



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
6 päivänä huhtikuuta 2017¹

Asia C-348/16

**Moussa Sacko
vastaan**

Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale di Milano (Milanon tuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikka – Direktiivin 2013/32/EU 12, 14, 31 ja 46 artiklan tulkinta –
Oikeus tehokkaaseen tuomioistuimen tarjoamaan oikeussuojaan –
Turvapaikkahakemuksen hylkääminen hallinnollisessa menettelyssä hakijan kuulemisen jälkeen –
Mahdollisuus hylätä kanne hakijaa kuulematta

1. Tämä on (mikäli olen oikein ymmärtänyt) ensimmäinen kerta, kun unionin tuomioistuimelta tiedustellaan, onko direktiivin 2013/32/EU² kanssa yhteensopiva sellainen kansallinen säännös, jonka mukaan kanne, jolla turvapaikanhakija on riitauttanut päätöksen, jolla hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa on hylätty, voidaan jättää tutkimatta tai hylätä suoraan.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että turvapaikanhakijan nostama kanne on käsiteltävässä tapauksessa ”ilmeisen perusteeton” ja että ”hallintoviranomaisen kielteinen päätös” on ”näin ollen väistämätön”. Vaikka kansallisessa säännöksessä annetaankin ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle tässä tilanteessa oikeus jättää tutkimatta tai hylätä kanne suoraan, se epäilee, onko tämä ratkaisu direktiivin 2013/32 mukainen. Lähinnä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, vietäisiinkö hakijalta todellisuudessa direktiivin 46 artiklan 3 kohdassa taattu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, jos kanne hylättäisiin suoraan.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

Direktiivi 2013/32

3. Direktiivin 2013/32 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on ”perustaa yhteiset menettelyt direktiivin 2011/95/EU^[3] mukaista kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten”.

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 180, s. 60) (jäljempänä direktiivi 2013/32).

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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 337, s. 9) (jäljempänä direktiivi 2011/95).

4. Direktiivin johdanto-osan 18, 20 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.

--

(20) Tarkasti määritellyissä olosuhteissa, joissa hakemus on todennäköisesti perusteeton tai joihin liittyy kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevia vakavia huolenaiheita, jäsenvaltioiden olisi voitava nopeuttaa tutkintamenettelyä erityisesti soveltamalla tiettyihin menettelyn vaiheisiin lyhyempiä mutta kohtuullisia aikarajoja, tämän kuitenkin rajoittamatta hakemuksen asianmukaisen ja perusteellisen tutkintaa ja tämän direktiivin mukaisten peruseriaatteiden ja takeiden tehokasta saatavuutta hakijan kannalta.

--

(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.”

5. Direktiivin 2013/32 2 artiklan c alakohdan mukaan tässä direktiivissä tarkoitetaan

”hakijalla’ kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei ole vielä tehty lainvoimaista päätöstä”.

6. Direktiivin II lukuun (Peruseriaatteet ja takeet) sisältyvässä 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava kaikkien III luvussa säädettyjen menettelyjen osalta, että kaikilla hakijoilla on seuraavat takeet:

a) hakijoille on ilmoitettava kielellä, jota he ymmärtävät tai jota heidän voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän, noudatettavasta menettelystä sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyn aikana ja niistä mahdollisista seurauksista, joita heille koituu velvoitteidensa noudattamatta jättämisestä ja kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa. --;

--

d) hakijoilla ja heidän mahdollisilla -- oikeudellisilla tai muilla neuvonantajilla on oltava mahdollisuus tutustua 10 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettuihin tietoihin ja 10 artiklan 3 kohdan d alakohdassa tarkoitettujen asiantuntijoiden antamiin tietoihin, jos määrittävä viranomainen on ottanut kyseiset tiedot huomioon tehdessään heidän hakemuksestaan päätöksen;

e) hakijoille on kohtuullisessa ajassa annettava tieto päätöksestä, jonka määrittävä viranomainen on tehnyt heidän hakemuksestaan. --;

f) hakijoille on ilmoitettava määrittävän viranomaisen päätöksen seurauksesta kielellä, jota he ymmärtävät tai jota heidän voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän, jos heillä ei ole apunaan tai edustajanaan oikeudellista tai muuta neuvonantajaa. Hakijoille on -- annettava myös tieto siitä, miten kielteiseen päätökseen voi hakea muutosta.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla hakijoilla on V luvussa säädetyissä menettelyissä 1 kohdan b–e alakohdassa tarkoitettuja takeita vastaavat takeet.”

7. Direktiivin 14 artiklan (Henkilökohtainen puhuttelu) 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ennen kuin määrittävä viranomainen tekee hakemusta koskevan päätöksen, hakijalle on annettava tilaisuus hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan koskevaan henkilökohtaiseen puhutteluun – –”.

8. Direktiivin 17 artiklassa (Henkilökohtaisista puhutteluista laadittavat pöytäkirjat ja tallenteet) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokaisesta henkilökohtaisesta puhuttelusta laaditaan joko yksityiskohtainen ja tosiasioihin perustuva pöytäkirja, josta käyvät ilmi puhuttelun kaikki sisällölliset seikat, tai sanatarkka selostus.

2. Jäsenvaltiot voivat säätää, että henkilökohtaisesta puhuttelusta on tehtävä äänitallenne tai audiovisuaalinen tallenne. Kun tällainen tallenne tehdään, jäsenvaltioiden on varmistettava, että tallenne tai sen sanatarkka selostus on saatavilla hakijan asiakirjakansion yhteydessä.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijalla on mahdollisuus kommentoida pöytäkirjassa tai sanatarkassa selostuksessa esiintyviä käännösvirheitä tai väärinymmärryksiä ja/tai selittää niitä suullisesti ja/tai kirjallisesti joko henkilökohtaisen puhuttelun lopuksi tai asetetussa määräajassa ennen kuin määrittävä viranomainen tekee päätöksen. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakija on täysin tietoinen pöytäkirjan sisällöstä tai sanatarkan selostuksen sisällöllisistä seikoista, ja käytettävä tarvittaessa tulkkia. Tämän jälkeen jäsenvaltioiden on pyydettävä hakijaa vahvistamaan, että pöytäkirjan tai sanatarkan selostuksen sisältö kuvaa puhuttelua totuudenmukaisesti.

