



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

31 päivänä tammikuuta 2013*

Ennakkoratkaisupyyntö — Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä — Kolmannen maan kansalaisen hakemus pakolaisaseman saamiseksi — Direktiivi 2005/85/EY — 23 artikla — Mahdollisuus käsitellä turvapaikkahakemukset etusijamenettelyssä — Kansallinen menettely, jossa tiettyyn kansalaisuutta tai alkuperämaata koskevan kriteerin perusteella määriteltyn luokkaan kuuluvien henkilöiden hakemukset tutkitaan etusijamenettelyssä — Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan tuomioistuimessa — Kyseisen direktiivin 39 artikla — Tässä artikkelissa tarkoitettu tuomioistuimen käsite

Asiassa C-175/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka High Court (Irlanti) on esittänyt 8.4.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 13.4.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

H. I. D. ja

B. A.

vastaan

Refugee Applications Commissioner,

Refugee Appeals Tribunal,

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Irlanti ja

Attorney General,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit A. Rosas (esittelevä tuomari), joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, E. Juhász, U. Löhmus, A. Arabadjiev ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.6.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- D, edustajinaan R. Boyle, SC, A. Lowry ja G. O'Halloran, BL, solicitor A. Bello Cortésin valtuuttamina,
- A, edustajinaan R. Boyle, A. Lowry ja G. O'Halloran, solicitor B. Trayersin valtuuttamina,
- Irlanti, asiamiehinään E. Creedon, E. Burke, A. Flynn ja D. O'Hagan, avustajinaan M. Collins, SC, ja barrister D. Conlan Smyth,
- Kreikan hallitus, asiamiehinään M. Michelogiannaki ja L. Kotroni,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja M. Wilderspin,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.9.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY (EUVL L 326, s. 13 ja oikaisu EUVL 2006, L 236, s. 36) 23 ja 39 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asioissa, joissa ovat vastakkain yhtäältä D ja A, jotka ovat Nigerian kansalaisia, ja toisaalta Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform (jäljempänä Minister), Irlanti ja Attorney General ja joissa on kyse siitä, että Minister on etusijamenettelyssä hylännyt hakemukset, jotka D ja A ovat esittäneet pakolaisaseman saamiseksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Kuten direktiivin 2005/85 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, Tampereella 15. ja 16.10.1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä asetettiin erityisesti tavoitteeksi ottaa käyttöön yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu pakolaisten oikeusasemaa koskevan Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun yleissopimuksen (Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954); jäljempänä Geneven yleissopimus), joka tuli voimaan 22.4.1954, täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Yleissopimusta on täydennetty New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka puolestaan tuli voimaan 4.10.1967, sen varmistamiseksi, ettei ketään palauteta vainottavaksi, eli palauttamiskiellon periaatteen vahvistamiseksi.
- 4 Direktiivin 2005/85 johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulisi lyhyellä aikavälillä sisältää oikeudenmukaista ja tehokasta turvapaikkamenettelyä jäsenvaltioissa koskevat yhteiset vaatimukset ja pidemmällä aikavälillä yhteisön säännöt, joista muodostuu yhteinen turvapaikkamenettely Euroopan yhteisössä.

- (4) Tässä direktiivissä säädetyt vähimmäisvaatimukset, joita jäsenvaltioissa on noudatettava pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä, ovat näin ollen turvapaikkamenettelyjä koskeva ensimmäinen toimenpide.”
- 5 Direktiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) periaatteita.
- 6 Direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”On sekä jäsenvaltioiden että turvapaikanhakijoiden edun mukaista, että turvapaikkahakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti. Turvapaikkahakemusten käsittelyn organisoinnin olisi oltava jäsenvaltioiden vastuulla, jotta ne voivat kansallisten tarpeiden mukaisesti asettaa etusijalle tai nopeuttaa minkä tahansa hakemuksen käsittelyä ottaen tämän direktiivin vaatimukset huomioon.”
- 7 Direktiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleen ensimmäisen virkkeen sanamuoto on seuraava:
- ”Jotta suojelua tarvitsevat henkilöt voidaan tunnustaa asianmukaisesti Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetuiksi pakolaisiksi, jokaisella turvapaikanhakijalla olisi oltava tosiasiallinen pääsy tietyin poikkeuksin turvapaikkamenettelyyn sekä mahdollisuus toimia yhteistyössä ja olla yhteydessä asianmukaisella tavalla toimivaltaisiin viranomaisiin, niin että hän voi esittää tapaukseensa liittyvät tosiseikat, sekä riittävät menettelyä koskevat takeet asiansa hoitamiseksi menettelyn kaikissa eri vaiheissa.”
- 8 Direktiivin 2005/85 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”Hakijan turvallisuus alkuperämaassaan on keskeisimpiä seikkoja arvioitaessa turvapaikkahakemuksen perusteiden riittävyyttä. Jos kolmas maa voidaan katsoa turvalliseksi alkuperämaaksi, jäsenvaltioiden olisi voitava määrittää se turvalliseksi ja olettaa sen olevan turvallinen yksittäiselle turvapaikanhakijalle, ellei tämä esitä painavia todisteita tätä vastaan.”
- 9 Direktiivin johdanto-osan 27 perustelukappaleessa täsmennetään seuraavaa:
- ”Yhteisön oikeuden perusperiaatteiden mukaisesti turvapaikkahakemuksia ja pakolaisaseman poistamista koskevien päätösten osalta on olemassa tehokas oikeussuojakeino tuomioistuimessa [SEUT 267] artiklan mukaisesti. Oikeussuojakeinon tehokkuuteen, myös olennaisten tosiseikkojen tutkimisen osalta, vaikuttaa kunkin jäsenvaltion hallinto- ja oikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan.”
- 10 Direktiivin 2005/85 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä kaikkia menettelyjä varten määrittävä viranomainen, joka on vastuussa turvapaikkahakemusten asianmukaisesta tutkinnasta tämän direktiivin mukaisesti. Direktiivin 2 artiklan e alakohdasta ilmenee, että ”määrittävällä viranomaisella” tarkoitetaan jäsenvaltion mitä tahansa lainkäyttöelimiin verrattavaa tai hallinnollista elintä, joka vastaa turvapaikkahakemusten tutkinnasta ja jolla on toimivalta tehdä niistä ensimmäisessä asteessa päätös, edellyttäen, ettei direktiivin liitteestä I muuta johdu.
- 11 Kyseisen viranomaisen on tutkinnassaan noudatettava tiettyjä perusperiaatteita ja takeita, jotka mainitaan direktiivin 2005/85 6–22 artiklan sisältävässä II luvussa.
- 12 Direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että määrittävän viranomaisen turvapaikkahakemuksista tekemät päätökset perustuvat hakemusten asianmukaiseen tutkintaan. Tätä varten jäsenvaltioiden on varmistettava, että

