



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
15 päivänä toukokuuta 2012¹

Asia C-179/11CIMADE ja

Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)

vastaan

Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

(Conseil d'État'n (Ranska) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka — Direktiivi 2003/9/EY — Asetus (EY) N:o 343/2003 — Velvollisuus taata turvapaikanhakijoille vähimmäisvaatimusten mukaiset vastaanotto-olosuhteet ennen kuin vastuussa oleva jäsenvaltio ottaa heidät vastaan tai takaisin — Ajanjakso, jolloin oleskelujäsenvaltio on vastuussa kyseisten olosuhteiden tarjoamisesta — Vastuu olosuhteiden tarjoamisesta aiheutuvista kustannuksista

1. Tässä Ranskan Conseil d'État'n esittämässä ennakkoratkaisupyyntössä pyydetään neuvoa turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (jäljempänä vastaanotto-olosuhteet) annetun direktiivin 2003/9² (jäljempänä vastaanottodirektiivi) tulkintaan, kun direktiivi luetaan yhdessä asetuksen N:o 343/2003 (jäljempänä Dublin II -asetus) kanssa.³
2. Turvapaikanhakija saattaa kyseisessä asetuksessa vahvistettujen takaisinottoa ja vastaanottoa koskevien sääntöjen nojalla⁴ todeta, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (jäljempänä vastuussa oleva jäsenvaltio) ei ole se, jossa hän oleskelee asianomaisena ajankohtana (jäljempänä oleskelujäsenvaltio). Unionin tuomioistuimelta kysytään ensiksi, sovelletaanko vastaanotto-olosuhteita ylipäätään tällaiseen turvapaikanhakijaan, ja jos näin on, a) milloin vastaanottavan jäsenvaltion vastuu näiden olosuhteiden takaamisesta päättyy, jos tehdään takaisinottoa tai vastaanottoa koskeva päätös Dublin II -asetuksen nojalla, ja b) onko vastuussa oleva jäsenvaltio vai vastaanottava jäsenvaltio vastuussa näiden olosuhteiden tarjoamisesta asianomaisena ajanjaksona aiheutuvista kustannuksista.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/9/EY (EUVL L 31, s. 18).

3 — Niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 (EUVL L 50, s. 1). Direktiivin ja asetuksen korvaamiseksi on tehty ehdotuksia (KOM(2011) 320 lopullinen ja KOM(2008) 820 lopullinen).

4 — Ks. asetuksen V luku, 16–20 artikla.

Oikeudellinen tausta

Euroopan unionin oikeus

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät

3. Tampereen Eurooppa-neuvosto hyväksyi 15. ja 16.10.1999 joukon toimenpiteitä (Tampereen päätelmät) todellisen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseksi Euroopan unioniin.⁵ Toimenpiteisiin sisältyi yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, koskevia määräyksiä.⁶ Asian kannalta merkityksellisiltä osin Tampereen päätelmien 14 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Lyhyellä aikavälillä järjestelmän tulisi sisältää turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion selkeä ja toimiva määrittely [ja] yhteiset vähimmäisvaatimukset turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteille – Eurooppa-neuvosto korostaa, että on tärkeää neuvotella UNHCR:n⁷ ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa.”

Vastaanottodirektiivi

4. Kuten vastaanottodirektiivin nimen, johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen ja 1 artiklan perusteella on selvää, direktiivi annettiin Tampereen päätelmien 14 kohdassa mainittujen turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevien vähimmäisvaatimusten vahvistamiseksi.

5. Direktiivin johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan direktiivissä ”kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita”. Direktiivin ”tarkoituksena on ennen kaikkea varmistaa, että ihmisarvoa kunnioitetaan täysimääräisesti ja että mainitun perusoikeuskirjan 1 ja 18 artiklan soveltamista edistetään”.

6. Direktiivin 2 artiklan c alakohdan mukaan ”hakijalla” tai ”turvapaikanhakijalla” tarkoitetaan ”kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt turvapaikkahakemuksen, jonka johdosta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä”.

7. Direktiivin 2 artiklan i alakohdan mukaan ”vastaanotto-olosuhteilla” tarkoitetaan jäsenvaltioiden tämän direktiivin mukaisesti turvapaikanhakijoiden hyväksi toteuttamia toimenpiteitä, ja sen 2 artiklan j alakohdan mukaan ”aineellisiin vastaanotto-olosuhteisiin” kuuluvat ”majoitus, ruoka ja vaatetus luontoissuorituksina, rahallisenä etuutena tai maksukuponkien muodossa sekä päiväraha”.

8. Direktiivin 3 artiklan otsikko on ”Soveltamisala”. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat turvapaikkaa jäsenvaltioiden rajalla tai niiden alueella, niin kauan kun heidän sallitaan jäädä tälle alueelle turvapaikanhakijoina, sekä perheenjäseniin, jos tällainen turvapaikkahakemus koskee heitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti”.

5 — Ks. Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät osoitteessa www.cvce.eu.

6 — 13 kohta. Ks. 28.7.1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus, sellaisena kuin se on muutettuna 31.1.1967 New Yorkissa allekirjoitetulla pöytäkirjalla. Osaa yleissopimuksen määräyksistä sovelletaan myös turvapaikanhakijoihin (ks. jäljempänä alaviitteessä 19 mainitun asiakirjan 4.1.2 kohta). Yleissopimuksen johdannossa mainitaan Yhdistyneiden Kansakuntien huoli siitä, että pakolaisille on turvattava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien laajin mahdollinen nautinta.

7 — Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virasto.

9. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa veloitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että hakijalle annetaan kolmen päivän kuluessa siitä, kun hakemus on tehty toimivaltaiselle viranomaiselle, henkilökohtainen asiakirja, jossa todetaan hänen asemansa turvapaikanhakijana tai todistetaan, että hänellä on lupa jäädä jäsenvaltion alueelle siksi ajaksi, kun hänen hakemustaan käsitellään.

10. Direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on erityisesti 1) ”varmistettava, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla, kun he hakevat turvapaikkaa”, ja 2) ”säädettyä aineellisista vastaanotto-olosuhteista hakijoiden terveyden kannalta riittävän elintason ja heidän toimeentulonsa varmistamiseksi”.

Dublin II -asetus

11. Dublin II -asetuksen tarkoituksena on vahvistaa ”selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi”, kuten Tampereen päätelmien 14 kohdassa on edellytetty.

12. Asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan ”asetuksessa noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Sen tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että perusoikeuskirjan 18 artiklassa säädettyä oikeutta turvapaikkaan noudatetaan täysimääräisesti”.

13. Asetuksen 2 artiklassa ”hakija” ja ”turvapaikanhakija” määritellään sanoin, jotka tämän ratkaisuehdotuksen kannalta ovat samat kuin vastaanottodirektiivin 2 artiklassa käytetyt.⁸

14. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on käsiteltävä kenen tahansa kolmannen maan kansalaisen ”minkä tahansa jäsenvaltion rajalla tai alueella esittämä turvapaikkahakemus”. Hakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, joka on todettu vastuussa olevaksi III luvussa säädetyn perusteiden etusijajärjestyksen mukaisesti.⁹ Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan nojalla tämä määrittäminen tehdään sen tilanteen mukaan, joka oli vallalla turvapaikanhakijan jättäessä hakemuksensa jäsenvaltioon ensimmäistä kertaa.

15. Asetuksen V luku, jonka otsikko on ”Vastaanotto ja takaisinotto”, koskee olosuhteita, joissa jäsenvaltio voi joutua joko ottamaan turvapaikanhakijan vastaan tai ottamaan tämän takaisin. Kumpaakin menettelyä koskee oma mekanisminsa ja aikajaksonsa. Viitataan aikajaksoihin jäljempänä olevassa katsauksessa; yksityiskohtaisempi kuvaus esitetään liitteessä.

