



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

29 päivänä heinäkuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikka-asioita ja kansainvälistä suojelua koskeva yhteinen politiikka – Kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevat yhteiset menettelyt – Direktiivi 2013/32/EU – 46 artiklan 3 kohta – Ex nunc -tutkiminen kaikilta osin – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin – Ensimmäisen asteen tuomioistuimen toimivallan ulottuvuus – Ei muuttamistoimivaltaa – Toimivaltaisen hallintoviranomaisen tai lainkäyttöelimiin verrattavan elimen kieltäytyminen noudattamasta kyseisen tuomioistuimen ratkaisua

Asiassa C-556/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Pécsin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari) on esittänyt 5.9.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.9.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Alekszij Torubarov

vastaan

Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto)

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, A. Prechal ja M. Vilaras sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič (esittelevä tuomari), M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda, N. Piçarra, L.S. Rossi ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.1.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Alekszij Torubarov, edustajinaan T. Fazekas ja I. Bieber, ügyvédek,
- Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér, G. Koós ja M. M. Tátrai,
- Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja A. Tokár,

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

kuultuaan julkisasiamiehen 30.4.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) 46 artiklan 3 kohdan, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan valossa, tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Alekszij Torubarov ja Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (maahanmuutto- ja turvapaikkavirasto, Unkari; jäljempänä maahanmuuttovirasto) ja jossa on kyse siitä, että viimeksi mainittu hylkäsi Torubarovin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2011/95/EU

- 3 Vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tavoitteena on vahvistaa vaatimukset 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.”

- 4 Direktiivin 2011/95 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

- a) ’kansainvälisellä suojelulla’ pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa – –

– –

- d) ’pakolaisella’ kolmannen maan kansalaista, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan, ja kansalaisuudetonta henkilöä, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä mainittujen seikkojen tähden ja on kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi haluton palaamaan sinne ja jota 12 artikla ei koske;

– –

f) 'henkilöllä, joka voi saada toissijaista suojelua', kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa tai kansalaisuudettoman henkilön ollessa kyseessä entiseen pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä 15 artiklassa määriteltyä vakavaa haittaa, ja jota 17 artiklan 1 ja 2 kohta ei koske ja joka on kykenemätön tai sellaisen vaaran johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan;

--”

5 Kyseisen direktiivin II–VI luku koskevat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointia, määrittelemistä pakolaiseksi, pakolaisasemaa, määrittelemistä henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua, ja toissijaista suojeluasemaa.

6 Kyseisen direktiivin IV lukuun sisältyvässä 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Pakolaisaseman myöntäminen”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on myönnettävä pakolaisasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka II ja III luvun mukaisesti täyttää pakolaisaseman myöntämisen edellytykset.”

7 Niin ikään direktiivin 2011/95 IV lukuun sisältyvässä 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Pakolaisaseman peruuttaminen, lakkauttaminen tai uusimatta jättäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Kun kyseessä ovat -- kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, jäsenvaltioiden on peruutettava -- valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen myöntämä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön pakolaisasema --

--

4. Jäsenvaltiot voivat peruuttaa -- valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen pakolaiselle myöntämän aseman, --

--”

8 Kyseisen direktiivin V lukuun sisältyvässä 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Vakava haitta”, luetellaan haitat, joiden perusteella syntyy oikeus toissijaiseen suojeluun.

9 Kyseisen direktiivin VI lukuun sisältyvässä 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Toissijaisen suojeluaseman myöntäminen”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on myönnettävä toissijainen suojeluasema sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka voi saada toissijaista suojelua II ja V luvun mukaisesti.”

10 Niin ikään direktiivin 2011/95 VI lukuun sisältyvässä 19 artiklassa, jonka otsikko on ”Toissijaisen suojeluaseman peruuttaminen, lakkauttaminen tai uusimatta jättäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Kun kyseessä ovat -- kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, jäsenvaltioiden on peruutettava -- valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle myöntämä toissijainen suojeluasema --

2. Jäsenvaltiot voivat peruuttaa -- valtion elimen, hallinnollisen elimen, tuomioistuimen tai lainkäyttöelimen -- myöntämän toissijaisen suojeluaseman --

--”

Direktiivi 2013/32

- 11 Direktiivin 2013/32 johdanto-osan 18, 50 ja 60 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”(18) On sekä jäsenvaltioiden että kansainvälistä suojelua hakevien edun mukaista, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, tämän kuitenkin rajoittamatta asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista.
-
- (50) Unionin oikeuden perusperiaatteiden mukaisesti kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista tehtyjen päätösten -- osalta on olemassa tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.
-
- (60) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita. Tällä direktiivillä pyritään erityisesti varmistamaan ihmisarvon täysimääräinen kunnioittaminen ja edistämään perusoikeuskirjan 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 ja 47 artiklan soveltamista, ja direktiivi on pantava täytäntöön niiden mukaisesti.”
- 12 Direktiivin 2013/32 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on perustaa yhteiset menettelyt direktiivin 2011/95 mukaista kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten.
- 13 Direktiivin 2013/32 2 artiklan f alakohdan mukaan ”määrittävällä viranomaisella” tarkoitetaan ”jäsenvaltion mitä tahansa lainkäyttöelimiin verrattavaa tai hallinnollista elintä, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta ja jolla on toimivalta tehdä niistä ensimmäinen päätös”.
- 14 Kyseisen direktiivin 46 artiklan 1, 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi:
- a) päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, mukaan lukien:
- i) päätös hakemuksen katsomisesta perusteettomaksi pakolaisaseman ja/tai toissijaisen suojeluaseman suhteen;
-
-
3. Edellä olevan 1 kohdan noudattamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen direktiivin [2011/95] mukaisesti, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa.
4. Jäsenvaltioiden on säädettävä kohtuullisista määräajoista ja muista tarpeellisista säännöistä, joita hakijan on noudatettava käyttäessään oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin 1 kohdan nojalla. --”

15 Kyseisen direktiivin 51 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava – – 32–46 – – artiklan – – noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 20 päivänä heinäkuuta 2015. – –”

16 Direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on sovellettava 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä 20 päivän heinäkuuta 2015 jälkeen tai aiemmin jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin – –. Ennen 20 päivää heinäkuuta 2015 jätettyihin hakemuksiin – – on sovellettava [pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston] direktiivin 2005/85/EY [(EUVL 2005, L 326, s. 13)] nojalla annettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.”