- a) hakemukset tutkitaan ja ratkaistaan yksilöllisesti, objektiivisesti ja puolueettomasti;
- b) eri lähteistä, kuten Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta (UNHCR), hankitaan täsmällisiä ja ajantasaisia tietoja turvapaikanhakijoiden alkuperämaissa ja tarvittaessa myös kauttakulkumaissa vallitsevasta tilanteesta ja että nämä tiedot ovat hakemusten tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaavan henkilöstön saatavilla;
- c) hakemusten tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaavalla henkilöstöllä on tiedot turvapaikka- ja pakolaisoikeuden alalla sovellettavista keskeisistä periaatteista.”
- 13 Lisäksi direktiivin 2005/85 9 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että turvapaikkahakemuksia koskevat päätökset annetaan kirjallisesti ja että jos hakemus hylätään, päätöksessä ilmoitetaan sen perusteluina olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat ja hakijalle annetaan kirjallisesti tieto siitä, miten kielteiseen päätökseen voi hakea muutosta.
- 14 Samoin direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan turvapaikanhakijoilla on oltava muun muassa seuraavat vähimmäistakeet: heitä on informoitava kielellä, jota heidän voidaan kohtuullisesti olettaa ymmärtävän, heidän käyttöönsä on annettava tulkki, heidän on voitava ottaa yhteyttä YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun, heille on annettava kohtuullisessa ajassa tieto heidän turvapaikkahakemuksestaan tehdystä päätöksestä ja heille on ilmoitettava määrittävän viranomaisen päätöksen tuloksesta. Lisäksi direktiivin 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan heille on annettava myös tilaisuus turvapaikkahakemustaan koskevaan henkilökohtaiseen puhutteluun, jonka toimivaltainen virkamies toimittaa, ennen kuin määrittävä viranomainen tekee turvapaikkahakemusta koskevan päätöksen.
- 15 Direktiivin 2005/85 23 artiklan, jonka otsikko on ”Tutkintamenettely”, 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”1. Jäsenvaltiot käsittelevät turvapaikkahakemukset II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaisessa tutkintamenettelyssä.
2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että menettely saadaan päätökseen mahdollisimman pian, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaista ja perusteellista tutkintaa.
-
3. Jäsenvaltiot voivat asettaa etusijalle tai nopeuttaa mitä tahansa tutkintaa II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti mukaan lukien tapaukset, joissa hakemus on todennäköisesti perusteltu tai kun hakijalla on erityistarpeita.”
- 16 Direktiivin 23 artiklan 4 kohdassa luetellaan 15 erityisperustetta, jotka oikeuttavat etusijalle asetetun tai nopeutetun tutkintamenettelyn soveltamisen.
- 17 Kyseisessä 4 kohdassa säädetään erityisesti seuraavaa:
- ”Lisäksi jäsenvaltiot voivat säätää, että II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukainen tutkintamenettely asetetaan etusijalle tai sitä nopeutetaan, jos:
-

- b) hakijaa ei selvästikään voida määritellä pakolaiseksi tai hakijalla ei ole edellytyksiä pakolaisaseman saamiseksi jäsenvaltiossa [kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevasta vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston] direktiivin 2004/83/EY [(EUVL L 304, s. 12)] nojalla; tai
- c) turvapaikkahakemus katsotaan perusteettomaksi,
 - i) koska hakija tulee 29, 30 ja 31 artiklassa tarkoitetusta turvallisesta alkuperämaasta, tai
 - ii) koska jokin muu maa kuin EU:n jäsenvaltio katsotaan hakijan kannalta turvalliseksi kolmanneksi maaksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta 28 artiklan 1 kohdan soveltamista; tai

– –”

- 18 Direktiivin 2005/85 39 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon”, 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että turvapaikanhakijoilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa hakeakseen muutosta turvapaikkahakemustaan koskeviin päätöksiin.
- 19 Direktiivin 2005/85 liitteen I mukaan Irlanti voi tätä direktiiviä soveltaessaan katsoa, että määrittävä viranomainen, josta säädetään kyseisen direktiivin 2 artiklan e alakohdassa, tarkoittaa Office of the Refugee Applications Commissioner -viranomaista (turvapaikkahakemuksista vastaava viranomainen, jäljempänä ORAC) tutkittaessa sitä, olisiko hakija määriteltävä pakolaiseksi, ja millaisissa tapauksissa häntä ei olisi määriteltävä pakolaiseksi. Saman liitteen mukaan ensimmäisessä asteessa tehtyihin päätöksiin, joista säädetään mainitussa säännöksessä, kuuluvat Refugee Applications Commissioner -viranomaisen antamat suositukset siitä, olisiko hakija määriteltävä pakolaiseksi, ja millaisissa tapauksissa häntä ei olisi määriteltävä pakolaiseksi.

Irlannin oikeus

- 20 Asian kannalta merkityksellisenä lainsäädäntönä on vuoden 1996 pakolaislaki (Refugee Act 1996), sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1999 maahanmuuttolain (Immigration Act 1999) 11 §:n 1 momentilla, vuoden 2000 laittomia maahanmuuttajia (ihmiskauppaa) koskevan lain (Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000) 9 §:llä ja vuoden 2003 maahanmuuttolain (Immigration Act 2003) 7 §:llä (jäljempänä pakolaislaki). Pakolaislaissa säädetään muun muassa turvapaikkahakemuksia koskevista menettelysäännöistä.

Turvapaikkahakemuksen tutkintamenettely Irlannissa

- 21 High Courtin 9.2.2011 antamasta ratkaisusta, joka on ennakkoratkaisupyyntöön esittämistä koskevan päätöksen liitteenä, ilmenee, että turvapaikkahakemuksen tutkintamenettelyn kulku on seuraava.
- 22 Pakolaislain 8 §:n mukaan turvapaikkahakemus tehdään Refugee Applications Commissionerille. Lain 11 §:ssä säädetään, että viimeksi mainitun, joka on ORAC:n jäsen, tehtävänä on puhutella hakijaa ja toimittaa tarvittavat tutkimukset ja tietojensaantipyynnöt. Saman lain 13 §:n mukaan hän laatii selvityksen, jossa hän esittää myönteisen tai kielteisen suosituksen siitä, onko kyseiselle hakijalle myönnettävä pakolaisasema, ja toimittaa tämän selvityksen Ministerille.
- 23 Pakolaislain 17 §:n 1 momentissa säädetään, että jos Refugee Applications Commissionerin suositus on myönteinen, Ministerin on myönnettävä kyseiselle hakijalle pakolaisasema. Jos hakijalle ei suositella myönnettäväksi pakolaisasemaa, tämä voi kyseisen lain 16 §:n nojalla hakea suositukseen muutosta Refugee Appeals Tribunalilta.

- 24 Muutoksenhaku Refugee Appeals Tribunalissa voi sisältää sen jäsenen toimittaman suullisen käsittelyn. Tämän käsittelyn jälkeen Refugee Appeals Tribunalin on tehtävä päätös, jossa Refugee Applications Commissionerin suositus pysytetään tai hylätään. Jos Refugee Appeals Tribunal hyväksyy muutoksenhaun ja katsoo, että suosituksen on oltava myönteinen, Ministerin on mainitun 17 §:n 1 momentin mukaisesti myönnettävä pakolaisasema. Jos Refugee Appeals Tribunal sitä vastoin pysyttää Refugee Applications Commissionerin kielteisen suosituksen, Ministerillä on harkintavaltaa, jonka nojalla hän voi päättää joko myöntää pakolaisaseman tai evätä sen.
- 25 Vuoden 2000 laittomia maahanmuuttajia (ihmiskauppaa) koskevan lain 5 §:n mukaan turvapaikanhakija voi riitauttaa Refugee Applications Commissionerin suosituksen tai Refugee Appeals Tribunalin päätöksen pätevyyden High Courtissa, jos turvapaikkahakemuksia koskeviin asioihin sovellettavat erityisedellytykset täyttyvät. Mainitun 5 §:n mukaan High Courtin ratkaisuun voidaan hakea muutosta Supreme Courtilta ainoastaan, jos High Court antaa valitusluvan (certificate of leave to appeal).
- 26 On myös täsmennettävä, että pakolaislain 12 §:n mukaan Minister voi, jos hän katsoo sen tarpeelliseksi tai tarkoituksenmukaiseksi, antaa Refugee Applications Commissionerille ja/tai Refugee Appeals Tribunalille kirjallisia ohjeita vaatiakseen jompaakumpaa niistä tai molempia tapauksen mukaan asettamaan etusijalle tietyt hakemusluokat. Mainitun 12 §:n 1 momentin b ja e kohdan mukaan tällainen etusija voidaan myöntää hakijoiden alkuperämaan tai asuinpaikan perusteella taikka turvapaikkahakemusten jättöpäivien perusteella.
- 27 Minister antoi 11.12.2003 pakolaislain 12 §:n 1 momentin b ja e kohdan nojalla Refugee Applications Commissionerille ja Refugee Appeals Tribunalille ohjeeksi asettaa etusijalle Nigerian kansalaisten 15.12.2003 alkaen tekemät turvapaikkahakemukset (jäljempänä vuoden 2003 ministerin ohje).
- 28 Irlanti totesi unionin tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa ja muistutti istunnossa, että kyseinen ministerin ohje peruutettiin myöhemmin 1.3.2010 alkaen ORAC:lle ja Refugee Appeals Tribunalin puheenjohtajalle osoitetuilla 25.2.2010 päivätyillä kirjeillä.

