot ottaa soveltaessaan asetusta N:o 343/2003 lähtökohdakseen sen kumoamattoman olettaman, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä ensisijaisesti vastuussa oleva jäsenvaltio noudattaa sen jälkeen, kun turvapaikanhakija on siirretty tähän jäsenvaltioon, direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 vähimmäisvaatimuksia ja noudattaa turvapaikanhakijan perusoikeuksia (kolmas ennakkoratkaisukysymys) siten, että turvapaikanhakijan siirtämistä asetuksen N:o 343/2003 mukaisesti voidaan aina pitää unionin perusoikeuksien mukaisena riippumatta siitä, millainen tilanne vastuussa olevassa valtiossa on (toinen ennakkoratkaisukysymys).

129. Näihin kysymyksiin on mielestäni vastattava kieltävästi.

130. Kuten edellä on jo todettu, koskaan ei voida sulkea kokonaan pois riskiä siitä, että siirrettäessä turvapaikanhakija toiseen jäsenvaltioon turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten häntä kohdellaan tosiasiallisesti hänen perus- ja ihmisoikeuksiensa vastaisesti. Kun turvapaikkahakemuksen käsittelystä ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa on vakavana uhkana turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien loukkaaminen, jäsenvaltio, johon tämä turvapaikanhakija on jättänyt turvapaikkahakemuksensa, on velvoitettu käyttämään oikeuttaan ottaa vastuu hakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla.

131. Näistä toteamuksista seuraa suoraan, että asetuksen N:o 343/2003 soveltaminen sellaisen kumoamattoman olettaman perusteella, jonka mukaan turvapaikanhakijan perusoikeuksia noudatetaan hänen hakemuksensa käsittelystä ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, ei ole yhteensopiva jäsenvaltioiden sellaisen velvollisuuden kanssa, jonka mukaan asetusta N:o 343/2003 on tulkittava ja sovellettava perusoikeuksien mukaisesti. [56] Jäsenvaltio, johon turvapaikanhakija on jättänyt turvapaikkahakemuksensa, ei nimittäin olisi tällaisessa tilanteessa koskaan velvoitettu käyttämään oikeuttaan ottaa vastuu hakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan nojalla, ja siksi ei voitaisi sulkea pois sitä, että turvapaikanhakija siirretään toiseen jäsenvaltioon, vaikka siellä on vakavana uhkana, että hänelle perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia loukataan.

132. Samalla perusteella myös asetuksen N:o 343/2003 soveltamista sellaisen kumoamattoman olettaman perusteella, jonka mukaan direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 *kaikkia* vähimmäisvaatimuksia noudatetaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on pidettävä unionin oikeuden vastaisena. Kumoamaton olettama siitä, että direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 kaikkia vähimmäisvaatimuksia noudatetaan, ei nimittäin tosiasiassa eroa siitä kumoamattomasta olettamasta, että turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia noudatetaan ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa.

133. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jäsenvaltioita kiellettäisiin lähtökohtaisesti asetusta N:o 343/2003 sovellettaessa ottamasta lähtökohdakseen sitä kumottavissa olevaa olettamaa, että turvapaikanhakijan ihmis- ja perusoikeuksia noudatetaan turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelystä ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa. Tässä yhteydessä on muistettava, että turvapaikanhakijoiden kohtelun ja heidän hakemustensa käsittelyn on noudatettava direktiivien 2003/09, 2004/83 ja 2005/85 nojalla vähimmäisvaatimuksia kussakin jäsenvaltiossa ja että kaikkien jäsenvaltioiden on noudatettava

56 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 118 kohta.

perusoikeuskirjaa [57] sekä – sopimuspuolina – Euroopan ihmisoikeussopimusta ja Geneven yleissopimusta. Kun otetaan huomioon tällä tavalla – oikeudellisesti – turvattu korkea suojan taso, ollaan lähellä sitä, että turvapaikanhakijoiden siirtämisen yhteydessä voidaan soveltaa kumottavissa olevaa olettamaa, jonka mukaan näitä turvapaikanhakijoita kohdellaan ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa ihmis- ja perusoikeusedellytysten mukaisesti. [58] Vastaavasti asetuksen N:o 343/2003 johdantoosan toisessa perustelukappaleessa korostetaan nimenomaisesti, että jäsenvaltioita, jotka kaikki noudattavat palauttamiskiellon periaatetta, pidetään kolmansien maiden kansalaisille turvallisina maina. [59]

134. Kun jäsenvaltiot päättävät soveltaa tällaista kumottavissa olevaa olettamaa, niiden on kuitenkin noudatettava tehokkuusperiaatetta, jonka mukaan unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen ei saa olla käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. [60]

135. Jos jäsenvaltiot päättävät soveltaa kumottavissa olevaa olettamaa siitä, että turvapaikanhakijan perus- sekä ihmisoikeuksia noudatetaan ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, turvapaikanhakijalle on taattava mahdollisuus oikeudelliseen menettelyyn, jossa hän voi myös tosiasiallisesti riitauttaa tämän olettaman. Tätä varten käytettävissä olevien todistuskeinojen konkreettinen esitysmuoto sekä todisteiden arvioimista koskevien sääntöjen ja periaatteiden vahvistaminen ovat puolestaan tehokkuusperiaatteen mukaisesti yksittäisten jäsenvaltioiden valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen kuuluvia seikkoja.

136. Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että velvollisuus tulkita asetusta N:o 343/2003 yhdenmukaisesti perusoikeuksien kanssa on ristiriidassa

57 – Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tehdyn pöytäkirjan N:o 30 sisällöstä ja ulottuvuudesta edellä tämän ratkaisuehdotuksen 165 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

58 – Siten esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin otti asiassa K.R.S. v. Yhdistynyt kuningaskunta 2.12.2008 antamassaan tuomiossa (kanne nro 32733/08) lähtökohdakseen sen, että on oletettava Kreikan täyttävän direktiivien 2005/85 ja 2003/9 mukaiset velvoitteensa.

59 – Ks. tässä yhteydessä myös Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikasta tehty pöytäkirja (N:o 24), joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen. Siinä todetaan ensinnäkin, että kun otetaan huomioon perusoikeuksien ja -vapauksien suojelun taso Euroopan unionin jäsenvaltioissa, jäsenvaltioita pidetään kaikissa turvapaikkaan liittyvissä oikeudellisissa ja käytännöllisissä seikoissa toisiinsa nähden turvallisina alkuperämaina. Tätä taustaa vasten pöytäkirjassa vahvistetaan seuraavaksi, että jäsenvaltio voi ottaa harkittavaksi tai hyväksyä käsiteltäväksi toisen jäsenvaltion kansalaisen jättämän turvapaikkahakemuksen ainoastaan pöytäkirjassa mainittujen, hyvin rajoitettujen edellytysten täyttyessä.

60 – Ks. tehokkuusperiaatteesta asia C-246/09, Bulicke, tuomio 8.7.2010 (Kok., s. I-7003, 25 kohta); asia C-2/06, Kempter, tuomio 12.2.2008 (Kok., s. I-411, 57 kohta); yhdistetyt asiat C-222/05-C-225/05, van der Weerd ym., tuomio 7.6.2007 (Kok., s. I-4233, 28 kohta) ja asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007 (Kok., s. I-2271, 43 kohta).

sellaisen kumoamattoman olettaman kanssa, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä ensisijaisesti vastuussa oleva valtio noudattaa unionin oikeudesta seuraavia turvapaikanhakijan perusoikeuksia sekä direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 kaikkia vähimmäisvaatimuksia. Jäsenvaltioita ei kuitenkaan kielletä silloin, kun ne soveltavat asetusta N:o 343/2003, ottamasta lähtökohdakseen sitä kumottavissa olevaa olettamaa, että turvapaikanhakijan ihmis- ja perusoikeuksia noudatetaan hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa.

C *Viides ennakkoratkaisukysymys: turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjan nojalla annettavan suojan suhde hänelle Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla annettavaan suojaan*

137. Kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää viidennellä ennakkoratkaisukysymyksellään, annetaanko turvapaikanhakijalle, joka on siirrettävä toiseen jäsenvaltioon asetuksen N:o 343/2003 säännösten mukaisesti, laajempaa suojaa perusoikeuskirjan 1, 18 ja 47 artiklan nojalla kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan nojalla.

138. Vaikka kansallinen tuomioistuin ei ole nimenomaisesti maininnut tämän kysymyksen oikeudellista perustaa, näyttää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa K.R.S. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 2.12.2008 antamalla tuomiolla [61] olleen erityinen merkitys kysymyksen esittämiselle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oli lausuttava kyseisessä tuomiossa sellaisen Iranin kansalaisen valituksesta, joka oli siirrettävä asetuksen N:o 343/2003 säännösten mukaisesti Yhdistyneestä kuningaskunnasta Kreikkaan. Iranilaisen turvapaikanhakijan käsityksen mukaan palauttaminen Kreikkaan olisi ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin hylkäsi tämän valituksen antamallaan tuomiolla ilmeisen perusteettomana.

139. Seuraavaksi kansallisen tuomioistuimen tarkasteltavana oli ennakkoratkaisupyynnön muotoilun hetkellä kysymys siitä, millä tavalla sen oli otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa K.R.S. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta antama tuomio. Tässä yhteydessä oli selvitettävä, oliko Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen analyysi, jonka mukaan iranilaisen turvapaikanhakijan Kreikkaan siirtämisellä ei rikottu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa, esteenä sellaisen toteamuksen esittämiselle, jonka mukaan nyt käsiteltävän pääasian kaltaisessa tilanteessa rikotaan perusoikeuskirjan 1, 18 ja 47 artiklaa.

140. Kuten edellä olen jo todennut, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kehitti asiassa

61 – Mainittu edellä alaviitteessä 58.

M.S.S. vastaan Belgia ja Kreikka 21.1.2011 antamassaan tuomiossa [62] – eli ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen – oikeuskäytäntöään edelleen ja katsoi, että turvapaikanhakijan siirtämisellä Belgiasta Kreikkaan asetuksen N:o 343/2003 mukaisesti rikottiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa sekä 13 artiklaa luettuna yhdessä 3 artiklan kanssa.

141. Kun otetaan huomioon tämä kehitys Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, kansallisen tuomioistuimen ei enää ensisijaisesti tarvitse käsitellä kysymystä siitä, millä edellytyksillä voitaisiin katsoa, että turvapaikanhakijan siirtäminen Kreikkaan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa K.R.S. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta antamasta tuomiosta huolimatta ristiriidassa tälle turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien kanssa, vaan käsiteltäväksi tulee pikemminkin kysymys siitä, voidaanko turvapaikanhakijoiden siirtämistä Kreikkaan enää pitää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa M.S.S. vastaan Belgia ja Kreikka antaman tuomion perusteella ylipäätään perusoikeuskirjan mukaisena.