Unkarin oikeus

Ennen 15.9.2015 voimassa ollut kansainvälistä suojelua koskeviin menettelyihin sovellettava lainsäädäntö

17 Vuonna 1952 annetun siviiliprosessilain nro III (polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, jäljempänä siviiliprosessilaki), sellaisena kuin se oli voimassa ennen 15.9.2015, 339 §:n 1 momentissa ja 2 momentin j kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jollei lainsäädännössä toisin säädetä, tuomioistuim kumooa hallintopäätöksen, jonka se toteaa lainvastaiseksi, lukuun ottamatta sellaista menettelysäännön rikkomista, joka ei vaikuta asiakysymyksen ratkaisuun, ja määrää tarvittaessa hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toteuttamaan uuden menettelyn.

2. Tuomioistuim voi muuttaa seuraavia hallintopäätöksiä:

– –

j) pakolaisaseman myöntämisestä tehty päätös.”

18 Kyseisen 339 §:n 2 momentin j kohdan kanssa analoginen säännös sisältyi turvapaikkaoikeudesta vuonna 2007 annetun lain nro LXXX (menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, jäljempänä turvapaikkalaki) 68 §:n 5 momenttiin.

15.9.2015 jälkeen voimassa oleva kansainvälistä suojelua koskeviin menettelyihin sovellettava lainsäädäntö

19 Vuoden 2015 laki nro CXL tiettyjen lakien muuttamisesta laajamittaisen maahanmuuton hallinnoinnin yhteydessä (egyres törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény, jäljempänä laki laajamittaisen maahanmuuton hallinnoinnista) tuli voimaan 15.9.2015. Kyseisen lain 1 §:n 3 momentin a kohdalla kumottiin vuonna 1952 annetun siviiliprosessilain nro III 339 §:n 2 momentin j kohta. Laajamittaisen maahanmuuton hallinnointia koskevan lain 14 §:llä muutettiin turvapaikkalain 68 §:n 5 momenttia.

20 Viimeksi mainitun muutoksen jälkeen turvapaikkalain, jota sovellettiin myös sen voimaan tullessa vireillä olleisiin asioihin, 68 §:n 3, 5 ja 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”3. – – Tuomioistuin tutkii kaikilta osin sekä tosiseikat että oikeudelliset seikat ratkaisun antamisajankohtana.

--

5. Tuomioistuin ei voi muuttaa turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen päätöstä; se kumoaa hallintopäätöksen, jonka se toteaa lainvastaiseksi, lukuun ottamatta sellaista menettelysäännön rikkomista, joka ei vaikuta asiakysymyksen ratkaisuun, ja määrää tarvittaessa turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen toteuttamaan uuden menettelyn.

6. Tuomioistuimen menettelyn päätteeksi antamaan ratkaisuun ei voida hakea muutosta.”

21 Viranomaismenettelyä ja -palveluja koskevista yleisistä säännöistä vuonna 2004 annetun lain nro CXL (közizgatási hatóság eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, jäljempänä hallintomenettelylaki) 109 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tuomioistuimen hallintoriita-asiassa antaman ratkaisun ratkaisuosa ja perustelut sitovat hallintoviranomaista, ja hallintoviranomaisen on toimittava vastaavasti uudessa menettelyssä ja tehdessään uutta päätöstä.”

22 Kyseisen lain 121 §:n 1 momentin f kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä luvussa säädettyissä menettelyissä päätös on kumottava, jos

--

päätöksen sisältö on ristiriidassa 109 §:n – – [4 momentin] säännösten kanssa.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

23 Venäjän kansalainen Torubarov on yrittäjä, joka osallistui jäsenenä venäläisen oppositiopuolueen ja yrittäjien etuja edustavan kansalaisjärjestön toimintaan. Häntä vastaan on Venäjällä aloitettu useita rikosoikeudellisia menettelyjä vuodesta 2008 lähtien. Torubarov lähti Venäjältä ja asettui ensin Itävaltaan ja sitten Tšekkiin, josta hänet luovutettiin Venäjälle 2.5.2013.

24 Torubarovin palattua Venäjälle häntä vastaan nostettiin jälleen syyte, mutta hänet vapautettiin, jotta hän voisi järjestää puolustuksensa. Hän ylitti 9.12.2013 laittomasti Unkarin rajan, ja kyseisen jäsenvaltion poliisi otti hänet välittömästi kiinni. Koska Torubarov ei kyennyt osoittamaan Unkarissa oleskelunsa laillisuutta, poliisi pidätti hänet. Torubarov teki samana päivänä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

25 Maahanmuuttovirasto hylkäsi tämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen 15.8.2014 tekemällään päätöksellä. Se totesi päätöksensä perusteeksi, että sekä Torubarovin lausumat että hänen alkuperämaansa tilanteesta hankitut tiedot vahvistivat, että oli epätodennäköistä, että hän joutuisi siellä vainotuksi poliittisista tai muista syistä tai että hän kärsisi siellä direktiivin 2011/95 15 artiklassa tarkoitettua vakavaa haittaa.

