JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
30 päivänä huhtikuuta 2019[1]

Asia C-556/17

Alekszij Torubarov
vastaan
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(Ennakkoratkaisupyyntö – Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (hallinto- ja sosiaaliasioiden tuomioistuin, Pécs, Unkari)

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevat yhteiset menettelyt – Kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista tehtyjen hallintopäätösten tuomioistuinvalvonta – Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin – Kumoamistoimivaltaan rajoittuva kansallisen tuomioistuimen toimivalta

I Johdanto

1. Pöytätennis (tai kauppanimeltään pingpong) on suosittu urheilulaji, joka sai ilmeisesti alkunsa Englannissa 1800-luvulla tai 1900-luvun alussa. ”[Pelin] tavoitteena on osua palloon niin, että se menee verkon yli ja pomppaa vastustajan kenttäpuoliskolla siten, että vastustaja ei ylety palloon tai ei pysty palauttamaan sitä oikein.” Tähän perusmääritelmään Encyclopædia Britannica -tietosanakirjassa lisätään mielenkiintoinen historiallinen tosiasia: ”pöytätenniksen ensimmäiset maailmanmestaruuskilpailut pidettiin Lontoossa vuonna 1926, ja siitä lähtien vuoteen 1939 saakka peliä hallitsivat keskieurooppalaiset pelaajat siten, että miesten kaksinpelin voitti yhdeksän kertaa Unkari ja kaksi kertaa Tšekkoslovakia”.[2]

2. Pelistä on valitettavasti olemassa toinenkin muunnos, joka ei yleensä ole yhtä nautittava. Tšekin oikeusalan slangissa, joskaan ei ehkä vain siinä, ”tuomioistuinten pingiksellä” tai ”menettelyllisellä pingiksellä” viitataan ei-toivottuun tilanteeseen, jossa asiaa siirrellään edestakaisin tuomioistuimesta toiseen lainkäyttölinjan sisällä tai, hallintolainkäytön alalla, tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välillä.

3. Käsiteltävän asian ja siinä esille tulevien ongelmien perusteella voisi olla aiheellista olettaa, että pelin suosio Keski-Euroopassa – valitettavasti sen viimeksi mainitussa eli tuomioistuimissa pelattavassa muodossa – ei vielä rajoitu mainintoihin historiankirjoissa ja tietosanakirjoissa.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Hakusana-artikkeli ”Table tennis”, *Britannica Academic*, *Encyclopædia Britannica*, 21.8.2018, https://academic.eb.com/levels/collegiate/article/table-tennis/70842 (vierailtu viimeksi 15.1.2019).

4. Vuonna 2015 Unkarin lainsäätäjä muutti toimivaltaa, joka tuomioistuimilla oli tutkiessaan turvapaikkaa koskevia hallintopäätöksiä, siten, että ne eivät voi enää suoraan *muuttaa* päätöstä vaan niillä on pelkästään toimivalta *kumota* päätös ja palauttaa se viranomaiselle. Tämän seurauksena kansalliset tuomioistuimet eivät voi korvata tällaisia päätöksiä silloin, kun ne toteavat ne lainvastaisiksi. Ne voivat pelkästään kumota päätöksen ja palauttaa asian hallintoviranomaiselle uuden päätöksen tekemiseksi.

5. Alekszij Torubarov (jäljempänä kantaja) haki kansainvälistä suojelua Unkarissa vuonna 2013. Hallintoviranomainen hylkäsi hänen hakemuksensa kahdesti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kumosi nämä molemmat hylkäyspäätökset eri syistä. Tämän jälkeen hallintoviranomainen hylkäsi hakemuksen kolmannen kerran ilmeisesti jättäen noudattamatta ohjeita, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli antanut toisessa tuomiossaan, jolla kumottiin toinen hallintopäätös.

6. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin antaa nyt asiasta ratkaisun kolmannen kerran. Ongelmana on, että hallintoviranomainen ei halua noudattaa tuomioistuimen ratkaisua, joten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, voiko se johtaa toimivallan muuttaa kyseessä olevaa hallintopäätöstä unionin oikeudesta, tarkemmin ottaen kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetusta direktiivistä 2013/32/EU (jäljempänä direktiivi 2013/32),[3] luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan valossa.

7. Kyllä voi.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

8. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja 3 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/EU[4] mukaisesti, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa.”

3 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60).

4 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9).

9. Direktiivin 2013/32 52 artiklaan sisältyvät seuraavat siirtymäsäännökset:

”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 ja mainitun päivän jälkeen tai aiemmin aloitettuihin kansainvälisen suojelun poistamista koskeviin menettelyihin. Ennen 20 päivää heinäkuuta 2015 jätettyihin hakemuksiin ja ennen mainittua päivää aloitettuihin pakolaisaseman poistamista koskeviin menettelyihin on sovellettava direktiivin 2005/85/EY[5] nojalla annettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

_ _”

10. Direktiivin 2013/32 ”51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä” ovat muun muassa saman direktiivin 46 artiklan täytäntöönpanoa koskevat toimenpiteet.

B Unkarin oikeus

11. Turvapaikkaoikeudesta vuonna 2007 annetun lain LXXX (2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, jäljempänä turvapaikkalaki) 46 §:n 1 momentin a kohdassa säädetään seuraavaa:

”Turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen turvapaikkamenettelyissä

a) ei sallita muutoksenhakua eikä asian ottamista uudelleen käsiteltäväksi voida pyytää;”

12. Turvapaikkalain 68 §:n 5 ja 6 momentissa säädetään seuraavaa:

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

(6) Tuomioistuimen menettelyn päätteeksi antama ratkaisu on lopullinen, eikä siihen voida hakea muutosta.”

13. Vuonna 1952 annetun siviiliprosessilain III (1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról, jäljempänä CPC) 339 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jollei asiaa koskevassa lainsäädännössä toisin säädetä, tuomioistuin kumoaa hallintopäätöksen, jonka se toteaa lainvastaiseksi, lukuun ottamatta sellaista menettelysäännön rikkomista, joka ei vaikuta asiakysymyksen ratkaisuun, ja määrää tarvittaessa hallintoelimen toteuttamaan uuden menettelyn.”

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

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

15. Hallintomenettelylain 121 §:n 1 momentin f kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä luvussa säädetyissä menettelyissä päätös on kumottava, jos

5 Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 326, s. 13).

– –

f) päätöksen sisältö on ristiriidassa 109 §:n 3 ja 4 momentin säännösten kanssa.”

III Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

16. Kantaja on venäläinen liikemies. Hän oli Venäjällä toimivan Oikeudenmukainen Venäjä -oppositiopuolueen jäsen. Hän oli myös jäsenenä Russian Business Association -kansalaisjärjestössä, joka tukee liikemiehiä Venäjällä.

17. Vuodesta 2008 alkaen kantajaa vastaan pantiin vireille useita rikosoikeudenkäyntejä Venäjällä. Hän matkusti tämän jälkeen ensin Itävaltaan ja sieltä Tšekkiin. Tšekistä hänet luovutettiin Venäjälle 2.5.2013 kansainvälisen pidätysmääräyksen perusteella. Kun kantaja oli palannut Venäjälle, häntä vastaan nostettiin syyte, mutta hänet kuitenkin vapautettiin.

18. Kantaja ylitti Unkarin rajan 9.12.2013. Samana päivänä Unkarin rajaviranomaiset pidättivät hänet, ja hän haki kansainvälistä suojelua.

19. Unkarin turvapaikkaviranomainen, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (siirtolais- ja kansalaisuusasiainvirasto) (jäljempänä vastaaja), hylkäsi hakemuksen 15.8.2014 tekemällään päätöksellä (*ensimmäinen hallintopäätös*). Vastaajan näkemyksen mukaan kantajan lausumat ja alkuperämaan toimittamat tiedot eivät tukeneet väitettä siitä, että hän oli todellisessa vaarassa joutua vainotuksi tai kärsiä vakavaa haittaa.

20. Kantaja riitautti ensimmäisen hallintopäätöksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, joka 6.5.2015 antamallaan tuomiolla kumosi vastaajan päätöksen ja määräsi sen toteuttamaan uuden menettelyn (*ensimmäinen tuomioistuinratkaisu*). Kyseinen tuomioistuin totesi, että ensimmäisessä hallintopäätöksessä oli ristiriitaisuuksia, että vastaaja oli jättänyt selvittämättä useita tosiseikkoja ja että se oli arvioinut sattumanvaraisesti todentamiaan tosiseikkoja. Tuomioistuin määräsi vastaajan täydentämään alkuperämaasta saatuja tietoja koskevaa tutkimustaan ja arvioimaan tosiseikkoja ja todisteita kattavasti uudessa menettelyssä.

21. Toisella, 22.6.2016 tekemällään päätöksellä vastaaja hylkäsi uudelleen kyseessä olevan hakemuksen (*toinen hallintopäätös*). Se katsoi, että vaikka rikossyytteet kantajaa vastaan Venäjällä olisi nostettu poliittisista syistä, hänelle taattaisiin Venäjällä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa. Vastaaja vetosi myös Alkotmányvédelmi Hivatalin (perustuslain turvaamisesta vastaava virasto, Unkari) antamaan lausuntoon. Vastaaja totesi, että kantajan oleskelu Unkarissa oli kansallisen turvallisuuden etujen vastaista, koska oli todettu syitä, jotka osoittivat, että pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen[6] 1 artiklan F kohdan c alakohdan mukainen edellytys, jonka perusteella häneen ei sovelleta kyseistä yleissopimusta, oli täyttynyt.

22. Kantaja riitautti toisen hallintopäätöksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kumosi kyseisen päätöksen toisella, 25.2.2017 antamallaan tuomiolla (*toinen tuomioistuinratkaisu*). Se totesi, että vastaajan päätös oli lainvastainen kahdesta syystä: ensinnäkin, koska alkuperämaata koskevia tietoja oli arvioitu ilmeisen ristiriitaisesti, ja toiseksi, koska päätöksessä tukeuduttiin Unkarin perustuslain turvaamisesta vastaavan viraston antamaan lausuntoon, joka sisälsi luottamuksellisia tietoja.

6 Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettu pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 137, nro 2545 (1954)) (jäljempänä Geneven yleissopimus), sellaisena kuin se on täydennettynä New Yorkissa 31.1.1967 tehdyllä pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 4.10.1967.