--

5. Hakijoille ja heidän -- oikeudellisille tai muille neuvonantajilleen on annettava mahdollisuus tutustua pöytäkirjaan tai sanatarkkaan selostukseen ja mahdolliseen tallenteeseen ennen kuin määrittävä viranomainen tekee päätöksen.

--”

9. III luvun (Ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt) avaavassa 31 artiklassa, jonka otsikko on ”Tutkimamenettely”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot käsittelevät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset II luvun peruseriaatteiden ja takeiden mukaisessa tutkimamenettelyssä.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tutkimamenettely saadaan päätökseen mahdollisimman pian, tämän kuitenkin rajoittamatta asianmukaista ja perusteellista tutkintaa.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tutkimamenettely saadaan päätökseen kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä.

--Jäsenvaltiot voivat jatkaa tässä kohdassa säädettyä kuuden kuukauden määräaikaa enintään yhdeksällä kuukaudella, jos

a) asiaan liittyy monimutkaisia tosiseikkoihin ja/tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä;

b) suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa;

c) viivästys johtuu selvästi siitä, ettei hakija ole täyttänyt 13 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan.

--

8. Jäsenvaltiot voivat säätää, että II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaista tutkintamenettelyä nopeutetaan ja/tai että se suoritetaan rajalla tai kauttakulkualueella 43 artiklan mukaisesti, jos:

a) hakija on hakemusta tehdessään ja asiaa esittäessään tuonut esiin vain seikkoja, joilla ei ole lainkaan merkitystä sen selvittämiseksi, voidaanko häntä pitää -- kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai

b) hakija tulee tässä direktiivissä tarkoitettusta turvallisesta alkuperämaasta; tai

c) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään ja/tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti; tai

d) hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä; tai

e) hakija on esittänyt selvästi epäjohdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi vääriä tai ilmeisen epätodennäköisiä tietoja, jotka ovat ristiriidassa riittävällä tavalla varmennettujen alkuperämaata koskevien tietojen kanssa, tehden näin väitteensä selvästi epäuskottavaksi sen suhteen, voidaanko häntä pitää -- kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai

f) hakija on esittänyt myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jolta ei 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti puutu tutkittavaksi ottamisen edellytykset; tai

g) hakija tekee hakemuksen vain viivyttääkseen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen, mikä merkitsisi hänen poistamistaan maasta; tai

h) hakija on tullut jäsenvaltion alueelle tai jatkanut siellä oleskeluaan laittomasti ja ilman hyvää syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantulonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen; tai

i) hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjalkien ottamiseen --; tai

j) hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä.

9. Jäsenvaltioiden on asetettava 8 kohdan mukaisissa ensimmäiseen päätökseen liittyvissä menettelyissä päätöksen tekemiselle määräajat. Määräaika on oltava kohtuulliset.

--”

10. Direktiivin 32 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Perusteettomia hakemuksia koskevissa tapauksissa, joihin pätee jokin 31 artiklan 8 kohdassa mainituista olosuhteista, jäsenvaltiot voivat kansallisen lainsäädännön nojalla katsoa hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi.”

11. Direktiivin V luku (Muutoksenhakumenettelyt) sisältää vain yhden artiklan (46 artikla), jonka otsikko on ”Oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin”. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaisuuteen 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;
 - ii) päätös hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta 33 artiklan 2 kohdan perusteella;
 - iii) jäsenvaltion rajalla tai sen kauttakulkualueilla 43 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehty päätös;
 - iv) päätös jättää tutkinta suorittamatta 39 artiklan nojalla;
- b) kieltävään päätökseen hakemuksen ottamisesta uudelleen tutkittavaksi sen jälkeen, kun tutkinta on keskeytetty 27 ja 28 artiklan nojalla;
- c) päätökseen kansainvälisen suojelun poistamisesta 45 artiklan nojalla.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöillä, jotka määrittävä viranomainen on tunnustanut henkilöiksi, jotka voivat saada toissijaista suojelua, on 1 kohdan nojalla oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin muutoksen hakemiseksi päätökseen, jonka mukaan hakemus on perusteeton pakolaisaseman osalta.

--

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 mukaisesti, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa.

4. Jäsenvaltioiden on säädettävä kohtuullisista määräajoista ja muista tarpeellisista säännöistä, joita hakijan on noudatettava käyttäessään oikeuttaan tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin 1 kohdan nojalla. Määräajat eivät saa tehdä tämän oikeuden käyttöä mahdottomaksi tai liian vaikeaksi.

Jäsenvaltiot voivat säätää myös 43 artiklan nojalla tehtyjen päätösten uudelleentarkastelusta viran puolesta.

--”

B Kansallinen oikeus

12. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Italian lainsäädännössä säädetään, että kansainvälisen suojelun myöntämisestä päätetään menettelyssä, johon kuuluu hallinnollinen vaihe, jossa asiantuntijalautakunta tutkii hakemuksen hakijaa kuultuaan, ja oikeudenkäyntivaihe, jossa hakija, jonka hakemusta ei ole hyväksytty, voi riitauttaa viranomaisen kielteisen päätöksen.

13. Vuonna 2011 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 150⁴ 19 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2015 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 142,⁵ säädetään seuraavaa:

”1. Asiat, jotka koskevat 28.1.2008 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 25 35 §:ssä tarkoitetuista päätöksistä nostettuja kanteita, ratkaistaan summaarisessa menettelyssä, jollei tässä pykälässä muuta säädetä.

--

3. Kanne on nostettava 30 päivän tai, jos kantaja oleskelee ulkomailla, 60 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi antamisesta tai muuten se jätetään tutkimatta; --.

4. Kanteella on lykkäävä vaikutus, paitsi jos se on nostettu:

--

b) päätöksestä, jolla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta;

c) päätöksestä, jolla hakemus hylätään ilmeisen perusteettomana --;

--

6. Kirjaaja antaa kanteen ja määräyksen istunnon järjestämisestä tiedoksi asianosaiselle sekä sisäministeriölle -- ja syyttäjälle.