26 Torubarov nosti kyseisestä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Pécsi Közizgatási és Munkaügyi Bíróságissa (Pécsin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari). Viimeksi mainittu kumosi kyseisen päätöksen 6.5.2015 antamallaan tuomiolla ja velvoitti maahanmuuttoviraston

- toteuttamaan uuden menettelyn ja tekemään uuden päätöksen. Kumoamisen perusteena oli, että kyseisessä päätöksessä oli ristiriitaisuuksia ja että maahanmuuttovirasto ei ollut tarkastellut sille esitettyjä tosiseikkoja yleensä, ja siltä osin kuin se oli ottanut tosiseikkoja huomioon, se oli arvioinut niitä puolueellisesti, joten sen päätöksellä ei ollut perustetta eikä siihen voinut kohdistaa tuomioistuinvalvontaa asiakysymyksen osalta. Kyseinen tuomioistuin antoi myös päätöksessään maahanmuuttovirastolle yksityiskohtaisia ohjeita seikoista, joita sen olisi tarkasteltava toteutettavassa uudessa menettelyssä.
- 27 Maahanmuuttovirasto hylkäsi tämän toisen hallintomenettelyn päätteeksi 22.6.2016 tekemällään päätöksellä uudelleen Torubarovin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ja katsoi muun muassa, että hänelle on taattu oikeus riippumattomaan tuomioistuinmenettelyyn alkuperämaassaan ja että hän ei ole siellä vaarassa joutua vainotuksi. Tämän uuden päätöksen tueksi ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien ohjeiden mukaisesti maahanmuuttovirasto – kaikki Torubarovin sille toimittamat asiakirjat huomioon ottaen – muun muassa hankki tietoja korruptiosta Venäjällä, olosuhteista Venäjän vankiloissa ja oikeuslaitoksen toiminnasta Venäjällä.
- 28 Maahanmuuttovirasto nojautui tässä toisessa päätöksessään myös Alkotmányvédelmi Hivatalin (perustuslain turvaamisesta vastaava virasto, Unkari) lausuntoon. Viimeksi mainittu katsoi, että Torubarovin oleskelu Unkarin alueella vaaransi kansallisen turvallisuuden etuja, koska asianomainen oli syyllistynyt Yhdistyneiden kansakuntien tarkoitusprien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin, joita tarkoitetaan pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Genevessä 28.7.1951 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)), joka tuli voimaan 22.4.1954 ja jota on täydennetty ja muutettu New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka puolestaan tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä Geneven yleissopimus), 1 artiklan F kohdan c alakohdassa.
- 29 Torubarov nosti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen maahanmuuttoviraston 22.6.2016 tehdystä päätöksestä. Kyseinen tuomioistuin kumosi tämän päätöksen 25.2.2017 antamallaan tuomiolla ja velvoitti maahanmuuttoviraston aloittamaan uuden menettelyn ja antamaan uuden päätöksen. Se nimittäin katsoi, että 22.6.2016 tehty päätös oli lainvastainen, koska sitä rasitti ilmeinen arviointivirhe yhtäältä siltä osin kuin kyse oli asianomaista maata koskevista tiedoista ja toisaalta siltä osin kuin kyse oli perustuslain turvaamisesta vastaavan viraston lausunnosta.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi tältä osin, että kyseisessä päätöksessä kuvatuista tosiseikoista ilmenee selvästi, että toisin kuin maahanmuuttovirasto oli arvioinut, Torubarovilla oli syytä pelätä, että hän joutuisi poliittisten mielipiteidensä vuoksi vainotuksi Venäjällä ja että hän kärsisi siellä vakavaa haittaa. Se totesi lisäksi, että perustuslain turvaamisesta vastaavan viraston lausunnon, joka sisälsi luottamuksellisia kansallisia tietoja, sisältö ja päätelmä olivat keskenään ristiriitaisia ja että maahanmuuttovirasto ei ollut arvioinut tämän lausunnon sisältöä, josta voitiin selvästi päätellä, että siinä mainitut seikat eivät olleet todisteita Torubarovia vastaan vaan päinvastoin seikkoja, jotka osoittavat hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa perusteltavuuden.
- 31 Maahanmuuttovirasto hylkäsi 15.5.2017 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) kolmannen kerran Torubarovin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman myöntämisen osalta, muun muassa sillä perusteella, että ei voitu osoittaa, että häneen kohdistuisi mitään poliittisiin syihin perustuvaa vainoa. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan enää viitannut päätöksensä tueksi perustuslain turvaamisesta vastaavan viraston lausuntoon.
- 32 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä on nyt kolmas kanne – tällä kertaa riidanalaisesta päätöksestä –, jossa Torubarov vaatii, että tätä päätöstä muutetaan siten, että kyseinen tuomioistuin myöntää hänelle ensisijaisesti pakolaisaseman tai toissijaisesti toissijaisen suojeluaseman.

- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin kuitenkin, että siitä lukien kun laajamittaisen maahanmuuton hallinnointia koskeva laki tuli voimaan 15.9.2015, hallintotuomioistuinten toimivalta muuttaa kansainvälistä suojelua koskevia hallintopäätöksiä on lakkautettu.
- 34 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä laki merkitsee kuitenkin sitä, että kansainvälistä suojelua hakevilta riistetään tehokas oikeussuojakeino. Sen mukaan ainoa kansallisen lainsäädännön mukainen seuraus siitä, että hallinto laiminlyö velvollisuutensa noudattaa ensimmäisen tuomion, jolla kumotaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäävä ensimmäinen hallintopäätös, tuomiolauselmaa ja perusteita, on uuden hallintopäätöksen kumoaminen. Tässä tilanteessa tuomioistuimella, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, ei näin ollen ole muuta mahdollisuutta kuin velvoittaa hallinto aloittamaan uusi menettely ja tekemään uusi päätös. Se ei siten voi velvoittaa hallintoa myöntämään asianomaiselle hakijalle kansainvälistä suojelua eikä määrätä sille seuraamuksia tuomioistuimen ensimmäisen tuomion noudattamatta jättämisestä, mikä merkitsee vaaraa siitä, että menettely jatkuu loputtomasti hakijan oikeuksien vastaisesti.
- 35 Tilanne on juuri tällainen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa asiassa, joka on jo kahdesti johtanut maahanmuuttoviraston päätösten kumoamiseen ja jota luonnehtii se, että kyseinen virasto teki kolmannen päätöksen – eli riidanalaisen päätöksen –, joka ei ole ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen 25.2.2017 antaman tuomion mukainen; kyseisessä tuomiossa se katsoi, että Torubaroville on myönnettävä kansainvälistä suojelua, ellei kyseessä ole vaara yleiselle turvallisuudelle. Siitä lähtien, kun Torubarov jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa joulukuussa 2013, hän on elänyt oikeudellisen epävarmuuden tilanteessa, eikä hänellä ole minkäänlaista asemaa Unkarin alueella, koska hänen hakemuksestaan ei ole tehty lopullista päätöstä.
- 36 Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että Unkarin lainsäädännössä ei taata direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Se pohtii tämän vuoksi, mahdollistavatko nämä unionin oikeuden säännökset ja määräykset kyseessä olevan kaltaisen päätöksen muuttamisen siten, että jätetään soveltamatta kansallista lainsäädäntöä, jossa siltä evätään tämä toimivalta.
- 37 Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2013/32] 46 artiklan 3 kohtaa tulkittava [perusoikeuskirjan] 47 artiklan kannalta tarkasteltuna siten, että Unkarin tuomioistuimilla on oikeus muuttaa turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen tekemää hallintopäätöstä, jolla kansainvälinen suojele on evätty, ja myöntää kansainvälinen suojele?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää kysymyksellään ennen kaikkea, onko direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa siinä annetaan ensimmäisen asteen tuomioistuimelle, jossa on riitautettu päätös, jolla hylätään kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, toimivalta muuttaa tätä hallintopäätöstä ja korvata päätöksen antaneen hallintoelimen päätös omalla ratkaisullaan.
- 39 Aluksi on todettava, että direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava tämän direktiivin 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä ”20 päivän heinäkuuta 2015 jälkeen tai aiemmin” jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.

- 40 Direktiivin 2013/32 esitöistä ilmenee, että kun unionin lainsäätäjät lisäsi mainitun 52 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sanat ”tai aiemmin”, sen tarkoituksena oli antaa jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa direktiivin täytäntöönpanemiseksi antamiaan kansallisia oikeussääntöjä välittömin vaikutuksin sellaisiin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin, jotka oli tehty ennen 20.7.2015 (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 71 ja 72 kohta ja tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym., C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, 63 ja 64 kohta).
- 41 Koska direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarjotaan eri mahdollisuuksia ajalliseen soveltamiseen, on oikeusvarmuuden periaatteen ja sen periaatteen, jolla taataan yhdenvertaisuus lain edessä, turvaamiseksi unionin oikeuden soveltamisessa ja jotta kansainvälistä suojelua hakevia näin suojattaisiin mielivaltaa vastaan, kuitenkin tärkeää, että ne jäsenvaltiot, joita tämä direktiivi sitoo, käsittelevät saman ajanjakson aikana niiden alueella tehdyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ennakoitavasti ja yhtenäisesti (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 73 kohta ja tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym., C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, 66 kohta).
- 42 Tässä tapauksessa ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että Torubarovin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätettiin 9.12.2013, toisin sanoen direktiivin 2013/32 voimaantulon eli 19.7.2013 jälkeen mutta ennen 20.7.2015 eli ajankohtaa, jolloin direktiivi viimeistään oli pantava täytäntöön kansallisessa oikeudessa.
- 43 Kansallinen tuomioistuin on lisäksi todennut vastauksena unionin tuomioistuimen sille esittämään tietopyyntöön, että sen on kansallisen oikeuden nojalla noudatettava kansallista säännöstöä, jolla direktiivi 2013/32 on pantu täytäntöön, joka tuli voimaan 15.9.2015 ja jossa kielletään tuomioistuinta muuttamasta kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehtyä hallintopäätöstä, myös sellaisissa tuomioistuinmenettelyissä, jotka – vaikka ne koskevat ennen 20.7.2015 tehtyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta – on pääasian kanteen tavoin pantu vireille tämän ajankohdan jälkeen. Unkarin hallitus on vahvistanut tämän tiedon kirjallisissa huomautuksissaan.
- 44 Tältä osin käy ilmi yhtäältä edellä 40 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä, että jäsenvaltio voi vapaasti päättää soveltaa direktiivin 2013/32 täytäntöönpanemiseksi antamaansa lainsäädäntöä välittömin vaikutuksin tällaisiin menettelyihin.
- 45 Toisaalta unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, että kansallinen säännös, jonka mukaan tuomioistuimen on perustettava päätöksensä tosiasialliseen ja oikeudelliseen tilanteeseen, joka vallitsee sillä hetkellä, kun päätös tehdään, varmistaa, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, jotka on tehty saman ajanjakson aikana maan alueella ja joista ei vielä ole tehty lainvoimaista päätöstä, käsitellään ennakoitavasti ja yhtenäisesti (ks. vastaavasti tuomio 19.3.2019, Ibrahim ym., C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, 67 ja 68 kohta).
- 46 Näissä olosuhteissa direktiivin 2013/32 52 artiklan ensimmäinen kohta ei ole esteenä sille, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kaltainen kansallinen tuomioistuin soveltaa kansallista lainsäädäntöä, jolla direktiivi 2013/32 pannaan täytäntöön, siinä vireillä olevassa menettelyssä, vaikka menettely koskee ennen 20.7.2015 tehtyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta.
- 47 Näiden alustavien täsmennysten jälkeen todettakoon, että direktiivin 2013/32 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on perustaa yhteiset menettelyt direktiivin 2011/95 mukaista kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten.
- 48 Viimeksi mainitussa direktiivissä puolestaan säädetään sen 1 artiklan mukaan vaatimuksista ensiksi kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, sitten pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä lopuksi myönnetyn suojelun sisällölle.

