



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOZZI

3 päivänä toukokuuta 2016¹

Asia C-560/14

M

vastaan

Minister for Justice and Equality Ireland ja Attorney General

(Ennakkoratkaisupyyntö – Supreme Court (ylin tuomioistuin, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö — Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Direktiivi 2004/83/EY — Vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämistä — Toissijainen suojeluasema — Sen kansallisen menettelyn lainmukaisuus, jota on noudatettu sellaisen toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä, joka on tehty pakolaisaseman myöntämiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämisen jälkeen — Oikeus tulla kuulluksi — Laajuus — Suullisen kuulemisen välttämättömyys — Oikeus nimetä todistajia ja kuulustella vastapuolen todistajia

1. Nyt tarkasteltavassa asiassa unionin tuomioistuimella on tilaisuus tarkentaa kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden ulottuvuutta unionin oikeudessa,² erityisesti direktiivissä 2004/83 tarkoitetun toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevan menettelyn osalta.³

2. Irlannin Supreme Courtin (ylin tuomioistuin) unionin tuomioistuimelle esittämä ennakkoratkaisukysymys nousi esiin kyseisessä tuomioistuimessa vireillä olevassa muutoksenhakumenettelyssä, joka koskee tuomiota, jonka High Court (ensimmäisen asteen tuomioistuin) antoi unionin tuomioistuimen annettua tuomion M (C-277/11, EU:C:2012:744). Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisukysymys liittyy asian tosiseikkojen ajankohtana voimassa olleeseen kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeneeseen Irlannin järjestelmään, joka on jo aiemmin ollut useiden unionin tuomioistuimelle esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten aiheena.⁴ Irlannin lainsäädännön – jota sittemmin on uudistettu jo kahteen otteeseen⁵ – erityispiirre oli ”kaksijakoinen” järjestelmä eli se, että siihen kuului kaksi erillistä menettelyä yhtäältä turvapaikkahakemusten ja toisaalta toissijaista suojeluasemaa koskevien hakemusten käsittelyä varten.

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — Unionin tuomioistuin on viime aikoina useaan otteeseen käsitellyt kysymyksiä, jotka ovat koskeneet oikeutta tulla kuulluksi menettelyssä tai oikeudenkäynnissä. Tuomion 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744) lisäksi, jolle tämä ennakkoratkaisupyyntö on jatkoa, ks. mm. tuomio 10.9.2013, G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533); tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041); tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431). Uusimpana oikeudesta tulla kuulluksi ks. myös tuomio 17.3.2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175).

3 — Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/83/EY (EUVL 2004, L 304, s. 12). Direktiivi 2004/83 on kumottu vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9).

4 — Unionin tuomioistuin on jo ottanut kantaa kyseiseen menettelyyn kolmessa asiassa, nimittäin tuomiossa 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744); tuomiossa 31.1.2013, HID ja BA (C-175/11, EU:C:2013:45) ja tuomiossa 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302). Sama menettely on lisäksi kyseessä vireillä olevassa asiassa Danqua, C-429/15.

5 — Ks. jäljempänä alaviite 9.

3. Tuomiossa M (C-277/11, EU:C:2012:744) unionin tuomioistuin piti erityisen tärkeänä sitä, että kyseisen kaltaisessa järjestelmässä oikeus tulla kuulluksi⁶ taataan täysimääräisesti kummassakin menettelyssä, kun otetaan huomioon tämän oikeuden perustavanlaatuinen merkitys. Nyt tarkasteltavan asian oikeudenkäyntiasiakirjoista käy kuitenkin ilmi, että osapuolten tulkinnat siitä, millaisen ulottuvuuden unionin tuomioistuin tuomiolla M kyseiselle oikeudelle vahvisti, poikkeavat toisistaan. Osapuolet ovat eri mieltä etenkin siitä, onko kyseisen tuomion mukaan niin, että jotta oikeus tulla kuulluksi tulee kyseisen kaltaisessa järjestelmässä täysimääräisesti taatuksi toissijaista suojeluasemaa koskevassa menettelyssä, hakijalle on myönnettävä hakemustaan käsittelevässä viranomaisessa suullinen käsittely, johon voidaan kutsua todistajia, vaikka turvapaikkahakemusta koskevan aiemman menettelyn yhteydessä on jo pidetty suullinen käsittely. Tämä on kysymys, johon unionin tuomioistuinta nyt tarkasteltavassa asiassa pyydetään ottamaan kantaa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Direktiivin 2004/83 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on vahvistaa yhtäältä vähimmäisvaatimukset, jotka kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden on täytettävä saadakseen kansainvälistä suojelua, ja toisaalta myönnetyn suojelun sisältö.

5. Direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohdan mukaan henkilö voi saada toissijaista suojelua, jos on merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä direktiivin 15 artiklassa määriteltyä vakavaa haittaa. Viimeksi mainitun artiklan mukaan vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta tai teloitusta (a alakohta) tai hakijan kokemaa kidutusta tai epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta (b alakohta) tai siviilihenkilön henkeä tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavaa vakavaa vaaraa, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä (c alakohta).

6. Direktiivin 2004/83 4 artikla sisältyy direktiivin II lukuun, jonka otsikko on ”Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointi”. Kyseisessä artiklassa annetaan ohjeita hakemusten taustalla olevien tosiseikkojen ja olosuhteiden arvioinnin toteuttamisesta. Artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä säädetään, että jäsenvaltio on velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan kaikki kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen liittyvät olennaiset seikat. Lisäksi artiklan 3 kohdasta ilmenee, että hakemuksen arviointi on suoritettava tapauskohtaisesti ja se käsittää joukon kyseisessä kohdassa mainittuja seikkoja, 3 kohdan c alakohdan mukaan erityisesti hakijan aseman ja henkilökohtaiset olosuhteet, jotta voidaan arvioida, onko hakijan henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella niitä tekoja, joiden kohteeksi hakija on joutunut tai voisi joutua, pidettävä vainona tai vakavana haittana.

6 — Ranskan kielen ilmaus ”droit d’être entendu”, (englanniksi ”right to be heard”, saksaksi ”Recht auf Anhörung”, espanjaksi ”Derecho a ser oído”) on nähtävästi käännetty italiaksi vaihtelevasti. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön italiansäätöissä toisinaan käytetään toisinaan termiä ”diritto al contraddittorio” (ks. esim. tuomio 22.11.2012, M, C-277/11, EU:C:2012:744, 82, 85 tai 87 kohta), kun taas toisinaan käytetään ilmaisua ”diritto di essere sentito” (ks. esim. tuomio 10.9.2013, G. ja R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 27, 28 tai 32 kohta tai tuomio 17.3.2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, 21 tai 35 kohta) ja toisinaan taas käsitettä ”diritto di essere ascoltato” (ks. esim. tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 1, 28 tai 30 kohta; kyseinen käsite vastaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa käytettyä käsitettä, ja se vastaa kirjaimellisesti edellä mainittuja ranskan-, englannin-, saksan- ja espanjankielisiä käsitteitä). Kyseinen oikeus, joka voidaan johtaa latinankielisistä periaatteista ”audi alteram partem” tai ”audiatur et altera pars”, on kaikkein yleisintä puolustautumisoikeutta ilmentävä menettelyllinen oikeus, jonka sisältö unionin oikeudessa on kuvattu tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohdassa. Kielellisesti käsite ”diritto al contraddittorio” (”oikeus vuoropuheluun”) on Italian kansallisessa oikeudellisessa kielenkäytössä yleisin muoto, etenkin tuomioistuinmenettelyjen yhteydessä. Kirjaimellisesti luettuna se korostaa kontradiktorisuuden merkitystä siinä mielessä, että kyseisen oikeuden kunnioittaminen edellyttää, että asianosaisella on mahdollisuus vastata menettelyn kuluessa häntä vastaan esitettyihin tai hänelle epäedullisiin väitteisiin. Käsitteet ”diritto di essere sentito” (”oikeus tulla kuulluksi”) ja ”diritto di essere ascoltato” (”oikeus tulla kuunnelluksi”) sen sijaan korostavat enemmän tarvetta saada ilmaista oma näkemyksensä menettelyn kuluessa. Viittaus kuulluksi tai kuunnelluksi tulemiseen vaikuttaa sitä paitsi jollakin tavalla sisältävän ajatuksen suullisuudesta. Kun nyt on todettu, että kuulluksi tuleminen käsitettävä käytetään primaarioikeudessa ja että se kirjaimellisesti luettuna vastaa parhaiten muita kieliversioita, käytän kyseisestä oikeudesta tästä eteenpäin tässä ratkaisuehdotuksessa käsitettä ”diritto di essere ascoltato”.