--

8. Riidanalaisen päätöksen tehnyt lautakunta voi toimittaa tuomioistuimeen kaikki asian tutkimisen kannalta tarpeellisiksi katsomansa asiakirjat, ja tuomioistuin voi myös viran puolesta määrätä asian selvittämistoimia, jotka ovat tarpeen kanteen ratkaisemiseksi.

9. Kuuden kuukauden kuluessa kanteen nostamisesta tuomioistuin antaa päätöshetkellä tiedossaan olevien tosiseikkojen perusteella määräyksen, jolla se joko hylkää kanteen tai myöntää hakijalle pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman.

--”

4 Riita-asioissa sovellettavien menettelyjen rajoittamiseksi ja yksinkertaistamiseksi annettuja siviiliprosessilain täydentäviä säännöksiä, joita tarkoitetaan 18.6.2009 annetun lain nro 69 54 §:ssä, koskeva laki (Decreto legislativo "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69"; GURI nro 220, 21.9.2011).

5 Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista annetun direktiivin 2013/33/EU sekä kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun direktiivin 2013/32/EU täytäntöönpanosta annettu laki (Decreto legislativo "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale"; GURI nro 214, 15.9.2015).

II Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet

14. Moussa Sacko saapui 20.3.2015 Malista Italiaan ja teki siellä turvapaikkahakemuksen. Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (kansainvälisen suojelun myöntämisestä vastaava alueellinen lautakunta, jäljempänä lautakunta) kuuli Sackoa henkilökohtaisesti 10.3.2016.

15. Lautakunta päätti hylätä Sackon esittämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hallinnollisella päätöksellä, joka annettiin hakijalle tiedoksi 5.4.2016, ja näin ollen evätä häneltä pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman. Perusteluissaan lautakunta totesi, että hakijan perusteet olivat pelkästään taloudellisia ja ettei näyttöä vainosta (fumus persecutionis) ollut.

16. Sacko riitautti 3.5.2016 nostamallaan kanteella lautakunnan päätöksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Hän toisti hakemuksessaan esittämänsä perusteet ja liitti niihin abstraktin, yleisluontoisen kuvauksen Malin tilanteesta, jota hän ei kuitenkaan millään tavoin yhdistänyt henkilökohtaiseen tilanteeseensa.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kanne on ilmeisen perusteeton. Sen sanojen mukaan ”on todettu (ja asian selvittämistoimilla varmistettu), että Sackon kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vaikuttimena on ollut hänen äärimmäinen köyhyytensä. Köyhyys ei itsessään oikeuta kansallisen lainsäädännön mukaisiin toimiin, toisin sanoen suojan myöntämiseen nk. humanitaarisista syistä – –. Näin ollen tämä tuomioistuin katsoo voivansa hylätä kanteen suoraan eli kuulematta hakijaa toistamiseen”.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kanne voidaan oikeudenkäynnissä hylätä tai hyväksyä hakijaa uudestaan kuulematta, mikäli hallintoviranomainen on jo kuullut tätä. Sen mukaan Suprema Corte di Cassazione (ylin tuomioistuin, Italia) on vahvistanut tämän laillisuustulkinnan vuonna 2011 annetun asetuksen nro 150 19 §:n, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna, nojalla.

19. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan vuonna 2011 annetun asetuksen nro 150 19 §:n 9 momentissa säädetään vaihtoehtoisesta ”uudesta päätöksentekomallista” eli siitä, että asia ”voidaan ratkaista suoraan päätöshetkellä tiedossa olevien tosiseikkojen” perusteella. Tämä tarkoittaa, että saman pykälän 6 momentissa säädetyn menettelyn toimittamisen sijasta tuomioistuin voi hylätä tai hyväksyä kanteen suoraan erityisesti tapauksissa, joissa se katsoo, että jo asiakirjoista ilmenevät seikat johtavat ratkaisuun, joka ei muuttuisi, vaikka hakijaa kuultaisiin uudelleen.

20. Kansallinen tuomioistuin kuitenkin epäilee, onko kansallinen säännös, jonka mukaan kanne voidaan jättää tutkimatta tai hylätä suoraan hakijaa kuulematta, yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, ja esittää sen vuoksi nyt tarkasteltavan ennakkoratkaisupyynnön.

III Ennakkoratkaisukysymys

21. Unionin tuomioistuimen kirjaamoon 22.6.2016 saapuneen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto on seuraava:

”Onko direktiiviä 2013/32/EU (erityisesti sen 12, 14, 31 ja 46 artiklaa) tulkittava siten, että siinä sallitaan Italiassa käytössä olevan (asetuksen nro 150/2011 19 §:n 9 momentti) kaltainen menettely, jossa turvapaikka-asiaa käsittelevä oikeusviranomainen voi hylätä turvapaikanhakijan muutoksenhaun – turvapaikkahakemuksista vastaavan hallintoviranomaisen hylättyä hänen hakemuksensa perusteellisen tutkimuksen ja puhuttelun jälkeen – suoraan, kuulematta hakijaa uudestaan, mikäli kanne on ilmeisen perusteeton ja hallintoviranomaisen kielteinen päätös niin ollen väistämätön?”

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

22. Sackon ja Italian hallituksen lisäksi kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Belgian, Tšekin, Ranskan, Unkarin ja Puolan hallitukset sekä komissio. Suullista käsittelyä ei katsottu tarpeelliseksi järjestää.

23. Sackon mukaan vuonna 2011 annetun asetuksen nro 150 19 §:n 9 momentissa ei suinkaan sallita kanteen hylkäämistä suoraan kantajaa kuulematta vaan ainoastaan edellytetään hakijan edun vuoksi, että hänen muutoksenhakunsa tutkitaan ja ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, tämän kuitenkin rajoittamatta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin kuuluvia takeita. Hänen mielestään direktiivin 2013/32 46 artiklassa taatusta oikeudesta seuraa, ettei kanteen asiakysymyksen tutkimisesta voida tinkiä käsittelyn nopeuttamisen nimissä eikä hakijaa voida jättää kuulematta arvioitaessa hänen asiansa olosuhteita.

24. Menettelyyn osallistuneet jäsenvaltiot ovat yhtä mieltä siitä, että hakijan kuuleminen on menettelyn hallinnollisessa vaiheessa pakollinen, mutta se voidaan tietyin edellytyksin jättää järjestämättä oikeudenkäyntivaiheessa.