23. Ensimmäisestä seikasta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, että oli osoitettu selvästi toteen, että kantajan pelko poliittisesta vainosta oli perusteltu. Toisesta seikasta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi, että lausuntoa oli arvioitu ilmeisen ristiriitaisesti, koska kyseisestä lausunnosta ei käynyt ilmi, että kantaja on saattanut olla osallisena ulkomaisten tiedustelupalveluiden toiminnassa, joka voisi heikentää Unkarin itsenäisyyttä tai sen poliittisia, taloudellisia, puolustukseen liittyviä tai muita merkityksellisiä etuja, ja ettei voitu vahvistaa, että Geneven yleissopimuksen 1 artiklan F kohdan c alakohdan mukainen edellytys, jonka perusteella kantajaan ei sovelleta kyseistä yleissopimusta, oli täyttynyt.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin määräsi näin ollen vastaajan toteuttamaan uuden menettelyn. Tuomionsa perusteluissa se totesi, että kantajan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi lähtökohtaisesti hyväksyttävä.

25. Vastaaja hylkäsi kantajan hakemuksen 15.5.2017 tekemällään päätöksellä (*kolmas hallintopäätös*). Vastaaja ei enää tukeutunut edellä mainittuun lausuntoon. Se kuitenkin toisti edelleen, ettei ollut näytetty toteen, että kantajan pelko poliittisesta vainosta oli perusteltu.

26. Kolmannesta hallintopäätöksestä nostamassaan kanteessa kantaja vaatii, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muuttaa kyseistä päätöstä ja myöntää hänelle pakolaisaseman tai ainakin toissijaista suojelua tai soveltaa *palauttamiskiellon* periaatetta. Toissijaisesti kantaja vaatii, että kolmas hallintopäätös kumotaan. Viimeksi mainitusta seikasta kantaja väittää, että toisen tuomioistuinratkaisun mukaisesti hänelle olisi pitänyt myöntää pakolaisasema, ellei poissulkemisperusteita ole olemassa. Kolmas hallintopäätös on kantajan näkemyksen mukaan pätemätön, koska se ei ole tuomioistuimen aiemman tuomion mukainen.

27. Vastaaja toistaa kolmannessa hallintopäätöksessä esittämänsä kannan.

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että vastaaja ei noudattanut toista tuomioistuinratkaisua, mikä muodostaa hallintomenettelylain 109 §:n 3 ja 4 momentin mukaisen kumoamisperusteen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös toteaa, että asiaa koskevien kansallisten säännösten nojalla sillä ei ole toimivaltaa muuttaa hallintopäätöstä ja hyväksyä suoraan kantajan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Sillä ei myöskään ole valtaa pakottaa turvapaikkaviranomaista noudattamaan aiempaa tuomiota esimerkiksi määräämällä sille seuraamuksia siitä, ettei se ole tehnyt näin. Kyseinen tuomioistuin voi ainoastaan kumota pätemättömän hallintopäätöksen ja määrätä turvapaikkaviranomaisen toteuttamaan uuden menettelyn ja tekemään uuden päätöksen. Tämä voi kuitenkin johtaa loputtomaan menettelykierteeseen, jossa turvapaikanhakija juuttuu oikeudellisen epävarmuuden suohon.

29. Tässä tilanteessa Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (hallinto- ja sosiaaliasioiden tuomioistuin, Pécs, Unkari) päätti 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 turvapaikkaviranomaisen tekemää hallintopäätöstä, jolla kansainvälinen suojelu on evätty, ja myöntää kansainvälinen suojelu?”

30. Kirjallisia huomautuksia esittivät kantaja, Slovakian ja Unkarin hallitukset sekä Euroopan komissio. Kantaja, Unkarin hallitus ja komissio esittivät suullisia lausumia 8.1.2019 pidetyssä istunnossa.

IV Arviointi

31. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen: Esitän aluksi kaksi alustavaa huomautusta direktiivin 2013/32 ajallisesta sovellettavuudesta käsiteltävään asiaan ja tässä ratkaisuehdotuksessa käytettävästä käsitteistöstä (A). Sen jälkeen tarkastelen vaatimuksia, jotka johtuvat velvollisuudesta varmistaa tehokas oikeussuoja, sellaisena kuin se vahvistetaan sekä direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa että perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja unionin oikeudessa yleisesti (B). Seuraavaksi arvioin kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa Unkarissa tehtyjen hallintopäätösten tuomioistuinvalvonnan toimintaa näiden edellytysten valossa (C). Tämän perusteella on väistämättä katsottava, että tällainen tuomioistuinvalvontajärjestelmä ei ole riittävä etenkään tehokkaan oikeussuojan kannalta, ja ehdotan lopuksi, mitä oikeussuojakeinoa pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevissa olosuhteissa on sovellettava.

A Alustavat huomautukset

1. Ajallinen soveltaminen

32. Kantaja jätti hakemuksensa *ennen* 20.7.2015. Direktiivin 2013/32 52 artiklan mukaisesti kyseinen ajankohta määrää lähtökohtaisesti kyseisen direktiivin mukaisesti annettujen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten sovellettavuuden. Saman säännöksen mukaan direktiiviä 2013/32 voidaan kuitenkin soveltaa myös (käsiteltävän asian kannalta merkityksellisin osin) ennen 20.7.2015 jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.

33. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvisti, että Unkarissa direktiiviä 2013/32 sovelletaan myös ennen 20.7.2015 jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin. Merkityksellinen tapahtuma, jonka perusteella direktiivin 2013/32 sovellettavuus määritetään kansallisessa lainsäädännössä, vaikuttaa olevan ajankohta, jona asiaa koskeva hallintopäätös tehtiin tai tuomioistuinratkaisu annettiin.

34. Käsiteltävässä asiassa merkityksellinen (kolmas) hallintopäätös tehtiin 15.5.2017. Lähden näin ollen siitä olettamasta, että direktiiviä 2013/32 voidaan soveltaa ajallisesti pääasiassa.

2. Käsitteistö

35. Viittaan tässä ratkaisuehdotuksessa hallintoviranomaisten päätöksiin kohdistuvan valvonnan kahteen tyyppiin: muuttamiseen ja kassaatioon. Erottava tekijä tässä suhteessa on kansallisten tuomioistuinten toimivalta korvata hallintopäätöksiä (tai ei) asiakysymyksen osalta omalla ratkaisullaan.

36. *Muuttamisella* (jossa tuomioistuin muuttaa hallintopäätöstä) ymmärrän tarkoitettavan tilannetta, jossa hallintoviranomaisen päätös (sen päätösosa) kumotaan osittain tai kokonaan ja korvataan välittömästi tuomioistuimen ratkaisulla. Siten, jos päätöstä valvova tuomioistuin katsoo, että se voi ratkaista asiakysymyksen, se antaa asiakysymyksestä itse (osittaisen) ratkaisun, eikä asiaa ole tarpeen palauttaa hallintoviranomaisen käsiteltäväksi. Tuomioistuinratkaisu korvaa näin hallintopäätöksen (merkityksellisen osan tai kokonaan).

37. *Kassaatiolla* (jossa tuomioistuin käsittelee hallintopäätöstä kassaatiomenettelyssä) viittaan institutionaaliseen kehykseen, jossa kansallinen tuomioistuin ei voi korvata hallintopäätöksen mitään osaa suoraan omallaan. Se voi ainoastaan kumota hallintopäätöksen (osittain tai kokonaan) ja palauttaa sen hallintoviranomaiselle uutta arviointia varten.

B Tehokas oikeussuoja

38. Unionin tuomioistuimella oli jo äskettäin antamassaan tuomiossa Alheto [7] tilaisuus selventää direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, mukaisen tehokasta oikeussuojaa koskevan edellytyksen joitain näkökohtia (1). Käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä ovat kuitenkin myös laajemmat perustuslailliset ja perusoikeuksiin liittyvät näkökohdat (2).

1. Alheto

39. Direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa ”tarkennetaan sen tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden ulottuvuutta, joka kansainvälistä suojelua hakevilla on oltava heidän hakemuksistaan tehtyjen päätösten osalta”. Kyseisessä säännöksessä edellytetään nimenomaisesti ”sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimista kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkimista” tuomioistuimessa. [8] Eräässä toisessa tuomiossa unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että ”tästä seuraa, että direktiivin 2013/32 46 artiklassa tarkoitetun oikeussuojakeinon piirteet on määritettävä siten, että ne vastaavat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate”. [9]

40. Muistutan, että perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen kohta [10] vastaa lähtökohtaisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 13 artiklaa, kun taas 47 artiklan toinen kohta vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta. [11] Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan sillan muodostavan määräyksen mukaan näiden perusoikeuskirjan määräysten merkitys ja ulottuvuus ovat samat (tai laajemmat) kuin edellä mainittujen Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten merkitys ja ulottuvuus.

41. Tuomiossa Alheto korostettiin kolmea keskeistä seikkaa.

42. Ensinnäkin, kuten unionin tuomioistuin kyseisessä tuomiossa vastauksena kuudenteen kysymykseen totesi, direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, ei ennakolta määritetä, minkä tyyppistä tuomioistuinvalvontaa jäsenvaltion olisi otettava käyttöön pannessaan kyseisen artiklan täytäntöön. Unionin tuomioistuin totesi, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohta koskee ”muutoksenhaun ’tutkimista’ eikä muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen mahdollisen kumoamisen seurauksia”. [12] Tästä seuraa, että koska yhdenmukaistamistoimenpiteitä ei ole toteutettu, jäsenvaltiot voivat siten vapaasti säätää tuomioistuinvalvonnasta, joka perustuu joko muuttamisen tai kassaation logiikkaan.

43. Toiseksi tähän toteamukseen liitettiin kuitenkin tärkeitä varaumia. Unionin tuomioistuin myös lisäsi, että ”[direktiivin 2013/32] tavoitteesta turvata – – hakemusten mahdollisimman nopea käsittely, velvollisuudesta taata sen 46 artiklan 3 kohdan tehokas vaikutus sekä perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta taata oikeussuojakeinojen tehokkuus käy kuitenkin ilmi, että kaikkien

7 Tuomio 25.7.2018 (C-585/16, EU:C:2018:584).

8 Tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 105 ja 106 kohta).

9 Tuomio 18.10.2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

10 Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa: ”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.”

11 Samanaikaisesti perusoikeuskirjan selityksistä ilmenee, että perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa taattu suoja on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa taattua suojaa laajempi, sillä siinä turvataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomarin edessä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen verrattuna perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan mukainen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei siis rajoitu siviilioikeuden mukaisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin tai rikossyytteisiin. Ks. Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17).