7. Direktiivissä 2005/85⁷ vahvistetaan pakolaisaseman myöntämistä koskevista menettelyistä sovellettavat vähimmäisvaatimukset. Kyseisen direktiivin 3 artiklassa määritellään direktiivin soveltamisala, ja sen 1 kohdassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan kaikkiin turvapaikkahakemuksiin. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan on kuitenkin niin, että ”mikäli jäsenvaltiot käyttävät menettelyä tai ottavat käyttöön menettelyn, jossa turvapaikkahakemukset tutkitaan sekä Geneven yleissopimukseen perustuvina hakemuksina että direktiivin 2004/83/EY 15 artiklassa määritellyissä olosuhteissa annettua muunlaista kansainvälistä suojelua koskevin hakemuksina, niiden on sovellettava tätä direktiiviä koko menettelyn ajan”. Saman artiklan 4 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltiot voivat lisäksi päättää, että ne soveltavat tätä direktiiviä menettelyissä, joilla ratkaistaan mitä tahansa kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset”.

8. Direktiivin 2005/85 12 artiklan 1 kohdassa, jonka otsikko on ”Henkilökohtainen puhuttelu”, säädetään seuraavaa: ”Ennen kuin määrittävä viranomainen tekee turvapaikkahakemusta koskevan päätöksen, turvapaikanhakijalle on annettava tilaisuus hänen turvapaikkahakemustaan koskevaan henkilökohtaiseen puhutteluun, jonka suorittavalla virkamiehellä on kansallisen lain mukaan toimivalta suorittaa tällaisia puhutteluja”. Saman artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan tällaisesta henkilökohtaisesta puhuttelusta voidaan kuitenkin luopua useissa kyseisissä kohdissa luetelluissa tilanteissa.⁸

B Kansallinen oikeus

9. Kuten edellä on todettu, Irlannissa turvapaikkahakemus ja toissijaista suojeluasemaa koskeva hakemus käsiteltiin nyt tarkasteltavien tosiseikkojen tapahtuma-aikaan sovellettavan lainsäädännön voimassa ollessa kahdessa erillisessä menettelyssä, jotka käytiin peräkkäin.

10. Toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevaa menettelyä säänneltiin Minister for Justice, Equality and Law Reformin (jäljempänä Minister) 9.10.2006 antamalla European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 -nimisellä asetuksella, jolla muun muassa saatettiin direktiivi 2004/83 osaksi kansallista lainsäädäntöä.

11. Kyseiseen säädökseen ei sisältynyt lainkaan säännöstä, jonka mukaan toissijaisen suojeluaseman hakijaa olisi pitänyt kuulla henkilökohtaisessa puhuttelussa hakemuksen tutkinnan yhteydessä. Toissijaista suojeluasemaa koskevien hakemusten käsittelyssä noudatettavaa menettelyä koskevaa sääntelyä on sittemmin uudistettu kaksi kertaa;⁹ kyseisillä uudistuksilla ei kuitenkaan ole nyt tarkasteltavassa asiassa merkitystä *ratione temporis*.

7 — Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY (EUVL 2005, L 326, s. 13). Kyseinen direktiivi on kumottu kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60). Jälkimmäisellä direktiivillä on vahvistettu kansainvälisen suojelun (eli pakolaisaseman ja sellaisille henkilöille annettavan suojelun, jotka eivät ole pakolaisia mutta joille lähtömaahan palaaminen merkitsisi vakavaa vaaraa) myöntämistä ja poistamista koskevat yhteiset menettelyt. Kuten sen johdanto-osan 58 perustelukappaleessa todetaan, EU- ja EUT-sopimuksiin liitettyä, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 21 olevien 1 ja 2 artiklan sekä 4 a artiklan 1 kohdan mukaisesti direktiivi ei sido Irlantia.

8 — Tarkemmin sanoen kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan henkilökohtaisesta puhuttelusta voidaan luopua, jos määrittävä viranomainen voi tehdä myönteisen päätöksen käytettävissä olevien todisteiden perusteella (a alakohta) tai jos toimivaltaisella viranomaisella on jo ollut hakijan kanssa tapaaminen hakijan avustamiseksi hänen hakemuksensa täyttämiseksi ja hakemuksen kannalta olennaisen tietojen antamisessa (b alakohta) tai jos määrittävä viranomainen, tutkittuaan hakijan antamat tiedot, katsoo hakemuksen perusteettomaksi tapauksissa, joissa 23 artiklan 4 kohdan a, c, g, h ja j alakohdassa mainitut edellytykset täyttyvät (c alakohta). Saman artiklan 3 kohdan mukaan henkilökohtaisesta puhuttelusta voidaan luopua myös, jos se ei ole kohtuullisesti toteutettavissa erityisesti, kun toimivaltainen viranomainen katsoo, että hakija ei kykene osallistumaan henkilökohtaiseen puhutteluun hänestä riippumattomien pysyvien syiden vuoksi.

9 — Ensimmäisessä uudistuksessa, joka tehtiin vuonna 2013, säilytettiin järjestelmän kaksijakoisuus mutta säädettiin, että hakijalle on varattava tilaisuus henkilökohtaiseen puhutteluun myös toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä (ks. European Union (Subsidiary Protection) Regulations 2013, S.I. No. 426 of 2013). Irlannin hallituksen suullisessa istunnossa esittämistä toteamuksista käy ilmi, että vuonna 2015 tehdyssä toisessa uudistuksessa kaksijakoinen järjestelmä kumottiin ja käyttöön otettiin molempien hakemusten käsittelyä varten yhteinen järjestelmä.

II Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

12. M:n turvapaikkahakemusta ja toissijaista suojeluasemaa koskevaa hakemusta koskevien menettelyjen kulku Irlannin viranomaisissa on esitetty yksityiskohtaisesti tuomion M (C-277/11, EU:C:2012:744) 39–46 kohdassa; viitataan tässä nimenomaisesti kyseiseen tuomioon. Siltä osin kuin se on tämän asian kannalta tarpeellista, palautan ainoastaan mieliin, että M, joka on tutsiheimoon kuuluva Ruandan kansalainen, tuli alun perin Irlantiin opiskelijaviisumilla vuonna 2006; viisumin voimassaoloajan päättyessä vuonna 2008 hän jätti pakolaisasemaa koskevan hakemuksen. Hakemusta koskevassa menettelyssä M:ää kuultiin Office of the Refugee Application Commissionerin henkilökohtaisessa puhuttelussa. M valitti kyseisen elimen hylkäävästä päätöksestä Refugee Appeal Tribunaliin, joka yksinomaan kirjallisesti käydyn menettelyn päätteeksi hylkäsi lopullisesti M:n turvapaikkahakemuksen, koska se ei pitänyt uskottavina M:n väitteitä vainosta, joka M:ää olisi uhannut, jos hän olisi palannut Ruandaan.

13. Joulukuussa 2008 M jätti Ministerille toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksen, joka myös hylättiin. Minister teki hylkäävän päätöksensä tarjoamatta M:lle lainkaan tilaisuutta hänen toissijaista suojelua koskevaan hakemukseensa liittyvään suulliseen kuulemiseen. Päätöksessään Minister totesi, ettei hakija ollut näyttänyt toteen aineellisia seikkoja, joiden perusteella olisi syytä uskoa, että jos hakija palaisi Ruandaan, hän olisi vaarassa kärsiä direktiivin 2004/83 15 artiklassa tarkoitettua vakavaa haittaa. Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että Minister viittasi päätöksensä perusteluissa lähinnä syihin, joihin oli aiemmin vedottu M:n turvapaikkahakemuksen hylkäämisen yhteydessä.