142. Viides ennakkoratkaisukysymys on ymmärrettävä tätä taustaa vasten siten, että kansallinen tuomioistuin pyytää siinä selvennystä siihen, mikä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 13 artiklan suhde perusoikeuskirjan vastaaviin määräyksiin [63] sekä siihen, millä tavalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa käsitellään turvapaikanhakijoiden Kreikkaan siirtämisen yhdenmukaisuutta (tai ristiriitaa) Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, vaikuttaa arviointiin siitä, ovatko tällaiset siirtämiset yhteensopivia perusoikeuskirjan kanssa.

143. Näihin kysymyksiin vastaamisessa lähtökohdaksi on otettava perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta. Kyseisessä määräyksessä todetaan, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa selvennetään lisäksi nimenomaisesti, että kyseinen määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.

62 – Mainittu edellä alaviitteessä 3.

63 – Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 13 artiklaa vastaavat perusoikeuskirjan 4 artikla ja 47 artiklan ensimmäinen kohta. Perusoikeuskirjan selityksissä todetaan 4 artiklasta, että siinä tarkoitettu oikeus vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa turvattua oikeutta ja kyseisten artiklojen sanamuoto on samanlainen, joten perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 artiklan nojalla 4 artiklalla on sama merkitys ja kattavuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklalla. Samoissa selityksissä todetaan 47 artiklan ensimmäisestä kohdasta, että se perustuu kylläkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan mutta suoja on laajempi, sillä kyseisessä määräyksessä turvataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomarin edessä.

144. Perusoikeuskirjan selityksissä todetaan sen 52 artiklan 3 kohdasta, että sen tarkoituksena on varmistaa tarvittava johdonmukaisuus perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen välillä. Perusoikeuskirjan selitysten mukaan tällä viittauksella Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei tarkoiteta ainoastaan yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen sanamuotoja vaan myös niissä turvattujen oikeuksien merkityksen ja kattavuuden konkretisoitumista Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytännössä. Tämän ei kuitenkaan tulisi vaikuttaa unionin oikeuden ja unionin tuomioistuimen riippumattomuuteen.

145. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan on näin ollen varmistettava, että alueilla, joilla perusoikeuskirjan määräykset vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteita, perusoikeuskirjassa myönnetyn suojan taso ei alita Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattua suojaa. Kun Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattu suoja kehittyy jatkuvasti edelleen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella,[64] myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohtaan sisältyvä viittaus Euroopan ihmisoikeussopimukseen on ymmärrettävä dynaamiseksi viittaukseksi, joka kattaa periaatteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön.[65]

146. Tässä yhteydessä on luonnollisesti otettava huomioon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ovat aina yksittäistapauksia koskevia tuomioistuinratkaisuja eivätkä sinällään Euroopan ihmisoikeussopimuksen normeja, joten perusoikeuskirjaa sovellettaessa olisi väärin pitää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä absoluuttisena tulkintalähteenä.[66] Tästä toteamuksesta riippumatta on kuitenkin korostettava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on perusoikeuskirjan tulkinnassa erityistä merkitystä ja

64 – Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että Euroopan ihmisoikeussopimusta on pidettävä ”elävänä instrumenttina”; ks. mm. asia Tyler v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.4.1978 (kanne nro 5856/72, 31 kohta) ja asia v. v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.12.1999 (kanne nro 24888/94, 72 kohta).

65 – Ks. tässä yhteydessä myös Rengeling, H.-W. ja Szczekalla, P., *Grundrechte in der Europäischen Union*, Köln, 2004, 468 kohta, jossa todetaan, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta tuo mukanaan suurta dynamiikkaa unionin perusoikeuksien kehitykseen. Naumann, K., ”Art. 52 Abs. 3 GrCh zwischen Kohärenz des europäischen Grundrechtsschutzes und Autonomie des Unionsrechts”, *EuR*, 2008, s. 424, toteaa, että ilman Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ottamista ei voitaisi todeta, mikä merkitys ja kattavuus Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksille on annettava, ja että ainoastaan dynaamisella viittaamisella voidaan välttää unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kehittyminen eri suuntiin.

66 – Ks. tästä myös julkisasiamies Poiares Maduron 9.9.2008 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-465/07, Elgafaji, tuomio 17.2.2009 (Kok., s. I-921, ratkaisuehdotuksen 23 kohta).

suurta painoarvoa, joten se on ehdottomasti otettava siinä huomioon. [67]

147. Tämä analyysi saa tukea unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa on perusoikeuskirjan määräysten tulkintaa koskevassa yhteydessä otettu systemaattisesti huomioon vastaavia Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. [68]

148. Kaiken edellä esitetyn perusteella viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan perusteella on varmistettava, että alueilla, joilla perusoikeuskirjan määräykset vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä, perusoikeuskirjassa myönnetyn suojan taso ei alita Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattua suojaa. Koska Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taatun suojan laajuus ja ulottuvuus täsmennetään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, tällä oikeuskäytännöllä on erityistä merkitystä ja suuri painoarvo unionin tuomioistuimen tulkitessa perusoikeuskirjan vastaavia määräyksiä.