16. Vastaanottomenettely tulee kysymykseen, kun oleskelujäsenvaltio katsoo III luvussa määritettyjen perusteiden nojalla, että toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä. Asetuksen 16 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot ovat velvollisia ottamaan 17–19 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti vastaan turvapaikanhakijan, joka on tehnyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa. Jäsenvaltio, jossa hakemus on tehty, voi kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä pyytää jäsenvaltiota, jonka se katsoo olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä (jäsenvaltio, jolle pyyntö on esitetty), ottamaan hakijan vastaan.¹⁰ Kyseisen jäsenvaltion on kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta suoritettava tarvittavat tarkastukset ja tehtävä päätös.¹¹ Jos jäsenvaltio hyväksyy sille esitetyn vastaanottopyynnön, on sen jäsenvaltion, jossa

8 — Asetukseen sisältyvässä määritelmässä ei viitata valtiottomiin henkilöihin kuten direktiivissä. Tämän ratkaisuehdotuksen kannalta tällä seikalla ei ole merkitystä.

9 — Perusteet nojautuvat paljolti siihen, että hakijan perheenjäsenet oleskelevat tietyssä jäsenvaltiossa, ja asiakirjoihin, jotka hakijalla on hallussaan, kun hän tekee hakemuksensa.

10 — 17 artiklan 1 kohta. Lyhyempiä aikoja sovelletaan, kun pyynnön esittävä jäsenvaltio pyytää vastausta kiireellisesti.

11 — 18 artiklan 1 kohta.

turvapaikkahakemus on tehty, ilmoitettava hakijalle veloitteesta siirtää hänet jäsenvaltioon, jolle pyyntö on esitetty ja jonka on sitten käsiteltävä hänen hakemuksensa. Hakija on tämän jälkeen siirrettävä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa vastaanottopyynnön hyväksymisestä tai, jos sillä on lykkäävä vaikutus, muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn johdosta annetun päätöksen tekemisestä.¹²

17. Takaisinottomenettelyä sovelletaan, kun jäsenvaltio

- on alkanut käsitellä hakemusta ja hakija oleskelee ilman lupaa toisessa jäsenvaltiossa (16 artiklan 1 kohdan c alakohta)
- on alkanut käsitellä hakemusta, jonka hakija on sittemmin peruuttanut, ja hakija on tehnyt hakemuksen toisessa jäsenvaltiossa (16 artiklan 1 kohdan d alakohta), tai
- on hylännyt kolmannen maan kansalaisen hakemuksen, ja asianomainen oleskelee ilman lupaa toisessa jäsenvaltiossa (16 artiklan 1 kohdan e alakohta).

18. Takaisinottomenettelystä säädetään 20 artiklassa. Oleskelujäsenvaltio voi pyytää toista jäsenvaltiota ottamaan turvapaikanhakijan takaisin, ja sen on toimitettava samalla riittävät tiedot, joiden perusteella jäsenvaltio, jolle pyyntö on esitetty, voi tarkistaa, että se on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tällaiselle pyynnölle ei ole säädetty määräaika. Jäsenvaltion, jolle pyyntö on esitetty, on suoritettava tarvittavat tarkistukset ja vastattava pyyntöön viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä.¹³ Jäsenvaltion, joka suostuu ottamaan turvapaikanhakijan takaisin, on sallittava hänen paluunsa alueelleen. Turvapaikanhakijan siirron on tapahduttava viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on hyväksynyt takaisinottopyynnön tai, jos niillä on lykkäävä vaikutus, muutoksenhaun tai uudelleen käsittelyn johdosta annetun päätöksen tekemisestä.¹⁴

19. Asetuksen mukaan turvapaikanhakijan vastaanottamista tai takaisinottamista koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta tai voidaan vaatia sen uudelleen käsittelyä sen tehneessä jäsenvaltiossa. Päätöstä koskeva muutoksenhaku tai sen uudelleen käsittely ei vaikuta lykkäävästi siirtopäätöksen täytäntöönpanoon, jolleivät oleskelujäsenvaltion tuomioistuimet tai toimivaltaiset elimet kansallisen lainsäädännön perusteella tapauskohtaisesti toisin päätä.¹⁵

Euroopan unionin perusoikeuskirja

20. Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja) allekirjoitettiin Nizzassa 7.12.2000.¹⁶ Sen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

21. Perusoikeuskirjan 18 artiklassa määrätään 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.”

12 — 19 artiklan 1 ja 3 kohta.

13 — Jos pyyntö perustuu Eurodac-järjestelmästä saatuihin tietoihin, määräaika on kaksi viikkoa. Ks. Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi 11.12.2000 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2725/2000 (EYVL L 316, s. 1).

14 — 20 artiklan 1 kohdan b ja d alakohta.

15 — Ks. 19 artiklan 2 kohta vastaanoton ja 20 artiklan 1 kohdan e alakohta takaisinottamisen osalta.

16 — Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1.12.2009 perusoikeuskirja kuuluu primaarioikeuteen (SEU 6 artiklan 1 kohta).

Kansallinen lainsäädäntö ja hallinnolliset määräykset

Turvapaikanhakijan pääsyä Ranskan alueelle koskevat säännökset ja määräykset

22. Ulkomaalaisten maahantulosta ja maassa oleskelusta sekä turvapaikkaoikeudesta annetun lain (code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile, jäljempänä ulkomaalaislaki) L.741-4 §:ää sovelletaan ulkomaalaiseen, joka oleskelee Ranskan alueella ja on hakenut sieltä turvapaikkaa. Siinä säädetään, että toimivaltainen viranomainen voi evätä ulkomaalaisen pääsyn Ranskaan, jos hakemuksen käsittelystä on Dublin II -asetuksen mukaisesti vastuussa jokin toinen jäsenvaltio.

23. Ulkomaalaislain L.742-1 §:ssä säädetään, että jos turvapaikanhakijalla on oikeus oleskella Ranskassa L.741 §:n nojalla, hänelle on annettava väliaikainen oleskeluoikeutta osoittava asiakirja, jonka perusteella hän voi tehdä turvapaikkahakemuksen Office français de protection des réfugiés et apotridesille (Ranskan pakolaisten ja kansalaisuudettomien suojelulautakunta, jäljempänä turvapaikkalautakunta).

24. Ulkomaalaislain L.723-1§:n mukaan turvapaikkalautakunnalla ei ole toimivaltaa käsitellä sellaisen hakijan tekemää hakemusta, jonka hakemus oleskeluoikeuden saamiseksi Ranskan alueella on hylätty L.741-4 §:n nojalla.

Vastaanottodirektiivin säännösten täytäntöönpanosäännökset

25. Sosiaalitoimesta ja perheistä annetun lain (code de l'action sociale et des familles) 348-1 §:ssä, jolla pannaan täytäntöön vastaanottodirektiivin 14 artikla, säädetään, että turvapaikanhakijalla, jolla on ulkomaalaislain L.742-1 §:ssä tarkoitettu oleskelulupa, on oikeus saada majoitus vastaanottokeskuksessa.

26. Siltä osin kuin kysymys on taloudellisesta tuesta, työoikeudellisten säädösten kokoelman (code du travail, jäljempänä työoikeuskoodeksi) L.5423-8 §:ssä säädetään odotusajan toimeentulotuesta, jota maksetaan ”ulkomaan kansalaisille, joiden oleskeluluvassa tai oleskelulupahakemuksen tekemisestä annetussa tositteessa on mainittu, että he ovat hakeneet turvapaikkaa Ranskasta – –”.