12 Tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 145 kohta).

jäsenvaltioiden, joita tämä direktiivi sitoo, on mukautettava kansallista oikeuttaan siten, että ensimmäisen päätöksen kumoamisen jälkeen, ja jos hakemusaineisto palautetaan direktiivin 2 artiklan f alakohdassa tarkoitetulle hallintoelimelle tai lainkäyttöelimeen verrattavalle elimelle, uusi päätös tehdään pikaisesti ja se on siinä tuomiossa tehdyn arvioinnin mukainen, jolla päätös kumottiin”. [13]

44. Unionin tuomioistuimen vastaus tarkoittaa siten seuraavaa: vaikka direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdasta ei johdukaan jäsenvaltioiden velvollisuutta saattaa kyseinen säännös osaksi kansallista lainsäädäntöään antamalla kansallisille tuomioistuimille toimivalta ratkaista itse hakemus aineellisesti, kyseisen säännöksen käytännön vaikutuksen säilyminen edellyttää, että tuomioistuimella on toimivalta esittää sitovia lausumia, joita hallintoviranomaisen on noudatettava ja jotka sen on toteutettava. [14]

45. Kolmanneksi viimeksi mainittua edellytystä on luettava yhdessä sen vastauksen kanssa, jonka unionin tuomioistuin antoi samassa asiassa esitettyyn kolmanteen kysymykseen ja jossa määritettiin, mitä direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ex nunc -tutkiminen kaikilta osin tarkoittaa. [15] Tältä osin unionin tuomioistuin totesi, että käsitteellä ”ex nunc” viitataan tuomioistuimen velvollisuuteen suorittaa ”arviointi, jossa otetaan – – huomioon sellaiset uudet seikat, jotka ovat tulleet ilmi vasta sen päätöksen tekemisen jälkeen, johon on haettu muutosta”. [16]

46. Ilmaisusta ”kaikilta osin” ilmenee, että tuomioistuimen tehtävä ei rajoitu vain ”sovellettavien oikeussääntöjen noudattamisen tutkimiseen vaan kattaa tosiseikkojen toteamisen ja arvioimisen”. [17] Tämän jälkimmäisen seikan osalta tutkiminen kaikilta osin edellyttää, että tuomioistuin arvioi ”sekä seikat, jotka määrittävä viranomainen on ottanut tai olisi voinut ottaa huomioon, että seikat, jotka ovat ilmenneet vasta mainitun viranomaisen [valvonnan kohteena olevan] päätöksen tekemisen jälkeen”. [18]

47. Siten yhteenvetona on todettava *ensinnäkin*, että direktiivissä 2013/32 ei määritetä mitään tiettyä tapaa, jolla sen 46 artiklan 3 kohta olisi pantava täytäntöön. Se jää jäsenvaltioiden valittavaksi niiden tuomioistuin- ja hallintoperinteen ja -käytännön valossa. Jäsenvaltiot voivat valita, että päätöksiä voidaan muuttaa, ne voivat valita kassaation tai tietysti myös näiden kahden erilaisia sekamuotoja. *Toiseksi* kummassakin tapauksessa ratkaisevaa on se, että tällaista valvontaa on harjoitettava kaikilta osin siten, että voidaan arvioida sekä tosiseikkoja että oikeudellisia seikkoja. *Kolmanneksi*, jos jäsenvaltiot valitsevat kassaation, niiden on taattava, että hallintoviranomainen noudattaa viipymättä tässä muodossa harjoitettavan tuomioistuinvalvonnan tulosta tehdessään uuden päätöksen aiemman päätöksensä kumoamisesta annetun tuomion jälkeen.

2. Laajempi (perustuslaillinen) kuva

48. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Alheto esittämät selvennykset ilmentävät kansainvälistä suojelua koskevalla erityisalalla yleisempiä periaatteita, jotka liittyvät nykyisin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettuun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan edellytykseen, johon viitataan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa. [19]

13 Tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 148 kohta).

14 Ks. tältä osin julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, 71 kohta).

15 Tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 102–118 kohta).

16 Tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 111 kohta). Samassa asiayhteydessä ja tarkemmin ottaen siitä, onko tuomioistuinvalvontaa harjoittavan tuomioistuimen toimitettava istunto, ks. 26.7.2017 annettu tuomio Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, 42–48 kohta).

17 Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, 68 kohta).

18 Tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 113 kohta).

19 Tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49. Tehokas tuomioistuinvalvonta muodostaa perustan oikeusvaltiolle, johon Euroopan unioni perustuu, kuten unionin tuomioistuin on usein muistuttanut tuomiosta Les Verts lähtien.[20] Oikeusvaltio on yksi Euroopan unionin perustana olevista arvoista, sellaisina kuin ne ilmaistaan SEU 2 artiklassa, ja se on ”jäsenvaltioille [yhteinen] yhteiskunnassa, jolle on ominaista muun muassa oikeudenmukaisuus”.[21]

50. (Kansallisen) tuomioistuimen olennainen ja muuttamaton tehtävä on varmistaa, että lakia noudatetaan ja yksilön oikeuksia suojellaan. Tuomioistuin toimii tässä tehtävässä muun muassa harjoittaessaan julkishallinnon tuomioistuinvalvontaa. On tietysti paitsi mahdollista myös suotavaa, että tämä suoja annetaan jo julkishallinnon tasolla. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan tee tyhjäksi yksilöiden oikeutta saattaa julkishallinnon toimia tuomioistuimen käsiteltäviksi tai hallintotuomioistuinten roolia.[22]

51. Tätä roolia on myös kunnioitettava, kun unionin oikeutta sovelletaan kansallisella tasolla. Kun kansalliset tuomioistuimet toimivat unionin oikeuden alalla soveltaen unionin oikeutta,[23] niillä on luonnollisestikin sama olennainen velvollisuus varmistaa, että lakia noudatetaan ja että yksityisten unionin oikeudesta johtuvia oikeuksia suojellaan kansallisella tasolla. Minkä tahansa jäsenvaltion perustuslaillisessa toimivallanjaossa oikeuslaitoksen rooli on ratkaiseva unionin oikeuden tehokkaan soveltamisen kannalta.[24]

52. Unionin sisäisessä toimivallanjaossa tällaisten lausumien on varmasti rajoituttava tapauksiin, joissa jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta (perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla) ja/tai toimivat ”unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla” (joihin viitataan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa).

53. Vaikka asia on luonnollisestikin näin, tältä osin on mielestäni hyödyllistä erottaa kahdenlaiset tilanteet: yhtäältä oikeussuojakysymykset tai menettelykohtaiset kysymykset (oikeuslaitoksen toiminnan tai rakenteen erilliseen osatekijään liittyvät perustelut ja näkökohdat) ja toisaalta horisontaaliset tai monialaiset kysymykset (jotka läpäisevät jokaisen kansallisen oikeuslaitoksen toiminnan osatekijän). Vaikka ensiksi mainitun tilanteen, kuten direktiivin 2013/32 46 artiklassa säädettyjen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa sovellettavien oikeussuojakeinojen täsmällisen muodon ja laajuuden mahdollisen tulkinnan, tarkastelun osalta on todettava, että asia kuuluu ehdottomasti unionin oikeuden soveltamisalaan, tällaisella tarkastelulla on rajallinen merkitys jälkimmäisissä tilanteissa, joissa kansallisella tasolla toteutetut toimenpiteet koskevat lähtökohtaisesti rakenteellisesti koko oikeuslaitoksen tehtävää riippumatta siitä, ratkaistaanko yksittäistapaus unionin oikeuteen kuuluvalla alalla vai ei.

20 Tuomio 23.4.1986, Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta) ja tuomio 25.7.2002, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 38 ja 39 kohta). Ks. uudempi tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 30 kohta). Ks. myös tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Kuten toisaalla totesin, (kansallisella) tuomioistuimella on viime kädessä toimivalta ja velvollisuus varmistaa lain noudattaminen. Siten se, että tietyt kansallisen tason päätöksenteon osatekijät kuuluvat hallintoviranomaisten harkintavaltaan, ei voi viedä tuomioistuimilta niille olennaisesti kuuluvaa roolia suojella yksityisten oikeuksia – ks. ratkaisuehdotukseni Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, 127–129 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, 112 kohta).

23 Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

24 Ks. erityisesti määräys 17.12.2018, komissio v. Puola (C-619/18 R, EU:C:2018:1021, 41, 42 ja 65–67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 6.3.2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, 35–37 kohta) ja tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

54. Näistä syistä ymmärrän täysin, miksi unionin tuomioistuin ei ollut tuomiossa Associação Sindical dos Juízes Portugueses kovinkaan kiinnostunut erottamaan tarkasti SEU 19 artiklan 1 kohdan ja/tai perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa.[25] Sitä, miksi unionin oikeus ulottuu selkeästi kansallisen oikeuslaitoksen toimintaan tehtäviä *monialaisia, rakenteellisia muutoksia* koskeviin kysymyksiin, koskeva logiikka on nähdäkseni toisenlainen: mitä tahansa tällaisia muutoksia voidaan lähtökohtaisesti soveltaa erotuksetta kansallisten tuomioistuinten harjoittamiin *mihin tahansa ja kaikkiin toimintoihin*. Näin ollen, jos kansallisten tuomareiden palkkoja alennetaan[26] tai heidät pakotetaan siirtymään eläkkeelle ennenaikaisesti,[27] jos – täysin hypoteettisesti – kansallisiin tuomareihin kohdistetaan väärin perustein kurinpitomenettely tai kyseisten tuomioistuinten poliittisin perustein nimitetyt presidentit tai muut ”kaapatut” kansalliset oikeusinstituutiot painostavat heitä tai jos tämä vaikuttaa heidän työnsä ja tehtävänsä hoidon mihin tahansa muihin monialaisiin edellytyksiin, väitteestä, jonka mukaan kaikella tällä on merkitystä ainoastaan heidän työlleen ”kansallisina” tuomareina, kun taas toimiessaan ”unionin tuomareina” he ovat edelleen täysin riippumattomia, ei voida edes keskustella vakavissaan.

55. Siten kaikki tällaiset monialaiset, horisontaaliset toimenpiteet, jotka lähtökohtaisesti vaikuttavat kaikkeen kansallisten oikeuslaitosten toimintaan, kuuluvat unionin oikeuden alaan. Näin on henkilökohtaisen näkemykseni mukaan pitkälti riippumatta siitä, kuuluuko erityinen menettelyllinen seikka, jonka vuoksi kyseinen oikeudenkäynti on pantu vireille, unionin oikeuden alaan perinteisessä mielessä vai ei. Tässä yhteydessä seikkaperäinen keskustelu perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan täsmällisestä soveltamisalasta, kun sitä verrataan SEU 19 artiklan 1 kohtaan, vaikuttaa hieman keskustelulta siitä, minkä värinen pannumyssy ja millainen ruokapöytä ja tuolit kotiin valitaan, yhdistettynä kiihkeään näkemystenvaihtoon siitä, onko kyseinen sävy täysin sama kuin ruokailutilaan jo valittujen verhojen väri, samalla kun jätetään huomiotta se, että katto vuotaa, talon ovet ja ikkunat poistetaan ja seinissä on halkeamia. Se, että vesi tulee sisään taloon ja seinät murenevat, on kuitenkin aina rakenteellisesti merkityksellistä, kun keskustellaan oikeuslaitoksen tilasta, riippumatta siitä, katsotaanko pannumyssyn värin lopulta kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan vai ei minkä tahansa unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen nojalla.