14. M valitti Ministerin päätöksestä High Courtiin (ensimmäisen asteen tuomioistuin), joka esitti valitusta koskevan oikeudenkäynnin yhteydessä unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen. Kysymyksellä unionin tuomioistuimelta tiedusteltiin, edellyttääkö M:n tapauksen kaltaisessa tapauksessa, jossa hakija hakee toissijaista suojeluasemaa sen jälkeen, kun hänelle ei ole myönnetty pakolaisasemaa, ja jossa esitetään hänen hakemuksensa hylkäämistä, direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa asetettu yhteistyövelvollisuus sitä, että jäsenvaltion viranomaiset toimittavat hakijalle tällaisen arvioinnin tulokset ennen kuin lopullinen päätös tehdään, jotta hän voi ottaa kantaa päätösehdotuksen kohtiin, joissa esitetään kielteistä ratkaisua.

15. Tuomiossa M (C-277/11, EU:C:2012:744) unionin tuomioistuin vastasi ensin kieltävästi High Courtin (ensimmäisen asteen tuomioistuin) sille esittämään ennakkoratkaisukysymyksen;¹⁰ sen jälkeen se tuomion 75 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa se korosti erityisesti sitä, että molemmissa menettelyissä – sekä turvapaikkaa että toissijaista suojeluasemaa koskevassa menettelyssä – on välttämätöntä kunnioittaa hakijan perusoikeuksia ja erityisesti hänen oikeuttaan tulla kuulluksi: toisin sanoen hakijan täytyy voida tehokkaasti esittää huomautuksensa, ennen kuin tehdään mitään päätöstä, jolla haettu suoja evätään häneltä. Tuomion 95 kohdan toisessa luetelmakohdassa unionin tuomioistuin erityisesti totesi, että Irlannin järjestelmän kaltaisessa kaksijakoisessa järjestelmässä ”se, että asianomaista on jo pätevästi kuultu hänen turvapaikkahakemuksensa tutkinnassa, ei merkitse sitä, että tämä muodollisuus voitaisiin sivuuttaa menettelyssä, jossa käsitellään toissijaista suojelua koskeva hakemus”.

16. Unionin tuomioistuimen annettua ratkaisunsa High Court (ensimmäisen asteen tuomioistuin) antoi tuomionsa 23.1.2013.¹¹ Se katsoi, että toisin kuin M väitti, unionin tuomioistuin ei tuomiossaan M (C-277/11, EU:C:2012:744) ollut tarkoittanut väittää, että Irlannin järjestelmän kaltaisessa kaksijakoisessa järjestelmässä unionin oikeus antaisi yleisesti hakijalle oikeuden henkilökohtaiseen suulliseen kuulemiseen toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä, vaikka

10 — Unionin tuomioistuin totesi, että Irlannin järjestelmän kaltaisessa kaksijakoisessa järjestelmässä edellä mainittua yhteistyövelvoitetta ei pidä tulkita siten, että kansallisen viranomaisen pitäisi ilmoittaa hakijalle ennen päätöksensä tekemistä kielteisestä ratkaisusta, jonka se on aikonut antaa hakijan hakemukseen, ja ilmoittaa seikat, joille se on aikonut perustaa hakemuksen hylkäämisen, jotta hakija kykenisi esittämään tästä näkemyksensä. Ks. tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 74 kohta ja 95 kohdan ensimmäinen luetelmakohta).

11 — Asia M.M. v. Minister for Justice & Anor, Irlannin High Courtin tuomio 23.1.2013, asia 2011 8 JR, (2013) IEHC 9.

monissa tapauksissa tällainen oikeus voikin olla olemassa. High Court kumosi kuitenkin Ministerin päätöksen ja katsoi, ettei Minister ollut tarkasteltavassa tapauksessa kunnioittanut M:n oikeutta tulla kuulluksi toissijaista suojeluasemaa koskevassa menettelyssä. High Court nimittäin totesi, että Minister oli ensinnäkin perustanut päätöksensä kokonaisuudessaan turvapaikkahakemuksen tarkastelun yhteydessä esitettyihin kielteisiin toteamuksiin, jotka koskivat niiden M:n esittämien väitteiden todenmukaisuutta, jotka koskivat haittaa, jota M väitti itseensä kohdistuvan, jos hän palaisi Ruandaan; toiseksi Minister ei ollut erikseen ja riippumattomasti arvioinut väitteitä, jotka M oli esittänyt hakemuksensa tueksi.¹²

17. Minister, Irlanti ja Attorney General valittivat High Courtin (ensimmäisen asteen tuomioistuin) tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen ja väittivät, että High Court oli tulkinut virheellisesti tuomiota M (C-277/11, EU:C:2012:744). M puolestaan teki vastavalituksen, jossa hän esitti, että toisin kuin High Court oli katsonut, edellä mainitusta unionin tuomioistuimen tuomiosta käy ilmi, että M:llä on toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksensa yhteydessä oikeus henkilökohtaiseen puhutteluun.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää, että unionin tuomioistuimen tuomion M (C-277/11, EU:C:2012:744) 85 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa antamien ohjeiden oikeaa soveltamista on tarpeen selventää nyt tarkasteltavan kaltaisissa tapauksissa, joissa turvapaikkahakemuksen ja toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksen käsittely tapahtuu erillisissä menettelyissä.

19. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on päättänyt lykätä pääasian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Edellyttääkö Euroopan unionin oikeuteen sisältyvä ’oikeus tulla kuulluksi’ sitä, että toissijaista suojelua direktiivin 2004/83 mukaisesti hakevalle henkilölle annetaan mahdollisuus hakemuksen suulliseen käsittelyyn ja myös oikeus kutsua todistajia tai kuulustella vastapuolen todistajia, kun hakemus tehdään tilanteessa, jossa asianomaisessa jäsenvaltiossa on käytössä kaksi erillistä toisiaan seuraavaa menettelyä yhtäältä pakolaisasemahakemusten ja toisaalta toissijaista suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

20. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 5.12.2014. Huomautuksia esittivät M, Irlannin, Ranskan ja Tšekin hallitukset sekä Euroopan komissio. Asianosaisten kuulemiseksi järjestettyyn istuntoon, joka pidettiin 18.2.2016, ottivat osaa M, Irlannin hallitus ja komissio.

12 — Ibid., 46 kohta. Kyseisen tuomion 47 kohdassa High Court on katsonut, että se, että oikeutta tulla kuulluksi voidaan pitää tehokkaana Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiossa 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744) tarkoittamalla tavalla, edellyttää, että kyseisessä menettelyssä i) hakijaa kehoitetaan esittämään huomautuksensa kaikista hänen uskottavuutensa kannalta epäedullisista väitteistä, jotka hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelyn yhteydessä on esitetty; ii) hakijalle tarjotaan kokonaan uusi tilaisuus käydä läpi kaikki hänen toissijaista suojeluasemaa koskevaan hakemukseensa liittyvät kysymykset; ja iii) hakijan uskottavuutta arvioidaan täysin uudelleen siten, että pelkästään se, että Refugee Appeals Tribunal on arvioinut sitä kielteisesti, ei ole kyseisen uuden uskottavuuden arvioinnin kannalta sellaisenaan riittävää eikä välittömästi merkittävää.

IV Oikeudellinen tarkastelu

21. Ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustele, onko unionin oikeudessa oikeutta tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä tulkittava siten, että jos toissijaista suojeluasemaa haetaan jäsenvaltiossa, jossa on käytössä kaksi erillistä toisiaan seuraavaa menettelyä yhtäältä pakolaisasemahakemusten ja toisaalta toissijaista suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi, hakijalle on kyseisen oikeuden perusteella välttämättä tarjottava mahdollisuus hänen toissijaista suojelua koskevaa hakemustaan koskevaan suulliseen kuulemiseen, johon hänellä on oikeus kutsua todistajia ja kuulustella vastapuolen todistajia.