27. Kyseisten säännösten nojalla turvapaikanhakijaan, jonka hakemus on Dublin II -asetuksen vastaanottoa tai takaisinottoa koskevien säännösten edellyttämän alustavan tarkastelun kohteena, ei voida soveltaa niissä vahvistettuja vastaanotto-olosuhteita. Näin on sen vuoksi, että hänellä ei ole ulkomaalaislain L.742-1 §:ssä tarkoitettua väliaikaista oleskeluoikeutta osoittavaa asiakirjaa eikä turvapaikkalautakunta näin ollen voi lain L.723-1 §:n mukaan käsitellä hänen hakemustaan.

28. Maahanmuutto- ja integraatioministeriö (ministre de l'immigration et de l'intégration) ja talous- ja valtiovarainministeri (ministre de l'économie et des finances) julkaisivat 3.11.2009 ministeriöiden välisen soveltamisohjeen (jäljempänä odotusaikaa koskeva soveltamisohje), jonka nojalla turvapaikanhakijoilla, joiden hakemus saattaa kuulua Dublin II -asetuksen vastaanottoa tai takaisinottoa koskevien säännösten alaan, ei ole oikeutta odotusajan toimentulotukeen.

Tosiseikat, menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

29. Pääasian kantajat CIMADE¹⁷ ja GISTI ovat voittoa tavoittelemattomia järjestöjä, joiden tarkoituksiin kuuluu turvapaikanhakijoiden oikeuksien suojaaminen. Ne nostivat ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa yhdessä kanteen, jossa ne vaativat odotusaikaa koskevan soveltamisohjeen kumoamista. Ne väittävät erityisesti, että kansallisen lain ja odotusaikaa koskevan soveltamisohjeen säännökset eivät ole yhteensopivia vastaanottodirektiivin kanssa.

17 — Lyhenne sanoista ”Comité inter mouvements auprès des évacués”.

30. Conseil d'État on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Taataanko [vastaanotto]direktiivillä – – niille hakijoille, joiden osalta turvapaikkahakemuksen vastaanottanut jäsenvaltio päättää [Dublin II -asetuksen] mukaisesti kääntä pyyntöineen sen jäsenvaltion puoleen, jonka se katsoo olevan vastuussa tämän hakemuksen käsittelystä, oikeus tälle toiselle jäsenvaltiolle esitettyä vastaanotto- tai takaisinottopyyntöä koskevan menettelyn ajan tässä direktiivissä säädettyjen vähimmäisvaatimusten mukaisiin vastaanotto-olosuhteisiin?
- 2) Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi,
- a) päättykö ensin mainitulle jäsenvaltiolle¹⁸] kuuluva velvollisuus taata vähimmäisvaatimusten mukaiset vastaanotto-olosuhteet hetkellä, jolloin valtio, jolle pyyntö on esitetty, päättää hyväksyä pyynnön turvapaikanhakijan vastaanottamisesta, häntä tosiasiallisesti vastaanotettaessa tai takaisinotettaessa vai jollakin muulla hetkellä?
- b) Minkä jäsenvaltion kannettavaksi tässä tapauksessa tulee vähimmäisvaatimusten mukaisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisesta aiheutuva taloudellinen rasitus tällä ajanjaksolla?”

31. CIMADE ja GISTI,¹⁹ Tšekin tasavalta, Ranska, Kreikka, Italia, Puola ja Sveitsi²⁰ sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa. CIMADE ja GISTI, Ranska, Italia ja komissio esittivät 8.3.2011 pidetyssä istunnossa suulliset huomautuksensa.

Asian tarkastelu

Kysymys 1

32. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy, taataanko vastaanottodirektiivissä vastaanotto-olosuhteet turvapaikanhakijoille, jotka ovat tehneet hakemuksen jäsenvaltiossa, kun kyseinen jäsenvaltio on päättänyt Dublin II -asetuksen nojalla siirtää hakemuksen toiselle jäsenvaltiolle, jonka sen mukaan tulisi olla vastuussa hakemuksen käsittelystä.²¹

33. Se ottaa myös esiin kysymyksen oleskelujäsenvaltion velvollisuuksien ajoituksesta. Tätä seikkaa on asianmukaisempaa tarkastella yhdessä kysymyksen 2 a kanssa, joten teen niin.

34. Ranskaa lukuun ottamatta kaikki huomautuksensa esittäneet jäsenvaltiot sekä komissio katsovat (lähestymistavaltaan toisistaan hieman poiketen), että pääkysymykseen tulisi pääasiallisesti vastata myöntävästi.

35. Ranska väittää, että sekä vastaanottodirektiivi että sen tavoitteet edellyttävät kielteistä vastausta.

18 – Ts. oleskelujäsenvaltio.

19 – CIMADE ja GISTI ovat liittäneet huomautuksiinsa asiakirjan nimeltä ”UNHCR Statement on the reception conditions of asylum seekers under the Dublin procedure” (jäljempänä UNHCR:n lausunto). UNCHR julkaisi asiakirjan nimenomaan käsitelläkseen tässä asiassa esiintulleita kysymyksiä. Asiakirja on luettavissa osoitteessa www.unhcr.org/refworld/docid/4e37b5902.html.

20 – Niitä perusteita ja menettelyjä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Sveitsissä jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, koskevan Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen sopimuksen (EUVL 2008, L 53, s. 5) 5 artiklan 2 kohdan mukaan Sveitsillä on oikeus toimittaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi kirjallisia huomautuksia ennakkoratkaisumenettelyissä, jotka koskevat muun muassa Dublin II -asetuksen (mutta eivät vastaanottodirektiivin) tulkintaa. Sveitsin huomautukset rajoittuvat tämän vuoksi kysymyksiin 2 a ja 2 b.

21 – Kysymyksen liittämiseksi kontekstiin: CIMADE totesi istunnossa – eikä sen toteamusta kiistetty –, että vuonna 2011 noin 8 %:iin hakemuksista Ranskassa liittyi Dublin II -asetuksen mukainen menettely, joten muille jäsenvaltioille tehtiin 4 450 pyyntöä. Näistä pyynnöistä noin 75 % johti asetuksen mukaisiin siirtoihin ja noin 25 % hylättiin.

Vastaanottodirektiivin sanamuoto

36. Vastaanottodirektiivin tarkoituksena on vahvistaa turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevat vähimmäisvaatimukset.

37. Direktiivin 2 artiklan c kohdassa ”turvapaikanhakija” määritellään kolmannen maan kansalaiseksi tai kansalaisuudettomaksi henkilöksi, ”joka on tehnyt turvapaikkahakemuksen, jonka johdosta ei vielä ole tehty lopullista päätöstä”. Näin ollen olemassa on oltava turvapaikkahakemus, josta lopullinen päätös on vielä tekemättä.

38. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat turvapaikkaa jäsenvaltioiden rajalla tai niiden alueella, niin kauan kun heidän sallitaan jäädä tälle alueelle turvapaikanhakijoina – –”. Direktiivin 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa vahvistetaan joukko poikkeuksia, jotka ovat luonteeltaan melko teknisiä ja joista millään ei ole merkitystä käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisupyynnön olennaisen ongelman kannalta.

39. Siltä osin kuin kysymys on siitä, milloin aineellisten vastaanotto-olosuhteiden²² on oltava hakijoiden saatavilla, direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa täsmennetään tämän velvollisuuden alkavan, kun turvapaikanhakijat ”hakevat turvapaikkaa”.