- 49 Kuten unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, direktiivin 2011/95 13 ja 18 artiklasta, luettuina yhdessä direktiivin 2 artiklan d ja f alakohtaan sisältyvien ilmaisujen ”pakolainen” ja ”henkilö, joka voi saada toissijaista suojelua” määritelmien kanssa, ilmenee, että direktiivissä tarkoitettua kansainvälistä suojelua on lähtökohtaisesti myönnettävä kullekin kolmannen maan kansalaiselle ja kansalaisuudettomalle henkilölle, jolla on perusteltua aiheutta pelätä joutuvansa vainotuksi rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa, poliittisten mielipiteidensä tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisensa vuoksi tai joka on todellisessa vaarassa kärsiä direktiivin 15 artiklassa tarkoitettua vakavaa haittaa (ks. vastaavasti tuomio 4.10.2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, 47 kohta ja tuomio 23.5.2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, 36 kohta).
- 50 Niinpä silloin, kun henkilö täyttää unionin oikeudessa vahvistetut vähimmäisvaatimukset jonkin tällaisen aseman saamiseksi, koska hän täyttää direktiivin 2011/95 II ja III luvussa tai II ja V luvussa säädetty edellytykset, jäsenvaltioiden on – jollei direktiivissä säädetystä poissulkemisperusteista muuta johdu – myönnettävä haettu kansainvälinen suojelu, ilman että niillä olisi tältä osin harkintavaltaa (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, 63 kohta; tuomio 12.4.2018, A ja S, C-550/16, EU:C:2018:248, 52 kohta ja tuomio 14.5.2019 M ym. (Pakolaisaseman peruuttaminen), C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 89 kohta).
- 51 Direktiivin 2013/32 46 artiklan 1 kohdassa tunnustetaan kansainvälisen suojelun hakijoille oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi päätöksiin, jotka koskevat heidän tekemiään hakemuksia. Kyseisen direktiivin 46 artiklan 3 kohdassa määritellään tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden ulottuvuus siten, että siinä tarkennetaan, että jäsenvaltioiden, joita direktiivi sitoo, on varmistettava, että tuomioistuin, jossa kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen annettu päätös on riitautettu, suorittaa ”sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen direktiivin [2011/95] mukaisesti” (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 105 ja 106 kohta).
- 52 Tässä yhteydessä ilmaisu ”ex nunc” korostaa tuomioistuimen velvollisuutta suorittaa arviointi, jossa otetaan huomioon sellaiset uudet seikat, jotka ovat tulleet ilmi vasta sen päätöksen tekemisen jälkeen, johon on haettu muutosta. Adverbi ”kaikilta osin” puolestaan vahvistaa sen, että tuomioistuimen on tutkittava sekä seikat, jotka määrittävä viranomaisen on ottanut tai olisi voinut ottaa huomioon, että seikat, jotka ovat ilmenneet vasta mainitun viranomaisen päätöksen tekemisen jälkeen (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 111 ja 113 kohta).
- 53 Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden on direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan nojalla mukautettava kansallista oikeuttaan siten, että siinä tarkoitettujen muutoksenhakujen käsittely käsittää kaikkien niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen tutkinnan tuomioistuimessa, joiden avulla se kykenee arvioimaan käsiteltävänä olevan tapauksen ajantasaisesti siten, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan käsitellä perusteellisesti ilman, että sitä koskevaa aineistoa olisi tarpeen toimittaa takaisin mainitulle viranomaiselle. Tämä tulkinta edistää direktiivin 2013/32 tavoitetta taata se, että nämä hakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 109–112 kohta).
- 54 Kyseisen direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohta koskee kuitenkin yksinomaan muutoksenhaun tutkimista eikä muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen mahdollisen kumoamisen seurauksia. Antaessaan direktiivin 2013/32 unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei siis ollut ottaa käyttöön yhteistä sääntöä, jonka mukaan sen 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettun hallintoelimen tai lainkäyttöelimeen verrattavan elimen pitäisi menettää toimivaltansa sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehty alkuperäinen päätös on kumottu, joten jäsenvaltioilla on edelleen mahdollisuus säätää, että asiakirja-aineisto on tällaisen kumoamisen jälkeen palautettava kyseiselle elimelle uuden päätöksen tekemistä varten (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 145 ja 146 kohta).