56. Lisäksi on ehkä hyödyllistä muistuttaa, etteivät kaikki nämä institutionaaliset ja perustuslailliset takeet ole itsetarkoitus. Niitä ei myöskään ole otettu käyttöön tuomioistuinten hyväksi. Ne ovat keinoja saavuttaa toinen tavoite: varmistaa yksityisille unionin oikeudessa taattujen oikeuksien tehokas oikeussuoja kansallisella tasolla; oikeussuoja, joka kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon.[28]

57. Näiden perustuslaillisten periaatteiden ja oikeussuojajärjestelmän tehokkaan ja asianmukaisen toiminnan, samoin kuin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa taatun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden, kannalta välttämättömän osatekijän poikkileikkauskohdassa on kysymys tuomioistuinratkaisujen täytäntöönpanosta. Tuomioistuinvalvonnan tuloksen mahdollinen sivuuttaminen saattaa olla ongelmallista kahdessa suhteessa. Ne eivät sulje toisiaan pois. Niissä vain päädytään samaan ongelmaan eri näkökulmista.

58. Ensinnäkin ovat *systeemiset, rakenteelliset* oikeusvaltioon liittyvät huolenaiheet. Vaikka tuomioistuinvalvonnan varsinaiseen toimintaan tietyllä alalla sovelletaan erityisiä sääntöjä (kuten käsiteltävässä asiassa unionin oikeuteen sisältyvää edellytystä ex nunc -tutkimisesta kaikilta osin[29]), kun tuomioistuin on ilmaissut kantansa lopullisessa ratkaisussa, kaikkien osapuolten, jolle tämä ratkaisu on osoitettu, on noudatettava sitä ja pantava se täytäntöön, julkishallinto tietysti mukaan

25 Tuomio 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, 29 kohta).

26 Kuten asiassa, jossa annettiin 27.2.2018 tuomio Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

27 Tästä oli kyse asiassa, jossa annettiin 17.12.2018 määräys komissio v. Puola (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

28 Tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 36 kohta).

29 Määritetty direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa.

luettuna. Jos julkishallinto ei kuitenkaan noudata lopullista tuomioistuinratkaisua ja jos tällainen noudattamatta jättäminen ei ole yksittäinen vahinko, tämä heikentää minkä tahansa sellaisen yhteiskunnan asianmukaista toimintaa, joka perustuu oikeusvaltioperiaatteeseen ja lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan jakoon.

59. Toiseksi yksittäisen riita-asian osapuolen ja hänen *perusoikeuksiensa* suojelun näkökulmasta se, että julkishallinto noudattaa tuomioistuinratkaisua, on tärkeä osa oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa. Tätä oikeutta ei voida kaventaa tuomioistuimen ratkaisuun johtavaan, ”panoksesta” koostuvaan vaiheeseen, nimittäin pelkäksi mahdollisuudeksi ”päästä fyysisesti tuomioistuimen tiloihin”, panna oikeudenkäynti vireille ja saada mahdollisuus esittää perusteensa. Siihen sisältyy luonnollisesti myös tiettyjä vaatimuksia, jotka koskevat koko prosessin ”tuotosta”, toisin sanoen vaihetta, jossa lopullinen ratkaisu pannaan täytäntöön.

60. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkitessaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta todennut, ”oikeus tuomioistuimeen, jonka yksi näkökohta on oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, toisin sanoen oikeus panna siviiliasioissa oikeudenkäynti vireille tuomioistuimissa, – – olisi pelkkä illuusio, jos sopimusvaltion oikeusjärjestyksessä sallittaisiin, että lopullinen ja sitova tuomioistuinratkaisu jää tehottomaksi jonkin asianosaisen vahingoksi”. [30] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lisäsi, että ”olisi mahdotonta ajatella, että [Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa] kuvattaisiin yksityiskohtaisesti asian osapuolille annettavat menettelylliset takeet – – suojaamatta samanaikaisesti tuomioistuinratkaisujen täytäntöönpanoa; [Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen] tulkitseminen siten, että se koskee yksinomaan asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi ja menettelyn kulkua, johtaisi todennäköisesti tilanteisiin, jotka ovat ristiriidassa oikeusvaltioperiaatteen kanssa, jota sopimusvaltiot sitoutuivat kunnioittamaan ratifioidessaan sopimuksen”.

61. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi näin ollen, että ”minkä tahansa tuomioistuimen antaman tuomion täytäntöönpanoa on siten pidettävä erottamattomana osana 6 artiklassa tarkoitettua ’oikeudenkäyntiä’”. [31] Lisäksi ”tämä periaate on vieläkin tärkeämpi sellaisten hallintomenettelyjen yhteydessä, jotka koskevat riita-asiaa, jonka lopputulos on ratkaiseva osapuolen kansalaisoikeuksien kannalta”. Mikä tärkeää, ”henkilön, jota koskevassa asiassa on annettu tuomio valtiota vastaan oikeudenkäynnin päätteeksi, ei pitäisi odottaa panevan vireille erillistä täytäntöönpanomenettelyä”. [32]

62. Tätä yleistä kehystä vasten olisi arvioitava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämää kysymystä.

30 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.3.1997, Hornsby v. Kreikka (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, 40 kohta), jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta oli rikottu, koska toimeenpanoviranomainen ei ollut pannut tuomioistuinratkaisua täytäntöön. Nämä toteamukset on vahvistettu myöhemmin useaan otteeseen. Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.5.2002, Burdov v. Venäjä (CE:ECHR:2002:0507JUD005949800, 34–37 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.3.2003, Jasiūnienė v. Liettua (CE:ECHR:2003:0306JUD004151098, 27–31 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.4.2005, Užkurėlienė v. Liettua (CE:ECHR:2005:0407JUD006298800, 36 kohta), jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ei kuitenkaan ollut rikottu tuomioistuinratkaisun täytäntöönpanon väitettyjen viivästysten vuoksi; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.7.2005, Malinovskiy v. Venäjä (CE:ECHR:2005:0707JUD004130202, 34–39 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 31.10.2006, Jeličić v. Bosnia ja Hertsegovina (CE:ECHR:2006:1031JUD004118302, 38–45 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.10.2009, Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraina (CE:ECHR:2009:1015JUD004045004, 51–57 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.6.2012, Murtić ja Ćerimović v. Bosnia ja Hertsegovina (CE:ECHR:2012:0619JUD000649509, 27–30 kohta).

31 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.3.1997, Hornsby v. Kreikka (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, 40 kohta).

32 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.1.2018, Sharxhi ym. v. Albania (CE:ECHR:2018:0111JUD001061316, 92 ja 93 kohta), jossa lainataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiota 12.7.2005, Okyay ym. v. Turkki (CE:ECHR:2005:0712JUD003622097, 72 kohta). Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.1.2009, Burdov v. Venäjä (nro 2) (CE:ECHR:2009:0115JUD003350904, 68 kohta).

C Käsiteltävä asia: tehokas oikeussuoja?

63. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Alheto tekemä arviointi oli yleinen ja luonteeltaan ennakoiva. Siinä esitettiin kysymys, edellytetäänkö direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa tiettyä menetelmää sen täytäntöön panemiseksi. Tähän kysymykseen annettu vastaus, joka esitettiin pääpiirteittäin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39–47 kohdassa, oli kieltävä. Se kuuluu jäsenvaltioiden päätäntävaltaan, edellyttäen että käyttöön otetut menettelyt täyttävät tietyt vähimmäisvaatimukset niiden tehokkaan toimimisen osalta.

64. Käsiteltävä asia on sitä vastoin erityinen ja luonteeltaan taannehtiva. Se pohjimmiltaan alkaa ja jatkuu siitä, mihin tuomiossa Alheto jäätiin. Käsiteltävässä asiassa jäsenvaltio on jo käyttänyt valinnanvapauttaan kyseessä olevan kansallisen mallin rakenteen ja menettelyllisten järjestelyjen osalta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kysymys koskee sitä, onko tämä kansallinen menettelyllinen valinta käytännössä – sellaisena kuin se ilmenee pääasian oikeudenkäynnissä – yhteensopiva tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä jaksossa esitettyjen edellytysten kanssa.

65. Perinteisen analyysikehyksen tällaisten jäsenvaltioiden tekemien menettelyllisten tai institutionaalisten valintojen tutkimiselle muodostaa vastaavuuden ja tehokkuuden kaksoisedellytys, joka siinä tapauksessa, ettei yhdenmukaistamistoimia ole toteutettu unionin tasolla, määrittää oletusarvoisen kansallisen (menettelyllisen) itsemääräämisoikeuden rajat.

66. Vaikka olenkin samaa mieltä siitä, että käsiteltävän asian ytimessä on kansallisen tuomioistuinvalvontajärjestelmän tehokas (tehoton) luonne, kun sitä arvioidaan tehokkuusedellytystä ja perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa vasten (2), on kuitenkin nähdäkseni erittäin valaisevaa aloittaa arviointi tarkastelemalla vastaavuusedellytystä (1). Tämä johtuu myös siitä, että jäsenvaltioille tuomiossa Alheto sen suhteen, miten ne tarkasti ottaen haluavat jäsentää direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan mukaiset menettelynsä, jätetyn harkintavallan laajuudella vastaavuusnäkökohta tosiasiallisesti tuotiin (uudelleen) mukaan kuvaan, jonka voitaisiin muutoin katsoa liittyvän puhtaasti unionin oikeuteen sisältyvän yhdenmukaistamistoimenpiteen tehokkuuteen.

1. Vastaavuus

67. Vastaavuusedellytys estää pohjimmiltaan jäsenvaltiota asettamasta epäedullisempia menettelysääntöjä kanteille, jotka nostetaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien turvaamiseksi, kuin ne, joita sovelletaan samankaltaisiin kansalliseen oikeuteen perustuviin kanteisiin.[33]

68. Tämän edellytyksen tutkimiseksi on syytä selventää täsmällisesti, mitä sääntöä olisi tarkasteltava ja mihin muihin sääntöihin sitä olisi verrattava.

69. Ensimmäisen seikan osalta ennakkoratkaisupyynnön ja istunnossa käydyn keskustelun perusteella vaikuttaa siltä, että kansalliset säännöt, joissa määritellään tuomioistuinvalvonnan laajuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, kehittyivät kolmena erillisenä ajanjaksona.