40. On siis selvää, että direktiivin soveltamisen ja aineellisten vastaanotto-olosuhteiden saamisen laukaisevana tekijänä on se, että kolmannen maan kansalainen ”hakee turvapaikkaa”. Mutta mitä nämä (näennäisesti yksinkertaiset) sanat merkitsevät? Riittääkö, että turvapaikanhakija on hakenut turvapaikkaa (riippumatta siitä, onko loppujen lopuksi tämä vai tuo jäsenvaltio vastuussa hakemuksen aineellisesta käsittelystä)? Vai onko turvapaikkaa ”haettu” vasta, jos ja kun jäsenvaltio hyväksyy, että se todella on vastuussa oleva jäsenvaltio, ja näin ollen sallii hakemuksen virallisen jättämisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti?

41. Minusta lainaamieni tekstien ilmeinen ja luonnollinen tulkinta on, että sanat ”hakea turvapaikkaa” tarkoittavat sitä, mitä niillä sanotaan. Kun kolmannen maan kansalainen yksiselitteisesti ja selvästi ilmaisee joko rajalla tai jäsenvaltion alueella haluavansa hakea turvapaikkaa, toimivaltaiset viranomaiset alkavat käsitellä tätä hakemusta. Eräs menettelyn varhaisista vaiheista voi olla sen kysymyksen esittäminen, onko jokin toinen jäsenvaltio (tai voiko se olla) Dublin II -asetuksessa tarkoitettu hakemuksen aineellisesta käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Turvapaikkaa on kuitenkin jo haettu, joten vastaanottodirektiivin mukaiset oikeudet aktualisoituvat.

42. Kaiken edellä esitetyn perusteella päädyn siihen, että vastaanottodirektiiviä sovelletaan kaikkiin turvapaikanhakijoihin, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa oleskelujäsenvaltiossa, siitä huolimatta, että kyseinen valtio on saattanut Dublin II -asetuksen nojalla siirtää hakemuksen toiseen jäsenvaltioon, jonka sen mukaan tulisi olla vastuussa hakemuksen käsittelystä.

43. Ranska on eri mieltä. Sen mukaan edellytetään suppeampaa tulkintaa, joka sulkee vastaanottodirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle kaikki sellaiset turvapaikanhakijat, joiden hakemukseen saatetaan soveltaa Dublin II -asetuksen vastaanottoa tai takaisinottoa koskevia säännöksiä. Ranska viittaa ensiksi direktiivin 2 artiklan c kohtaan sisältyvään turvapaikanhakijan määritelmään, sitten 5 artiklan 1 kohtaan, jossa velvoitetaan jäsenvaltiot ”kohtuullisen ajan kuluessa, joka ei saa ylittää viittätoista päivää siitä, kun he ovat tehneet hakemuksensa toimivaltaiselle viranomaiselle”, ilmoittamaan turvapaikanhakijoille tietyistä seikoista, ja lopuksi 13 artiklan 1 kohdan mukaiseen velvollisuuteen sen varmistamisesta, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla, kun he hakevat turvapaikkaa. Se väittää tämän perusteella, että direktiivin säännökset

22 — Ks. edellä 7 kohdassa lainattu direktiivin 2 artiklan j alakohdassa esitetty määritelmä.

aktualisoituvat, kun turvapaikkaa koskeva vaatimus virallisesti jätetään sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka on vastuussa hakemuksen käsittelystä. Turvapaikanhakijoiden, joiden hakemukset kuuluvat Dublin II -asetuksen soveltamisalaan, ei sen mukaan voida katsoa jättäneen tällaista hakemusta.

44. En näe tällaiselle tulkinnalle mitään perustaa. Kuten on jo todettu, mielestäni vastaanottodirektiivin 2 artiklan c kohdassa esitetty määritelmä ei sulje kyseessä olevia turvapaikanhakijoita sen soveltamisalan ulkopuolelle. Kuten totesin edellä 40 kohdassa, direktiivin soveltamisen laukaiseva tekijä on turvapaikan *hakeminen*. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tiedottamisvelvollisuus ei nähdäkseni voi sulkea turvapaikanhakijoita, joiden hakemus saattaa kuulua Dublin II -asetuksen vastaanottoa tai takaisinottoa koskevien säännösten alaan, direktiivissä vahvistettujen vastaanotto-olosuhteiden ulkopuolelle. Lisäksi mielestäni 13 artiklan 1 kohta edellyttää Ranskan esittämälle tulkinnalle täysin vastakkaista tulkintaa.

45. Ranskan väitteessä siitä, että kyseiset säännökset yhdessä vaikuttavat siten, että direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle suljetaan hakijat, joihin saatetaan soveltaa Dublin II -asetuksen vastaanottoa tai takaisinottoa koskeva säännöksiä, näytetään oletettavan, että koska Dublin II -asetuksen vuoksi saattaa olla, että näiden turvapaikanhakijoiden hakemusta ei käsittele oleskelujäsenvaltio, vastaanottodirektiiviä ei voida soveltaa heihin. Nähdäkseni direktiivin sanamuoto ei oikeuta tällaisen päätelmän tekemistä. Direktiivin 2 artiklan c alakohdan ja asetuksen 2 artiklan d alakohdan mukaan turvapaikanhakija on turvapaikanhakija niin kauan kuin hänen hakemuksestaan ei ole tehty lopullista päätöstä. Oleskelujäsenvaltion Dublin II -asetuksen nojalla aloittamien menettelyjen tarkastelu on siis merkityksetöntä.

46. Jotta Ranskan väite voisi menestyä, lainsäädännössä olisi pitänyt nimenomaisesti tai implisiittisesti vahvistaa erillinen ”alustavien turvapaikanhakijoiden” luokka – toisin sanoen niiden oleskelujäsenvaltion alueella olevien turvapaikanhakijoiden luokka, jotka tulevat kohdelluiksi eri tavoin kuin muut turvapaikanhakijat, koska kyseinen valtio ei ole vielä antanut heille asianmukaista oleskeluoikeutta osoittavaa asiakirjaa. Lainsäädännössä ei ole säännöstä tältä osin. Päinvastoin vastaanottodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että hakijalle annetaan kolmen päivän kuluessa siitä, kun hän on tehnyt hakemuksensa, asiakirja, jossa todetaan hänen asemansa turvapaikanhakijana tai todistetaan, että hänellä on lupa jäädä jäsenvaltion alueelle siksi ajaksi, kun hänen hakemustaan käsitellään. Minusta vaikuttaa siltä, että Ranska ei ainoastaan tulkitse vaan myös soveltaa direktiiviä väärin.

47. Lisäksi on niin, kuten UNHCR huomauttaa,²³ että Dublin II -asetus hyväksyttiin vastaanottodirektiivin antamisen jälkeen. Yhteisön lainsäätäjä olisi halutessaan helposti voinut asetuksen tekstissä nimenomaisesti sulkea direktiivin sen soveltamisalasta. Tällaista poissulkemista ei ole tehty.

48. Ennen kuin tarkastelen kysymyksessä olevan lainsäädännön tavoitteita, viittaan lyhyesti Kreikan toteamaan seikkaan, joka toi esiin kysymyksen vastaanottodirektiivin sovellettavuudesta Dublin II -asetuksen 16 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin – toisin sanoen henkilöihin, joihin saatetaan soveltaa mahdollista takaisinottovelvollisuutta ja jotka oleskelevat oleskelujäsenvaltiossa luvattomasti, koska he ovat tehneet hakemuksensa toisessa jäsenvaltiossa. Kreikka esittää, että tähän luokkaan kuuluvat henkilöt eivät ehkä täytä direktiivin soveltamisen edellytyksiä, koska he eivät ole hakeneet turvapaikkaa ”rajalla tai [oleskelujäsenvaltion] alueella” direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tavoin.

23 — Ks. UNHCR:n lausunnon 4.2.5 kohta.