- 55 Vaikka direktiivissä 2013/32 annetaan näin jäsenvaltioille tiettyä harkintavaltaa muun muassa niiden sääntöjen määrittämisessä, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä, kun tuomioistuin on kumonnut tällaisen elimen alkuperäisen päätöksen, on kuitenkin todettava ensiksi, että jäsenvaltioiden on tästä harkintavallasta huolimatta direktiiviä täytäntöön pannaan noudatettava perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jonka mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Direktiivin 2013/32 46 artiklassa tarkoitettujen oikeussuojakeinon piirteet on määritettävä siten, että ne vastaavat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate (ks. vastaavasti tuomio 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, 31 kohta ja tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 114 kohta).
- 56 Toiseksi on palautettava mieleen, että perusoikeuskirjan 47 artikla riittää itsessään eikä sitä tarvitse täsmentää unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden säännöksillä, jotta yksityiset saisivat oikeuden, johon he voivat vedota sellaisenaan (tuomio 17.4.2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, 78 kohta). Erityisesti kun otetaan huomioon edellisessä kohdassa todettu, toisin ei siis voi olla direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan osalta, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa.
- 57 Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon olisi kolmanneksi pelkkä illuusio, jos jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä sallittaisiin, että lopullinen ja sitova tuomioistuinratkaisu jää tehottomaksi jonkin asianosaisen vahingoksi (ks. vastaavasti tuomio 30.6.2016, Toma ja Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, 43 kohta).
- 58 Tässä asiayhteydessä unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohta menettäisi tehokkaan vaikutuksensa, jos sellaisen tuomion antamisen jälkeen, jossa ensimmäinen oikeusaste on tämän säännöksen mukaisesti tutkinut direktiivin 2011/95 nojalla hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen kaikilta osin ja ex nunc, direktiivin 2013/32 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettu lainkäyttöelimeen verrattava elin tai hallintoelin voisi tehdä päätöksen, joka olisi ristiriidassa tämän arvioinnin kanssa.
- 59 Näin ollen on todettava, että vaikka direktiivin 2013/32 tavoitteena ei ole yhtenäistää täsmällisesti ja tyhjentävästi menettelysääntöjä, joita jäsenvaltioissa on sovellettava, kun kyse on uuden päätöksen tekemisestä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta sen jälkeen, kun alkuperäinen hallintopäätös, jolla hakemus on hylätty, on kumottu, tämän direktiivin tavoitteesta turvata tämäntyyppisten hakemusten mahdollisimman nopea käsittely, velvollisuudesta taata sen 46 artiklan 3 kohdan tehokas vaikutus sekä perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta taata oikeussuojakeinon tehokkuus käy kuitenkin ilmi, että kaikkien jäsenvaltioiden, joita tämä direktiivi sitoo, on mukautettava kansallista oikeuttaan siten, että tämän alkuperäisen päätöksen kumoamisen jälkeen, ja jos asiakirja-aineisto palautetaan direktiivin 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettulle hallintoelimelle tai lainkäyttöelimeen verrattavalle elimelle, uusi päätös tehdään pikaisesti, ja se on siinä tuomiossa tehdyn arvioinnin mukainen, jolla päätös kumottiin (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 148 kohta).
- 60 Esitettyyn kysymykseen on vastattava näiden seikkojen valossa.
- 61 Tältä osin on aivan ensiksi todettava, että hallintomenettelylain 109 §:n 4 momentin sanamuoto näyttää täyttävän – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu – sen tulosta koskevan veloitteen, joka jäsenvaltioilla on direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan nojalla, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ja joka on mainittu edellä 59 kohdassa, eli takaavan sen, että kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehdyn päätöksen kumoamisen jälkeen ja jos aineisto palautetaan sen tehneelle hallintoelimelle, kyseisen elimen uusi päätös on siinä tuomiossa tehdyn arvioinnin mukainen, jolla päätös kumottiin.