Refugee Appeals Tribunalia koskevat säännökset

- 29 Pakolaislain 15 §:n 1 momentissa säädetään perustettavaksi muutoksenhakuelin, jonka nimenä on ”Refugee Appeals Tribunal”, tutkimaan mainitun lain 16 §:n nojalla vireille saatetut muutoksenhaut ja tekemään näitä muutoksenhakuja koskevat päätökset. Saman 15 §:n 2 momentissa säädetään, että ”Tribunal hoitaa tehtäviään riippumattomasti”.
- 30 Pakolaislain 16 §:ssä, jonka otsikko on ”Muutoksenhaut Tribunaliin”, säädetään seuraavaa:

”1. Hakija voi hakea muutosta säädetyllä tavalla Refugee Applications Commissionerin 13 §:ään perustuvaan suositukseen – –

2. Tribunal voi

- a) pysyttää Refugee Applications Commissionerin suosituksen tai
- b) kumota Refugee Applications Commissionerin suosituksen ja suositella hakijan toteamista pakolaiseksi.

--

2B. Jos

--

- b) Minister ilmoittaa Tribunalille katsovansa, että hakija on rikkonut 9 §:n 4 momentin a kohtaa, 4A momenttia tai 5 momenttia,

Tribunalin on lähetettävä hakijalle kirjallinen ilmoitus ja kehotettava siinä hakijaa vastaamaan kirjallisesti – –, haluaako hän jatkaa muutoksenhakuaan, ja jollei hakija toimita vastausta mainitussa ilmoituksessa asetetussa määräajassa, hänen muutoksenhakunsa on katsottava peruutetuksi.

--

3. Tähän pykälään perustuva muutoksenhaku on tehtävä kirjallisella ilmoituksella 13 §:ssä säädettyssä määräajassa – –, ja ilmoituksessa on esitettävä muutoksenhakuperusteet ja – – mainittava, haluaako hakija, että Tribunal pitää suullisen käsittelyn hänen muutoksenhakuaan varten.

--

5. Refugee Applications Commissionerin on toimitettava Tribunalille jäljennökset kaikista selvityksistä, asiakirjoista tai kirjallisista lausunnoista, jotka Refugee Applications Commissionerille on esitetty 11 §:n nojalla, sekä kirjallinen ilmoitus kaikkien muiden Refugee Applications Commissionerin toimittamansa tutkinnan kuluessa saamien hakemusta koskevien tietojen luonteesta ja alkuperästä.

--

8. Tribunalin on toimitettava asianomaiselle hakijalle ja hänen solicitorilleen (jos tämä on tiedossa) sekä pakolaisasiain päävaltuutetulle tämän pyynnöstä jäljennökset kaikista Refugee Applications Commissionerin Tribunalille toimittamista selvityksistä, huomautuksista tai kirjallisista lausunnoista taikka kaikista muista asiakirjoista, joiden jäljennöksiä ei ole aikaisemmin toimitettu hakijalle tai mahdollisesti pakolaisasiain päävaltuutetulle 11 §:n 6 momentin mukaisesti, sekä kirjallinen ilmoitus kaikkien muiden muutoksenhakua koskevien sellaisten tietojen luonteesta ja alkuperästä, jotka Tribunal on saanut tähän pykälään perustuvan muutoksenhaun kuluessa.

10. Tribunalin on 3 momenttiin perustuvan ilmoituksen saatuaan pidettävä tarvittaessa suullinen käsittely tähän pykälään perustuvaa muutoksenhakua varten.

11.

- a) Tähän pykälään perustuvaa – – suullista käsittelyä varten Tribunal voi
- i) määrätä kirjallisesti jokaisen, jonka todistajanlausunnon Tribunal katsoo tarpeelliseksi, saapumaan Tribunalin istuntoon – – ja antamaan siellä todistajanlausuntonsa sekä esittämään kaikki hallussaan tai määräysvallassaan olevat asiakirjat tai seikat – –
 - ii) määrätä tällaisen henkilön esittämään kaikki hallussaan tai määräysvallassaan olevat eritellyt asiakirjat tai seikat tai
 - iii) antaa kaikki muut muutoksenhakua koskevat sellaiset määräykset, jotka Tribunal katsoo asianmukaisiksi ja perustelluiksi.
- b) Edellä olevan a momentin i ja ii kohtaa ei ole sovellettava asiakirjaan tai seikkaan, joka koskee tietoja, joiden osalta Minister tai Minister for Foreign Affairs tapauksen mukaan määrää (mihin hänelle annetaan täten toimivalta), ettei tietoja anneta kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen (ordre public) vuoksi.

c) Tribunalin on annettava hakijalle ja Refugee Applications Commissionerille tai toimivaltaiselle virkamiehelle mahdollisuus osallistua istuntoon ja ajaa asiaansa Tribunalissa henkilökohtaisesti tai laillisen edustajan tai muun henkilön välityksellä. – –

16. Ennen tähän pykälään perustuvan muutoksenhaun ratkaisemista Tribunalin on otettava huomioon seuraavaa:

- a) merkityksellinen 3 momenttiin perustuva ilmoitus
- b) Refugee Applications Commissionerin 13 §:ään perustuva selvitys
- c) mahdolliset Refugee Applications Commissionerin tai pakolaisasiain päävaltuutetun Tribunalille esittämät huomautukset
- d) mahdollisessa suullisessa käsittelyssä esitetyt todisteet ja lausunnot sekä
- e) kaikki asiakirjat, kirjalliset lausunnot tai muut tiedot, jotka Refugee Applications Commissionerille on toimitettu 11 §:n mukaisesti.

– –”

31 Pakolaislain liitteessä II todetaan, että Refugee Appeals Tribunal muodostuu puheenjohtajasta ja niin monesta varsinaisesta jäsenestä kuin Minister katsoo Minister for Financen (valtiovarainministeri) suostumuksella tarpeelliseksi Tribunalin käsiteltäviksi saatettujen asioiden nopeaa ratkaisemista varten; kullakin on oltava ennen nimittämistään vähintään viiden vuoden kokemus toimimisesta barristerina tai solicitorina. Refugee Appeals Tribunalin jäsenet nimittää Minister. Kukin varsinainen jäsen nimitetään kolmen vuoden toimikaudeksi niillä ehdoilla, jotka Minister voi vahvistaa nimityshetkellä saman liitteen säännöksiä noudattaen. Refugee Appeals Tribunalin puheenjohtaja hoitaa tehtäviään kirjallisen sopimuksen nojalla, ja tässä sopimuksessa määrätään ehdoista, jotka Minister voi vahvistaa valtiovarainministerin suostumuksella. Kukin varsinainen jäsen saa palkkaa, palkkioita ja kulukorvauksia, jotka on vahvistettava samoin edellytyksin.