70. Ensinnäkin *ennen 15.9.2015* hallintopäätösten tuomioistuinvalvontaa sääntöli ilmeisesti yleisesti kassaatioperiaate, kun taas toimivalta muuttaa päätöstä muodosti poikkeuksen.[34] Toimivalta muuttaa päätöstä annettiin hallintotuomioistuimille valikoiduissa asioissa, kuten henkilön oikeudellista asemaa koskevissa kysymyksissä (adoptio tai henkilötietoja koskevat rekisterimerkinnät kansalaisia koskevissa tilastoissa), nopeaa päätöksentekoa vaativissa asioissa (huoltajuus tai alaikäisen sijoittaminen soveltuvaan lastenhuoltolaitokseen), joissain luonteeltaan taloudellisissa asioissa (perheen

33 Ks. äskettäin esim. tuomio 24.10.2018, XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853, 25 kohta) tai tuomio 7.11.2018, K ja B (C-380/17, EU:C:2018:877, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Ks. silloin voimassa ollut CPC:n 339 §:n 1 momentti. Ks. luettelo (joka ei ole tyhjentävä) näistä poikkeuksista CPC:n 339 §:n 2 momentissa.

sosiaaliturvaetuudet, kiinteään omaisuuteen liittyvien oikeuksien ja tosiseikkojen rekisteröinti, vero- ja tullivelvollisuudet sekä muut maksuvelvoitteet, omaisuuden luovuttaminen ja asuinkiinteistön käyttö) sekä asioissa, joilla on erityistä historiallista merkitystä (aineiston sijoittaminen yleisiin arkistoihin tai kysymys säilöön otettuna, yleisen turvallisuuden suojelemiseksi vangittuna tai vankileireillä Neuvostoliitossa vietetyn ajan pituudesta). Kansainvälistä suojelua (turvapaikkaa) koskevat asiat sisältyivät myös CPC:n 339 §:n 2 momentin j kohdan luetteloon poikkeuksista. Tuomioistuimen toimivalta muuttaa päätöstä tunnustettiin turvapaikkalain 68 §:n 5 momentissa.[35] Siten ennen 15.9.2015 kansallisilla tuomioistuimilla oli toimivalta muuttaa hallintopäätöksiä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

71. Toiseksi *15.9.2015 ja 1.1.2018 välisenä aikana* oletuksena oleva kassaatioperiaate hallintolainkäyttöä koskevissa asioissa säilyi ennallaan,[36] mutta CPC:n 339 §:n 2 momentin j kohta, johon sisältyi turvapaikka-asioita koskeva poikkeus, kumottiin.[37] Turvapaikka-asiat jäivät näin poikkeusluettelon ulkopuolelle sillä seurauksella, että niihin sovellettiin jälleen oletuksena olevaa kassaatioperiaatetta. Turvapaikkalain 68 §:n 5 momenttia muutettiin siten, että ”tuomioistuin ei voi muuttaa turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen päätöstä. Tuomioistuin kumoaa hallintopäätöksen, jonka se toteaa lainvastaiseksi, – – ja määrää tarvittaessa toimivaltaisen viranomaisen toteuttamaan uuden menettelyn”.

72. Ennakkoratkaisupyynnössä selitetään, että lainsäätäjän tälle muutokselle esittämien syiden mukaan sen tarkoituksena oli mahdollistaa tuomioistuinratkaisujen yhtenäisyys. Lainsäätäjä esitti kuitenkin nämä perustelut alkuperäisen ehdotuksen osalta. Alkuperäinen ehdotus koski alun perin ainoastaan ”kauttakulkualueilla” jätettyjen hakemusten tuomioistuinvalvontaa. Käänteisesti vaikuttaa siltä, ettei lainsäätäjä esittänyt perusteluja tätä seuranneelle ja yleisemmälle uudistukselle, joka koskee kaikkien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tuomioistuinvalvontaa (siitä riippumatta, missä hakemus jätettiin).

73. Kolmanneksi *1.1.2018 alkaen* hallintopäätösten tuomioistuinvalvontaan sovellettava yleinen ja oletusarvoinen sääntö muuttui kassaatiosta toimivallaksi muuttaa päätöksiä siten, että uuden säännön mukaan ”tuomioistuin muuttaa hallintotoimea, jos asian luonne sen sallii, tosiseikat on selvitetty asianmukaisesti ja käytettävissä olevien tietojen perusteella oikeusriita voidaan ratkaista lopullisesti”.[38] Kansainvälisen suojelun ala jäi kuitenkin tämän uuden säännön soveltamisalan ulkopuolelle, koska turvapaikkalain 68 §:n 5 momentti säilyi lähtökohtaisesti muuttumattomana.[39] Siten 1.1.2018 lähtien yleisenä oletussääntönä on ollut toimivalta muuttaa päätöksiä, mutta kansainvälistä suojelua koskevat päätökset kuuluvat asioihin, joihin sovelletaan edelleen poikkeusta ja siten kassaatioperiaatetta.

74. Pääasiassa kyseessä oleva menettely vaikuttaa sijoittuvan toiseen ajanjaksoon, jona kansainvälistä suojelua koskevat asiat oli jätetty poikkeusluettelon ulkopuolelle ja niihin sovellettiin siten oletusarvoista kassaatioperiaatetta. Käsiteltävässä asiassa olisi siten arvioitava kyseistä sääntelyä.

75. Kun siirryn seuraavaksi tarkastelemaan vertailukohtaa, jota vasten käsiteltävän asian kannalta merkityksellistä (toista) sääntelyä voitaisiin arvioida, on syytä huomata, ettei direktiivin 2013/32 yhdenmukaistetuilla säännöksillä ilmeisestikään ole ”sisäistä” (kansallista) vastinetta ja siten vertailukohtaa. Kyseessä oleva menettely koskee nimittäin yhdenmukaistettua lainsäädäntöalaa, jolla ei ole suoraa kansallista vertailukohtaa. Tässä tilanteessa ”samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä

35 ”Tuomioistuin voi muuttaa turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen päätöstä. Tuomioistuimen ratkaisu on lopullinen, eikä siihen voida hakea muutosta.”

36 Ks. hallintomenettelylain 109 §:n 4 momentti ja CPC:n 339 §:n 1 momentti. Sama lainsäädäntö oli voimassa myös ennen 1.9.2015.

37 Ks. tiettyjen lakien muuttamisesta laajamittaisen maahanmuuton hallinnoinnin yhteydessä vuonna 2015 annettu laki CXL (egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény).

38 Hallintolainkäyttöasioita koskevan uuden koodeksin, vuonna 2017 annettu laki I (közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, jäljempänä CAL), jolla korvattiin 1.1.2018 alkaen vanha CPC hallinto-oikeudenkäyntien osalta, 90 §:n 1 momentti.

39 Turvapaikkalain 68 §:n 5 momentissa säädetään, että ”tuomioistuin ei voi muuttaa turvapaikka-asioissa toimivaltaisen viranomaisen päätöstä”.

oikeussuojakeinoja”, joiden ”kohdetta, syytä ja olennaisia seikkoja”[40] voitaisiin verrata kyseessä olevaan menettelyyn, on tarkasteltava abstraktimmalla tasolla samalla, kun merkitykselliselle unionin oikeuden mukaiselle oikeussuojakeinolle tai kansallisen oikeusjärjestyksen säännökselle etsitään myös lähintä mahdollista vertailukohtaa.[41] Tämä lähin mahdollinen vertailukohta ei kuitenkaan voi olla niin abstrakti, että se käsittää kokonaisen lainsäädäntöalan, mikä tekisi vertailusta mahdotonta.

76. Vaikka on viime kädessä kansallisen tuomioistuimen tehtävä arvioida tätä yksityiskohtaisia kansallisia menettelysääntöjä koskevan tietämyksensä perusteella, huomautan, että edellä mainittuna toisena ajanjaksona (15.9.2015–1.1.2018) asiat, jotka koskivat henkilön oikeudellista asemaa tai joiden luonne edellytti lähtökohtaisesti melko nopeaa päätöksentekoa (adoptio, huoltajuus tai alaikäisen sijoittaminen soveltuvaan lastenhuoltolaitokseen),[42] jäivät edelleen oletusarvoisen kassaatioperiaatteen ulkopuolelle, toisin kuin kansainvälistä suojelua koskevat asiat.

77. Nämä lainsäädäntöalat koskevat kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tapaan henkilön oikeudellisen aseman tärkeitä osatekijöitä, joiden osalta hakemuksen lopullinen ratkaiseminen nopeasti on ensiarvoisen tärkeää. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen sitä koskevasta arvioinnista muuta johdu, voidaanko tästä rinnastettavuutta koskevasta päätelmästä pitää kiinni, kun tarkastellaan näissä asioissa käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen kohdetta, perustetta ja olennaisia piirteitä,[43] on nähdäkseni vaikea yksilöidä syitä ja perusteluja, jotka selittäisivät tämän systeemisen poikkeamisen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

78. Haluan painottaa selkeästi yhtä seikkaa: edellä esitetty analyysi ei ole peruste muuttumattomuuden puolesta. Se, että tiettyyn ajankohtaan saakka käytössä ovat olleet tietyt menettelylliset järjestelyt, ei tietenkään tarkoita, ettei näitä menettelyllisiä järjestelyjä voida muuttaa tulevaisuudessa. Merkityksellinen kysymys on kuitenkin se, mistä on johtunut äkillinen tarve tällaiseen muutokseen, jos samankaltaista tarvetta ei ilmeisestikään havaittu muilla samankaltaisilla aloilla, joihin sovellettiin edelleen samoja sääntöjä.

79. Tämän seikan osalta Unkarin hallituksen esittämät väitteet eivät vakuuta. Unkarin hallitus on esittänyt kaksi perustelua sille, miksi vuonna 2015 oli tarpeen ottaa tuomioistuimilta toimivalta muuttaa päätöksiä ja korvata se pelkällä toimivallalla kumota päätöksiä ja palauttaa ne viranomaisen käsiteltäväksi: ensinnäkin se, että kansainvälisen suojelun ala on erityisen monitahoinen ja vaikea ala, joka edellyttää erityistietämystä, jota on ainoastaan asiaan erikoistuneella hallintoviranomaisella, ja toiseksi tarve varmistaa tätä alaa koskevan päätöksenteon yhdenmukaisuus.

80. Ensinnäkin, vaikka en tietenkään kiistä turvapaikka-asioiden arkaluonteista luonnetta, olen ymmälläni perustelusta, jonka mukaan tämä lainsäädäntöala, toisin kuin jotkin muut CPC:n 339 §:n 2 momentissa luetellut seikat,[44] kuten henkilön oikeudelliseen asemaan liittyvät tai nopeaa päätöksentekoa edellyttävät, olisi niin selvästi monitahoisempi, että se voitaisiin erottaa tällä tavalla muista.