25. Jäsenvaltioiden yksimielisyys ei kuitenkaan ole täysin särötön.

26. Italian hallitus väittää, että vuonna 2011 annetun asetuksen nro 150 19 §:ssä käyttöön otettu menettely antaa, vaikkei siinä nimenomaisesti säädetäkään hakijan mahdollisuudesta tulla kuulluksi, tehokkaan oikeussuojakeinon eikä estä tuomioistuinta perustelluista syistä kuulemasta hakijaa, jos se pitää sitä tarpeellisena.

27. Italian hallituksen mukaan direktiiviin 2013/32 sen paremmin kuin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeviin unionin oikeuden yleisperiaatteisiin ei sisälly yleistä ja erotuksetonta velvoitetta järjestää kuulemismenettely oikeudenkäyntivaiheessa. Tässä vaiheessa on lisäksi annettava ratkaisu kohtuullisessa ajassa.

28. Belgian hallituksen mukaan direktiivissä 2013/32 ei edellytetä kuulemisen järjestämistä oikeudenkäyntivaiheessa, ja näin on riippumatta siitä, onko hakemus tai kanne ilmeisen perusteeton vai ei. Koska itse direktiivissä annetaan takeet sanatarkan selostuksen laatimisesta hallinnollisessa vaiheessa suoritetusta puhuttelusta, unionin lainsäätäjät ei (ymmärrettävästi) ole katsonut aiheelliseksi velvoittaa kuulemaan hakijaa toistamiseen oikeudenkäyntivaiheessa sen varmistamiseksi, että tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin hakija on vedonnut, tutkitaan perusteellisesti.

29. Tšekin hallituksen mukaan oikeutta tulla kuulluksi käytetään menettelyn hallinnollisessa vaiheessa, eikä direktiivin 2013/32 46 artiklasta sen paremmin kuin Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklastakaan ilmene, että oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin velvoittaisi joka tapauksessa uusimaan puhuttelun etenkään, jos kanne on ilmeisen perusteeton. Muunlaisella tulkinnalla toisin sanoen vain pitkitettäisiin menettelyä keinotekoisesti.

30. Ranskan hallituksen tulkinnan mukaan sekä direktiivin 2013/32 systematiikasta että sen valmisteluasiakirjoista ilmenee selvästi, ettei asianosaisten kuulemista oikeudenkäyntivaiheessa ole säädetty pakolliseksi ja että sen käyttöön ottaminen on jäsenvaltioiden harkinnassa niiden menettelyllisen autonomian mukaisesti. Ranskan hallitus lisää, ettei vastaavuusperiaatteeseen voida vedota, koska ei ole olemassa rinnastettavaa sisäisen oikeuden mukaista kannetta. Tehokkuusperiaatteesta se toteaa, että direktiivin 46 artiklan 3 kohdassa säädettyjä takeita on kunnioitettava joka tapauksessa, silloinkin, kun kanne hylätään asianosaista kuulematta. Kuulemisen järjestäminen ei kuitenkaan ole näiden takeiden kunnioittamisen ehdoton edellytys.

31. Unkarin hallitus viittaa direktiiviä 2008/115/EY⁶ koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Se väittää, ettei kuulemismenettely ole pakollinen oikeudenkäyntivaiheessa ja että se voidaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa jättää järjestämättä. Italian lainsäädäntö on joka tapauksessa yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, mikäli siinä ei täysin suljeta pois tuomioistuimen mahdollisuutta kuulla hakijaa, jos se pitää sitä tarpeellisena.

32. Puolan hallitus väittää, että kuulemisen järjestäminen oikeudenkäyntivaiheessa on jäsenvaltioiden omassa harkinnassa ja että ne ovat velvollisia noudattamaan vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta ja oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin. Tämän hallituksen mukaan kanteen mahdollinen hylkääminen hakijaa kuulematta ei lähtökohtaisesti loukkaa näitä periaatteita edellyttäen, että hakijaa on kuultu hallinnollisessa vaiheessa. Tässä on lisäksi pidettävä mielessä direktiivissä 2013/32 asetettu nopean käsittelyn tavoite.

33. Komission mukaan unionin lainsäädännössä ei missään kohden määritellä, millä edellytyksillä asianosaiselle on taattava oikeus tulla kuulluksi menettelyssä. Jäsenvaltioiden asia on vahvistaa nämä edellytykset sisäisessä oikeusjärjestyksessään ja varmistaa tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteen noudattaminen. Komissio väittää, että sen määrittämiseksi, onko kuulemisen järjestäminen oikeudenkäyntivaiheessa pakollista, on otettava huomioon koko turvapaikkamenettelyn ominaispiirteet ja seikat, joilla kuulemisen järjestämättä jättämistä voidaan perustella.

34. Komissio toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan oikeus tulla kuulluksi on yleinen periaate, josta voidaan poiketa ainoastaan poikkeuksellisista syistä. Se, että hallintoviranomainen on hylännyt hakemuksen ilmeisen perusteettomana, ei ole tällainen syy. Näihin syihin eivät kuulu myöskään menettelyn hitaus ja kuulemisen järjestämisestä aiheutuvat lisäkustannukset.

35. Komission mukaan kuulemisen järjestämistä on pidettävä pääsääntönä, vaikkakaan se ei ole ehdoton. Jos nimittäin turvapaikkahakemuksen perusteet ovat pelkästään taloudellisia, tosiseikat ovat selvät ja kiistattomat ja menettelyn hallinnollisessa vaiheessa on noudatettu vaadittavia takeita, tästä pääsäännöstä poikkeaminen voi poikkeuksellisesti olla direktiivin 2013/32 johdanto-osan 20 perustelukappaleessa tarkoitetun nopean käsittelyn tavoitteen mukaista.

V Tapauksen tarkastelu

36. Tribunale di Milanon esittämä ennakkoratkaisukysymys vaikuttaa ensi silmäyksellä hyvin selvältä: siinä tiedustellaan, onko direktiivin 2013/32 mukaisena pidettävä kansallista säännöstä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehdystä hallintoviranomaisen kielteisestä päätöksestä nostettu kanne voidaan jättää tutkimatta tai hylätä suoraan.