49. Tämä kysymys tuo esiin mielenkiintoisia seikkoja niiden henkilöiden asemasta, joita kyseiset säännökset koskevat, mutta se menee ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössään esittämän kysymyksen ulkopuolelle; kysymyksessä lähdetään siitä, että hakemus *on tehty oleskelujäsenvaltion alueella*. Tämän vuoksi en tarkastele sitä enemmälti.

Vastaanottodirektiivin ja Dublin II -asetuksen tavoitteet

50. Vastaanottodirektiivi ja Dublin II -asetus on ymmärrettävä siinä asiayhteydessä, jossa ne on hyväksytty.²⁴

51. Kummankin johdanto-osassa²⁵ viitataan Tampereen päätelmiin ja yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään. Yhtäältä ”turvapaikkahakemuksen” ja toisaalta ”hakijan” ja ”turvapaikanhakijan” määritelmät²⁶ ovat – tämän ratkaisuehdotuksen kannalta – samat molemmissa. Säädösten tarkoitukset ovat erilaiset, ilmeisistä syistä. Asetuksen tavoitteena on johonkin jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisessä noudatettavien perusteiden ja menettelyjen vahvistaminen.²⁷ Siinä vahvistetut velvollisuudet ovat näin ollen horisontaalisia – ne ovat olemassa jäsenvaltioiden välillä.

52. Direktiivi sen sijaan hyväksyttiin turvapaikanhakijoiden vastaanottoedellytyksiä koskevien yhteisten vähimmäisvaatimusten vahvistamiseksi. Näin ollen siinä asetetaan joukko vertikaalisia velvollisuuksia, jotka koskevat vastaanotto-olosuhteita, jotka oleskelujäsenvaltion on tarjottava yksittäiselle turvapaikanhakijalle. Tämän vuoksi katson, että sillä, että tietty turvapaikanhakijoiden ryhmä – toisin sanoen se, jota ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymys koskee – on sen tietojenvaihdon kohteena, jota asetuksessa jäsenvaltioilta edellytetään sen määrittämiseksi, missä heidän hakemuksensa itse asiassa käsitellään, ei ole mitään merkitystä heidän vastaanotto-olosuhteita koskevan oikeutensa kannalta.

53. Ranska väittää, että turvapaikanhakijoihin, joihin saatetaan soveltaa Dublin II -asetuksen vastaanottoa tai takaisinottoa koskevia säännöksiä, ei pitäisi soveltaa vastaanottodirektiiviä vaan kansallista lakia, joka tässä tapauksessa näyttää olevan epäedullisempi.

54. Näkemykseni mukaan ei voi olla sallittua tarjota kyseisille turvapaikanhakijoille alhaisempaa etuuksien tasoa.

55. Direktiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita ja että direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että ihmisarvoa kunnioitetaan täysimääräisesti ja että mainitun perusoikeuskirjan 1 ja 18 artiklan soveltamista edistetään. Johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa viitataan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskeviin vaatimuksiin, jotka varmistavat heille tavanomaisissa olosuhteissa kohtuullisen elintason ja tasavertaiset elinolosuhteet kaikissa jäsenvaltioissa. Nämä vaatimukset ovat vähimmäisvaatimuksia, joita olisi sovellettava koko unionissa muun muassa perusoikeuskirjan 1 artiklan sisältyvien ihmisarvon kunnioittamista ja suojaamista koskevien vaatimusten heijastamiseksi.²⁸

24 — Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-175/08, C-176/08, C-178/08 ja C-179/08, Salahadin Abdulla ym., tuomio 2.3.2010 (Kok., s. I-1493, 53 kohta).

25 — Kummankin säädöksen johdanto-osan ensimmäinen, toinen ja kolmas perustelukappale.

26 — Ks. edellä 6 ja 13 kohta.

27 — Ks. johdanto-osan 16 perustelukappale.

28 — Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 24 mainitut yhdistetyt asiat Salahadin Abdulla ym., tuomion 54 kohta. Jäsenvaltiot voivat luonnollisesti soveltaa *edullisempia* säännöksiä (vastaanottodirektiivin 4 artikla).

56. On syytä myös panna merkille, kuten UNHCR toteaa,²⁹ että vastaanotto-olosuhteiden epäminen voi loukata myös muita oikeuksia, erityisesti turvapaikanhakijan oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ja ajaa sitä oikeudenmukaisessa ja tehokkaassa turvapaikkamenettelyssä.³⁰ Epäminen voi myös heikentää hakijan mahdollisuuksia ajaa hakemustaan ja esittää sille perusteet myös sen jälkeen, kun hänen hakemuksensa käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio on määritetty.³¹ Kuten UNHCR lisäksi huomauttaa,³² vastaanotto-olosuhteiden epämisellä voi olla myös konkreettinen vaikutus hakijan mahdollisuuksiin käyttää oikeuttaan riitauttaa Dublin II -asetuksen 19 artiklan 2 kohdassa tai 20 artiklan 1 kohdan e alakohdassa vahvistettu siirtopäätös. Näiden oikeuksien saataville tuomisen laiminlyönti voi loukata perusoikeuskirjan 18 artiklassa vahvistettua periaatetta siitä, että oikeutta turvapaikkaan suojataan perussopimusten määräysten mukaisesti.

57. Ranskan muut väitteet voidaan käsitellä lyhyesti. Se väittää ensiksi, että turvapaikkahakemuksen aineellinen tutkiminen voi kestää kauan, mikä oikeuttaa vastaanotto-olosuhteiden soveltamisen. Sen sijaan vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyjen Dublin II -asetuksen nojalla on tarkoitus olla nopeita. Koska näin on (ymmärrän väitteen tällä tavoin), käytännössä ei ole tarvetta vastaanotto-olosuhteiden soveltamiselle.

58. Dublin II -asetuksella todella pyritään saamaan aikaan se, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään nopeasti.³³ Kysymyksessä voivat kuitenkin olla pitkät ajanjaksot – helposti yli 12 kuukautta, jos turvapaikanhakija päättää käyttää valitusoikeuttaan ja oleskelujäsenvaltio sallii hänen pysyä maassa, kunnes ratkaisu saadaan.³⁴ Dublin II -asetuksen mukaisen menettelyn soveltaminen voi jossakin tapauksessa itse asiassa johtaa siihen, että turvapaikanhakijaa ei milloinkaan siirretä jäsenvaltioon, jolle pyyntö on esitetty, vaan hän pysyy siellä, missä on. Koska näin on, Ranskan väite ei nähdäkseni ole perusteltu.

59. Ranska väittää toiseksi, että Dublin II -asetus perustuu oletamaan siitä, että hakemuksen tutkimisesta vastuussa olevan jäsenvaltion on kannettava taakka siitä, että turvapaikanhakija on unionin alueella. Vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisen edellyttäminen oleskelujäsenvaltiolta olisi vastoin tämän vastuunjaon logiikkaa.

60. Koska turvapaikanhakija on asianomaisena ajanjaksona oleskelujäsenvaltion eikä hakemuksen tutkimisesta vastuussa olevan jäsenvaltion alueella ja koska vain ensiksi mainittu voi käytännössä tarjota kyseiset olosuhteet,³⁵ väite ei mielestäni voi menestyä.

61. Ranska toteaa kolmanneksi, että yksi sekä vastaanottodirektiivin³⁶ että Dublin II -asetuksen tavoitteista on vähentää turvapaikanhakijoiden myöhempää liikkumista. Olisi tämän tavoitteen vastaista, jos turvapaikanhakijat voisivat siirtyä jäsenvaltiosta toiseen ja saada samantasoiset vastaanotto-olosuhteet niistä kussakin.