D *Kuudes ennakkoratkaisukysymys: Geneven yleissopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamisen tuomioistuinvalvonta asetuksen N:o 343/2003 perusteella ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa*

149. Kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää kuudennella ennakkoratkaisukysymyksellään, onko sellainen kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, jonka mukaan tuomioistuinten on tutkiessaan asetuksen N:o 343/2003 soveltamista otettava lähtökohdakseen se kumoamaton olettama, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä ensisijaisesti vastuussa oleva jäsenvaltio on turvallinen valtio, jossa turvapaikanhakijaa ei uhkaa Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen karkottaminen valtioon, jossa häntä vainotaan.

67 – Ks. tässä yhteydessä myös von Danwitz, T., ”Art. 52”, teoksessa *Europäische Grundrechtecharta* (toim. Tettinger, P. ja Stern, K.), München, 2006, 57 ja 58 kohta, jossa korostetaan yhtäältä, että perusoikeuskirja ei luonnollisestikaan tuo Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle yksinomaista tulkintavaltaa vastaavista oikeuksista, mutta jossa toisaalta myönnetään, että unionin tuomioistuin on sidottu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään esittämiin tulkintoihin yleissopimuksessa turvatuista oikeuksista siltä osin, että se ei saa alittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua suojan tasoa. Ks. myös Lenaerts, K. ja de Smijter, E., ”The Charter and the Role of the European Courts”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2001, s. 90 ja 99, jotka näyttävät katsovan, että unionin tuomioistuimella on velvollisuus ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen relevantti oikeuskäytäntö ja soveltaa sitä.

68 – Ks. viimeksi yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, Volker ja Markus Schecke, tuomio 9.11.2010 (Kok., s. I-11063, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Ks. myös edellä alaviitteessä 66 mainittu asia Elgafaji, tuomion 44 kohta, jossa katsottiin *obiter dictum*, että siinä esitetty tulkinta kyseessä olleista direktiivin 2004/83 säännöksistä oli täysimääräisesti yhteensopiva Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen 3 artiklaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Unionin tuomioistuin vahvisti asiassa C-400/10 PPU, McB, tuomio 5.10.2010 (Kok., s. I-8965, 53 kohta) perusoikeuskirjan 7 artiklan yhteydessä nimenomaisesti, että kyseiselle määräykselle on annettava sama merkitys ja ulottuvuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleelle, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut.

150. Käsittelen tähän kysymykseen vastatakseni ensin perusoikeuskirjan 47 artiklassa turvapaikanhakijalle taattujen oikeuksien suhdetta turvapaikanhakijaa ensisijaisesti vastuussa olevaan valtioon siirrettäessä uhkaavaan Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaiseen karkottamiseen valtioon, jossa henkilöä vainotaan. Vastaan tämän jälkeen näiden pohdintojen perusteella kansallisen tuomioistuimen kuudenteen ennakkoratkaisukysymykseen.

1. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen kohta ja vaara Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta sen jälkeen, kun turvapaikanhakija on siirretty asetuksen N:o 343/2003 mukaisesti

151. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

152. Perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamisalan avaamisen perusedellytyksenä on näin ollen se, että unionin oikeudessa taattuja oikeuksia tai vapauksia on loukattu. Tätä taustaa vasten Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikkominen voi johtaa perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden syntymiseen ainoastaan silloin, kun rikkomista on samanaikaisesti pidettävä unionin oikeudessa taattujen oikeuksien tai vapauksien loukkaamisena.

153. Vaikka Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikkominen siirrettäessä turvapaikanhakija jäsenvaltioon, jossa on olemassa vakava uhka hänen karkottamisestaan valtioon, jossa häntä vainotaan, on *de iure* erotettava tiukasti tähän mahdollisesti liittyvästä unionin oikeuden loukkauksesta, Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikkominen ja unionin oikeuden loukkaaminen tapahtuu tällaisessa tilanteessa yleensä *de facto* samanaikaisesti.

154. Arvioitaessa sitä, onko turvapaikanhakijan siirtäminen jäsenvaltioon, jossa on vakavana uhkana hänen karkottamisensa toiseen valtioon Geneven yleissopimuksen vastaisesti, yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, lähtökohdaksi on otettava perusoikeuskirjan 18 artikla, jonka mukaan oikeus turvapaikkaan taataan Geneven yleissopimuksen mukaisesti.[69] Tämän Geneven yleissopimusta koskevan nimenomaisen viittauksen seurauksena

69 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 114 ja 115 kohta.

perusoikeuskirjan 18 artiklassa taataan turvapaikkahakemuksen jättäneille pakolaisille suoja Geneven yleissopimuksen kanssa ristiriidassa olevia siirtämisiä vastaan.[70] Näin ollen pakolaisen siirtäminen hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon on ristiriidassa perusoikeuskirjan kanssa silloin, kun tässä jäsenvaltiossa vakavana uhkana on Geneven yleissopimuksen vastainen suora tai epäsuora karkottaminen valtioon, jossa kyseistä henkilöä vainotaan.