22. Kuten jo edellä todettiin, nyt tarkasteltava ennakkoratkaisupyyntö on jatkoa unionin tuomioistuimen tuomiolle M (C-277/11, EU:C:2012:744), jonka tulkinta on välttämätön ennakkoratkaisupyyntöön esittäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan erimielisyyden ratkaisemiseksi. Asianosaisilla ja tähän menettelyyn osallistuneilla on keskenään vastakkaiset näkemykset siitä, miten kyseistä tuomiota pitäisi tulkita.

23. M katsoo, että edellä mainitussa tuomiossa unionin tuomioistuin vahvisti, että toissijaisen suojeluaseman hakijalle on välttämätöntä myöntää tilaisuus suulliseen käsittelyyn, jotta voitaisiin katsoa, että hänen oikeuttaan tulla kuulluksi on pääasian kohteena olevan kaltaisessa tapauksessa kunnioitettu. Komissio katsoo niin ikään, että tällaisessa tapauksessa kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen edellyttää suullista käsittelyä. Irlannin hallitus, jonka kantaa myös Ranskan ja Tšekin hallitukset tukevat, on päinvastaista mieltä ja katsoo, että tällaisessa tapauksessa kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittamiseksi riittää, että hakijalla on ollut mahdollisuus ilmaista tyhjentävästi, joskin ainoastaan kirjallisesti, kaikki toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksensa taustalla olevat seikat.

24. Tämäkin ennakkoratkaisupyyntö nostaa tuomion M tavoin yleisesti esiin kysymyksen siitä, millainen ulottuvuus oikeudella tulla kuulluksi on unionin oikeudessa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa erityistilanteessa.¹³ Tästä syystä pidän ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisen kannalta tarpeellisena kerrata lyhyesti ne periaatteet, jotka unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään kyseisen oikeuden osalta vahvistanut.

A Oikeuskäytäntöön perustuvat periaatteet, jotka koskevat oikeutta tulla kuulluksi unionin oikeudessa

25. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate, jonka erottamaton osa on oikeus tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä.¹⁴

26. Jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti, on nykyisin nimenomaisesti vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa, koska sen katsotaan ilmentävän oikeutta hyvään hallintoon.¹⁵

13 — Ks. tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 73 kohta).

14 — Tuomio 18.12.2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, 36 kohta); tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 81 ja 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 — Tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27. Kuten aivan äskettäinkin olen todennut,¹⁶ kysymys perusoikeuskirjan 41 artiklan sovellettavuudesta jäsenvaltioihin niiden soveltaessa unionin oikeutta¹⁷ on oikeuskäytännössä yhä kiistanalainen. Oikeuskäytännössä vallitsevassa ensimmäisessä suuntauksessa, jota itsekin kannatan,¹⁸ kyseisen artiklan katsotaan olevan soveltamisalaltaan yleinen säännös, jota ei sovelleta ainoastaan unionin toimielimiin, elimiin ja laitoksiin vaan myös jäsenvaltioihin, kun ne toteuttavat unionin oikeutta soveltavia toimia.¹⁹ Toinen oikeuskäytännössä vallitseva suuntaus perustuu säännöksen sanamuotoon: kyseisen suuntauksen mukaan siitä, että säännöksessä nimenomaisesti viitataan ainoastaan unionin toimielimiin, elimiin ja laitoksiin eikä siis jäsenvaltioihin, seuraa, että kun henkilö on asianosaisena jonkin jäsenvaltion viranomaisessa käytävässä menettelyssä, jossa kyseinen viranomainen soveltaa unionin oikeutta, henkilön oikeus tulla kuulluksi ei perustu perusoikeuskirjan 41 artiklaan vaan puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevaan unionin yleiseen oikeusperiaatteeseen.²⁰

28. Kuten komissio istunnossa jo totesi, tällä kysymyksellä, jolla tosin on tietty merkitys sen oikeusperustan täsmällisessä määrittämisessä, johon M:n oikeus tulla kuulluksi perustuu, ei kuitenkaan todellisuudessa ole nyt tarkasteltavassa asiassa käytännön merkitystä, koska on kiistatonta, että Irlannin viranomaisten on kunnioitettava kyseistä oikeutta riippumatta siitä, perustuuko se perusoikeuskirjan 41 artiklaan vai unionin yleiseen oikeusperiaatteeseen.

29. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että oikeus tulla kuulluksi takaa jokaiselle henkilölle tilaisuuden esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti.²¹ Kyseinen oikeus merkitsee myös sitä, että hallintoviranomaiset kiinnittävät kaiken tarvittavan huomion asianomaisen näin esittämiin huomautuksiin tutkimalla huolella ja puolueettomasti kaikki käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset seikat ja erittelemällä päätöksensä perustelut.²²

30. On todettu, että oikeudella tulla kuulluksi on kahtalainen tehtävä: ensinnäkin sillä edistetään mahdollisimman täsmällistä ja virheetöntä asiakirja-aineiston tutkimista ja tosiseikkojen toteamista, ja toisaalta sillä varmistetaan asianomaisen tehokas suojelu. Sillä pyritään erityisesti takaamaan, että henkilöön epäedullisesti vaikuttavat päätökset tehdään tietoisina kaikista asiaan vaikuttavista seikoista,²³ ja sen tavoitteena on erityisesti, että toimivaltaiset viranomaiset voivat korjata virheen tai asianosainen voi esittää sellaisia seikkoja, jotka koskevat hänen henkilökohtaista tilannettaan ja jotka tukevat sitä, että päätös tehdään, että sitä ei tehdä tai että sillä on tietty sisältö.²⁴

16 — Ks. ratkaisuehdotukseni Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3, 28 kohta).

17 — Toisin sanoen silloin, kun niiden toteuttamat kansalliset toimet kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan. Ks. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 18–21 kohta).

18 — Ks. ratkaisuehdotukseni Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3, 32 kohta).

19 — Ks. tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 84 kohta) ja tuomio 8.5.2014, N (C-604/12, EU:C:2014:302, 49 ja 50 kohta). Ks. myös epäsuorasti tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 29 kohta), jossa päädyttiin vain sulkemaan pois *ratione temporis* perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan sovellettavuus pääasian kohteena olleeseen tapaukseen. Julkisasiamiehet ovat useaan otteeseen tukeneet tällaista näkemystä. Edellä mainitun ratkaisuehdotukseni Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3) ja ratkaisuehdotukseni CO Sociedad de Gestión y Participación ym. (C-18/14, EU:C:2015:95, 48 kohta) lisäksi on mainittava julkisasiamies Watheletin kannanotto G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, 49–53 kohta) ja hänen ratkaisuehdotuksensa Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, 56 kohta) ja Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, 46–48 kohta).

20 — Kyseinen oikeuskäytännön suuntaus voidaan johtaa useista viimeaikaisista tuomioista. Ks. tuomio 21.12.2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, 28 kohta); tuomio 17.7.2014, Y S ym. (C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, 67 kohta); tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 44 kohta) ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 32 ja 33 kohta).

21 — Tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 36 kohta).

22 — Tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 88 kohta) ja tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 48 kohta).

23 — Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus M (C-277/11, EU:C:2012:253, 35 ja 36 kohta) sekä julkisasiamies Watheletin ratkaisuehdotus Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, 58 kohta). Ks. tästä myös tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 59 kohta).

24 — Ks. tuomio 18.12.2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, 49 kohta); tuomio 3.7.2014, Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, 38 kohta) ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 37 kohta).