37. Ennakkoratkaisupyynnön tarkemmissa perusteluissa kysymys kuitenkin hieman mutkistuu. Kansallisen tuomioistuimen epäilykset eivät nimittäin todellisuudessa näytä liittyvän yleiseen ”kuulemisoikeuteen” tai pikemminkin ”oikeuteen tulla kuulluksi” vaan sen tiettyyn erityismuotoon tai -lajiin eli ”oikeuteen osallistua puhutteluun” tai ”oikeuteen tulla kuulluksi henkilökohtaisesti”.⁷

⁶ Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 348, s. 98).

⁷ Julkisasiames Mengozzi viittaa ratkaisuehdotuksensa M. (C-560/14, EU:C:2016:320) alaviitteessä 6 näihin ilmauksiin liittyviin merkitysongelmiin (ja käännösvaikeuksiin): ”Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön italiansäädännössä käytetään toisinaan termiä ’diritto al contraddittorio’ (ks. esim. tuomio 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, 82, 85 ja 87 kohta), kun taas toisinaan käytetään ilmaisua ’diritto di essere sentito’ (ks. esim. tuomio 10.9.2013, G. ja R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 27, 28 tai 32 kohta tai tuomio 17.3.2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, 21 tai 35 kohta) ja toisinaan taas käsitettä ’diritto di essere ascoltato’ (ks. esim. tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 1, 28 tai 30 kohta; kyseinen käsite vastaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa käytettyä käsitettä, ja se vastaa kirjaimellisesti – ranskan-, englannin-, saksan- ja espanjankielisiä käsitteitä). Kyseinen oikeus, joka voidaan johtaa latinankielisistä periaatteista ’audi alteram partem’ tai ’audiatur et altera pars’, on kaikkein yleisintä puolustautumisoikeutta ilmentävä menettelyllinen oikeus –.”

38. Kansallisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee ainoastaan sitä, onko turvapaikanhakijaa mahdollisesti kuultava uudelleen *henkilökohtaisesti* oikeudenkäynnissä, jossa hän hakee muutosta hakemuksensa hylkäämisestä tehtyyn hallintoviranomaisen päätökseen.

39. Kuten seuraavaksi selitän, ”oikeudella tulla kuulluksi henkilökohtaisesti” on yhtenä ”kuulemisoikeuden” alalajina oma paikkansa turvapaikkamenettelyn hallinnollisessa vaiheessa. Oikeudenkäyntivaiheessa pätee kuitenkin kantajan oikeus esittää tuomioistuimessa perusteluja vaatimuksensa tueksi (ja tulla samalla kuulluksi), eikä tätä oikeutta voida rinnastaa oikeuteen tulla kuulluksi *henkilökohtaisesti*.

40. Sekä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen että kirjallisia huomautuksia esittäneiden hallitusten mukaan ei ole epäilystäkään siitä, että hakijan henkilökohtainen puhuttelu on hallinnollisessa vaiheessa pakollista.

41. Direktiivin 2013/32 14 artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään selvästi, että hallinnollisessa vaiheessa ”hakijalle on annettava tilaisuus hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan koskevaan henkilökohtaiseen puhutteluun”.⁸ Tähän sai tilaisuuden myös Sacko, jota haastateltiin henkilökohtaisesti lautakunnassa.

42. Direktiivin 2013/32 46 artiklassa, joka koskee oikeussuojakeinoja tuomioistuimessa kielteistä päätöstä riitautettaessa, ei kuitenkaan säädetä tällaisen puhuttelun suorittamisesta. Tällä säännöksellä turvataan ”oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa” (1 ja 2 kohta), ja nämä keinot ”sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin” (3 kohta). Lisäksi siinä edellytetään muutoksenhaun ratkaisemista kohtuullisessa määräajassa, joka ei saa tehdä edellä mainitun oikeuden käyttöä mahdottomaksi tai liian vaikeaksi (4 kohta), ja sitä, että muutoksenhaulla on lähtökohtaisesti lykkäävä vaikutus (5 kohta). Missään kohden ei kuitenkaan mainita, että näihin oikeudenkäyntimenettelyihin olisi sisällyttävä hakijan henkilökohtainen puhuttelu.

43. Lisäksi direktiivin 2013/32 46 artiklan 4 kohdassa ei ainoastaan velvoiteta jäsenvaltioita säätämään ”kohtuullisista määräajoista”, joita 1 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä riitautettaessa on noudatettava, vaan myös valtuutetaan ne antamaan ”muita tarpeellisia sääntöjä, joita hakijan on noudatettava” käyttäessään oikeuttaan tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin.

44. Niiden menettelyjen määrittäminen, joita turvapaikkahakemusten hylkäämisestä tehtyjä hallintoviranomaisen päätöksiä koskevissa muutoksenhakumenettelyissä tuomioistuimissa on noudatettava, kuuluu jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian piiriin.⁹ Jäsenvaltioiden vapaus antaa tarpeellisiksi katsomansa menettelysäännöt ei kuitenkaan ole absoluuttinen, sillä sen edellytykseksi on asetettu ehdoton tulosveloite: kansallisessa menettelyssä on joka tapauksessa tarjottava muutoksenhakukeino, jolla voidaan tehokkaasti turvata perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin.

⁸ Direktiivin 2013/32 34 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti myös velvollisuudesta suorittaa ”henkilökohtainen puhuttelu hakemuksen ottamisesta tutkittavaksi”, jos määrittävä viranomainen aikoo jättää sen tutkimatta jostakin direktiivin 33 artiklassa mainitusta syystä.

⁹ Kuten unionin tuomioistuin muistuttaa tuomion 17.3.2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175) 24 kohdassa, ”kun kyseisestä asiasta ei ole olemassa unionin sääntöjä, kunkin jäsenvaltion asiana on antaa ne sisäisessä oikeusjärjestyksessään menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskevan periaatteen nojalla, kunhan ne eivät ole epäedullisempia kuin samankaltaisia kansallisen oikeuden piiriin kuuluvia tilanteita koskevat säännöt (vastaavuusperiaate) eikä niillä tehdä unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate) (tuomio 21.1.2016, Eturas ym., C-74/14, EU:C:2016:42, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)”.