155. Arvioitaessa sitä, onko turvapaikanhakijan siirtäminen jäsenvaltioon, jossa on vakavana uhkana hänen karkottamisensa kolmanteen maahan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisesti, yhteensopivaa unionin oikeuden kanssa, lähtökohdaksi on otettava perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan periaate, jonka mukaan perusoikeuskirjassa myönnetyn oikeuksien suojan ulottuvuus ei saa alittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia velvoitteita.[71]

156. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viimeksi selventänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia velvoitteita siirrettäessä turvapaikanhakijoita jäsenvaltioiden välillä asiassa M.S.S. vastaan Belgia ja Kreikka antamassaan tuomiossa. Se korosti tuolloin, että turvapaikanhakijan siirtäminen välivaltioon, joka on myös kyseisen yleissopimuksen sopimusvaltio, ei poista siirtämisen toteuttavan valtion vastuuta, sillä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan nojalla viimeksi mainitun valtion on pidättäydyttävä palauttamisesta silloin, kun on todistettavasti olemassa vakavia perusteita olettaa, että siirrettäessä kyseinen henkilö välivaltioon tosiasiallisena uhkana on, että hänet siirretään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisesti toiseen valtioon.[72]

157. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan perusteella tilanteessa, jossa turvapaikanhakijan siirtäminen asetuksen N:o 343/2003 nojalla ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon on epäsuoran palauttamisen uhan vuoksi ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kanssa, kyseessä on yleensä myös perusoikeuskirjan rikkominen. Tässä yhteydessä kyseeseen tulee erityisesti perusoikeuskirjan 1 artiklassa, 4 artiklassa ja 19 artiklan 2 kohdassa taattujen turvapaikanhakijan oikeuksien loukkaus.[73]

70 – Perusoikeuskirjan 18 artiklan viittauksesta Geneven yleissopimukseen ks. Bernsdorff, N., teoksessa *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (toim. Meyer, J.), 3. painos, Baden-Baden, 2011, 18 artiklan 10 kohta; Wollenschläger, M., teoksessa *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (toim. Heselhaus ja Nowak), München, 2006, 16 §:n 32 kohta sekä Jochum, G., teoksessa *Europäische Grundrechtecharta* (toim. Tettinger, P. ja Stern, K.), München, 2006, 18 artikla 6 kohta.

71 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 143 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

72 – Mainittu edellä alaviitteessä 3, tuomion 342 kohta.

73 – Kysymyksestä siitä, voidaanko perusoikeuskirjan 1 artiklaa, 4 artiklaa ja 19 artiklan 2 kohtaa soveltaa itsenäisesti toistensa rinnalla silloin, kun kyseessä on näiden määräysten vastainen turvapaikanhakijan siirtäminen jäsenvaltioon, ks. edellä alaviite 44 ja 46.

158. Kaikesta edellä esitetystä on todettava yhteenvetona, että turvapaikanhakijan siirtäminen asetuksen N:o 343/2003 nojalla ensisijaisesti vastuussa olevaan jäsenvaltioon on pääsääntöisesti ristiriidassa unionin oikeuden kanssa silloin, kun turvapaikanhakijaan kohdistuu kyseisessä jäsenvaltiossa vakava uhka Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisesta palauttamisesta valtioon, jossa häntä vainotaan. Jos turvapaikanhakijan siirtämisellä loukataan unionin oikeutta, perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamisala aktivoituu.

2. Kumoamattoman oikeudellisen olettaman, jonka mukaan turvapaikanhakijaa ei uhkaa ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen karkottaminen toiseen valtioon, ristiriita perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa

159. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa näiden loukkausten tutkimiseksi. Koska näillä oikeussuojakeinoilla on tarkoitus selvittää, onko unionin oikeudessa taattuja oikeuksia tai vapauksia tosiasiallisesti loukattu, oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin syntyy jo siitä hetkestä lähtien, kun esitetään perusteltu väite oikeuden loukkauksesta.[74]

160. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojakeinon konkreettinen menettelyllinen sääntely on jätetty laajalti jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden sääntelyvaltaa rajoittaa kuitenkin määräys, jonka mukaan oikeussuojakeinon tehokkuus on aina turvattava. Tässä yhteydessä on niin ikään otettava huomioon, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla[75] ja sen keskeistä sisältöä ja suhteellisuusperiaatetta on kunnioitettava.

161. Tehokkaan oikeussuojakeinon vähimmäissisältöön kuuluu, että vaatimuksiin oikeutetulle taattu oikeussuojakeino noudattaa

74 – Ks. edellä alaviittessä 44 mainittu Jarass, D., 47 artiklan 11 kohta; Alber, S., teoksessa *Europäische Grundrechtecharta* (toim. Tettinger, P. ja Stern, K.), München, 2006, 47 artiklan 25 kohta; edellä alaviitteessä 19 mainittu Nowak, C., 51§:n 32 kohta. Ks. vastaavasti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan kyseisessä artiklassa taattua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin sovelletaan jo silloin, kun esitetään perusteltu väite yleissopimuksen rikkomisesta – ns. arguable complaint -käsite. Ks. mm. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion 288 kohta ja asia Kudła v. Puola, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.10.2000 (kanne nro 30210/96, tuomion 157 kohta).