31. Kun jäsenvaltioiden hallintoviranomaiset toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä, niitä koskee velvollisuus kunnioittaa sellaisten henkilöiden puolustautumisoikeuksia – ja siten myös oikeutta tulla kuulluksi –, joiden etuihin heille osoitetut päätökset vaikuttavat tuntuvasti. Tämä pätee silloinkin, kun sovellettavissa oikeussäännöissä ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta mahdollisuudesta.²⁵

32. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun edellytyksiä, joilla puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on tietyssä menettelyssä varmistettava, ei ole vahvistettu unionin oikeudessa, kyseisten edellytysten määrittäminen kuuluu kansallisen oikeuden soveltamisalaan, kunhan tätä varten toteutetut toimenpiteet vastaavat niitä, joita sovelletaan yksityishenkilöihin kansallisessa oikeudessa säännellyissä rinnastettavissa tilanteissa (vastaavuusperiaate), eikä niillä tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttöä (tehokkuusperiaate).²⁶ Nämä vastaavuus- ja tehokkuusvaatimukset ilmentävät jäsenvaltioiden yleistä velvollisuutta varmistaa yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen erityisesti siltä osin kuin kyse on menettelysääntöjen määrittelemisestä.²⁷

33. Puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen kaltaiset perusoikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiaa palvelevat yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä.²⁸

34. Lisäksi sitä, onko puolustautumisoikeuksia loukattu, on arvioitava kunkin yksittäistapauksen olosuhteiden perusteella, muun muassa tarkastelemalla kyseessä olevan toimen luonnetta, sen antamisen asiayhteyttä ja asiaa koskevia oikeussääntöjä.²⁹ Unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, miten asianosaisen on voitava käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä, on arvioitava kyseisen säädöksen tarkoituksen valossa.³⁰

35. Edellä esitetyistä huomioista käy ilmi, että jäsenvaltioiden on sekä puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön, sellaisena kuin se on esitetty edeltävissä kappaleissa, että nyt tarkasteltavan unionin lainsäädännön järjestelmän ja tavoitteiden asiayhteydessä määriteltävä menettelyllisen itsemääräämisoikeuden rajoissa ne edellytykset ja menettelyt, joilla varmistetaan sellaisten henkilöiden kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden kunnioittaminen, joiden etuihin heille osoitetut päätökset vaikuttavat tuntuvasti.³¹ Lisäksi määrittelyssä on aina noudatettava edellä 32 kohdassa mainittuja vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.

25 — Tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 49 ja 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 39 ja 40 kohta).

26 — Ks. vastaavasti tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 41 kohta). Ks. myös tuomio 17.3.2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 — Ks. vastaavasti tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 42 kohta).

28 — Ks. tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 53 kohta) ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 — Ks. tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä tuomio 10.9.2013, G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 34 kohta) ja tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 54 kohta).

30 — Ks. vastaavasti tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 45 kohta).

31 — Ks. vastaavasti tuomio 10.9.2013, G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 37 kohta) ja tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 55 kohta).

B Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ulottuvuus toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevassa menettelyssä

36. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa unionin oikeudessa ei aseteta tarkkoja sääntöjä, jotka määrittäisivät ne edellytykset ja menettelyt, joilla hallintomenettelyssä taataan toissijaista suojeluasemaa hakeneen kolmannen maan kansalaisen kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittaminen.

37. Tarkemmin sanottuna ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kannalta merkityksellisessä lainsäädännössä tällaisia edellytyksiä ja menettelyjä ei vahvisteta yhtäältä direktiivissä 2004/83, jonka tarkoituksena ei ole kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn sovellettavien menettelysääntöjen vahvistaminen,³² eikä toisaalta direktiivissä 2005/85, jota ei sen 3 artiklan mukaisesti voida soveltaa toissijaista suojeluasemaa koskeviin hakemuksiin, ellei jäsenvaltio ole ottanut käyttöön yhtä ainoaa menettelyä, jossa se käsittelee molemmat kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset (pakolaisasema ja toissijainen suojelu);³³ kuten jo totesin, Irlannin lainsäädännössä näin ei kuitenkaan tosinneikkojen ajankohtana ollut.³⁴

38. Joka tapauksessa toteamuksesta, jonka mukaan direktiiviä 2005/85 ei voida soveltaa, seuraa, että kysymystä mahdollisesta oikeudesta suulliseen kuulemiseen M:n toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevassa menettelyssä ei voida tarkastella direktiivin 2005/85 12 artiklan perusteella. Kyseistä säännöstä ei nimittäin voida soveltaa nyt tarkasteltavaan tapaukseen edes analogisesti. Kuten Irlanti on aivan oikein todennut, sen epäsuorastakin soveltamisesta seuraisi nimittäin yhtäältä se, että tehtäisiin käytännössä tehottomaksi yhden jäsenvaltion lainsäätäjän ratkaisu, jolla turvapaikkaa ja toissijaista suojelua koskevat hakemukset päätettiin direktiivin 2005/85 voimassa ollessa käsitellä kahdessa erillisessä menettelyssä, ja toisaalta poistettaisiin kyseisen direktiivin 3 artiklan 3 ja 4 kohdan säännösten tehokas vaikutus, kun käytännössä edellytettäisiin kyseisen säädöksen soveltamista myös sellaisissa tapauksissa, joihin se ei ole sovellettavissa.

39. Koska unionin oikeudessa ei ole vahvistettu nimenomaisia asiaa koskevia sääntöjä, edellä 32 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että jäsenvaltioilla on edelleen menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen mukaisesti toimivalta säännellä toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn liittyvässä menettelyssä kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittamista koskevia edellytyksiä ja menettelytapoja, kunhan taataan perusoikeuksien ja vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden noudattaminen.³⁵

32 — Ks. tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 72 ja 73 kohta) ja tuomio 2.12.2014, A ym. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, 47 kohta).

33 — Ks. tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 79 kohta) ja 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 38–40 kohta).

34 — Tältä osin on todettava, että uuden direktiivin 2013/32/EU mukaan, jota ei voida soveltaa nyt tarkasteltavaan tapaukseen (ks. edellä alaviite 7), yhdistetty menettely ei ole enää pelkkä mahdollisuus, kuten direktiivin 2005/85 voimassa ollessa oli, vaan se on nyttemmin pakollinen. Ks. tältä osin direktiivin 2013/32 johdanto-osan 11 perustelukappale ja 10 artiklan 2 kohta sekä julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus N. (C-604/12, EU:C:2013:714, 55 ja 56 kohta).

35 — Ks. vastaavasti myös tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 41 kohta). Vastaavuusperiaatteesta johtuvista jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden rajoista M on katsonut, että kyseinen periaate edellyttää, että jäsenvaltiossa on vastaava menettelyllinen järjestelmä sekä turvapaikkahakemusten että toissijaista suojeluasemaa koskevien hakemusten käsittelyä varten (ks. tästä unionin tuomioistuimessa edelleen vireillä oleva asia Danqua, C-429/15). Mahdollisesti vastaavuusperiaatteeseen voitaisiin vedota myös sellaisen näkemyksen tueksi, jonka mukaan kyseinen periaate estää jäsenvaltiota vahvistamasta unionin oikeuteen perustuvilla kansainvälistä suojelua koskeville hakemuksille epäedullisempia menettelytapoja kansalliseen oikeuteen perustuviin hakemuksiin verrattuna (ks. vastaavasti tuomio 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 41 kohta). On kuitenkin todettava, että sekä pakolaisasemaan perustuva suojelu että toissijaiseen suojeluasemaan perustuva suojelu perustuvat direktiivin 2004/83 soveltamiseen (joka puolestaan perustuu edellä mainituista suojeluasemista ensimmäisen osalta 28.7.1951 Genevessä tehtyyn pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja toisen osalta muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin; ks. vastaavasti ratkaisuehdotukseni Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, 63 kohta)), eikä vastaavuusperiaate oikeuskäytännön mukaan ole merkityksellinen tilanteissa, joissa molemmat hakemukset perustuvat unionin oikeuteen (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, 34 kohta) ja tuomio 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, 74 kohta). Näin ollen tämä ennakkoratkaisupyyntö ei mielestäni koske niinkään vastaavuusperiaatteen kuin tehokkuusperiaatteen noudattamista.

40. Tarkemmin sanottuna vaatimuksesta, jonka mukaan toissijaista suojelua koskevien unionin oikeuden säännösten täysi tehokkuus on taattava, seuraa, että kansallisten menettelysääntöjen on säänneltävä kyseisen suojan myöntämistä koskevien hakemusten käsittelyä niin, että taataan, että suojaa vaativat voivat tosiasiallisesti käyttää heille direktiivillä 2004/83 annettuja oikeuksia.³⁶ Nyt käsiteltävässä tapauksessa tämä tarkoittaa, että kansallisilla säännöillä on säädettävä kuulluksi tulemista koskevaa oikeutta koskevista edellytyksistä ja menettelytavoista siten, että taataan, että asianosaiset voivat tosiasiallisesti käyttää heille toissijaisesta suojeluasemasta johtuvia oikeuksia.