45. Kuten direktiivin 2013/32 johdanto-osan 60 perustelukappaleesta ilmenee, tässä direktiivissä ”kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita”, ja sillä pyritään erityisesti ”varmistamaan ihmisarvon täysimääräinen kunnioittaminen” ja ”edistämään” muun muassa perusoikeuskirjan 47 artiklan ”soveltamista”, ja direktiivi on ”pantava täytäntöön niiden mukaisesti”.¹⁰

46. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”oikeus tulla kuulluksi on olennainen osa puolustautumisoikeuksien kunnioittamista”¹¹ ja ”takaa jokaiselle henkilölle tilaisuuden esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti”.¹²

47. Tämä periaate on vahvistettu yksityisten ja hallintoviranomaisten välisistä suhteista ja erityisesti kansainvälisen suojeluaseman tunnustamista koskevissa hallinnollisissa menettelyissä.¹³ Sen soveltaminen tuomioistuimen lainkäytössä on yksi tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa koskevan oikeuden osa-alueista, ja sitä ilmentää direktiivin 2013/32 46 artiklassa suojattu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin.

48. Jotta oikeussuojakeinon käyttöä tuomioistuimessa voitaisiin pitää tehokkaana, ”kansallisen tuomioistuimen on voitava tutkia se, että perusteet, joiden nojalla toimivaltainen hallintoviranomainen on katsonut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteettomaksi tai merkittävän väärinkäyttöä, ovat perusteltuja ilman, että niihin sovellettaisiin ehdotonta laillisuusolettamaa”.¹⁴

49. Näiden olettamien perusteella on todettava, että oikeus tulla kuulluksi menettelyn hallinnollisessa vaiheessa sisältää hakijan oikeuden keskustella henkilökohtaisesti viranomaisen kanssa omien oikeuksiansa ja etujensa puolustamiseksi, ennen kuin viranomainen tekee päätöksen kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta.¹⁵ Oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tulee merkityksellinen sen jälkeen, kun päätös on tehty, jos määrittävä viranomainen hylkää hakijan turvapaikkahakemuksen.

50. Tästä on nimenomaan kyse nyt käsiteltävässä asiassa: on määritettävä, mitä sääntöjä kuuluu noudattaa menettelyssä, jolla annetaan oikeus saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa, joka viime kädessä ratkaisee, onko hallintoviranomaisen päätös hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ollut lainmukainen.

10 Siltä osin kuin on kyse pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY (EUVL 2005, L 326, s. 13) 39 artiklasta, joka on direktiivin 2013/32 46 artiklan välitön normatiivinen edeltäjä, unionin tuomioistuin vahvisti 17.12.2015 antamansa tuomion Tall (C-239/14, EU:C:2015:824) 51 kohdassa, että ”direktiivin 39 artiklassa tarkoitettujen oikeussuojakeinon piirteet on määritettävä siten, että ne vastaavat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate ja jonka mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava mainitussa artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”. Ks. vastaavasti mm. tuomio 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, 45 kohta).

11 Tuomion 9.2.2017, M. (C-560/14, EU:C:2017:101), 25 kohta, jossa viitataan tuomion 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), 49 ja 50 kohtaan ja tuomion 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431), 39 ja 40 kohtaan.

12 Tuomion Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) 46 kohta. Näin voidaan varmistaa, kuten julkisasiamies Bot huomauttaa ratkaisuehdotuksensa M. (C-277/11, EU:C:2012:253) 81 kohdassa, että ”asianomainen viranomainen kykenee ottamaan hyödyllisellä tavalla huomioon kaikki merkitykselliset seikat”.

13 Tätä korostaa myös julkisasiamies Mengozzi ratkaisuehdotuksensa M. (C-560/14, EU:C:2016:320) 48 kohdassa, jossa hän toteaa toissijaisesta suojeluasemasta, että ”kun otetaan huomioon sen menettelyn erityisluonne ja tavoitteet, jossa selvitetään, täyttyvätkö toissijaisen suojeluaseman myöntämisedellytykset, kyseisen aseman antamien oikeuksien tosiasiallinen käyttäminen edellyttää, että asianomaiselle annetaan tilaisuus käyttää erityisen tehokkaasti oikeutta tulla kuulluksi kyseisessä menettelyssä. On nimittäin niin, että ainoastaan silloin, jos hakijalla on tosiasiallinen mahdollisuus esittää hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla henkilöhistoriansa ja asiayhteys, johon se liittyy, ja selvittää toimivaltaiselle viranomaiselle kattavasti ja asianmukaisesti kaikki hakemustaan tukevat tosiseikat ja todisteet, hän voi tosiasiallisesti käyttää kyseisen aseman hänelle direktiivin 2004/83 mukaisesti antamia oikeuksia”. Kursivointi ratkaisuehdotuksessa.

14 Tuomio 28.7.2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, 61 kohta).

15 Näiden turvapaikkamenettelyn hallinnollisessa vaiheessa kyseessä olevien intressien merkityksen vuoksi on ymmärrettävää, että unionin lainsäätäjä on valinnut mallin, johon sisältyy henkilökohtainen puhuttelu. Jälleen julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotuksen M. (C-560/14, EU:C:2016:320) 58 kohdassa käyttämää ilmaisua lainaten ”henkilökohtainen kuuleminen on kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden tärkein ilmentymä. Hakijalle se merkitsee ainoaa mahdollisuutta esittää henkilökohtaisesti oma tarinansa ja keskustella suoraan kaikkein pätevimmän henkilön kanssa, jotta hänen henkilökohtainen tilanteensa otetaan huomioon”.

51. Direktiivin 2013/32 46 artiklassa säädetyn oikeussuojakeinon tehokkuus saadaan tässä tilanteessa turvattua, jos kantajalla on (tavallisesti asianajajansa tai muun oikeudellisen avustajan välityksellä) tilaisuus esittää tuomioistuimessa perusteet, jotka puhuvat riidanalaisen päätöksen laillisuutta vastaan, ja jos tuomioistuin kykenee tarkistamaan, onko kielteinen päätös perusteltu.