75 – Tämän lakiin liittyvän edellytyksen vuoksi perusoikeusrajoitukset perusoikeuskirjassa taattuihin oikeuksiin on toteutettava joko unionin lainsäätäjän tai kansallisen lainsäätäjän toimilla. Kun perusoikeusrajoitus toteutetaan kansallisen oikeusjärjestyksen tasolla, tätä lakiin liittyvää edellytystä on kuitenkin tulkittava laajasti niin, että sen voidaan katsoa kattavan – kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden erilaiset lainsäädäntöperinteet – myös tapaoikeuden tai tuomioistuimissa kehitetyn oikeuden; ks. edellä alaviitteessä 44 mainittu Jarass, D., 52 artiklan 28 kohta; edellä alaviitteessä 44 mainittu Borowsky, D., 52 artiklan 20 kohta.

tehokkuusperiaatetta.[76] Tämän periaatteen mukaan unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen ei saa olla käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.[77]

162. Edellä esitetyistä päätelmistä, jotka koskevat perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden keskeistä sisältöä ja vähimmäissisältöä, seuraa mielestäni suoraan, että kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan tuomioistuimen on tutkiessaan turvapaikanhakijan siirtämistä asetuksen N:o 343/2003 nojalla ensisijaisesti vastuussa olevaan valtioon otettava lähtökohdakseen se ehdoton olettama, että tämä jäsenvaltio ei karkota turvapaikanhakijaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai Geneven yleissopimuksen vastaisesti toiseen valtioon, on ristiriidassa perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

163. Ratkaisevaa tässä yhteydessä on se, että tällaisen olettaman myötä tuomioistuimen tutkinta perusoikeuskirjan vastaisesta ketjukarkottamisesta valtioon, jossa henkilöä vainotaan, vaikeutuu kohtuuttomasti tai jopa suljetaan tosiasiallisesti pois. Olisi nimittäin loogisesti vaikeasti ymmärrettävissä, että kansallinen tuomioistuin kieltäisi uhan ketjukarkottamisesta valtioon, jossa henkilöä vainotaan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Geneven yleissopimuksen perusteella mutta sallisi sen sijaan perusoikeuskirjan perusteella samansisältöisen uhan ketjukarkottamisesta valtioon, jossa henkilöä vainotaan. Tällä perusteella kyseinen kumoamaton olettama, jonka mukaan ensisijaisesti vastuussa oleva jäsenvaltio ei palauta turvapaikanhakijaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Geneven yleissopimuksen vastaisesti valtioon, jossa häntä vainotaan, on ristiriidassa perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

164. Kaiken edellä esitetyn perusteella kuudenteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että sellainen kansallinen lainsäädäntö ei ole yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, jonka mukaan tuomioistuimen on ratkaistessaan, voidaanko henkilö laillisesti siirtää asetuksen N:o 343/2003 mukaisesti toiseen jäsenvaltioon, otettava lähtökohdakseen se kumoamaton olettama, että tämä jäsenvaltio on turvallinen valtio, jossa turvapaikanhakijaa ei uhkaa Geneven yleissopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen karkottaminen valtioon, jossa häntä vainotaan.

76 – Ks. tehokkuusperiaatteen merkityksestä perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamiselle edellä alaviitteessä 74 mainittu Alber, S., 47 artiklan 34 kohta; Jarass, D., "Bedeutung der EU-Rechtsschutzgewährleistung für nationale und EU-Gerichte", *NJW*, 2011, s. 1393 ja 1395. Ks. myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan kyseisessä artiklassa taattu oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon on ymmärrettävä siten, että oikeussuojakeinon on oltava vaatimukseen oikeutetun käytettävissä sekä *de facto* että *de iure*, jolloin toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on sekä tutkittava sisällöllisesti väitetty yleissopimuksen rikkominen että taattava asianmukainen hyvitys. Ks. mm. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion 290 ja 291 kohta.

77 – Ks. edellä alaviitteessä 60 mainittu oikeuskäytäntö.

E *Seitsemäs ennakkoratkaisukysymys*

165. Kansallinen tuomioistuin pyytää seitsemännellä ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta selvennystä Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tehdyn pöytäkirjan (N:o 30), joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen, sisältöön ja ulottuvuuteen. Kansallinen tuomioistuin kysyy tässä yhteydessä pääasiallisesti sitä, onko nyt käsiteltävässä asiassa olennaisilla perusoikeuskirjan määräyksillä rajoittamaton oikeusvaikutus Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestyksessä, kun pöytäkirja otetaan huomioon.

166. Kansallinen tuomioistuin haluaa näin ollen selvittää kysymyksellään, seuraako – ja jos seuraa, missä laajuudessa – pöytäkirjasta N:o 30, että perusoikeuskirjaa ei sovelleta (opt-out) Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Puolan tasavaltaan.

167. Käsitykseni mukaan kysymykseen siitä, että pöytäkirjan N:o 30 perusteella perusoikeuskirja ei yleisesti soveltuisi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Puolan tasavaltaan, on ehdottomasti vastattava kielteisesti.[78] Käsitykseni perustuu pöytäkirjan N:o 30 sanamuodon, erityisesti sen perustelukappaleiden, analyysiin.

168. Pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjalla ei laajenneta unionin tuomioistuimen eikä minkään Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen toimivaltaa niin, että se voisi todeta, että Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset, käytännöt tai toiminnat eivät vastaa perusoikeuksia, vapauksia ja periaatteita, jotka perusoikeuskirjassa on vahvistettu.

169. Pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 1 kohdassa tehdään näin ollen selväksi, että perusoikeuskirja ei saa johtaa toimivallan siirtämiseen Yhdistyneen kuningaskunnan tai Puolan vahingoksi tai unionin oikeuden soveltamisalan laajentamiseen perussopimuksissa määritettyä unionin toimivaltaa pidemmälle. Näin pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 1 kohdassa kuitenkin vahvistetaan ainoastaan perusoikeuskirjan 51 artiklan normatiivinen sisältö, jonka tarkoituksena on nimenomaan estää unionin toimivallan tai unionin oikeuden

78 – Ks. vastaavasti House of Lords – European Union Committee, *The Treaty of Lisbon: an impact assessment. Volume I: Report (10th Report of Session 2007-08)*, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf, 5.87 ja 5.103 kohta. Näin pohtii myös Pernice, I., "The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights", teoksessa Griller, S. ja Ziller, J. (toim.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien, 2008, s. 235 ja 245.

soveltamisalan laajentaminen. [79] Pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 1 kohdassa ei siksi lähtökohtaisesti kyseenalaisteta perusoikeuskirjan soveltuvuutta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Puolaan. [80]

170. Tämä analyysi saa tukea kyseisen pöytäkirjan perustelukappaleista, joissa vahvistetaan useaan kertaan perusoikeuskirjan soveltuvuus Puolan ja Englannin oikeusjärjestyksiin. [81] Pöytäkirjan kolmannessa perustelukappaleessa korostetaan, että EUT 6 artiklan mukaan Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuinten on *sovellettava* ja *tulkittava* perusoikeuskirjaa täysin mainitussa artiklassa tarkoitettujen selitysten mukaisesti. Pöytäkirjan kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa viitataan Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan toivomukseen, jonka mukaan *perusoikeuskirjan soveltamisen tiettyjä näkökohtia* sekä *perusoikeuskirjan soveltamista* Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan lakien ja hallinnollisten toimenpiteiden osalta olisi selkeytettävä.

171. Vaikka pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 1 kohdassa ei kyseenalaisteta perusoikeuskirjan soveltuvuutta, vaan sitä on pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan normatiivisen sisällön nimenomaisena vahvistuksena, pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 2 kohdan tarkoituksena näyttää olevan sen tarkentaminen, kuinka tietyt perusoikeuskirjan määräykset ovat sovellettavissa Yhdistyneen kuningaskunnan ja Puolan oikeusjärjestyksissä. Pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 2 kohdan mukaan perusoikeuskirjan IV osastolla ei nimittäin luoda minkäänlaisia Puolaan tai Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sovellettavia tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia oikeuksia, paitsi siltä osin kuin tällaisista oikeuksista on säädetty näiden valtioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä.

172. Pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 2 kohdassa viitataan perusoikeuskirjan IV osastoon (27–38 artikla) koottuihin sosiaalisiin perusoikeuksiin ja periaatteisiin. Tämä osasto, otsikoltaan ”Yhteisvastuu”, on yksi perusoikeuskirjan syntyhistorian kiistellyimmistä teema-alueista. Kiistanalainen ei ollut ainoastaan peruskysymys siitä, olisiko sosiaalisia oikeuksia ja periaatteita sisällytettävä perusoikeuskirjaan, vaan myös se, kuinka monta sosiaalista oikeutta olisi otettava mukaan, kuinka niiden yksityiskohdista olisi määrättävä, millainen niiden sitovuuden olisi oltava ja olisiko ne luokiteltava perusoikeuksiksi vai pikemminkin -periaatteiksi. [82]

79 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Ks. vastaavasti myös Craig, P., *The Lisbon Treaty*, Oxford, 2010, s. 239 sekä edellä alaviitteessä 78 mainittu Pernice, I., s. 246–247.

80 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 78 mainittu House of Lords – European Union Committee, 5.103 kohdan a alakohta ja Dougan, M., ”The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts”, *CMLR*, 2008, s. 617 ja 669. Ks. myös edellä alaviitteessä 79 mainittu Craig, P., s. 239, jossa korostetaan tässä yhteydessä osuvasti, että pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 2 kohta olisi merkityksetön, jos 1 artiklan 1 kohtaan sisältyisi yleinen opt-out-lauseke.

81 – Ks. tästä edellä alaviitteessä 78 mainittu House of Lords – European Union Committee, 5.102 kohta.

82 – Ks. tästä Riedel, E., teoksessa *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (toim. Meyer, J.), 3. painos, Baden-Baden, 2011, ennen osastoa IV, 7 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

173. Toteamuksella, jonka mukaan perusoikeuskirjan IV osastolla ei luoda Puolaan tai Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sovellettavia tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia oikeuksia, pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan ensinnäkin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa ilmaistu periaate, että perusoikeuskirjalla ei luoda tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia oikeuksia yksityishenkilöiden välille. On kuitenkin katsottava, että pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 2 kohdassa suljetaan pois myös se, että perusoikeuskirjan 27–38 artiklasta voitaisiin johtaa uusia unioniin perustuvia oikeuksia tai vaatimuksia, joihin oikeutetut voisivat tukeutua Yhdistynyttä kuningaskuntaa tai Puolaa vastaan. [83]

174. Koska nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat perusoikeudet eivät kuulu perusoikeuskirjan IV osastossa määriteltyihin sosiaalisiin perusoikeuksiin ja -periaatteisiin, kysymykseen pöytäkirjan N:o 30 1 artiklan 2 kohdan tarkasta soveltuvuudesta ja ulottuvuudesta tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarvitse enää paneutua syvemmin. Tässä yhteydessä riittää viittaus pöytäkirjan N:o 30 kymmenenteen perustelukappaleeseen, jonka mukaan pöytäkirjassa olevat viittaukset tiettyjen perusoikeuskirjan määräysten soveltamiseen eivät vaikuta millään tavoin perusoikeuskirjan muiden määräysten soveltamiseen.