81. Toiseksi Unkarin hallitus selittää lisäksi sitä, että tuomioistuimille on välttämätöntä antaa tässä yhteydessä ainoastaan toimivalta kumota päätöksiä, tarpeella varmistaa tuomioistuinratkaisujen yhdenmukaisuus. Tämä tarve syntyy Unkarin hallituksen mukaan siitä, ettei tuomioistuinratkaisuun voida hakea muutosta.

40 Ks. esim. tuomio 27.6.2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 12.2.2015, Baczó ja Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 16.5.2000, Preston ym. (C-78/98, EU:C:2000:247, 57 kohta).

41 Ks. tältä osin ratkaisuehdotukseni Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, 100–103 kohta).

42 Ks. edellä 70 ja 71 kohta.

43 Tuomio 24.10.2018, XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853, 27 kohta).

44 Ks. edellä 70 kohta.

82. Tämä on mielestäni omituinen perustelu, jossa kärry laitetaan hevosen eteen ja heti sen jälkeen hevosta syytetään laiskaksi, koska se ei pysty vetämään kärryä asianmukaisesti. Jos halutaan varmistaa tuomioistuinten päätöksenteon yhdenmukaisuus tietyllä alalla, luonteva tapa siihen on perustaa ylemmänasteinen tuomioistuin, jolla olisi juuri tällainen tehtävä. En ymmärrä, miten yhdenmukaisuuden tavoite voidaan saavuttaa viemällä tuomioistuimilta toimivalta muuttaa päätöksiä, samalla kun toimivalta päättää turvapaikkahakemuksista jätetään hallinnolle. Niin kauan kuin jonkinlainen tuomioistuinvalvonta, myös kassaatiomenettelyssä, on mahdollista ja toimivalta on jaettu eri tuomioistuimille tai jopa eri tuomareille, ”vaarana” on lähtökohtaisesti se, että eri tuomioistuinten menettelyjen lopputulokset eroavat toisistaan. Tai pikemminkin viimeksi mainittu seuraus osoittaa tämän perustelun (epä)loogisuuden, sillä sen perusteella voitaisiin yhtä lailla väittää, että yhden hallintoviranomaisen päätöksenteon yhdenmukaisuuden varmistamiseksi tuomioistuinvalvontaa ei voida harjoittaa lainkaan.

83. Kaikki edellä esitetyt osatekijät huomioon ottaen en pidä vakuuttavina Unkarin hallituksen esittämiä perusteluja sille, miksi kansainvälisen suojelun alaan oli luonteensa vuoksi tarpeen soveltaa erityiskohtelua.

84. Tähän liittyvät ongelmat käyvät vieläkin selvemmiksi, jos tarkastellaan toissijaisena perusteluna sen 1.1.2018 tehdyn uudistuksen jälkeistä ajanjaksoa, jolla muutettiin oletussääntöä (jota siten voitiin soveltaa kaikkiin hallintopäätöksiä koskevan tuomioistuinvalvonnan aloihin) kassaatioperiaatteesta muuttamisperiaatteeksi, samalla kun turvapaikka-asiat jätettiin tämän uuden oletussäännön soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka kyseinen ajanjakso ei olekaan suoraan merkityksellinen tässä tehtävän vastaavuuden arvioinnin kannalta, on syytä huomata, että toimivalta muuttaa päätöstä on otettu käyttöön yleissääntönä useilla aloilla, jotka vaikuttavat selvästi monitahoisemmilta kuin kansainvälistä suojelua koskevat asiat (tietysti kaikella kunnioituksella jälkimmäisiä kohtaan).

85. Kun siten tarkastellaan tuomioistuinvalvontaan edellä mainittuina kolmena eri ajanjaksona tehtyjä muutoksia, on myönnettävä, etten ymmärrä, mikä tekee kansainvälistä suojelua koskevista asioista niin rakenteellisesti erityisiä ja yhteensopimattomia muuttamisperiaatteen kanssa. Tämä ei suinkaan sulje pois mahdollisuutta siihen, että tälle erilaiselle kohtelulle on olemassa perusteita. Tosiasia kuitenkin on, että jos tällaisia perusteita on, Unkarin hallitus ei ole esittänyt sellaisia käsiteltävässä asiassa.

2. Tehokkuus

86. Tehokkuusedellytyksen mukaisesti menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, eivät saa olla sellaisia, että näiden oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.[45] Lisäksi kysymystä siitä, ”tekeekö kansallinen menettelysääntö unionin oikeuden soveltamisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava siten, että huomioon otetaan tämän säännön merkitys koko menettelyssä, menettelyn kulku sekä sen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä. Tältä kannalta katsoen on tarvittaessa otettava huomioon muun muassa puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä menettelyn moitteeton kulku”.[46]

87. Unionin tuomioistuin on jo todennut tuomiossa Alheto, ja edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39–47 kohdassa on pääpiirteittäin esitetty, mitä tehokas oikeussuojakeino tarkoittaa nimenomaisesti direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan valossa, yhteydessä.

45 Ks. äskettäin tuomio 24.10.2018, XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Äskettäin tuomio 24.10.2018, XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 14.12.1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, 14 kohta) ja tuomio 14.12.1995, van Schijndel ja van Veen (C-430/93 ja C-431/93, EU:C:1995:441, 19 kohta).

88. Vaikka arviointiperusteet ovat verrattain selkeät, on ensin hälvennettävä toisenlainen epäilys. Ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan unionin oikeutta. Näin tehdessään tehokkuuden tai vastaavuuden arvioinnin yhteydessä se voi antaa ohjeita *yleisestä, normatiivisesta* yhteensopivuudesta: tietyllä tavalla jäsennetyt ja/tai sovelletut kansalliset säännöt ovat tai eivät ole yhteensopivia unionin oikeudesta johtuvien edellytysten kanssa. Tällöin keskitytään siten *normatiiviseen* ristiriitaan, samalla kun oletetaan, että kansalliset elimet tai viranomaiset tosiasiassa ”noudattavat sääntöjä”, ja säännön *yleiseen* toimintaan eikä sen mahdolliseen virheelliseen soveltamiseen yksittäistapauksessa.

89. Tämä perinteinen kuva hämärtyy jossain määrin, jos nämä kaksi tasoa alkavat vaihtaa paikkaa: mitä jos, *yksittäistapauksessa*, ”käytännössä sovellettu laki” poikkeaa ”kirjoitetusta laista”?

90. Näiden kahden analyysitason mahdollinen erottuminen näkyy myös erilaisissa näkökulmissa, jotka esitettiin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 58 ja 59 kohdassa: yhtäältä on *rakenteellinen analyysi*, jossa tarkastellaan tiettyä mallia tai sen soveltamista käytännössä ja joka voi viitata rakenteellisiin puutteisiin. Toisaalta on *yksittäistapauksessa tehtävä analyysi*, joka voi tietyssä tapauksessa tarkoittaa yksittäisen hakijan perusoikeuksien loukkausta, vaikka ei olekaan rakenteellinen ongelma. Jälkimmäinen voidaan sivuuttaa (muutoin toimivan järjestelmän) kertaluonteisena epäonnistumisena.

91. Haluan tehdä hyvin selväksi, että mielestäni käsiteltävässä asiassa on kyse ensiksi mainitusta analyysista. Voitaisiin väittää, että käsiteltävässä asiassa on kyse pelkästään yhtä ainoaa hakijaa koskevassa tapauksessa tapahtuneesta lainsäädännön yksittäisestä virheellisestä soveltamisesta, joka ei ole todiste laajemmista rakenteellisista puutteista.

92. Tätä väitettä on kuitenkin mahdoton hyväksyä.

93. Ensinnäkin, kuten edellä 67–85 kohdassa jo todettiin vastaavuusedellytyksen tarkastelun yhteydessä, käsiteltävä asia liittyy kiinteästi sellaiseen tuomioistuinvalvonnan tyyppiin tai malliin, jonka parametrit lainsäätäjä on määrittänyt. Nämä parametrit väistämättä rajoittavat sitä, mitä tuomari voi käsiteltävän asian kaltaisessa yksittäistapauksessa tehdä.

94. Toiseksi Unkarin hallitus väittää, että se tapa, jolla järjestelmä toimii, sellaisena kuin se on osoitettu käsiteltävässä asiassa, oli sellainen, jota lainsäätäjä tavoittelikin, kun otetaan etenkin huomioon hallintomenettelylain 109 §:n 4 momentin tulkintaa koskeva Unkarin hallituksen selitys. Unkarin hallitus nimittäin esitti jokseenkin omalaatuisen näkemyksen hallintotuomioistuinten roolista ja tehtävistä, kun ne valvovat hallintopäätöksiä kyseisen säännöksen nojalla. Se totesi tältä osin, että hallintotuomioistuimet voivat ainoastaan antaa ohjeita siitä, mitä tosiseikkoja on tutkittava ja mitä uusia todisteita on kerättävä, ja tulkita lainsäädäntöä abstraktisti ja yksilöidä merkitykselliset tekijät, jotka hallinnon on otettava huomioon päätöksenteossaan. Hallintotuomioistuin ei sitä vastoin voi velvoittaa hallintoa noudattamaan yksittäistapauksessa tekemäänsä arviointia eikä ratkaista asiaa turvapaikkaviranomaisen sijasta, jolla on oikeus tehdä näin direktiivin 2013/32 nojalla.

95. Käsiteltävä asia on siten ilmeisestikin kaikkea muuta kuin yksittäistapaus, ja sitä olisi pikemminkin pidettävä laajemman, tarkoituksellisen institutionaalisen rakenteen yksittäisenä ilmentymänä. Tältä osin, ja kun oletetaan, että sillä tuomioistuinvalvonnan erityisellä mallilla, jonka Unkari valitsi pannessaan täytäntöön direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohtaa, on nämä parametrit, sellaisina kuin ne ilmenevät käsiteltävässä asiassa ja sellaisina kuin Unkarin hallitus on niitä selventänyt, kysymystä tämän mallin rakenteellisesta tehokkuudesta voidaan arvioida.

96. Tällä tasolla arvioituna kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa harjoitettavan tuomioistuinvalvonnan malli, jossa tuomioistuimilla on pelkästään kassaatiota koskevaa toimivaltaa, samalla kun hallintoelimet eivät tosiasiassa noudata tuomioistuinten kumoamispäätöksissään antamia ohjeita, ei selvästikään täytä direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa säädettyjä tehokkaan tuomioistuinvalvonnan edellytyksiä, kun niitä tulkitaan perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan valossa.