62. Koska yksi direktiivin tavoitteista on, että turvapaikanhakijoiden tulisi saada samantasoisia suojaa koko unionissa,³⁷ en ymmärrä tuotakaan näkemystä.

29 — Ks. UNHCR:n lausunnon 4.2.7 kohta.

30 — Johon hänellä on perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla oikeus.

31 — Komissio totesi ehdotuksessaan direktiiviksi, josta tuli vastaanottodirektiivi (KOM(2001) 181 lopullinen), että "[vastaanotto-olosuhteiden] supistaminen tai niiden epäminen kokonaan voi kuitenkin vaikuttaa hakijoiden elintasoon ja heidän kykynsä vedota tehokkaasti menettelyllisiin takeisiin".

32 — Ks. vastaavasti UNHCR:n lausunnon 4.2.8 kohta.

33 — Ks. esim. Dublin II -asetuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale, jonka mukaan asetuksessa vahvistettavien menettelyjen mukaisesti olisi voitava "määrittää nopeasti" turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

34 — Ks. tarkemmin edellä 16 ja 18 kohta.

35 — Direktiivin 2 artiklan j alakohdassa määriteltyihin aineellisiin vastaanotto-olosuhteisiin kuuluu erilaisia etuuksia luontoissuorituksina, kuten majoitus, ruoka ja vaatetus. Vastaava voitaisiin tarjota "rahallisena etuutena tai maksukuponkien muodossa", mutta hallinnolliset seuraukset olisivat huomattavat.

36 — Ks. vastaanottodirektiivin johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

37 — Ks. erityisesti vastaanottodirektiivin johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

63. Ranska vetoaa neljänneksi direktiiviin 2005/85.³⁸ Koska kyseisen direktiivin johdanto-osan 29 perustelukappaleessa tehdään selväksi, että sen soveltamisalaan eivät kuulu hakemukset, joihin sovelletaan Dublin II -asetusta, turvapaikanhakijalle 7 artiklan 1 kohdassa annettua oikeutta jäädä jäsenvaltioon tutkintamenettelyn ajaksi ei Ranskan mukaan voida soveltaa turvapaikanhakijoihin, joiden hakemukseen saatetaan soveltaa Dublin II -asetuksen mukaisia vastaanotto- tai takaisinottomenettelyjä.

64. Väite on minusta perusteeton. Direktiivin 2005/85 olemassaolon tarkoitus on pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevien menettelyjen vahvistaminen. Se ei koske turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteita, joista on kyse tässä asiassa. Siltä osin kuin kysymys on näistä hakijoista, ei ole tarpeen tarkastella direktiiviä 2005/85. Se, että he saavat laillisesti olla oleskelujäsenvaltiossa, on selvää itse vastaanottodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla. Pohdiskelua ei ole tarpeen jatkaa tämän pidemmälle.

65. Ranska korostaa lopuksi, että jäsenvaltioiden on Dublin II -asetusta soveltaessaan noudatettava perusoikeuskirjan 1 artiklaa. On siis täysin mahdollista sallia kansallisen lain säännellä niiden turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteita, joiden hakemuksiin asetusta sovelletaan.

66. En voi hyväksyä edellä esitettyä.

67. Koska vastaanottodirektiivissä vahvistetaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevat vähimmäisvaatimukset, jäsenvaltioiden on sovellettava näitä vaatimuksia, kun asianomainen turvapaikanhakija on sen alueella. Ymmärrän istunnossa esitetyn näkemyksen siitä, että etenkin silloin, kun on tehtävä turvapaikanhakijan asemaa koskevia tarkastuksia, sen varmistaminen, että tietyssä tapauksessa vastaanotto-olosuhteet ovat saatavilla, saattaa olla aikaa vievää, vaikka tarkistusmenettelyn ei pitäisi antaa viivästyttää tilannetta pidempään kuin on ehdottoman välttämätöntä. Se ei missään tapauksessa ole peruste sille, että vastaanotto-olosuhteita ei tarjota lainkaan.

68. Kaikista edellä esitetyistä syistä katson, että vastaanottodirektiivissä taataan vähimmäisvaatimusten mukaiset vastaanotto-olosuhteet, joista direktiivissä säädetään, hakijoille, joiden osalta turvapaikkahakemuksen vastaanottanut jäsenvaltio päättää Dublin II -asetuksen mukaisesti kääntyä pyyntöineen sen jäsenvaltion puoleen, jonka se katsoo olevan toimivaltainen tutkimaan turvapaikkahakemuksen.

Kysymys 2

69. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa toisella kysymyksellään saada selvennystä a) siihen, milloin oleskelujäsenvaltion velvollisuus tarjota etuuksia turvapaikanhakijoille lakkaa tilanteessa, jossa kyseiset turvapaikanhakijat siirrettään toiseen jäsenvaltioon, ja b) näiden etuuksien tarjoamisesta aiheutuvaan taloudelliseen vastuuseen.

a) vastaanotto-olosuhteiden tarjoamista koskevan velvollisuuden kesto

70. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin esittää kolme ehdotusta ajankohdasta, jolloin vastaanotto-olosuhteiden tarjoamista koskeva velvollisuus voisi päättyä: hetkellä, jolloin valtio, jolle pyyntö on esitetty, päättää hyväksyä pyynnön, turvapaikanhakijaa tosiasiallisesti vastaanotettaessa tai takaisinotettaessa taikka jollakin muulla hetkellä.

38 — Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY (EUVL L 326, s. 13).

71. Komissio ja pääasiallisesti CIMADE ja GISTI, Tšekin tasavalta, Kreikka, Puola ja Sveitsi katsovat, että näistä vaihtoehdoista toinen on oikea.

72. Ranska on tästä pääasiallisesti samaa mieltä.³⁹ Se lisää kuitenkin, että jos turvapaikanhakija ei täytä oleskelujäsenvaltion laillisesti asettamia edellytyksiä, jotka koskevat hänen siirtoaan jäsenvaltioon, jolle pyyntö on esitetty, edellytysten täyttämättä jättämisen tulisi johtaa siihen, että hän menettää oikeuden vastaanotto-olosuhteisiin.

73. Italia toteaa, että vastaanotto-olosuhteiden tulisi olla saatavilla ajanjakson, joka ei tavanomaisessa tapauksessa ylitä kuutta kuukautta päivästä, jona turvapaikkahakemus tehtiin. Vaikuttaa siltä, että sovellettavan Italian lainsäädännön mukaan on niin, että jos asianomainen turvapaikanhakija on vielä kyseisen jäsenvaltion alueella tämän ajanjakson jälkeen, hänellä on oikeus päästä siellä työmarkkinoille.⁴⁰

74. Edellä 16 ja 18 kohdassa on esitetty aikajaksot, jotka asetuksessa vahvistetaan vastaanottoa ja takaisinottoa varten, ja ne esitetään yksityiskohtaisemmin liitteessä. Aikajaksot voivat kummallakin perusteella olla pitkäköjiä, kun ne kumuloituvat, ainakin turvapaikanhakijan näkökulmasta. Tilanne on tällainen a fortiori, kun a) oleskelujäsenvaltiolle ei tällä hetkellä ole asetettu mitään aikarajaa takaisinottamista koskevan menettelyn aloittamiseksi⁴¹ ja b) vaikka lainsäädännön mukaan muutoksenhaulla ei tarvitse olla lykkäävää vaikutusta, oleskelujäsenvaltio voi omaksua toisenlaisen käytännön, kuten komission mukaan asianlaita usein on. On helppo käsittää, että siirtomenettely kestää tällaisissa tapauksissa hyvinkin yli vuoden.