175. Pöytäkirjan N:o 30 2 artiklassa todetaan lopuksi, että jos perusoikeuskirjan määräyksessä viitataan kansalliseen lainsäädäntöön ja käytäntöön, tätä määräystä sovelletaan Puolassa tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa vain siinä määrin kuin sen sisältämät oikeudet tai periaatteet on tunnustettu Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä tai käytännöissä.

176. Jo aiemmin mainittujen perustelukappaleiden perusteella myöskään pöytäkirjan N:o 30 2 artiklasta ei voida johtaa päätelmää, jonka mukaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tai Puolan tasavaltaan ei yleisesti sovellettaisi perusoikeuskirjaa. Pöytäkirjan N:o 30 2 artiklassa viitataan lisäksi nimenomaisesti perusoikeuskirjan määräyksiin, joissa puolestaan viitataan kansalliseen lainsäädäntöön ja käytäntöön. [84] Tästä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa merkityksellisten perusoikeuskirjan määräysten yhteydessä.

177. Kaiken edellä esitetyn perusteella seitsemänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että pöytäkirjan N:o 30 tulkinnasta ei seuraa mitään, mikä kyseenalaistaisi nyt käsiteltävässä asiassa merkityksellisten perusoikeuskirjan määräysten soveltuvuuden Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

83 – Ks. tästä edellä alaviitteessä 78 mainittu House of Lords – European Union Committee, 5.103 kohdan b alakohta, jonka mukaan pöytäkirjan 1 artiklan 2 kohta estää sen, että unionin tuomioistuin tulkitessaan yksittäisiä osastoon IV kuuluvia ”oikeuksia” tulisi siihen lopputulokseen, että näistä ”oikeuksista” voitaisiin johtaa tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia vaatimuksia Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan.

84 – Ks. myös edellä alaviitteessä 80 mainittu Dougan, M., s. 670; edellä alaviitteessä 78 mainittu House of Lords – European Union Committee, 5.103 kohdan C alakohta ja edellä alaviitteessä 78 mainittu Pernice, I., s. 248–249.

VII Ratkaisuehdotus

178. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Court of Appealin (England & Wales) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Jäsenvaltion päätöstä niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 3 artiklan 2 nojalla siitä, käsitteleekö se turvapaikkahakemuksen, joka ei kuulu sen vastuulle saman asetuksen III luvussa määriteltyjen edellytysten perusteella, on pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamistoimena.

2) Jäsenvaltiolla, johon turvapaikkahakemus on jätetty, on velvollisuus käyttää oikeuttaan käsitellä se asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti silloin, kun turvapaikanhakijan siirto jäsenvaltioon, joka on ensisijaisesti vastuussa hakemuksen käsittelystä asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä saman asetuksen III luvun säännösten kanssa, nojalla, altistaisi turvapaikanhakijan vakavalle uhalle siitä, että hänelle perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia loukataan. Vakava uhka turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/9/EY, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY sekä pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY yksittäisten sääntöjen rikkomisesta, joka ei samanaikaisesti merkitse siirrettävälle turvapaikanhakijalle perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien loukkaamista, ei sen sijaan riitä perusteeksi katsoa, että

jäsenvaltiolla olisi velvollisuus käyttää asetuksen N:o 343/2003 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oikeutta ottaa vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

3) Velvollisuus tulkita asetusta N:o 343/2003 yhteensopivasti perusoikeuksien kanssa on ristiriidassa sellaisen ehdottoman olettaman kanssa, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä ensisijaisesti vastuussa oleva valtio noudattaa unionin oikeudesta seuraavia turvapaikanhakijan perusoikeuksia sekä direktiivien 2003/9, 2004/83 ja 2005/85 kaikkia vähimmäisvaatimuksia. Jäsenvaltioita ei kuitenkaan kielletä niiden soveltaessa asetusta N:o 343/2003 ottamasta lähtökohdakseen sitä kumottavissa olevaa olettamaa, että turvapaikanhakijan ihmisja perusoikeuksia kunnioitetaan hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelystä ensisijaisesti vastuussa olevassa jäsenvaltiossa.

4) Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan perusteella on varmistettava, että alueilla, joilla perusoikeuskirjan määräykset vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä, perusoikeuskirjassa myönnetyn suojan taso ei alita Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattua suojaa. Koska Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taatun suojan laajuus ja ulottuvuus täsmennetään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, tällä oikeuskäytännöllä on erityistä merkitystä ja suuri painoarvo unionin tuomioistuimen tulkitessa perusoikeuskirjan vastaavia määräyksiä.

5) Sellainen kansallinen lainsäädäntö ei ole yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, jonka mukaan tuomioistuimen on ratkaistessaan, voidaanko henkilö laillisesti siirtää asetuksen N:o 343/2003 mukaisesti toiseen jäsenvaltioon, otettava lähtökohdakseen se kumoamaton olettama, että kyseinen jäsenvaltio on turvallinen valtio, jossa turvapaikanhakijaa ei uhkaa Geneven yleissopimuksen

tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen karkottaminen valtioon, jossa häntä vainotaan.

6) Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tehdyn pöytäkirjan N:o 30 tulkinnasta ei seuraa mitään, mikä kyseenalaistaisi nyt käsiteltävässä asiassa merkityksellisten perusoikeuskirjan määräysten soveltuvuuden Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.