97. Aluksi on syytä korostaa olevan täysin selvää, että viranomaisella, joka on toimivaltainen tutkimaan kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ensimmäisenä päätöksentekoasteena [47] (toisin sanoen hallinnollisella tasolla), on erityisen tärkeä rooli turvapaikan tarjoamassa suojajärjestelmässä, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivissä 2013/32. [48]

98. Tällaisesta hallintoviranomaisten keskeisen roolin vahvistamisesta tuskin kuitenkaan seuraa, että mahdollisen seuraavan tuomioistuinvalvonnan olisi oltava osittaista tai rajoitettua. Haluan erityisesti pysähtyä tarkastelemaan edellä mainittua Unkarin hallituksen tuomioistuinvalvonnan laajuudesta esittämää näkemystä. Edellä lainatussa hallintomenettelylain 109 §:n 4 momentissa säädetään, että ”tuomioistuimen hallintoriita-asiassa antaman ratkaisun ratkaisuosa ja perustelut sitovat viranomaista, ja viranomaisen on toimittava vastaavasti uudessa menettelyssä ja tehdessään päätöstä”. [49]

99. Kyseinen säännös on ensi näkemältä melko samankaltainen kuin useat muut säännökset, joita voidaan löytää järjestelmistä, joissa hallintopäätösten tuomioistuinvalvonta perustuu kassaatioon. Varsin erilaista on kuitenkin se (silmiin pistävän suppea) tulkinta, jonka Unkarin hallitus on esittänyt kyseisestä säännöksestä.

100. On tietysti totta, että hallintomenettelylain 109 §:n 4 momentin laatiminen on kansallisen lainsäätäjän tehtävä ja sen tulkinta puolestaan kansallisten tuomioistuinten tehtävä.

101. Jos tätä samaa säännöstä kuitenkin käytetään välineenä sellaisten oikeuksien noudattamiseksi, joita yksityisillä on unionin oikeuden perusteella, kuten unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, Unkarin hallituksen tästä säännöksestä esittämä tulkinta olisi selvästikin kestämätön. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan edellytyksiin, sellaisina kuin niitä on tulkittu tuomiossa Alheto, kuuluu sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen tutkiminen ex nunc kaikilta osin ja tämä tutkinta sitoo hallintoviranomaista, jonka on pantava tuomioistuinratkaisu täytäntöön ripeästi. [50]

102. Tämä tarkoittaa, että tällaista päätöstä valvovalla kansallisella tuomioistuimella on oikeus antaa sekä oikeudellisista seikoista että yksittäistapauksen tosiseikkojen arvioinnista sitovia ohjeita, jotka sitovat tiukasti hallintoviranomaista ja joita sen on noudatettava. Tämä näkemys tuomioistuinvalvonnasta on hyvin erilainen: tuomioistuimen tehtävä on valvoa julkishallintoa eikä olla nöyrä ”amicus administratoris”, joka esittää ehdotuksia siitä, miten lainsäädäntöä voitaisiin tulkita tai mitä tosiseikkoja hallinto voisi ehkä kerätä seuraavalla kierroksella.

47 Direktiivin 2013/32 sanamuotoa lainatakseni ”määrittävä viranomainen”, jolla tarkoitetaan sen 2 artiklan f alakohdan mukaan ”jäsenvaltion mitä tahansa lainkäyttöelimiin verrattavaa tai hallinnollista elintä, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta ja jolla on toimivalta tehdä niistä ensimmäinen päätös”.

48 Unionin tuomioistuin nimittäin totesi, että ”kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinta, jonka sellainen hallintoelin tai lainkäyttöelimeen verrattava elin suorittaa, jolla on tähän erityisesti tarkoitetut voimavarat ja alaan erikoistunut henkilöstö, on olennainen vaihe [direktiivillä 2013/32] käyttöön otetuissa yhteisissä menettelyissä”. Ks. 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).

49 Kursivointi tässä.

50 Edellä 41–47 kohta.

103. Toisaalta on tietysti myös niin, että tällaisella tuomioistuinratkaisulla on sitovia vaikutuksia ainoastaan kyseisen ratkaisun kohteen osalta. Toisin ilmaistuna, kun tuomioistuin on antanut ratkaisun tietyistä seikoista, hallinnon tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskeva liikkumavara kaventuu. Siltä osin kuin tuomioistuin on lopullisessa ratkaisussaan tosiasiallisesti ”sulkenut” tietyn oikeudellisen liikkumavaran lisätarkastelulta, samaa kysymystä ei voida arvioida uudelleen. Jos näin kuitenkin tehtäisiin, tuomioistuinvalvonta menettäisi merkityksensä ja tarkoituksensa, ja hallintolainkäyttö muuttuisi loputtomaksi menettelylliseksi pingispeliksi.

104. Hallinto voi sitä vastoin suorittaa oman arviointinsa sen oikeudellisen liikkumavaran puitteissa, jonka tuomari on edelleen jättänyt ”avoimeksi”, ja kansainvälistä suojelua koskevassa erityisessä asiayhteydessä, jossa arviointi on tehtävä ex nunc, se on myös velvollinen ottamaan huomioon uudet tosiseikat, jos tällaisia uusia tosiseikkoja ilmenee tuomioistuimen kumoamisratkaisun antamisen ja uuden hallintopäätöksen tekemisen välisenä aikana.

105. Molemmissa tapauksissa hallinnon on kuitenkin käytettävä aiemman tuomioistuinratkaisun ja/tai arvioinnin ex nunc -luonteen mahdollisesti avoimeksi jättämää ”liikkumavaraa” vilpittömässä mielessä: samalla kun hallinnon on jatkuvasti arvioitava tosiasiallisia olosuhteita, se ei voi käyttää (väärin) tätä velvollisuutta vedotakseen tekijöihin, jotka ovat muodollisesti ottaen uusia mutta jotka eivät vaikuta mitenkään tosiseikkojen arviointiin, kiertääkseen aiemmin tehtyä hallintopäätöstä, johon sisältyi tiettyjä tosiseikkoja, koskevassa aiemmassa tuomioistuinarvioinnissa asetetut rajat.

106. Lisään, että sama päätelmä seuraa nähdäkseni myös perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan edellytyksistä,[51] jotka direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan tulkinnan ja sen jäsenvaltioissa tehtävän täytäntöönpanon[52] on täytettävä.

107. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohta menettäisi tehokkaan vaikutuksensa, jos hallinnon sallittaisiin ottaa uudelleen käsiteltäväksi kysymyksiä, jotka on ratkaistu aiemmin tuomioistuimen lopullisessa tuomiossa.[53] Tällainen tilanne olisi myös ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa, jota on pidettävä osana oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja joka on ”yksi oikeusvaltioperiaatteen perustavista näkökohdista”.[54] Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muistuttanut, oikeusvarmuuden periaate nimittäin edellyttää, että ”jos tuomioistuimet ovat ratkaisseet asian lopullisesti, niiden ratkaisua ei pitäisi kyseenalaistaa”.[55] Lisäksi, kuten edellä jo yleisesti tarkasteltiin,[56] tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan edellytyksen noudattamatta jättäminen on ristiriidassa Euroopan unionin oikeusvaltiota koskevan arvon kanssa.

108. Kun tarkastellaan pääasiaa ja otetaan huomioon ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt seikat, vaikuttaa siltä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sulkenut hallintoviranomaiselle päätöksentekoon jääneen liikkumavaran toisen hallintopäätöksen kumoamisen seurauksena. Ensimmäisessä kumoamistuomiossaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin määräsi viranomaisen tutkimaan tiettyjä todisteita, kun taas toisessa kumoamistuomiossa se totesi, että hakijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus oli hyväksyttävä, koska perusteltu pelko oli näytetty toteen. Hallintoviranomaisella ei siten ollut mahdollisuutta avata tätä arviointia uudelleen.

51 Tehokkuusperiaatteen, joka on toinen jäsenvaltioiden menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskevista kahdesta edellytyksestä, ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan perusoikeuden välisestä suhteesta ks. ratkaisuehdotukseni Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, 99 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

52 Tuomio 18.10.2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Ks. analogisesti myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.11.2004, Tregubenko v. Ukraina (CE:ECHR:2004:1102JUD006133300, 34–38 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.10.2011, Agrokompleks v. Ukraina (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, 150 ja 151 kohta).

54 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.10.2011, Agrokompleks v. Ukraina (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.10.2011, Agrokompleks v. Ukraina (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 48–62 kohta.

109. Voitaisiin myös lisätä, että sivuuttamalla kansallisen tuomioistuimen tekemän arvioinnin, joka esitetään toisen tuomioistuinratkaisun perusteluissa, hallinto pitkitti menettelyn (joka on tähän mennessä kestänyt viisi vuotta) kokonaiskestoa. Tällä tavoin se vaikeutti sen tavoitteen saavuttamista, joka koskee ripeää valvontaa, jota on harjoitettava kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arvioinnin sekä hallinnollisessa vaiheessa että tuomioistuinvaiheessa. [57]

110. Näistä syistä välipäätelmäni on, että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa harjoitettavan tuomioistuinvalvonnan malli, jossa tuomioistuimilla on pelkästään kassaatiota koskevaa toimivaltaa mutta jossa hallintoelimet eivät tosiasiassa noudata tuomioistuinten kumoamispäätöksissään antamia ohjeita päättäessään samasta asiasta uudelleen, kuten pääasia osoittaa, ei täytä direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa säädettyjä tehokkaan tuomioistuinvalvonnan edellytyksiä, kun niitä tulkitaan perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan valossa.

D Oikeussuojakeino

111. Edellä esittämästäni välipäätelmästä herää kaksi lisäkysymystä, joita ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on myös tarkastellut: *mitä* oikeussuojakeinoa käsiteltävässä asiassa kyseessä olevissa olosuhteissa on sovellettava ja *milloin* tarkasti ottaen?

1. Mikä oikeussuojakeino?

112. Tästä kysymyksestä käytiin jonkin verran keskustelua istunnossa. Unionin tuomioistuin kysyi Unkarin hallitukselta välineistä ja toimenpiteistä, joista Unkarin lainsäädännössä säädetään ja joilla voitaisiin varmistaa tuomioistuinratkaisun tehokas täytäntöönpano hallintoviranomaista vastaan. Vastauksen perusteella, ja jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, vaikuttaa siltä, ettei tällaista toimenpidettä ole olemassa.

113. Vireillä olevassa menettelyssä kansallinen tuomioistuin ei ilmeisestikään voi pakottaa hallintoa ryhtymään mihinkään tiettyyn toimeen tapauksen *asiakysymyksen* osalta. Vaikka teoriassa voitaisiinkin ehkä ehdottaa sakkojen määräämistä tai määräysten antamista, (riippumatta niiden tehokkuutta koskevasta kysymyksestä) näitä toimenpiteitä ei nähtävästi ole käytettävissä.