32 Kyseisessä liitteessä II olevassa 7 §:ssä täsmennetään myös, että Minister voi perustellulla päätöksellä erottaa Refugee Appeals Tribunalin varsinaisen jäsenen tehtävästään.

Pääasioiden tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

33 Molemmissa pääasioissa on kyse Irlannin alueelle vuonna 2008 tulleesta Nigerian kansalaisesta, joka on tehnyt turvapaikkahakemuksen Irlannissa.

34 D:tä koskevassa asiassa ORAC hylkäsi turvapaikkahakemuksen 15.8.2008 antamassaan pakolaislain 13 §:ään perustuvassa selvityksessään. Hylkäyksestä Refugee Appeals Tribunaliin tehdyn muutoksenhaun käsittelyä lykättiin, kunnes ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien antaisi tuomion pääasioissa.

35 A:ta koskevassa asiassa ORAC esitti 25.8.2008 päivätyssä selvityksessään kyseisen Nigerian kansalaisen hakemuksesta kielteisen suosituksen, jonka Refugee Appeals Tribunal pysytti muutoksenhausta 25.11.2008 tekemällään päätöksellä.

36 D ja A nostivat kumpikin kanteen High Courtissa saadakseen vuoden 2003 ministerin ohjeen, jonka mukaan Nigerian kansalaisten tekemät turvapaikkahakemukset oli asetettava etusijalle, Refugee Applications Commissionerin 15.8.2008 antaman selvityksen ja Refugee Appeals Tribunalin 25.11.2008 tekemän päätöksen kumotuiksi.

- 37 Kantajat esittivät High Courtissa nostamissaan kanteissa kaksi pääargumenttia.
- 38 Ensimmäisen argumentin mukaan vuoden 2003 ministerin ohje on lainvastainen seuraavista syistä. Se on ristiriidassa direktiivin 2005/85 23 artiklan 3 ja 4 kohdan kanssa, joihin sisältyy tyhjentävä luettelo olosuhteista, joissa voidaan käyttää nopeutettua menettelyä, mutteivät sisällä jonkin kansalaisten luokan tekemien hakemusten tutkinnan asettamista etusijalle tai sen nopeuttamista heidän kansalaisuutensa perusteella. Se on lisäksi vastoin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa. Pääasioiden kantajat totesivat tässä yhteydessä joutuneensa ”menettelyllisesti epäsuotuisaan asemaan” suhteessa muihin sellaisista kolmansista maista, jotka eivät ole turvallisia, tuleviin turvapaikanhakijoihin, koska etusijalle asetettuihin asioihin käytetään vähemmän aikaa ja resursseja, minkä seurauksena mahdollisten lisätutkimusten tai -tietojen tarpeeseen hakemusten tutkinnassa kiinnitetään vähemmän huomiota, joten hakijoilla on huonommat mahdollisuudet esittää lisätietoja.
- 39 Heidän toisen argumenttinsa mukaan mahdollisuus hakea ORAC:n selvitykseen muutosta Refugee Appeals Tribunalilta ei ehkä ole sopusoinnussa direktiivin 2005/85 39 artiklassa säädetyn sen velvollisuuden kanssa, jonka mukaan on taattava ”oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa”.
- 40 Kantajat totesivat väitteensä tueksi, ettei Refugee Appeals Tribunal ole SEUT 267 artiklassa tarkoitettu ”tuomioistuin” seuraavista syistä.
- 41 Ensinnäkään Refugee Appeals Tribunalin tuomiovalta ei ole pakottavaa, koska ORAC:n päätöksen oikeudellista pätevyyttä voidaan valvoa myös High Courtin judicial review -menettelyssä. Toiseksi se ei harjoita kyseistä tuomiovaltaansa inter partes, koska ORAC:n ei tarvitse olla edustettuna muutoksenhakumenettelyssä puolustaakseen ensimmäisenä asteena tekemäänsä päätöstä. Kolmanneksi Refugee Appeals Tribunal ei ole riippumaton sen ja ORAC:n ja Ministerin välillä olevien toiminnallisten yhteyksien takia eikä Ministerin tietyn toimivallan takia.
- 42 High Court hylkäsi 9.2.2011 antamallaan ratkaisulla molemmat sen käsiteltäviksi saatetut kanteet ja kieltäytyi hyväksymästä kantajien vaatimuksia.
- 43 Kantajien ensimmäisestä argumentista High Court katsoi, että turvapaikkamenettelyn organisatoriset näkökohdat ovat jäsenvaltioiden vastuulla, kuten direktiivin 2005/85 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan. Direktiivin 23 artiklassa säädetty on valinnaista, se ei ole tyhjentävä eikä sisällä mitään nimenomaista rajoitusta siitä, minkätyyppisten vaatimusten käsittely voidaan asettaa etusijalle. High Courtin mukaan siis 23 artiklassa ei velvoiteta jäsenvaltioita asettamaan tällaisia asioita etusijalle eikä siinä myöskään suljeta pois muiden asioiden asettamista etusijalle.
- 44 Kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää koskevasta argumentista High Court totesi, että käsittelyn erot olivat vain hallinnollisia eivätkä ne koskeneet turvapaikkahakemusten asiasisällön käsittelyä, sillä vaikka hakemukset käsiteltiinkin nopeammin, ne tutkittiin kaikkiin turvapaikkahakemuksiin sovellettavien periaatteiden ja takeiden mukaisesti, mukaan lukien direktiivin 2005/85 II luvussa säädetty vaatimukset. Se katsoi, että vaikka kantajat katsoivat joutuneensa turvapaikkahakemuksensa tutkintaa koskeneiden määräaikojen lyhentämisen takia ”menettelyllisesti epäsuotuisaan asemaan”, he eivät vedonneet mihinkään erityiseen laiminlyöntiin, lainvastaisuuteen tai kyseisten periaatteiden ja takeiden loukkaamiseen hakemustensa käsittelyssä. Lopuksi High Court huomautti, että vuoden 2003 ministerin ohjeesta johtuneet organisatoriset erot olivat perusteltuja Nigerian kansalaisten tekemien hakemusten suuren määrän takia, koska niiden osuus oli 39 prosenttia kaikista hakemuksista vuonna 2003 eli vuonna, jolloin mainittu ministerin ohje annettiin.
- 45 Tehokkaan oikeussuojakeinon puuttumista koskevasta kantajien väitteestä High Court katsoi, että ORAC on direktiivin 2005/85 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettu ”määrittävä viranomainen”, että pakolaislain 13 §:ään perustuva ORAC:n suositus on turvapaikkahakemuksesta ensimmäisessä asteessa tehty päätös ja että muutoksenhaku Refugee Appeals Tribunalissa on saman direktiivin 39 artiklassa

tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino. Koska tänä oikeussuojakeinona on sekä tosiseikkoja että oikeudellisia seikkoja koskeva kattava muutoksenhaku, jonka yhteydessä Refugee Appeals Tribunal voi käsitellä asian uudelleen, kuulla uusia todistajanlausuntoja ja toteuttaa täydentäviä tutkimuksia, se täyttää mainitussa 39 artiklassa asetetut vähimmäisvaatimukset.