- 62 Unkarin hallitus totesi kuitenkin unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että tätä säännöstä on tulkittava siten, että yhtäältä hallinnon, jonka on omaksuttava keskeinen rooli kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyssä, ja toisaalta tuomioistuimen, jossa on vireillä direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu muutoksenhaku, välisen toimivallan jaon säilyttämiseksi kyseinen tuomioistuin voi antaa ohjeita siitä, mitä tosiseikkoja on tutkittava ja mitä uusia todisteita hankittava, esittää lain tulkinnan ja ilmoittaa, mitä merkityksellisiä seikkoja hallintoviranomaisen on otettava huomioon, mutta se ei voi sitoa viimeksi mainittua siltä osin kuin kyse on yksittäistapauksen konkreettisesta arvioinnista, joka voi perustua muihin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin kuin niihin, jotka mainittu tuomioistuin on ottanut huomioon, kuten tuomioistuimen ratkaisun jälkeen ilmenneisiin uusiin seikkoihin.
- 63 Direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohta, luettuna unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, on kuitenkin esteenä tälle tulkinnalle.
- 64 Unionin tuomioistuin on tosin jo todennut, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinta toimivaltaisessa kansallisessa hallintoviranomaisessa tai lainkäyttöelimeen verrattavassa elimessä, jolla on tähän erityisesti tarkoitettut voimavarat ja alaan erikoistunut henkilöstö, on olennainen vaihe direktiivillä 2013/32 käyttöön otetuissa yhteisissä menettelyissä (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 116 kohta ja tuomio 4.10.2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, 96 kohta).
- 65 On kuitenkin niin, että säättäessään, että tuomioistuimen, joka on toimivaltainen ratkaisemaan kanteen päätöksestä, jolla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty, on tutkittava tarvittaessa hakijan ”kansainvälisen suojelun tarve”, unionin lainsäätäjän tarkoituksena on direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan antaessaan ollut antaa kyseiselle tuomioistuimelle – kun se katsoo, että sillä on käytettävissään kaikki tältä osin tarpeelliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat – näiden seikkojen kaikilta osin ja ex nunc eli tyhjentävästi ja ajantasaisesti tutkimisen perusteella toimivalta ratkaista sitovasti kysymys siitä, täyttääkö mainittu hakija direktiivissä 2011/95 säädetyt edellytykset kansainvälisen suojelun saamiseksi.
- 66 Edellä esitetystä seuraa, kuten julkisasiamies on ennen kaikkea todennut ratkaisuehdotuksensa 102–105, 107 ja 108 kohdassa, että kun tuomioistuin ratkaisee kansainvälisen suojelun hakijan muutoksenhaun tyhjentävästi ja suorittaa tässä yhteydessä kyseisen hakijan ”kansainvälisen suojelun tarpeen” ajantasaisen tutkinnan kaikkien merkityksellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen valossa, ja tämän jälkeen päätyy siihen, että mainitulle hakijalle olisi tunnustettava pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema direktiivissä 2011/95 säädettyjen perusteiden mukaisesti syistä, joihin hän vetoaa hakemuksensa tueksi, ja kun tämä tuomioistuin kumoaa hallintoelimen tai lainkäyttöelimeen verrattavan elimen päätöksen, jolla tämä hakemus oli hylätty, ja toimittaa aineiston takaisin kyseiselle elimelle, viimeksi mainittua sitovat tämä tuomioistuinratkaisu ja sen taustalla olevat perusteet, jollei ilmene tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja, jotka edellyttävät objektiivisesti uutta ajantasaista arviointia. Tällaisen aineiston takaisin toimittamisen yhteydessä mainitulla elimellä ei siis enää ole harkintavaltaa sen osalta, myönnetäänkö haettu suojelu vai ei, samojen perusteiden valossa kuin mainitulle tuomioistuimelle oli esitetty, koska muussa tapauksessa direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdalla, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ja direktiivin 2011/95 13 ja 18 artiklalta riistettäisiin kaikki tehokas vaikutus.
- 67 Tässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko silloin, kun tällainen hallintoelin tai lainkäyttöelimeen verrattava elin, jolle aineisto on toimitettu takaisin, ei ole noudattanut sen antamaa kumoamistuomiota ja kun kansainvälisen suojelun hakija on saattanut sen käsiteltäväksi kanteen tämän elimen päätöksestä, jolla uudelleen evätään tällainen suojelu ilman että tämän epäämisen perusteeksi esitettäisiin tällä välin ilmennyttä poissulkemisperustetta tai uutta arviointia edellyttäviä uusia tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja, sillä unionin oikeuden nojalla toimivalta korvata maahanmuuttoviraston päätös omallaan muuttamalla sitä aiemman tuomionsa mukaiseksi ja näin siitä huolimatta, että se ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa toimia näin.

- 68 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tässä yhteydessä, että se, että kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä keinoista, joilla se saisi aikaan tuomionsa noudattamisen, koska ainoa tämän lainsäädännön mukainen seuraamus on maahanmuuttoviraston päätöksen pätemättömyys, mikä on omiaan johtamaan toisiaan seuraaviin hallintopäätösten peruuttamisiin ja kanteiden nostamiseen tuomioistuimessa, voi pidentää hakijan oikeudellisen epävarmuuden tilannetta, mitä tässä Torubarovin tapaus osoittaa.
- 69 Tältä osin on niin, kuten edellä 54 ja 59 kohdasta käy ilmi, että vaikka direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa ei velvoiteta jäsenvaltioita antamaan edellä 67 kohdassa tarkoitettua toimivaltaa tuomioistuimille, jotka ovat toimivaltaisia ratkaisemaan muutoksenhaut tämän säännöksen nojalla, on kuitenkin niin, että näillä jäsenvaltioilla on velvollisuus taata kussakin tapauksessa perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kunnioittaminen (ks. vastaavasti tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 70 Sitä, onko tässä määräyksessä vahvistettuja oikeuksia loukattu, on arvioitava kunkin yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella (ks. vastaavasti 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 ja tuomio 26.7.2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, 41 kohta).
- 71 Tässä tapauksessa on korostettava, että Unkarin hallitus toi unionin tuomioistuimen istunnossa esiin uuden hallintomenettelylain, joka tuli voimaan 1.1.2018 eli ennakkoratkaisupyynnön päivämäärän jälkeen. Kyseisellä lailla otettiin käyttöön eräitä menettelyjä ja eräitä keinoja, joiden tarkoituksena on mahdollistaa se, että hallintotuomioistuimet voivat saada hallintoelimet noudattamaan tuomioitaan. Kyseinen hallitus on kuitenkin myös korostanut, että tätä lainsäädäntömuutosta ei sovelleta ajallisesti pääasiaan ja että joka tapauksessa on niin, että näitä keinoja ei voida käyttää kansainvälisen suojelun alalla, joten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tilanne eli se, että sillä ei ole mitään keinoja, joilla se voisi saada aikaan, että sen tällä alalla antamaa tuomiota noudatetaan, pysyy muuttumattomana.
- 72 Kansallisella lainsäädännöllä, joka johtaa tällaiseen tilanteeseen, jätetään käytännössä antamatta kansainvälisen suojelun hakijalle direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino ja jätetään huomiotta perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden keskeinen sisältö, koska tuomioistuimen tuomio, joka on annettu mainitussa 46 artiklan 3 kohdassa asetettujen vaatimusten mukaisen tutkinnan perusteella, jonka päätteeksi tuomioistuin on katsonut, että kyseinen hakija täyttää direktiivissä 2011/95 säädetyt edellytykset pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saamiseksi, jää tehottomaksi, jollei mainitulla tuomioistuimella ole mitään keinoja saada aikaan, että sen tuomiota noudatetaan.
- 73 Näissä olosuhteissa unionin oikeuden luonteesta johtuvien vaatimusten kanssa ovat yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen oikeussäännöt tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka tuomioistuinten käytännöt, jotka heikentäisivät unionin oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että unionin oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo unionin oikeuden soveltamisajankohtana tehdä kaiken tarpeellisen sellaisten kansallisten säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, kaltaisten unionin normien, joilla on välitön oikeusvaikutus, täyden tehokkuuden (ks. vastaavasti tuomio 9.3.1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, 22 kohta ja tuomio 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, 52–62 kohta).
- 74 Sen takaamiseksi, että kansainvälisen suojelun hakijalla on perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuoja, ja SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi kante on saatettu, on muutettava hallintoelimen tai lainkäyttöelimeen verrattavan elimen, tässä tapauksessa maahanmuuttoviraston, päätöstä, joka ei ole sen aiemman tuomion mukainen, korvattava päätös omalla ratkaisullaan