114. Kun tuomioistuin antaa lopullisen ratkaisun asiakysymyksestä, asia ja siihen liittyvä tuomioistuinmenettely päätetään. Tuomioistuimen on näin loogisesti ajateltuna mahdotonta panna omaa ratkaisuaan täytäntöön hallintoon nähden, koska ensinnäkään ei ole mitään vireillä olevaa asiaa. Tuomioistuinratkaisun pitäisi sitoa hallintoa suoraan lain nojalla, nimittäin hallintomenettelylain 109 §:n 4 momentin nojalla, edellyttäen että kyseisen säännöksen tulkinta ja kansallinen todellisuus todellakin johtaisivat tähän päätelmään.

115. Kansallisessa lainsäädännössä ei siten ilmeisestikään ole tuomioistuinratkaisun vapaaehtoiseen noudattamiseen toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja, jotka voisivat antaa tuomioistuimille vallan saada hallinto noudattamaan niiden ratkaisua. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yksilöi, kyse on nimittäin siitä, säädetäänkö unionin oikeudessa kansallisen tuomioistuimen tällaisessa tilanteessa käytettävissä olevasta oikeussuojakeinosta.

57 Oikeudenkäyntiä edeltävästä vaiheesta ks. direktiivin 2013/32 31 artiklan 2 kohta ja johdanto-osan 18 perustelukappale. Tuomioistuinten velvollisuudesta turvata ”hakemusten mahdollisimman nopea käsittely” ks. tuomio 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, 148 kohta).

116. Mielestäni säädetään. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, ”unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen, joka on unionin oikeusjärjestyksen olennainen ominaisuus – –, mukaan se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeutensa säännöksiin, edes perustuslain tasoisiin säännöksiin, ei voi heikentää unionin oikeuden vaikutusta tämän jäsenvaltion alueella”.[58] Ensisijaisuuden periaate (ja välitön oikeusvaikutus[59]) siten velvoittaa kansallisen tuomioistuimen sivuuttamaan minkä tahansa kansallisen säännön, jossa tuomioistuinvalvonta kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa muotoillaan tavalla, joka on ristiriidassa direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan samoin kuin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa ja joka estää kansallista tuomioistuinta saavuttamasta näillä säännöillä tavoiteltavaa päämäärää.[60]

117. Käsiteltävässä asiassa kansallista lainsäädäntöä ei ymmärtääkseni ole mahdollista tulkita yhdenmukaisesti unionin oikeuden kanssa. Yhteensopimattoman säännön soveltamatta jättäminen on siten unionin oikeuden nojalla ainoa mahdollinen oikeussuojakeino käsiteltävässä asiassa.[61] Tästä herää kuitenkin välittömästi kysymys, miten tällainen soveltamatta jättäminen toimisi käsiteltävässä asiassa.

118. Tämä oikeussuojakeino määräytyisi sen mukaan, mitä menettelysääntöjä viime kädessä sovelletaan pääasiaan sillä hetkellä, jona ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin antaa siinä uuden ratkaisun.

119. Jos sovellettavat menettelysäännöt ovat ne, jotka ovat olleet voimassa *1.1.2018 lähtien*, unionin oikeuden ensisijaisuus tarkoittaisi sen poikkeuksen soveltamatta jättämistä, jolla hallintotuomioistuimilta poistettiin mahdollisuus muuttaa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa tehtyjä hallintopäätöksiä. Tämä poikkeus sisältyy ymmärtääkseni turvapaikkalain 68 §:n 5 momenttiin. Kansallisella tasolla käsiteltävään asiaan sovellettaisiin siten jälleen oletusarvoisesti yleistä toimivaltaa muuttaa hallintopäätöksiä, mitä nykyisin käytetään CAL:n 90 §:n 1 momentin nojalla.

120. Jos sovellettavat menettelysäännöt ovat ne, jotka olivat voimassa *15.9.2015–1.1.2018*, toimivaltaa muuttaa hallintopäätöksiä käsiteltävässä asiassa voitaisiin käyttää jättämällä soveltamatta lakia, jolla kumottiin CPC:n 339 §:n 2 momentin, sellaisena kuin se oli voimassa ennen 15.9.2015, luetteloon sisältyvä j kohta ja jolla myös muutettiin turvapaikkalain 68 §:n 5 momenttia. Sovellettavat menettelysäännöt koostuisivat siten tosiasiallisesti oletusarvoisesta järjestelmästä, joka oli olemassa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ennen 15.9.2015.

121. Näin ollen voidaan todeta, että näille molemmille vaihtoehdoille on yhteistä se, että ehdotettu ratkaisu koostuisi siitä, että suljetaan tosiasiallisesti pois se, ettei tuomioistuimella ole toimivaltaa muuttaa päätöksiä tuomioistuinvalvonnan yhteydessä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Molemmissa tapauksissa tämän poissulkemisen jälkeen kansallisille tuomioistuimille ei annettaisi tehtäväksi mitään sellaista, mitä ne eivät olisi tottuneet tekemään aiemmin ja mikä ei tosiasiallisesti vastaa nykyistä oletusarvoista menettelyllistä tilannetta.

58 Ks. tuomio 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Mielestäni ei ole syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin (jokseenkin akateemista) kysymystä siitä, onko unionin oikeuden vastaisten kansallisten sääntöjen sivuuttaminen käsiteltävän kaltaisessa asiassa seurausta ainoastaan unionin oikeuden ensisijaisuudesta vai ensisijaisuudesta ja välittömästä oikeusvaikutuksesta, vaan riittää, kun todetaan, että unionin tuomioistuin on jo katsonut perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisellä kohdalla olevan välitön oikeusvaikutus 17.4.2018 annetussa tuomiossa Egenberger (C-414/16 EU:C:2018:257, 78 kohta).

60 Ks. analogisesti myös tuomio 5.6.2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 62–64 kohta).

61 Vaikka voitaisiin tietysti harkita, ainakin teoriassa, myös jäsenvaltion syyksi luettavasta unionin oikeuden mahdollisesta rikkomisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamista, on jokseenkin selvää, että kansainvälistä suojelua hakevien tilanteessa tällainen oikeussuojakeino olisi näennäinen ja tehoton.

2. Milloin tällainen vaikutus syntyy?

122. Viimeinen kysymys koskee ajankohtaa, jona unionin oikeuden ensisijaisuudella olisi edellä mainittu poissulkeva vaikutus. Kun tarkastellaan direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohtaan, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan valossa, sisältyviä ripeää valvontaa ja aiemman tuomioistuinratkaisun noudattamista koskevia kumulatiivisia edellytyksiä, ajankohta, jona edellä mainittu kansallisen tuomioistuimen toimivalta syntyy, vastaisi tilannetta, jossa i) hallintoviranomainen on sivuuttanut hallintopäätöksen kumoamisesta annettuun tuomioistuinratkaisuun sisältyvän selkeän arvioinnin ii) esittämättä mitään sellaisia uusia seikkoja, jotka sen olisi pitänyt perustellusti ja oikeutetusti ottaa huomioon, jolloin hakijalle annettava oikeussuoja menettää tehokkaan vaikutuksensa.

123. Yksinkertaisesti sanottuna tässä ei ole kyse numeroista vaan laadusta. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 103–105 kohdassa esitetyn logiikan mukaan, joka koskee hallinnon päätöksenteon liikkumavaran sulkemista tuomioistuimen jo suorittaman arvioinnin seurauksena, kansallinen tuomioistuin saa toimivallan muuttaa kansainvälistä suojelua koskevaa päätöstä unionin oikeuden nojalla silloin, kun sen päätöstä on jätetty ensimmäisen kerran noudattamatta. Sillä ei ole merkitystä, tapahtuuko tämä tuomioistuinvalvonnan seitsemännellä, kolmannella vai jo toisella kierroksella.

124. Edellä esitetty huomioon ottaen toinen välipäätelmäni on, että varmistaakseen direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan valossa, noudattamisen kansallisen tuomioistuimen, joka antaa ratkaisun pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, on sivuutettava kansallinen sääntö, jolla sen toimivalta rajataan pelkästään asiaa koskevan hallintopäätöksen kumoamiseen. Tämä velvollisuus syntyy, kun hallintoviranomainen, joka antaa samassa asiassa uuden ratkaisun, jättää noudattamatta aiemman hallintopäätöksen kumoamisesta annettuun tuomioistuinratkaisuun sisältyvää selkeää arviointia esittämättä mitään sellaisia uusia seikkoja, jotka sen olisi pitänyt perustellusti ja oikeutetusti ottaa huomioon, jolloin säännösten, joihin vedotaan, nojalla annettava oikeussuoja menettää tehokkaan vaikutuksensa.

125. Loppuhuomautuksena on syytä todeta, että yleisiä näkökohtia, jotka koskevat tehokkaan tuomioistuinvalvonnan ratkaisevaa roolia oikeusvaltioperiaatteen suojelemisessa missä tahansa oikeusjärjestyksessä, sovelletaan mihin tahansa kansallisella tasolla täytäntöön pantavan unionin oikeuden alaan. Tämä pätee etenkin tuomioistuinratkaisujen sitovien vaikutusten ulottuvuuteen ja sitovuuden asteeseen ja viranomaisilla olevaan velvollisuuteen panna ne täytäntöön täysimääräisesti ja vilpittömässä mielessä. On kuitenkin myös syytä korostaa, että käsiteltävä asia koskee yksityiskohtaisen johdetun oikeuden, nimittäin direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan, joka koskee jokseenkin erityistä lainsäädännön alaa, yhteydessä tuomioistuinvalvonnan ripeydelle ja laadulle asetettuja erityisiä edellytyksiä.

V Ratkaisuehdotus

126. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságin ennakkoratkaisukysymykseen 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 yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, on tulkittava siten, että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa harjoitettavan tuomioistuinvalvonnan malli, jossa tuomioistuimilla on pelkästään kassaatiota koskevaa toimivaltaa mutta jossa hallintoelimet eivät tosiasiassa noudata tuomioistuinten kumoamispäätöksissään antamia ohjeita päättäessään samasta asiasta uudelleen, kuten pääasia osoittaa, ei täytä direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa säädettyjä tehokkaan tuomioistuinvalvonnan edellytyksiä, kun niitä tulkitaan perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan valossa.

– Kansallisen tuomioistuimen, joka antaa ratkaisun pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa, on sivuutettava kansallinen sääntö, jolla sen toimivalta rajataan pelkästään asiaa koskevan hallintopäätöksen kumoamiseen. Tämä velvollisuus syntyy, kun hallintoviranomainen, joka antaa samassa asiassa uuden ratkaisun, jättää noudattamatta aiemman hallintopäätöksen kumoamisesta annettuun tuomioistuinratkaisuun sisältyvää selkeää arviointia esittämättä mitään sellaisia uusia seikkoja, jotka sen olisi pitänyt perustellusti ja oikeutetusti ottaa huomioon, jolloin säännösten, joihin vedotaan, nojalla annettava oikeussuoja menettää tehokkaan vaikutuksensa.