- 46 High Court totesi myös, että pakolaislain mukaan Refugee Appeals Tribunalin on oltava riippumaton ja että sen perustamista, toimintaa ja organisaatiota sekä sen jäsenten nimittämistä ja heidän palkkaansa koskevat säännökset eivät merkittävästi poikkea säännöksistä, jotka koskevat muita lakisääteisiä samankaltaista tehtävää hoitavia tuomioistuimia, joten High Courtin mukaan Refugee Appeals Tribunal on ”tuomioistuin”.
- 47 High Courtin ratkaistavana on pääasioiden kantajien vaatimus saada lupa hakea High Courtin 9.2.2011 antamaan ratkaisuun muutosta Supreme Courtilta. Tällainen muutoksenhaku on mahdollista ainoastaan, jos High Court antaa siihen luvan ja antaa todistuksen siitä, että asian ratkaiseminen koskee poikkeuksellisen merkittävää yleiseen etuun liittyvää oikeudellista seikkaa ja että muutoksenhaku on yleisen edun mukaista (certificate of leave to appeal).
- 48 Tässä tilanteessa High Court on päättänyt lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Estävätkö [direktiivin 2005/85] säännökset tai – – unionin oikeuden yleiset periaatteet jäsenvaltiota antamasta hallinnollisia toimia, joissa edellytetään, että turvapaikkahakemusten luokka, joka on määritelty turvapaikanhakijan kansalaisuuden tai alkuperämaan perusteella, tutkitaan ja ratkaistaan nopeutetussa menettelyssä tai etusijamenettelyssä?
- 2) Onko [direktiivin 2005/85] 39 artiklaa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 27 perustelukappaleen ja SEUT 267 artiklan kanssa, tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö tarjoaa niissä edellytetyt tehokkaan oikeussuojakeinon, kun hakemuksista ensimmäisessä asteessa tehtyä päätöstä koskeva uudelleentarkastelu tai muutoksenhaku kuuluu lain mukaan parlamentin säädöksellä perustetulle tuomioistuimelle, jolla on toimivalta tehdä turvapaikanhakijalle myönteisiä sitovia päätöksiä kaikkien hakemuksen kannalta merkityksellisten oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen osalta, riippumatta joistakin tai kaikista seuraavista hallinnollisista tai organisatorisista piirteistä:
- hallituksen ministerillä on harkintavaltaa kumota hakemuksesta tehty kielteinen päätös
 - ensimmäisessä asteessa tehdystä päätöksestä ja sitä koskevasta muutoksenhakuasiassa tehdystä päätöksestä vastuussa olevien elinten välillä on organisatorisia tai hallinnollisia yhteyksiä
 - Minister nimittää tuomioistuimen päätösvaltaiset jäsenet, jotka toimivat tehtävässään osa-aikaisesti kolmen vuoden ajanjakson ajan ja saavat palkkaa käsiteltyjen asioiden perusteella
 - Ministerillä on toimivalta antaa [pakolaislain] 12 §:ssä, 16 §:n 2B momentin b kohdassa ja 16 §:n 11 momentissa määritellyn kaltaisia ohjeita?”
- 49 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnöstä tutkittiin tarve soveltaa nyt käsiteltävään asiaan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen, sellaisena kuin sitä oli sovellettava kyseisen pyynnön esittämispäivänä, 104 b artiklassa tarkoitettua kiireellistä menettelyä. Mainitun artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaisesti 2.5.2011 tehdyllä päätöksellä päätettiin julkisasiamiehen kuulemisen jälkeen jättää kyseinen pyyntö hyväksymättä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 50 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2005/85 23 artiklan 3 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltio käsittelee tietyt hakijan kansalaisuutta tai alkuperämaata koskevan kriteerin perusteella määritellyt turvapaikkahakemusluokat nopeutetussa menettelyssä tai etusijamenettelyssä.
- 51 D ja A väittivät tästä istunnossa, että turvapaikkahakemus voidaan käsitellä etusijamenettelyssä tai nopeutetussa menettelyssä direktiivin 23 artiklan 3 kohdan mukaan vain, jos hakemus on perusteltu tai jos kyseessä on jokin 23 artiklan 4 kohdassa luetelluista 15 perusteesta, kun hakemus on kaikesta päätellen perusteeton. Jäsenvaltioilla ei siis ole oikeutta käsitellä turvapaikkahakemuksia tällaisessa menettelyssä pelkän hakijoiden kansalaisuutta tai alkuperämaata koskevan kriteerin perusteella.
- 52 Pääasioiden kantajat katsovat lisäksi, että nopeutetun menettelyn tai etusijamenettelyn valinta voi koskea vain yksittäistä hakemusta eikä hakemusluokkaa. He huomauttavat muun muassa siitä, että Geneven yleissopimuksen 3 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on sovellettava tämän yleissopimuksen määräyksiä pakolaisten rotuun, uskontoon tai alkuperäismaahan katsomatta. Niinpä heidän mielestään se, että tällaisen kriteerin perusteella määritellyn henkilöluokan osalta säädetään nopeutetusta menettelystä tai etusijamenettelystä, on vastoin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatetta.
- 53 Irlannin mukaan direktiivin 2005/85 23 artiklan 3 kohtaa olisi tulkittava koko 23 artiklan valossa sekä direktiivin yleisessä asiayhteydessä ottamalla huomioon sen johdanto-osan perustelukappaleet, erityisesti 11 perustelukappale, jonka mukaan turvapaikkahakemusten käsittelyn organisoinnin osalta sovelletaan jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian periaatetta.
- 54 Irlannin mielestä mainittu säännös ei ole esteenä sille, että Irlanti asettaa tietyt hakemukset etusijalle turvapaikanhakijoiden kansalaisuutta koskevan kriteerin perusteella. Siinä ei nimittäin aseteta jäsenvaltioille mitään velvoitetta tai rajoitusta siltä osin kuin kyse on hakijaluokkien määrittämisestä, kunhan tutkintamenettelyssä noudatetaan kyseisen direktiivin II luvussa tarkoitettuja perusperiaatteita ja takeita.
- 55 Irlannin mukaan direktiivin 2005/85 23 artiklan 4 kohtaa ei voida tulkita erillään ottamatta huomioon erityisesti 23 artiklan 3 kohtaa tai koko muuta direktiiviä. Tällainen päätelmä ilmenee ensinnäkin adverbien ”lisäksi” käytöstä kyseisessä 4 kohdassa, minkä tarkoituksena on tarkentaa mainitun 3 kohdan perussäännöstä, ja toiseksi siitä, että 4 kohdassa on luettelo, joka ei ole tyhjentävä, tapauksista, joissa jäsenvaltiolla on lupa asettaa turvapaikkahakemusten käsittely etusijalle tai nopeuttaa niiden tutkintaa. Tällaisen tulkinnan on sitä paitsi omaksunut UNHCR, joka toteaa vuoden 2010 maaliskuussa julkaistussa raportissa, että direktiivin 2005/85 23 artiklan 3 kohdan sisällön valossa tämän artiklan 4 kohdassa oleva laaja luettelo etusijalle asetetun tai nopeutetun käsittelyn valinnaisista perusteista on ”vain esimerkinomainen”.
- 56 Irlanti väittää lisäksi, että tiettyjen kolmansien maiden kansalaisten erilainen kohtelu ei vaikuta mitenkään direktiivissä 2005/85 myönnettyihin aineellisiin oikeuksiin. Niinpä vuoden 2003 ministerin ohjeen voimaantulon jälkeen kaikki turvapaikkahakemukset, olipa ne asetettu etusijalle tai ei, on tutkittu yksityiskohtaisesti. Etusijalle asetettujen hakemusten ja muiden kuin etusijalle asetettujen hakemusten välinen ero ilmenee ORAC:n tasolla ja koskee puhutteluakatauluun liittyviä määräaikoja sekä pakolaislaissa säädettyjen selvitysten laatimista ja esittämistä. Kaikilla hakijoilla, olipa heidän hakemuksensa asetettu etusijalle tai ei, on oikeus muutoksenhakuun Refugee Appeals Tribunalissa eikä siihen tehtyjen muutoksenhakujen välillä ole mitään prosessuaalista tai asiasisältöön liittyvää eroa sen mukaan, onko hakemukset asetettu etusijalle vai ei.