52. Ensimmäinen edellytys siis on, että kansainvälisen suojelun hakija voi (tapauksen mukaan asianajajansa, oikeudellinen avustajansa tai oikeudenkäyntiedustajansa välityksellä) käyttää puolustautumisoikeuksiaan ja että hänelle tarjotaan kaikki oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelylliset takeet. Jos näin on, tuomioistuimen on katsottava *kuulleen* hakijaa, koska hänen on annettu esittää – vaikkakaan ei välttämättä suullisesti, koska menettelysäännöissä voidaan pätevästi sallia pelkästään kirjallinen kuuleminen – tarpeelliseksi katsomansa perustelut vaatimuksensa tueksi.

53. Oikeuteen tulla kuulluksi tuomioistuimessa ei kuitenkaan sisälly oletettua ”oikeutta osallistua puhutteluun” tuomioistuimessa. Toistan, että siihen sisältyy ainoastaan oikeus esittää tuomioistuimessa perustelut muutoksenhauille hallintoviranomaisen päätökseen, joka on riitautettu, koska sillä loukataan asianosaisen oikeuksia ja etuja, mutta ei oikeutta henkilökohtaiseen puhutteluun hallintoviranomaisen päätöksen laillisuuden tutkivassa tuomioistuimessa.

54. Tähän toteamukseen on kuitenkin heti esitettävä joitakin varauksia. Mielestäni tämän ei nimittäin ole katsottava olevan esteenä asian selvittämistoimille,¹⁶ joita tuomioistuin voi sekä asianosaisen aloitteesta että viran puolesta määrätä, jos se on tarpeen hyvän oikeudenkäytön varmistamiseksi. Näihin toimenpiteisiin kuuluu hakijan kuuleminen oikeudenkäyntimenettelyn aikana.

55. Tämä kuuleminen voi tietenkin soveltua direktiivin 2013/32 46 artiklassa säädetyn tehtävän täyttämiseen eli ”sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimiseen kaikilta osin” kyseisen artiklan 3 kohdan mukaisesti.

56. Jos direktiivin 2013/32 46 artiklassa, toisin kuin sen menettelyn hallinnollista vaihetta koskevassa 14 artiklassa, ei nimenomaisesti säädetä henkilökohtaisen puhuttelun suorittamisesta oikeudenkäyntimenettelyssä, tätä puhuttelua ei myöskään tarvitse sisällyttää direktiivin täytäntöön panemiseksi annetussa kansallisessa laissa annettuihin menettelysääntöihin.

57. Lisäksi 46 artiklaa on tulkittava osana direktiivissä 2013/32 säädettyä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintamekanismia eli ottamalla huomioon tuomioistuimessa tehtävän muutoksenhaun läheinen yhteys sitä edeltävään hallinnolliseen vaiheeseen, jossa turvapaikanhakijaa on täytynyt kuulla.

58. Jos hallinnollisessa vaiheessa on edetty asianmukaisesti, hakijan puhuttelusta on jäänyt luotettava tallenne¹⁷ ja hän on saanut tilaisuuden esittää pöytäkirjaan omia näkemyksiään, selvennyksiään tai oikaisujaan.¹⁸ Koska pöytäkirja tai puhuttelusta laadittu sanatarikka selostus on liitettävä mukaan tuomioistuimelle toimitettavaan asiakirjakansioon, sen sisältö muodostaa merkittävän asian arviointiin vaikuttavan osatekijän tuomioistuimessa, jonka tehtävänä on suorittaa direktiivin

16 Muistutettakoon, että edellä tämän ratkaisuehdotuksen 13 kohdassa esitetyssä vuonna 2011 annetun asetuksen nro 150/19 §:n 8 momentissa, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna, annetaan kansalliselle tuomioistuimelle oikeus ”määrätä viran puolesta asian selvittämistoimia, jotka ovat tarpeen kanteen ratkaisemiseksi”.

17 Direktiivin 2013/32 17 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokaisesta henkilökohtaisesta puhuttelusta laaditaan joko yksityiskohtainen ja tosiasioihin perustuva pöytäkirja, josta käyvät ilmi puhuttelun kaikki sisällölliset seikat, tai sanatarikka selostus”. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää, että ”henkilökohtaisesta puhuttelusta on tehtävä äänitallenne tai audiovisuaalinen tallenne”, ja että niiden on tässä tapauksessa ”varmistettava, että tallenne tai sen sanatarikka selostus on saatavilla hakijan asiakirjakansion yhteydessä”.

18 Direktiivin 2013/32 17 artiklan 3 kohdassa tarjotaan hakijalle ”mahdollisuus kommentoida pöytäkirjassa tai sanatarikassa selostuksessa esiintyviä käännösvirheitä tai väärinymmärryksiä ja/tai selittää niitä suullisesti ja/tai kirjallisesti joko henkilökohtaisen puhuttelun lopuksi tai asetetussa määräajassa ennen kuin määrittävä viranomainen tekee päätöksen”. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on saman kohdan mukaan ”varmistettava, että hakija on täysin tietoinen pöytäkirjan sisällöstä tai sanatarikan selostuksen sisällöllisistä seikoista, ja käytettävä tarvittaessa tulkkia. Tämän jälkeen jäsenvaltioiden on pyydettävä hakijaa vahvistamaan, että pöytäkirjan tai sanatarikan selostuksen sisältö kuvaa puhuttelua totuudenmukaisesti”.

2013/32 46 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkiminen kaikilta osin”. Koska direktiivissä kunnioitetaan jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa, siinä ei ole edellä sanottua enempää haluttu rajoittaa asian käsittelyä siinä tuomioistuimessa, jonka arkaluonteisena tehtävänä on antaa varovaisen arviointinsa perusteella lopullinen ratkaisu siitä, onko hallintoviranomaisen tekemä kielteinen päätös ollut lainmukainen.

59. Hakijan puhuttelusta tuomioistuimessa on siis päätettävä sen mukaan, onko puhuttelu tarpeen sen ”perusteellisen tutkinnan” kannalta, joka tuomioistuimella on velvollisuus suorittaa turvapaikanhakijan oikeuksien ja etujen tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi. Direktiivissä 2013/32 ei ole haluttu säätää puhuttelua pakolliseksi, mutta siinä ei myöskään suljeta pois mahdollisuutta sen järjestämiseen, jos tuomioistuin, jonka käsiteltävänä kanne on, pitää sitä tarpeellisenä ratkaisun antamiseksi.