41. Tältä osin edellä 34 ja 35 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ulottuvuutta, samoin kuin sen kunnioittamiseksi välttämättömiä edellytyksiä ja menettelytapoja, on arvioitava kyseisen menettelyn – toisin sanoen direktiivissä 2004/83 tarkoitetun toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevan menettelyn – luonteen ja tavoitteiden valossa.

42. Direktiivissä 2004/83 tarkoitettua toissijaista suojelua koskevien sääntöjen nimenomaisena tavoitteena on myöntää ”asianmukainen asema” henkilöille, jotka eivät täytä pakolaisaseman edellytyksiä mutta tarvitsevat kuitenkin kansainvälistä suojelua.³⁷ Toissijainen suojeluasema on siis eräänlainen pakolaisten suojaa täydentävä suojelun muoto,³⁸ jonka myöntämisedellytykset poikkeavat turvapaikkaoikeuden myöntämisedellytyksistä ja joka tuottaa erilaisia oikeuksia kuin pakolaisasema.³⁹

43. Näiden tavoitteiden valossa toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksen arviointia koskevassa menettelyssä hakijan erityinen yksilöllinen tilanne on keskeisessä asemassa hakemuksen käsittelyssä, mikä myös heijastaa direktiivissä 2004/83 säädettyä.

44. Direktiivin 2004/83 15 artiklassa tarkoitettujen vakavan haitan lajien (joiden vaara on toissijaisen suojelun myöntämisperuste)⁴⁰ osalta hakijan erityinen yksilöllinen tilanne on oikeuskäytännön mukaan otettavan huomioon kaikkien lajien arvioimiseksi. Unionin tuomioistuin on nimittäin täsmentänyt, että kyseisen artiklan a ja b alakohta koskevat tilanteita, joissa toissijaisen suojelun hakija joutuu *erityisesti* vaaraan kärsiä tiettyntyyppistä haittaa, kun taas c alakohdassa määritelty haitta kattaa yleisemmän haitan vaaran. Samassa asiayhteydessä unionin tuomioistuin on sitä paitsi niin ikään korostanut sitä, että myös viimeksi mainitussa tapauksessa hakijan erityinen yksilöllinen tilanne saattaa olla lopullisen päätöksen kannalta ratkaisevassa asemassa. Se on nimittäin todennut, että mitä paremmin hakija pystyy mahdollisesti näyttämään toteen, että vaara koskee juuri häntä hänen henkilökohtaisille olosuhteilleensa ominaisten seikkojen takia, sitä pienempää mielivaltaisen väkivallan astetta vaaditaan, jotta hän voisi saada toissijaista suojelua.⁴¹

36 — Ks. vastaavasti tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 42 kohta).

37 — Ks. Tampereella 15.–16.10.1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston erityiskokouksen päätelmien 14 kohta sekä direktiivin 2004/83 johdanto-osan viides perustelukappale. Ks. tästä myös ratkaisuehdotukseni Diakité (C-285/12, EU:C:2013:500, 58 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

38 — Ks. direktiivin 2004/83 johdanto-osan 24 perustelukappale ja tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 30–32 kohta). Direktiivin 2011/95 osalta ks. kyseisen direktiivin johdanto-osan 6 ja 33 perustelukappale sekä tuomio 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 31 kohta).

39 — Ks. tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 92 kohta). Tästä viimeksi mainitusta seikasta on lisäksi todettava, että kuten direktiivin 2011/95 johdanto-osan 8, 9 ja 39 perustelukappaleesta ilmenee, muuttamalla direktiivissä 2004/83 alun perin omaksuttua lähestymistapaa unionin lainsäätäjä on halunnut siinä vastata Tukholman ohjelmassa esitettyyn kehoitukseen ottaa käyttöön yhdenmukainen asema kaikille, jotka voivat saada kansainvälistä suojelua, ja että se on näin ollen päättänyt myöntää toissijaisen suojeluaseman saaneille henkilöille samat oikeudet ja etuudet, jotka myönnetään pakolaisille, tarpeellisia ja objektiivisesti perusteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta (ks. tuomio 1.3.2016, Kreis Warendorf ja Osso, C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 32 kohta).

40 — Ks. direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohta ja tuomio 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, 31 kohta); tuomio 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, 18 kohta) ja tuomio 18.12.2014, M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, 30 kohta).

41 — Ks. tuomio 17.2.2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, 32, 33 ja 39 kohta). Ks. myös tuomio 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, 31 kohta).

45. Toisaalta direktiivin 2004/83 4 artiklan 3 kohdan c alakohdasta käy nimenomaisesti ilmi, että kansainvälistä suojelua (ja näin ollen myös toissijaista suojelua) koskevan hakemuksen arvioinnin tulee käsittää hakijan asema ja henkilökohtaiset olosuhteet, jotta voidaan arvioida, onko hänen henkilökohtaisten olosuhteidensa perusteella niitä tekoja, joiden kohteeksi hän on joutunut tai voisi joutua, pidettävä vakavana hättänä.

46. Lisäksi on aivan oikein todettu, että toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevalle menettelylle, samoin kuin pakolaisaseman myöntämistä koskevalle menettelylle, on ominaista inhimillisesti ja aineellisesti hankala tilanne ja että siinä on kyse asianomaisen olennaisten oikeuksien säilyttämisestä, minkä vuoksi tehtävällä päätöksellä on elintärkeä merkitys. Tällaiselle menettelylle on siten ominaista se, että asianomaisella on siinä erittäin keskeinen sija, koska hän panee menettelyn vireille ja on sitä paitsi ainoa, joka kykenee esittämään konkreettisesti oman henkilöhistoriansa, jonka perusteella kyseinen asema voidaan myöntää, ja asiayhteyden, johon tämä henkilöhistoria liittyy.⁴²

47. Juuri toissijaisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn luonne ja sille ominaiset tavoitteet sekä ne piirteet, jotka erottavat sen pakolaisaseman myöntämistä koskevasta menettelystä, ovat antaneet unionin tuomioistuimelle tuomiossa M (C-277/11, EU:C:2012:744) aihetta korostaa voimakkaasti, kuinka perustavanlaatuinen merkitys on asianomaisen oikeudella tulla kuulluksi kyseisessä menettelyssä ja kuinka tärkeää on, että kyseinen oikeus taataan täysimääräisesti kyseisessä menettelyssä, myös pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kaksijakoisessa järjestelmässä.⁴³

48. Edellä esitetystä käy ilmi, että kun otetaan huomioon sen menettelyn erityisluonne ja tavoitteet, jossa selvitetään, täyttyvätkö toissijaisen suojeluaseman myöntämisedellytykset, kyseisen aseman antamien oikeuksien tosiasiallinen käyttäminen edellyttää, että asianomaiselle annetaan tilaisuus käyttää *erityisen tehokkaasti* oikeutta tulla kuulluksi kyseisessä menettelyssä. On nimittäin niin, että ainoastaan silloin, jos hakijalla on tosiasiallinen mahdollisuus esittää hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla henkilöhistoriansa ja asiayhteys, johon se liittyy, ja selvittää toimivaltaiselle viranomaiselle kattavasti ja asianmukaisesti kaikki hakemustaan tukevat tosiseikat ja todisteet, hän voi tosiasiallisesti käyttää kyseisen aseman hänelle direktiivin 2004/83 mukaisesti antamia oikeuksia.

49. Tässä yhteydessä huomautan myös, että kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden erityisen tehokasta takaamista koskeva vaatimus, johon juuri viittasin, koskee yhtä lailla toissijaisen suojeluaseman kuin pakolaisaseman myöntämistä. Vaikka nimittäin näiden kahden aseman myöntämisen edellytykset poikkeavat toisistaan, kummallekin menettelylle ovat ominaisia edellä 43–46 kohdassa esitetyt piirteet: hakijan henkilön keskeisyys, hänen asiaan liittyvien etujensa elintärkeä luonne ja hakijan yksilöllisen tilanteen merkitys lopullisen päätöksen kannalta. Tämän vahvistaa sitä paitsi sekin, että edellä mainittua direktiivin 2004/83 4 artiklan 3 kohdan c alakohtaa sovelletaan molempiin suojeluasemiin.