- 57 Ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi on todettava heti, että – kuten direktiivin 2005/85 johdanto-osan kolmannesta ja neljännessä perustelukappaleesta ja 1 artiklasta ilmenee – tämän direktiivin tarkoituksena on säätää oikeudenmukaista ja tehokasta turvapaikkamenettelyä jäsenvaltioissa koskevista yhteisistä vähimmäisvaatimuksista.
- 58 Pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskeva menettely perustuu, kuten direktiivin 2005/85 johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien ja -periaatteiden kunnioittamiseen. Direktiivin II luvun säännöksissä luetellaan perusperiaatteet ja takeet, joiden mukaisessa tutkintamenettelyssä jäsenvaltioiden on direktiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan käsiteltävä kaikki turvapaikkahakemukset.
- 59 Direktiivin 23 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tällainen menettely saadaan päätökseen mahdollisimman pian, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaista ja perusteellista tutkintaa.
- 60 Turvapaikkahakemusten nopea käsittely on, kuten saman direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ilmenee, sekä jäsenvaltioiden että turvapaikanhakijoiden edun mukaista.
- 61 Tässä yhteydessä direktiivin 2005/85 23 artiklan 3 ja 4 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa turvapaikkahakemuksiin etusijamenettelyä tai nopeutettua menettelyä.
- 62 Tätä jäsenvaltioiden mahdollisuutta säätää turvapaikkahakemuksen käsittelyn asettamisesta etusijalle on tulkittava ottamalla huomioon harkintavalta, joka jäsenvaltioilla on tällaisten hakemusten käsittelyn organisoinnissa.
- 63 Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus korostaa asiassa C-69/10, Samba Diouf, 28.7.2011 antamansa tuomion (Kok., s. I-7151) 29 kohdassa, että jäsenvaltioilla on useilta kohdin harkintavaltaa direktiivin 2005/85 säännösten panemiseksi täytäntöön ottamalla huomioon kansallisen oikeutensa erityispiirteet.
- 64 Unionin lainsäätäjä totesi direktiiviä 2005/85 laadittaessa, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevan menettelyn täytäntöönpanossa. Niinpä Euroopan komissio täsmensi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista antamansa direktiiviehdotuksen (KOM(2000) 578 lopullinen) 2 kohdassa, että vaikka ehdotuksessa esitetäänkin vähimmäisvaatimukset oikeudenmukaiselle ja tehokkaalle menettelylle, jäsenvaltiot voivat edelleen priorisoida tapauksia oman harkintavaltansa ja kansallisen politiikkansa mukaisesti.
- 65 Tämä sama unionin lainsäätäjän tarkoitus jättää jäsenvaltioille laaja harkintavalta ilmenee direktiivin 2005/85 tekstistäkin, erityisesti direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleen ja 23 artiklan, jotka koskevat tutkintamenettelyä, sanamuodosta.
- 66 Niinpä direktiivin 2005/85 johdanto-osan 11 perustelukappaleen toisessa virkkeessä todetaan, että turvapaikkahakemusten käsittelyn organisointi on jäsenvaltioiden vastuulla ja että nämä voivat kansallisten tarpeiden mukaisesti asettaa etusijalle minkä tahansa hakemuksen käsittelyn tai nopeuttaa sitä ottaen tämän direktiivin vaatimukset huomioon.
- 67 Sama tarkoitus ilmenee direktiivin 2005/85 23 artiklan 3 kohdan sanamuodosta. Säännöksen mukaan jäsenvaltiot ”voivat” asettaa etusijalle minkä tahansa tutkinnan tai nopeuttaa sitä, ”mukaan lukien” tapaukset, joissa hakemus on todennäköisesti perusteltu tai joissa hakijalla on erityistarpeita.

- 68 Kuten komissio toteaa, käytetty sanamuoto – eli ”mikä tahansa tutkinta” (any examination) – osoittaa, että jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta asettaa tietyt turvapaikkahakemukset etusijalle tai nopeuttaa niiden tutkintaa ei voida rajoittaa koskemaan kyseisessä 23 artiklan 3 kohdassa mainittuja tapauksia. Ilmaisun ”mukaan lukien” käyttö tässä säännöksessä merkitsee, että tällaista menettelyä voidaan soveltaa sekä perusteltuihin hakemuksiin että hakemuksiin, jotka eivät ole perusteltuja.
- 69 Samoin direktiivin 2005/85 23 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot ”voivat” soveltaa etusijamenettelyä tai nopeutettua menettelyä jollakin niistä 15 erityisperusteesta, jotka oikeuttavat tällaisen menettelyn täytäntöönpanon.
- 70 Kuten Irlanti ja Kreikan hallitus väittävät, kyseisen 23 artiklan 3 ja 4 kohdan sanamuodosta ilmenee, että luettelo hakemuksista, jotka voivat olla etusijalle asetetun tai nopeutetun tutkinnan kohteena, on ohjeellinen eikä tyhjentävä. Jäsenvaltiot voivat siis päättää tutkia etusijamenettelyssä tai nopeutetussa menettelyssä hakemuksia, jotka eivät kuulu yhteenkään kyseisessä 4 kohdassa mainituista luokista, kunhan ne noudattavat direktiivin 2005/85 II luvussa tarkoitettuja peruseriaatteita ja takeita.
- 71 Syrjintäkiellon periaatteesta, johon pääasioiden kantajat ovat vedonneet, on todettava, että turvapaikka-asioissa ja erityisesti direktiivillä 2005/85 säädettyssä järjestelmässä hakijan alkuperämaa ja siis kansalaisuus ovat ratkaisevassa asemassa, kuten direktiivin johdanto-osan 17 perustelukappaleesta ja 8 artiklasta ilmenee. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan nimittäin hakijan alkuperämaa vaikuttaa määrittävän viranomaisen päätökseen, koska viimeksi mainitulla on velvollisuus hankkia tietoja kyseisessä maassa vallitsevasta tilanteesta voidakseen selvittää, onko turvapaikanhakija vaarassa vai ei ja tarvitseeko hän mahdollisesti kansainvälistä suojelua.
- 72 Lisäksi on huomattava, kuten direktiivin 2005/85 johdanto-osan 17 perustelukappaleesta ilmenee, että unionin lainsäätäjä on ottanut käyttöön käsitteen ”turvallinen alkuperämaa”; tämä käsite tarkoittaa sitä, että jos kolmas maa voidaan katsoa turvalliseksi alkuperämaaksi, jäsenvaltioiden olisi voitava määrittää se turvalliseksi ja olettaa sen olevan turvallinen yksittäiselle turvapaikanhakijalle. Niinpä se on säätänyt direktiivin 23 artiklan 4 kohdan c alakohdassa, että jäsenvaltiot voivat säätää, että turvapaikkahakemus käsitellään etusijamenettelyssä tai nopeutetussa menettelyssä, jos se katsotaan perusteettomaksi, koska hakija tulee samassa direktiivissä tarkoitettusta turvallisesta alkuperämaasta.
- 73 Tästä seuraa, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 67 kohdassa, että turvapaikanhakijan kansalaisuus on tekijä, joka voidaan ottaa huomioon sen oikeuttamiseksi, että turvapaikkahakemuksen käsittely asetetaan etusijalle tai sitä nopeutetaan.
- 74 On kuitenkin täsmennettävä, että tietyistä kolmannelle maasta tulevien turvapaikanhakijoiden, joiden hakemukset käsiteltäisiin etusijamenettelyssä, ja muiden kolmansien maiden kansalaisten, joiden hakemukset käsiteltäisiin tavallisessa menettelyssä, välisen syrjinnän välttämiseksi etusijamenettelyssä ei saada evätä ensin mainittuun luokkaan kuuluvilta hakijoilta direktiivin 2005/85 23 artiklassa edellytetyjä takeita, joita sovelletaan kaikenmuotoisiin menettelyihin.
- 75 Pääasioissa kyseessä olevan kaltaisesta etusijamenettelystä säädettyä on siis mahdollistettava kattavasti niiden oikeuksien käyttö, jotka kyseisessä direktiivissä annetaan turvapaikanhakijoille, jotka ovat Nigerian kansalaisia. Erityisesti on niin, että viimeksi mainittujen on voitava saada riittävästi aikaa hakemuksensa tueksi tarvittavien tietojen hankkimiseen ja esittämiseen, jolloin määrittävä viranomainen voi tutkia hakemukset oikeudenmukaisesti ja kattavasti ja varmistua siitä, etteivät hakijat joutu vaaraan alkuperämaassaan.
- 76 High Court on muistuttanut ennakkoratkaisupyyntönsä, etteivät pääasioiden kantajat vedonneet tässä tuomioistuimessa mihinkään tekijään, joka voisi osoittaa, että vuoden 2003 ministerin ohjeessa edellytetty etusijalle asetettu käsittely olisi johtanut direktiivin 2005/85 II luvussa tarkoitettujen peruseriaatteiden ja takeiden loukkaamiseen, ja se totesi 9.2.2011 antamassaan asiaratkaisussa, että D:n ja A:n hakemukset oli tutkittu näiden peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti.