75. Tavallisesti turvapaikanhakija oleskelee oleskelujäsenvaltiossa koko sen ajan, joka tarvitaan sen määrittämiseksi, mikä jäsenvaltio on vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä. Hän saattaa oleskella siellä myös mahdollisen muutoksenhaun ajan. Asetuksen N:o 1560/2003⁴² mukaan, jossa vahvistetaan ne perusteet ja menettelyt, joiden mukaisesti määrätään Dublin II -asetuksen täytäntöönpanosta, valtion on varmistettava, että hakijan asema käytännössä on sellainen, että hänet voidaan siirtää vastuussa olevaan jäsenvaltioon.⁴³ Olen jo todennut, että mielestäni turvapaikanhakijoilla, jotka tekevät hakemuksensa oleskelujäsenvaltion alueella, on oikeus vastaanotto-olosuhteisiin riippumatta siitä, että heidän hakemuksensa sovelletaan Dublin II -asetusta.⁴⁴ Ei näytä olevan mitään mahdollista perustaa, jonka nojalla tällainen hakija voisi saada kyseiset etuudet jäsenvaltiolta, *jolle pyyntö on esitetty*, aikana, joka tarvitaan hänen siirtoaan koskevien järjestelyjen tekemiselle. Tällainen tilanne olisi käytännössä mahdoton. Ei ole myöskään väistämätöntä, että jos oleskelujäsenvaltio aloittaa asetuksen mukaiset menettelyt, toinen jäsenvaltio tosiasiallisesti vastaanottaa turvapaikanhakijan tai ottaa tämän takaisin. Kyseisissä menettelyissä voidaan päätyä siihen, että hänen on pysyttävä siellä, missä hän on.⁴⁵

39 — Viimeksi mainittu esittää kysymystä 2 koskevat huomautuksensa vaihtoehtoisesti sen varalta, että unionin tuomioistuin vastaa kysymykseen 1 myöntävästi.

40 — Italian asiamies koetti istunnossa antamassaan vastauksessa parhaansa mukaan korostaa, että kyseiset järjestelyt eivät merkitse, että kyseisen turvapaikanhakijan oikeus vastaanotto-olosuhteisiin päättyisi tuona ajankohtana. Tämä kanta näyttää olevan ristiriidassa tai ainakin vaikeasti yhteen sovitettavissa Italian kirjallisten huomautusten kanssa. Koska en missään tapauksessa yhdy Italian kantaan, en tarkastele kysymystä enemmälti.

41 — Uuden asetusehdotuksen mukaan (ks. edellä alaviite 3) jäsenvaltion voidaan edellyttää tekevän hakemuksen jäsenvaltiolle, jolle pyyntö esitetään, kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun turvapaikkahakemus tehtiin, tai kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se tuli tietoiseksi siitä, että jokin toinen jäsenvaltio voi olla vastuussa asianomaisesta henkilöstä. Jos pyyntö perustuu Eurodac-järjestelmästä saatuihin tietoihin, määräaika on kaksi kuukautta.

42 — Niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä 2.9.2003 annettu neuvoston asetus N:o 1560/2003 (EUVL L 222, s. 3).

43 — Ks. esim. 7 artiklan 3 kohta (hakijan asiakirjojen toimittaminen) ja 8 artiklan 2 kohta (kuljetuksen järjestämisvelvollisuus).

44 — Ks. edellä 68 kohta.

45 — Ks. edellä 58 kohta.

76. Kuten komissio huomauttaa, olisi vastoin vastaanottodirektiivin tavoitteita viedä turvapaikanhakijalta oikeus vastaanotto-olosuhteisiin muutoin kuin hänen oman menettelynsä perusteella. Tästä seuraa mielestäni selvästi, että velvollisuus tarjota nuo olosuhteet on oleskelujäsenvaltiolla siihen hetkeen saakka – jos sellainen tulee – jolloin turvapaikanhakija siirretään jäsenvaltioon, jolle pyyntö on esitetty.

77. Edellä esitetyssä lähdetään siitä, että Dublin II -asetuksen mukaisia menettelyjä sovelletaan tavanomaisella tavalla. On kuitenkin esimerkiksi mahdollista, että turvapaikanhakija pakenee viranomaisia, eikä siten ole tavoitettavissa siirtoa varten sovittuna ajankohtana.

78. Tällaisessa tapauksessa oleskelujäsenvaltio ei voi tarjota aineellisia vastaanotto-olosuhteita niin kauan kuin se on epätietoinen turvapaikanhakijan olinpaikasta. Vastaanottodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltio voikin peruuttaa vastaanotto-olosuhteet muun muassa, jos turvapaikanhakija poistuu toimivaltaisen viranomaisen määräämästä asuinpaikasta ilmoittamatta tästä kyseiselle viranomaiselle tai ilman lupaa, jos sellaista edellytetään, tai laiminlyö turvapaikkamenettelyyn liittyvän ilmoittautumisvelvollisuutensa. Kuten CIMADE ja GISTI toteavat huomautuksissaan, on niin, että jos turvapaikanhakija jäljitetään tai jos hän ilmoittautuu vapaaehtoisesti toimivaltaiselle viranomaiselle, jäsenvaltio voi 16 artiklan 1 kohdan a alakohdan viimeisen kappaleen nojalla päättää, onko vastaanotto-olosuhteet myönnettävä uudelleen kokonaan tai osittain.

79. Asianomainen jäsenvaltio voi myös rajoittaa vastaanotto-olosuhteita tai peruuttaa ne missä hyvänsä vastaanottodirektiivin 16 artiklassa tarkoitetuissa muissa olosuhteissa.

80. Katson näin ollen, että velvollisuus taata vähimmäisvaatimusten mukaiset vastaanotto-olosuhteet päättyy silloin, kun turvapaikanhakija tosiasiallisesti vastaanotetaan tai otetaan takaisin, tai (tämän tapahtuessa aikaisemmin) silloin, kun jäsenvaltio saa oikeuden rajoittaa vastaanotto-olosuhteita tai peruuttaa ne vastaanottodirektiivin 16 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

b) vastuu vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisesta aiheutuvista kustannuksista

81. Vastaanottodirektiivissä ja asetuksessa ei lausuta tästä seikasta; Sveitsi tosin huomauttaa, että ehdotetun uuden asetuksen⁴⁶ 29 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että oleskelujäsenvaltio on vastuussa mahdollisesta siirrosta aiheutuvista kustannuksista, ja sen mukaan tämä vastaa nykyistä käytäntöä.

82. Huomautuksensa esittäneistä osapuolista keskusteluun eniten osallistuneet katsovat, että järjestelmä, jossa kustannukset jäisivät sen valtion kannettaviksi, jolle pyyntö on esitetty, olisi käytännössä mahdoton toteuttaa ja saattaisi johtaa kalliisiin ja tarpeettomiin oikeudenkäynteihin. Kun mitään muita tietoja ei ole käytettävissä, tästä on vaikea olla eri mieltä.

83. Perustavanlaatuisemmin minusta näyttää, että koko järjestelmä, jossa tarjotaan suojaa turvapaikanhakijoille ja pakolaisille, perustuu siihen, että taakka pysyy siellä, mihin se putoaa. Tällainen lähestymistapa näyttää heijastelevan tosiasiallista tilannetta. Turvapaikanhakijoiden läsnäolo unionin alueella ei ole seurausta sellaisten suunniteltujen toimintaperiaatteiden toteuttamisesta, joista voidaan säätää lailla etukäteen. Ideaalimaailmassa ongelmaa ei olisi. Kunkin jäsenvaltion on ratkaistava kysymykset, joita turvapaikanhakijoiden läsnäolo sen alueella aiheuttaa, unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan noudattaen.⁴⁷

46 — Ks. edellä alaviite 3.