50. Siitä, että näiden kahden suojeluaseman myöntämisperusteet ovat erilaiset, ja edellä mainittuun direktiivin 2004/83 4 artiklan 3 kohdan c alakohtaan perustuvasta vaatimuksesta arvioida hakijan asemaa ja henkilökohtaisia olosuhteita erityisesti ja erikseen kahdella eri perusteella (nimittäin yhtäältä vainon vaaran *tai* toisaalta vakavan haitan vaaran perusteella) seuraa sitä paitsi, että näissä kahdessa menettelyssä oikeus tulla kuulluksi on erilaisiin seikkoihin liittyvä menettelyllinen tae.

42 — Julkiasiamies Botin ratkaisuehdotus M (C-277/11, EU:C:2012:253, 43 kohta) ja ratkaisuehdotus N. (C-604/12, EU:C:2013:714, 49 kohta).

43 — Tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 91 ja 92 kohta).

C Toissijaista suojelua hakevan henkilön suullisen kuulemisen tarve kuulluksi tulemista koskevan oikeuden noudattamiseksi silloin, kun kansainvälisen suojan myöntämisjärjestelmä on ”kaksijakoinen”

51. Tässä vaiheessa esiin nousee pääasian kannalta olennainen kysymys siitä, voidaanko edellä mainittua vaatimusta, joka koskee kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tehokkaan käytön takaamista toissijaisen suojelun myöntämistä koskevassa menettelyssä, noudattaa ainoastaan järjestämällä asianomaisen henkilön suullinen kuuleminen, vai onko – kuten Irlannin hallitus esittää – kansainvälisen suojan myöntämistä koskevassa kaksijakoisessa järjestelmässä tässä tarkoituksessa riittävää tarjota mahdollisuus esittää kirjallisia huomautuksia, kun kyseinen kuuleminen on jo pidetty aiemmassa, pakolaisaseman myöntämistä koskevassa menettelyssä.

52. Tältä osin totean ensinnäkin, että toisin kuin M vaikuttaa katsovan, tuomiosta M (C-277/11, EU:C:2012:744) ei ilmene, että unionin tuomioistuin olisi todennut, että toissijaista suojaa koskevassa menettelyssä asianomaisen suullinen kuuleminen olisi aina välttämätön.

53. Tällaista tulkintaa ei ilmene unionin tuomioistuimen kyseisen tuomion 95 kohdan toisen luetelmakohdan viimeisessä virkkeessä esittämästä toteamuksesta, joka on sanatarkasti toistettu tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohdassa. Kyseinen toteamus on asetettava tuomion asiayhteyteen. Mielestäni se on vastaus unionin tuomioistuimelle esitettyyn väitteeseen, jota tuomioistuin kuvaa saman tuomion 90 kohdassa ja jonka mukaan siinä tapauksessa, että asianomaista on kaksijakoisessa järjestelmässä jo kuultu turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä, ”asiassa ei olisi tarpeen toimittaa asianomaisen uutta kuulemistä toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkintaa varten, koska tällä muodollisuudella ikään kuin toistettaisiin menettely, johon ulkomaalainen on jo voinut turvautua hyvin samankaltaisessa asiayhteydessä”.

54. Tämän ja kyseisen tuomion 91 kohdan perusteella unionin tuomioistuimen tarkoituksena oli nähdäkseni todeta, että kaksijakoisessa järjestelmässä se, että asianomaista on jo kuultu turvapaikkahakemuksen käsittelyä koskevassa menettelyssä, ei merkitse – toisin sanoen, siitä ei (lisäisin tähän sanan ”välttämättä”) seuraa –, että suullista kuulemistä *ei* tarvitsisi toissijaista suojaa koskevassa menettelyssä toimittaa, koska oikeus tulla kuulluksi on joka tapauksessa täysimääräisesti taattava myös viimeksi mainitussa menettelyssä.

55. Tuomiota M (C-277/11, EU:C:2012:744) ei mielestäni näin ollen ole luettava niinkään niin, että sen mukaan suullinen kuuleminen olisi *ehdottoman* välttämätön toissijaista suojaa koskevassa menettelyssä, vaan pikemminkin painokkaana muistutuksena vaatimuksesta, jonka mukaan oikeutta tulla kuulluksi on täysimääräisesti kunnioitettava kyseisessä menettelyssä myös kaksijakoisessa järjestelmässä. Tällainen tulkinta on sitä paitsi yhdenmukainen turvapaikkamenettelyä koskevan sääntelyn kanssa, jossa henkilökohtaisen kuulemisen toimittamisesta on mahdollista tietyissä tapauksissa poiketa.⁴⁴

56. Vaikka edellä mainitut seikat eivät *kaikissa tapauksissa* puollakaan *ehdotonta* oikeutta henkilökohtaiseen kuulemiseen toissijaista suojelua koskevassa menettelyssä, katson, että sen vaatimuksen perusteella, jonka mukaan tehokas oikeus tulla kuulluksi on tämällytyypisessä menettelyssä taattava menettelyn erityisen luonteen ja tavoitteiden vuoksi, hakijan henkilökohtaisen kuulemisen tulisi – toisin kuin Irlanti väittää – joka tapauksessa olla pikemminkin sääntö kuin poikkeus ja että siitä voidaan siten luopua ainoastaan poikkeustapauksissa; tämä koskee myös kaksijakoista järjestelmää.

44 — Tässä yhteydessä on todettava, että vaikka (kuten tämän ratkaisuehdotuksen 37 ja 38 kohdassa todetaan) tosiseikkojen tapahtuma-aikana voimassa olleita turvapaikkamenettelyihin sovellettavia unionin sääntöjä (toisin sanoen direktiiviä 2005/85) ei voida edes analogisesti soveltaa nyt tarkasteltavaan tapaukseen, tämän ratkaisuehdotuksen 48 kohdassa on kuitenkin huomautettu, että turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevalle järjestelmälle ja toissijaista suojelua koskevalle järjestelmälle on yhteistä erityisesti tarve taata kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tehokas toteutuminen menettelyn kuluessa.

57. Kuten edellä 30 kohdassa on todettu, kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tarkoitus toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevassa menettelyssä on se, että toimivaltainen viranomainen voi tarjota asianomaiselle mahdollisuuden ottaa kantaa hakemuksensa taustalla oleviin tosiseikkoihin taatakseen näin yhtäältä asianomaisen tehokkaan suojelun ja toisaalta sen, että kyseinen viranomainen voi tehdä päätöksensä tietoisena kaikista asiaan vaikuttavista seikoista.

58. Henkilökohtainen kuuleminen on kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tärkein ilmentymä. Hakijalle se merkitsee ainoaa mahdollisuutta esittää henkilökohtaisesti oma tarinansa ja keskustella suoraan kaikkein pätevimmän henkilön kanssa, jotta hänen henkilökohtainen tilanteensa otetaan huomioon.⁴⁵ Tässä yhteydessä hän voi esittää hakemuksensa tueksi mahdollisia uusia seikkoja, joita hän ei ollut sisällyttänyt perusteluihinsa, ja varsinkin selittää henkilökohtaisesti mahdollisesti esiin tulleita epäselvyyksiä tai mahdollisesti ristiriitaisiksi koettuja seikkoja.

59. Toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle kyseinen kuuleminen merkitsee tilaisuutta tarkastella konkreettisesti myös luonteeltaan subjektiivisia seikkoja, joita on vaikea selvittää kirjallisesti ja joilla ei mahdollisesti ollut merkitystä pakolaisaseman myöntämisen yhteydessä mutta joilla sen sijaan saattaa olla merkitystä toissijaisen suojeluaseman myöntämisen yhteydessä.

60. Toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskevan kaltaisessa menettelyssä, jossa hakijan henkilö on keskeisessä asemassa ja jossa kirjallisia todisteita on usein mahdotonta esittää, henkilökohtainen kuuleminen on olennaisen tärkeä tilaisuus myös henkilön persoonallisuuden ja hänen hakemuksessaan esitettyjen seikkojen merkityksellisyden arvioimiseksi.