- 77 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2005/85 23 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että jäsenvaltio käsittelee saman direktiivin II luvussa tarkoitettuja perusperiaatteita ja takeita noudattaen tietyt hakijan kansalaisuutta tai alkuperämaata koskevan kriteerin perusteella määritellyt turvapaikkahakemusluokat etusijamenettelyssä tai nopeutetussa menettelyssä.

Toinen kysymys

- 78 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2005/85 39 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle turvapaikkasäännöstölle, jossa säädetyllä pakolaisaseman myöntämismenettelyä koskevalla järjestelmällä on erilaisia hallinnollisia tai organisatorisia piirteitä.
- 79 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele erityisesti, onko pääasioissa kyseessä olevan kaltainen säännöstö, jonka mukaan määrittävän viranomaisen päätöksiin voidaan hakea muutosta Refugee Appeals Tribunalilta, joka ei pääasioiden kantajien mielestä ole riippumaton tuomioistuin, sellaisen tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan vaatimuksen mukainen, josta säädetään direktiivin 2005/85 39 artiklassa.
- 80 Direktiivin 39 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että turvapaikanhakijoilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa hakeakseen muutosta päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä turvapaikkahakemusta. Tehokkaan oikeussuojan periaate, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa (ks. vastaavasti asia C-279/09, DEB, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-13849, 29 ja 31 kohta ja em. asia Samba Diouf, tuomion 49 kohta).
- 81 Direktiivin 2005/85 johdanto-osan 27 perustelukappaleen ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään, että unionin oikeuden perusperiaatteen mukaisesti turvapaikkahakemusta ja pakolaisaseman poistamista koskevien päätösten osalta on oltava olemassa tehokas oikeussuojakeino SEUT 267 artiklassa tarkoitettussa tuomioistuimessa.
- 82 Pääasioiden kantajat väittävät muun muassa, ettei Refugee Appeals Tribunal ole kyseisessä artiklassa tarkoitettu "tuomioistuin".
- 83 Tästä on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, että harkitessaan, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu "tuomioistuin", mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa kyseisen elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (ks. asia C-53/03, Syfait ym., tuomio 31.5.2005, Kok., s. I-4609, 29 kohta; asia C-517/09, RTL Belgium, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-14093, 36 kohta ja asia C-196/09, Miles ym., tuomio 14.6.2011, Kok., s. I-5105, 37 kohta).
- 84 Pääasioiden kantajien, jäsenvaltioiden ja toimielinten unionin tuomioistuimelle esittämien huomautusten perusteella on selvää, että Refugee Appeals Tribunal täyttää kriteerit, jotka koskevat lakisääteisyyttä, pysyvyyttä ja toimimista oikeussääntöjen soveltajana.
- 85 Pääasioiden kantajat riitauttavat sitä vastoin Refugee Appeals Tribunalin tuomiovallan pakottavuuden, siinä pidettävän menettelyn kontradiktorisuuden ja sen riippumattomuuden.
- 86 Tästä on todettava ensinnäkin, että pakolaislain 15 §:n ja 16 §:n 1 momentin mukaan Refugee Appeals Tribunal on toimivaltainen tuomioistuin tutkimaan ja ratkaisemaan muutoksenhaut Refugee Applications Commissionerin suosituksiin, jotka ovat direktiivin 2005/85 liitteessä I olevan toisen luetelmakohdan mukaan turvapaikkahakemuksista ensimmäisessä asteessa tehtyjä päätöksiä.

- 87 Lisäksi on niin, että jos Refugee Appeals Tribunaliin tehty muutoksenhaku hyväksytään, Minister on pakolaislain 17 §:n 1 momentin mukaan velvollinen myöntämään pakolaisaseman. Vain silloin, jos Refugee Appeals Tribunal ei hyväksy turvapaikanhakijan muutoksenhakua, Minister voi silti myöntää tälle pakolaisaseman. Ministerillä ei siis ole mitään harkintavaltaa silloin, kun Refugee Appeals Tribunal on tehnyt turvapaikanhakijalle myönteisen päätöksen. Refugee Appeals Tribunalin myönteiset päätökset ovat tässä mielessä pakottavia ja sitovat valtion viranomaisia.
- 88 Toiseksi on muistutettava, ettei kontradiktorista menettelyä koskeva edellytys ole ehdoton (ks. asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 17.9.1997, Kok., s. I-4961, 31 kohta).
- 89 Tässä yhteydessä on todettava, ettei ole välttämätöntä, että ORAC osallistuu asianosaisena muutoksenhakumenettelyyn Refugee Appeals Tribunalissa puolustaakseen ensimmäisessä asteessa tekemäänsä päätöstä.
- 90 On sitä vastoin huomattava, että pakolaislain 16 §:n 5 momentin mukaan Refugee Applications Commissionerin on toimitettava Refugee Appeals Tribunalille jäljennökset kaikista selvityksistä, asiakirjoista tai kirjallisista lausunnoista, jotka hänelle on esitetty pakolaislain 11 §:n nojalla, sekä kirjallinen ilmoitus kaikkien muiden hänen toimittamansa tutkinnan kuluessa saamiensa hakemusta koskevien tietojen luonteesta ja alkuperästä. Saman 16 §:n 8 momentin mukaan Refugee Appeals Tribunalin on toimitettava hakijalle ja hänen solicitorilleen sekä Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulle tämän pyynnöstä nämä samat jäljennökset.
- 91 Lisäksi pakolaislain 16 §:n 10 momentin ja 11 momentin a ja c kohdan mukaan Refugee Appeals Tribunal voi myös pitää istunnon, jonne se voi määrätä saapumaan jokaisen, jonka todistajanlausunto on tarpeen, ja antaa niin hakijan kuin Refugee Applications Commissionerinkin ajaa siinä asiaansa henkilökohtaisesti tai laillisen edustajan välityksellä. Niinpä kullakin asianosaisella on tilaisuus esittää Refugee Appeals Tribunalille kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen turvapaikkahakemuksen menestymisen tai puolustautumisen kannalta.
- 92 Lisäksi kyseisen 16 §:n 16 momentin mukaan Refugee Appeals Tribunalin on ennen muutoksenhaun ratkaisemista otettava huomioon muun muassa Refugee Applications Commissionerin selvitys, mahdolliset viimeksi mainitun tai Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun esittämät huomautukset, suullisessa käsittelyssä esitetyt todisteet ja lausunnot sekä kaikki asiakirjat, kirjalliset lausunnot tai muut tiedot, jotka Refugee Applications Commissionerille on toimitettu.
- 93 Tästä seuraa, että Refugee Appeals Tribunalilla on laaja valvontavalta, koska se käsittelee sekä oikeudelliset seikat että tosiseikat ja antaa ratkaisunsa ottamalla huomioon kaiken sille esitetyn näytön, jonka osalta sillä on harkintavaltaa.
- 94 Kolmanneksi pääasioiden kantajat katsovat, ettei Refugee Appeals Tribunal ole riippumaton, sillä sen, ORAC:n ja Ministerin välillä on organisatorisia yhteyksiä, ja että sen jäseniin kohdistuu ulkoista painostusta. Erityisesti sen jäsenten nimittämistä, heidän toimikautensa kestoa ja heidän erottamistaan koskevat säännöt sekä muut heidän toimikauttaan koskevat näkökohdat ovat esteenä Refugee Appeals Tribunalin riippumattomuudelle.
- 95 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan riippumattomuuden käsite, joka kuuluu erottamattomasti tuomioistuimen tehtävään, merkitsee ennen kaikkea, että kyseinen toimielin on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt päätöksen, johon on haettu muutosta (asia C-516/99, Schmid, tuomio 30.5.2002, Kok., s. I-4573, 36 kohta ja em. asia RTL Belgium, tuomion 38 kohta).
- 96 Tähän käsitteeseen liittyy kaksi osatekijää. Ensimmäinen, ulkoinen osatekijä edellyttää, että elin on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden heidän ratkaistavakseen saatettujen asioiden osalta (asia C-506/04,