47 — Ks. tältä osin komission ehdotusta Dublin II -asetukseksi (KOM(2001) 447 lopullinen) koskevien perustelujen 3.1 kohta, jossa todetaan, että jokainen jäsenvaltio on vastuussa muille jäsenvaltioille toimistaan, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja alueella oleskelua, ja on myös velvollinen kantamaan näiden toimien seuraukset yhteisvastuun ja yhteistyön hengessä.

84. Tätä sääntöä tietenkin sovelletaan, jollei muuta johdu erityisistä säännöksistä, joita voidaan antaa ilmeisten ristiriitaisuuksien helpottamiseksi tai korjaamiseksi ajoittain. Tältä osin komissio huomauttaa, että päätöksen N:o 573/2007⁴⁸ 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla jäsenvaltiot voivat saada taloudellista tukea muun muassa vastaanotto-olosuhteisiin ja turvapaikkamenettelyihin liittyviin toimiin.⁴⁹ Unionin talousarviosta annettava taloudellinen tuki ilmentää sitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön henkeä, jolle Dublin II -asetuksella käyttöön otettu järjestelmä perustuu. Jollei juuri mainitsemistani poikkeuksista muuta johdu, katson kuitenkin, että vallitsevana periaatteena on oltava, että oleskelujäsenvaltion on tässä tapauksessa kannettava taloudellinen taakka.

85. Näin ollen katson, että taloudellinen taakka, joka aiheutuu vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisesta turvapaikanhakijalle, jonka hakemukseen sovelletaan Dublin II -asetusta, on, niin kauan kuin kyseisellä henkilöllä on oikeus näihin olosuhteisiin vastaanottodirektiivin nojalla, direktiivissä tarkoitettun oleskelujäsenvaltion kannettava.

Ratkaisuehdotus

86. Katson siksi, että unionin tuomioistuimen tulisi vastata Conseil d'État'n esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annetulla neuvoston direktiivillä 2003/9/EY taataan vähimmäisvaatimusten mukaiset vastaanotto-olosuhteet, joista direktiivissä säädetään, hakijoille, joiden osalta turvapaikkahakemuksen vastaanottanut jäsenvaltio päättää 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 mukaisesti kääntyä pyyntöineen sen jäsenvaltion puoleen, jonka se katsoo olevan toimivaltainen tutkimaan turvapaikkahakemuksen.
- 2) a) Velvollisuus taata vähimmäisvaatimusten mukaiset vastaanotto-olosuhteet päättyy silloin, kun turvapaikanhakija tosiasiallisesti vastaanotetaan tai otetaan takaisin, tai (tämän tapahtuessa aikaisemmin) silloin, kun jäsenvaltio saa oikeuden rajoittaa vastaanotto-olosuhteita tai peruuttaa ne direktiivin 2003/9 16 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

2) b)

Vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisesta turvapaikanhakijalle, jonka hakemukseen sovelletaan asetusta N:o 343/2003, aiheutuva taloudellinen taakka on, niin kauan kuin kyseisellä henkilöllä on oikeus näihin olosuhteisiin direktiivin 2003/9 nojalla, oleskelujäsenvaltion kannettava direktiivissä tarkoitettulla tavalla.

48 — Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008–2013 osana yhteisvastausta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa ja neuvoston päätöksen 2004/904/EY kumoamisesta 23.5.2007 tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 573/2007/EY (EUVL L 144, s. 1). Sen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määritellään ”vastaanotto-olosuhteet ja turvapaikkamenettelyt” rahastosta tukikelpoisiksi toimiksi. Sen 12 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan rahoituspuitteet tämän päätöksen toteuttamiselle 1.1.2008–31.12.2013 628 miljoonaksi euroksi.

49 — Komissio vahvisti istunnossa, että vaikka määrä voi olla eri jäsenvaltioissa erilainen riippuen niiden rahoitushakemuksen ehdoista ja niiden alueilla olevien turvapaikanhakijoiden määrästä, kaikki jäsenvaltiot täyttäisivät päätöksen mukaisen tuen edellytykset. Tuki ei kuitenkaan kata kaikkia jäsenvaltioille vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia.

LIITE

TAULUKKO DUBLIN II -ASETUKSESSA VAHVISTETUISTA AIKAJAKSOISTA

I OLESKELUVALTION PYYNTÖ PYYNNÖN SAANEELLE VALTIOLLE

A Vastaanotto

Aikajakso: Pyyntö on esitettävä **kolmen kuukauden** kuluessa turvapaikkahakemuksen rekisteröinnistä.

Lähde: 17 artiklan 1 kohta

Huomautukset: Määräajan noudattamatta jättäminen johtaa siihen, että oleskeluvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä (17 artiklan 1 kohta).

B Takaisinotto

Aikajakso: Takaisinottopyynnön tekemiselle **ei** ole asetettu määräaika.⁵⁰

Lähde: 20 artikla

II PYYNNÖN SAANEEN VALTION MYÖNTÄVÄ VASTAUS TAI VASTAAMATTA JÄTTÄMINEN

A Vastaanotto

Aikajakso: Pynnön saaneen valtion on vastattava **kahden kuukauden** kuluessa pyynnön vastaanottamisesta tai oleskeluvaltion kiireelliseksi katsomassa tapauksessa vähintään yhden viikon ja enintään yhden kuukauden kuluessa.

Lähde: 18 artiklan 1 kohta (ks. 17 artiklan 2 kohta ja 18 artiklan 6 kohta kiireellisten tapausten osalta)

Huomautukset: Jollei vastausta anneta tämän ajan kuluessa, pyyntö katsotaan hyväksytyksi (18 artiklan 7 kohta)

B Takaisinotto

Aikajakso: Valtion, jolta takaisinottoa on pyydetty, on vastattava **yhden kuukauden** kuluessa, paitsi jos pyyntö perustuu Eurodac-järjestelmästä saatuihin tietoihin, jolloin määräaika on kaksi viikkoa.

Lähde: 20 artiklan 1 kohdan b alakohta

Huomautukset: Jollei vastausta anneta määräajan kuluessa, valtion katsotaan suostuneen takaisinottoon (20 artiklan 1 kohdan c alakohta).

50 — Ks. edellä alaviite 41 uudessa asetusehdotuksessa määritellyn ajanjakson osalta.

III TURVAPAIKANHAKIJAN SIIRTO OLESKELUVALTIOSTA PYYNNÖN SAANEeseen VALTIOON

Vastaanotto ja takaisinotto

Aikajakso: Siirtoajanjakso **alkaa pyynnön saaneen jäsenvaltion nimenomaisesta tai implisiittisestä vastauksesta**. Siirtoa varten on **kuuden kuukauden** ajanjakso lukuun ottamatta tilannetta, jossa turvapaikanhakija on vankilassa, jolloin ajanjakso on kaksitoista kuukautta, tai jossa turvapaikanhakija on paennut viranomaisia, jolloin ajanjakso on kahdeksantoista kuukautta.

Lähde: 19 artiklan 3 ja 4 kohta (vastaanotto) ja 20 artiklan 1 kohdan d alakohta ja 20 artiklan 2 kohta (takaisinotto)

Huomautukset: Jollei siirtoa toteuteta määräajan kuluessa, vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä säilyy oleskeluvaltiolla. Asetuksen 19 artiklan 2 kohdassa (vastaanotto) ja 20 artiklan 1 kohdan e alakohdassa (takaisinotto) mahdollistetaan turvapaikanhakijan muutoksenhaku. Muutoksenhaulla ei välttämättä ole lykkävää vaikutusta, mutta tietyissä tapauksissa sillä voi se olla.