asianomaisen hakijan kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta ja jätettävä tarvittaessa soveltamatta kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan se ei saa näin toimia (ks. analogisesti tuomio 5.6.2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 62 kohta).

- 75 Direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava näin ensiksikin siitä syystä, että kuten edellä 50 kohdasta käy ilmi, on niin, että kun kansainvälisen suojelun hakija täyttää direktiivissä 2011/95 säädetyt pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saamisen edellytykset, jäsenvaltioiden on myönnettävä hänelle tämä asema eikä niillä ole tältä osin harkintavaltaa; viimeksi mainitun direktiivin 14 artiklan 1 ja 4 kohdan ja 19 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan tämän aseman voi myöntää myös tuomioistuin.
- 76 Toiseksi on niin, että vaikka unionin tuomioistuin on tosin katsonut, että antaessaan direktiivin 2013/32 unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut ottaa käyttöön yhteistä sääntöä, jonka mukaan sen 2 artiklan f alakohdassa tarkoitettua hallintoelimen tai lainkäyttöelimeen verrattavan elimen pitäisi menettää toimivaltansa sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehty alkuperäinen päätös on kumottu (tuomio 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, 146 kohta), on kuitenkin niin, että jos kyseinen elin ei pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa ole noudattanut sen kansallisen tuomioistuimen tuomiota, jossa päätökseen haettiin muutosta, kyseisen tuomioistuimen on muutettava tämän elimen päätöstä ja korvattava se omalla ratkaisullaan.
- 77 Tässä tapauksessa on näin ollen katsottava, että kun – kuten ennakkoratkaisupyynnössä esitetystä tiedoista näyttää ilmenevän – ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on tosiasiallisesti 25.2.2017 antamassaan tuomiossa tutkinut kaikilta osin ja ex nunc Torubarovin kansainvälisen suojelun tarpeen direktiivin 2011/95 mukaisesti kaikkien merkityksellisten tosiseikkojen ja oikeusseikkojen valossa, ja tämän tutkinnan päätteeksi katsonut, että Torubaroville on myönnettävä tällainen suojelu, mutta maahanmuuttovirasto ei ole noudattanut tätä tuomiota ilman että kyseessä olevassa päätöksessä osoitettaisiin tältä osin, että olisi ilmennyt uusia seikkoja, jotka olisivat edellyttäneet uutta arviointia, mikä mainitun tuomioistuimen on vahvistettava, sen on direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan nojalla, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, muutettava kyseessä olevaa päätöstä, joka ei ole sen aiemman tuomion mukainen, korvattava se omalla ratkaisullaan kansainvälisestä suojelusta, joka Torubaroville on myönnettävä direktiivin 2011/95 nojalla, ja jätettävä kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan se ei lähtökohtaisesti saa näin toimia, soveltamatta (ks. analogisesti tuomio 17.4.2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, 79 kohta ja tuomio 5.6.2018, Kolev ym., C-612/15, EU:C:2018:392, 66 kohta).
- 78 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, joissa ensimmäisen asteen tuomioistuin on, tutkittuaan kaikilta osin ja ex nunc kaikki kansainvälisen suojelun hakijan esittämät merkitykselliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, todennut, että kyseiselle hakijalle on direktiivissä 2011/95 säädetyjen perusteiden mukaisesti myönnettävä tällainen suojelu perusteella, johon hän on hakemuksessaan vedonnut, mutta hallintoelin tai lainkäyttöelimeen verrattava elin antaa tämän jälkeen vastakkaisen päätöksen osoittamatta tätä varten, että esiin olisi tullut uusia seikkoja, jotka oikeuttaisivat mainitun hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnin uudelleen, kyseisen tuomioistuimen on muutettava tätä päätöstä, joka ei ole sen aiemman tuomion mukainen, ja korvattava se omalla ratkaisullaan kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta ja jätettävä tarvittaessa kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan se ei lähtökohtaisesti saa näin toimia, soveltamatta.

Oikeudenkäyntikulut

- 79 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian 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 (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 46 artiklan 3 kohtaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, joissa ensimmäisen asteen tuomioistuin on, tutkittuaan kaikilta osin ja ex nunc kaikki kansainvälisen suojelun hakijan esittämät merkitykselliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, todennut, että kyseiselle hakijalle on 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 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/95/EU säädettyjen perusteiden mukaisesti myönnettävä tällainen suojelu perusteella, johon hän on hakemuksessaan vedonnut, mutta hallintoelin tai lainkäyttöelimeen verrattava elin antaa tämän jälkeen vastakkaisen päätöksen osoittamatta tätä varten, että esiin olisi tullut uusia seikkoja, jotka oikeuttaisivat mainitun hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnin uudelleen, kyseisen tuomioistuimen on muutettava tätä päätöstä, joka ei ole sen aiemman tuomion mukainen, ja korvattava se omalla ratkaisullaan kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta ja jätettävä tarvittaessa kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan se ei lähtökohtaisesti saa toimia näin, soveltamatta.

Allekirjoitukset