Wilson, tuomio 19.9.2006, Kok., s. I-8613, 50 ja 51 kohta ja em. asia RTL Belgium, tuomion 39 kohta). Toinen, sisäinen osatekijä liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että elin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä oikeusriidan asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä oikeusriidan kohteeseen (em. asia Wilson, tuomion 52 kohta ja em. asia RTL Belgium, tuomion 40 kohta).

- 97 Oikeuskäytännössä on myös täsmennetty, että tällaiset riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa, nimitystä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jäävyttä ja erottamista, ja joiden perusteella voidaan hälventää yksityisten perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se puolueeton vastakkain oleviin intresseihin nähden. Jotta voidaan katsoa, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen riippumattomuutta koskeva edellytys täyttyy, oikeuskäytännössä edellytetään tältä osin muun muassa, että tapaukset, joissa tämän elimen jäsenet voidaan erottaa, määritetään nimenomaisissa lainsäädännön säännöksissä (ks. asia C-109/07, Pilato, määräys 14.5.2008, Kok., s. I-3503, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 98 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että pakolaislain 15 §:n 2 momentin mukaan Refugee Appeals Tribunal hoitaa tehtäviään riippumattomasti. Lisäksi on huomattava, että vaikka Ministerille jääkin pakolaisaseman myöntämiseen harkintavaltaa huolimatta turvapaikkahakemuksesta tehdystä kielteisestä päätöksestä, silloin, kun Refugee Appeals Tribunal tekee turvapaikanhakijalle myönteisen päätöksen, tämä päätös sitoo Ministeriä eikä hänellä siis ole sitä koskevaa valvontavaltaa.
- 99 Refugee Appeals Tribunalin jäsenten nimittämistä koskevat säännötkään eivät voi kyseenalaistaa sen riippumattomuutta. Sen jäsenet nimittäin nimitetään määrätyksi toimikaudeksi henkilöistä, joilla on vähintään viiden vuoden kokemus toimimisesta barristerina tai solicitorina, eikä se, että nimittämisen tekee Minister, poikkea merkittävästi monien muiden jäsenvaltioiden käytännöstä.
- 100 Refugee Appeals Tribunalin jäsenten erottamisen osalta taas pakolaislain liitteessä II olevasta 7 artiklasta ilmenee, että Minister voi perustellulla päätöksellä erottaa Refugee Appeals Tribunalin varsinaiset jäsenet tehtävistään.
- 101 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 88 kohdassa, tilanteita, joissa Refugee Appeals Tribunalin jäsenet voidaan erottaa tehtävistään, ei määritellä tarkasti pakolaislaissa. Tässä laissa ei myöskään täsmennetä, voidaanko Refugee Appeals Tribunalin jäsenen erottamista koskevan päätöksen laillisuus saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.
- 102 On kuitenkin niin, että – kuten direktiivin 2005/85 johdanto-osan 27 perustelukappaleen toisessa virkkeessä todetaan – oikeussuojakeinon tehokkuuteen olennaisten tosiseikkojen tutkimisen osalta vaikuttaa kunkin jäsenvaltion hallinto- ja tuomioistuinjärjestelmä kokonaisuudessaan. Niinpä pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskevaa Irlannin järjestelmää on tarkasteltava kokonaisuudessaan sen arvioimiseksi, onko se omiaan takaamaan direktiivin 39 artiklassa säädetyn kaltaisen oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.
- 103 Nyt käsiteltävässä asiassa on huomattava, että vuoden 2000 laittomia maahanmuuttajia (ihmiskauppaa) koskevan lain 5 §:n mukaan turvapaikanhakijat voivat myös riitauttaa Refugee Applications Commissionerin suositusten ja Refugee Appeals Tribunalin päätösten pätevyyden High Courtissa, jonka ratkaisuihin voidaan hakea muutosta Supreme Courtilta. Näiden oikeussuojakeinojen olemassaolo näyttää sinällään voivan suojata Refugee Appeals Tribunalia mahdollisilta houkutuksilta taipua sellaisiin ulkoisiin toimenpiteisiin tai painostuksiin, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten riippumattomuuden.
- 104 On siis katsottava, että pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskeva Irlannin järjestelmä täyttää riippumattomuutta koskevan kriteerin, joten siinä on katsottava kunnioitettavan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.

105 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 2005/85 39 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla turvapaikanhakija voi joko hakea muutosta määrittävän viranomaisen päätökseen Refugee Appeals Tribunalin kaltaiselta tuomioistuimelta ja hakea tämän tuomioistuimen päätökseen muutosta High Courtin kaltaiselta ylemmältä tuomioistuimelta tai riitauttaa määrittävän viranomaisen päätöksen pätevyyden High Courtissa, jonka ratkaisuihin voidaan hakea muutosta Supreme Courtilta.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

- 1) **Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY 23 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että jäsenvaltio käsittelee saman direktiivin II luvussa tarkoitettuja perusperiaatteita ja takeita noudattaen tietyt hakijan kansalaisuutta tai alkuperämaata koskevan kriteerin perusteella määritellyt turvapaikkahakemusluokat etusijamenettelyssä tai nopeutetussa menettelyssä.**
- 2) **Direktiivin 2005/85 39 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla turvapaikanhakija voi joko hakea muutosta määrittävän viranomaisen päätökseen Refugee Appeals Tribunalin (Irlanti) kaltaiselta tuomioistuimelta ja hakea tämän tuomioistuimen päätökseen muutosta High Courtin (Irlanti) kaltaiselta ylemmältä tuomioistuimelta tai riitauttaa määrittävän viranomaisen päätöksen pätevyyden High Courtissa, jonka ratkaisuihin voidaan hakea muutosta Supreme Courtilta (Irlanti).**

Allekirjoitukset