61. Katson, että edellä esitetyt huomiot pätevät myös tilanteessa, jossa toissijaisen suojeluaseman myöntämistä koskeva hakemus perustuu – sen kaltaisessa kaksijakoisessa järjestelmässä kuin joka oli voimassa Irlannissa tosiseikkojen tapahtuma-aikana – vastaavaan tosiseikastoon kuin johon aiemmin hylätty turvapaikkahakemus perustui.

62. Kuten nimittäin unionin tuomioistuin on tuomiossa M (C-277/11, EU:C:2012:744) todennut, silloin, kun jäsenvaltio on ottanut käyttöön kaksi erillistä toisiaan seuraavaa menettelyä ensin turvapaikkahakemuksen ja sitten toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelemiseksi, asianomaisen oikeus tulla kuulluksi on täysimääräisesti taattava *kummassakin* menettelyssä.⁴⁶

63. Tästä seuraa, että se, että oikeutta tulla kuulluksi on täysimääräisesti kunnioitettu aiemmassa, turvapaikkahakemusta koskevassa menettelyssä, ei merkitse, että edellä 48 kohdassa mainittu vaatimus, jonka mukaan mahdollisuus käyttää kyseistä oikeutta tehokkaasti on erityisesti taattava, olisi myöhemmässä, toissijaisen suojelun myöntämistä koskevassa menettelyssä vähäisempi. Kuten edellä 50 kohdassa todettiin, oikeus tulla kuulluksi liittyy sitä paitsi näissä kahdessa menettelyssä erilaisiin perusteisiin ja muodostaa siten kahta erilaista asiayhteyttä koskevan menettelyllisen takeen.⁴⁷

45 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus M (C-277/11, EU:C:2012:253, 83 kohta). Henkilökohtaisen puhuttelun merkityksestä ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus A ym. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111, 68 kohta).

46 — Tuomio 22.11.2012, M (C-277/11, EU:C:2012:744, 91 kohta). Kursivointi tässä.

47 — Juuri tämä on se olennainen seikka, joka erottaa nyt käsiteltävän tapauksen unionin tuomioistuimen tuomiossa 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) antamasta ratkaisusta. Siinä unionin tuomioistuin kiisti, että oikeus tulla kuulluksi edellyttäisi välttämättä suullista kuulemistä jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) tarkoitetun palauttamispäätöksen tekemiseksi. Unionin tuomioistuin katsoi nimittäin, että palauttamispäätös oli looginen ja välttämätön jatke päätökselle, jossa asianomaisen oleskelun todettiin olevan laitonta ja jonka tekemiseksi asianomaista oli kuultu; toisin sanoen tällainen päätös oli oleskeluluvan epäämisen automaattinen seuraus, eikä sitä tarvinnut erikseen perustella (ks. tuomion 72 kohta).

64. Tästä seuraa, että kaksijakoisessa järjestelmässä – jonka kyseinen jäsenvaltio on vapaan valintansa tuloksena ottanut käyttöön – näkemyksiä, joihin viranomaisen on ensimmäisessä menettelyssä päätytty, ei *automaattisesti* voida siirtää toiseen menettelyyn. Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden kunnioittamista ei nimittäin ole mahdollista ”siirtää” menettelystä toiseen. Kansainvälisen suojelun kaltaisessa asiayhteydessä, jossa oikeus tulla kuulluksi on perustavanlaatuisen tärkeä, tämä pitää erityisesti paikkansa sellaisten uskottavuuden kiistävien näkemysten osalta, jotka ovat omiaan vaikuttamaan ratkaisevasti lopulliseen päätökseen.

65. Tässä yhteydessä on vielä todettava, että vaikka unionin oikeudessa ei säädetä nimenomaisesti siitä, millä tavalla kansainvälistä suojelua hakevan henkilön uskottavuutta on arvioitava, vaan on kunkin jäsenvaltion kansallisen oikeusjärjestelmän asiana antaa menettelysäännöt uskottavuuden arvioimiseksi,⁴⁸ jäsenvaltioiden menettelyllistä itsemääräämisoikeutta rajoittaa kuitenkin tehokkuusperiaate, jonka mukaan (kuten edellä todettiin) on taattava, että hakijat voivat tosiasiallisesti käyttää heille toissijaista suojaa koskevassa lainsäädännössä annettuja oikeuksia; tämä puolestaan edellyttää, että kuulluksi tulemista koskevan oikeuden käyttö on erityisen tehokasta.⁴⁹

66. Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tulkinta, jossa tunnustetaan suullisen kuulemisen keskeinen asema kansainvälisen suojelun myöntämisestä koskevassa menettelyssä, on sitä paitsi yhdenmukainen unionin lainsäätäjän tällaisia menettelyjä koskevien viimeaikaisten valintojen kanssa. Direktiivissä 2013/32 se nimittäin yhtäältä supisti huomattavasti niiden tilanteiden määrää, joissa suullisesta puhuttelusta voidaan nykyisen yhden, kaikille kansainvälistä suojelua koskeville hakemuksille yhteisen menettelyn yhteydessä luopua,⁵⁰ ja toisaalta se asetti asetuksessa N:o 604/2013 (Dublin III)⁵¹ jäsenvaltioille velvollisuuden suorittaa hakijan henkilökohtainen puhuttelu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevan menettelyn yhteydessä.

67. Kysymykseen, joka koskee mahdollista oikeutta kutsua todistajia ja kuulustella vastapuolen todistajia menettelyn kuluessa, totean, ettei oikeuteen tulla kuulluksi, sellaisena kuin se on esitetty edellä tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa mainitussa oikeuskäytännössä, välttämättä näytä sisältyvän sellaista oikeutta. Se ei toisaalta estä sitä, että jäsenvaltio voi käyttää mahdollisuuttaan säätää tai noudattaa edelleen suotuisampia asiaa koskevia vaatimuksia⁵² ja ottaa käyttöön oikeuden kutsua todistajia ja kuulustella vastapuolen todistajia menettelyn kuluessa.

48 — Uskottavuuden arvioinnista kansainvälisen suojelun yhteydessä ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus A ym. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2111, 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

49 — Ks. edellä 40–48 kohta.

50 — Direktiivin 2013/32 14 artiklan mukaan hakemuksen sisältöä koskevasta henkilökohtaisesta puhuttelusta voidaan nykyään luopua vain kahdessa tapauksessa: jos määrittävä viranomaisen voi tehdä pakolaisasemaa koskevan myönteisen päätöksen käytettävissä olevien todisteiden perusteella tai jos määrittävä viranomaisen katsoo, että hakija ei kykene osallistumaan henkilökohtaiseen puhutteluun hänestä riippumattomien pysyvien syiden vuoksi.

51 — Kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 (EUVL 2013, L 180, s. 31).

52 — Ks. direktiivin 2004/83 3 artikla – jonka osalta ks. tuomio 9.11.2010, B (C-57/09 ja C-101/09, EU:C:2010:661, 114 kohta) ja tuomio 18.12.2014, M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, 42 kohta) – ja direktiivin 2005/85 5 artikla. Todistajien ristikuulustelun puutteesta hallintomenettelyssä, joskin aivan toisella unionin oikeuden alalla, ks. tuomio 7.1.2014, Aalborg Portland ym. v. komissio (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, 200 kohta).

V Ratkaisuehdotus

68. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Supreme Courtin (ylin tuomioistuin, Irlanti) esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Siinä tapauksessa, että jäsenvaltiossa, jossa on käytössä kaksi erillistä toisiaan seuraavaa menettelyä yhtäältä pakolaisasemahakemusten ja toisaalta toissijaista suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi, haetaan toissijaista suojelua kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY mukaisesti, unionin oikeuteen sisältyvää oikeutta tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä on tulkittava siten, että se edellyttää periaatteessa hakijan henkilökohtaista kuulemista, josta voidaan luopua vain poikkeustapauksissa. Tällaisessa yhteydessä oikeus tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä ei sen sijaan käsitä oikeutta kutsua todistajia ja kuulustella vastapuolen todistajia.