60. Tähän mennessä todettu pätee kaikkiin oikeudenkäyntimenettelyihin, joissa on tarkistettava, onko hallintoviranomaisen päätös hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ollut lainmukainen. On kuitenkin joitakin rajatapauksia, joissa se, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, on niin kiistatonta ja ilmeistä, että direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu velvollisuus ”perusteelliseen tutkintaan” voidaan täyttää pelkästään tutkimalla tuomioistuimeen (jo oikeudenkäynnin aikana) jätetyt kirjelmät tai hallintoviranomaisen laatimaan asiakirjakansioon sisältyvät objektiiviset tiedot.

61. Jos kanne ei selvästikään täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tai jos kantajan vaatimus on ilmeisen perusteeton, vaatimus (uuden) henkilökohtaisen puhuttelun järjestämisestä oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa suoritettun puhuttelun lisäksi olisi paitsi epäasianmukainen myös kohtuuton.

62. Voi nimittäin olla tapauksia, joissa kanteella ei ole mitään mahdollisuuksia menestyä,¹⁹ jolloin ei olisi järkevää eikä edes hyödyllistä järjestää puhuttelua. En ymmärrä, miksi mahdollisen tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen tekeminen tällaisissa asioissa nostetuista kanteista olisi poissuljettua, jos ne kerran ovat ilmeisen perusteettomia tai eivät täytä menettelyllisiä vähimmäisedellytyksiä. Toistan, että tällaisissa tilanteissa²⁰ on perusteltua antaa tuomioistuimen tehdä päätöksensä tarvitsematta määrätä lisää selvittämistoimia menettelyn aikana.

63. Muissa kuin tällaisissa tapauksissa eli silloin, kun kanteen mahdollinen hylkääminen johtuu kyseenalaisemmista, vaatimuksen asiakysymykseen liittyvistä arvioista, sen tutkimatta jättämistä (tai hylkäämistä) koskevan päätöksen tekemistä on pakostikin täytynyt edeltää sen sisällön ”tutkinta”, jonka on, ollakseen direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla ”perusteellinen”, perustuttava riittäviin tietoihin. Hakijan henkilökohtainen kuuleminen voisi tarvittaessa – muiden seikkojen ohella – soveltua tuomioistuimen päätöksentekoperusteiden muodostamiseen.

64. Kanteen tutkimatta jättämisen tai sen perusteettomaksi toteamisen on aina oltava riitauttamisperusteisiin liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen tarkastelun perusteella tehdyn oikeudellisen arvioinnin tulos. Tällaiseen lopputulokseen päätyminen riippuu väistämättä sen syyn luonteesta, jonka vuoksi kanteen ei katsota menestyvän. Tämän syyn tai syiden selvittämiseen soveltuvat seikat voivat joissakin tapauksissa ilmetä suoraan kanteesta ja hallintoviranomaisen oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa laatimasta asiakirjakansioista, ja joissakin tapauksissa ne on hankittava asian selvittämistoimilla (todistelulla).

19 Näitä tapauksia ovat esimerkiksi kanteet, jotka on nostettu kiistatta liian myöhään tai joissa ei ole noudatettu minkäänlaisia pakollisia menettelymääräyksiä, ja ne jätetään lähtökohtaisesti tutkimatta. Tällaiset kanteet on mahdollista hylätä myös aineellisista syistä tarvitsematta noudattaa tavanomaisia menettelyvaiheita, jos kantaja on esimerkiksi vedonnut vaatimuksessaan pelkästään väitteisiin, jotka eivät liity mitenkään sen selvittämiseen, voidaanko häntä pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

20 Unionin tuomioistuin on maksanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön, jonka mukaan suullinen käsittely voidaan jättää järjestämättä, ”jos asiassa ei ole tullut esille tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä, joita ei voida oikeudellisesti riittävällä tavalla ratkaista asiakirjakansioon sisältyvien tietojen ja asianosaisten esittämien kirjallisten huomautusten perusteella”. Ks. muun muassa tuomion 4.6.2015, *Andechser Molkerei Scheitz v. komissio* (C-682/13 P, ei julkaistu, EU:C:2015:356) 46 kohta, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 12.11.2012 antaman tuomion *Döry v. Ruotsi* (ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002839495) 37 kohtaan.

65. Koska direktiivissä 2013/32 puhuttelu veloitetaan järjestämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn hallinnollisessa vaiheessa, sen uusiminen oikeudenkäyntivaiheessa on nähdäkseni pakollista vain, jos (ensimmäinen) puhuttelu ei ole kanteen tutkittavakseen saaneen tuomioistuimen mielestä lopulta riittävän havainnollinen ja jos tämä on epävarma asiassa annettavasta ratkaisusta.

66. Edellä mainitussa tilanteessa hakijan puhuttelu, jonka tuomioistuin voi vapaan harkintansa mukaan määrätä, on mielestäni sellainen menettelyvaihe, jota ei voida jättää pois direktiivin 2013/32 johdanto-osan 20 perustelukappaleessa tarkoitettuihin turvapaikkahakemuksen nopeaan käsittelyyn liittyviin syihin vedoten.

67. Myöskään (ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitseman kaltaiset)²¹ taloudelliset perusteet eivät näissä tapauksissa estäisi järjestämästä puhuttelua oikeuskäsittelyn aikana. Vaikka direktiivin 2013/32 johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi voitava nopeuttaa tutkintamenettelyä, siinä ei kuitenkaan anneta niille oikeutta jättää pois menettelyvaiheita, jotka ovat välttämättömiä kantajan tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden takaamiseksi. Tosiasiassa kyseisessä perustelukappaleessa viitataan ainoastaan mahdollisuuteen asettaa ”tietyille menettelyn vaiheille lyhyempiä – – aikarajoja”, kuitenkin sillä varauksella, ettei tällä missään tapauksessa rajoiteta hakemuksen perusteellista tutkintaa ja tämän direktiivin mukaisten peruseriaatteiden ja takeiden suojaa.

68. Direktiivin 2013/32 46 artiklaa on näin ollen tulkittava siten, ettei siinä edellytetä puhuttelumennettelyä muttei myöskään sallita kansallisen lainsäätäjän estää tuomioistuinta järjestämästä tällaista puhuttelua, kun se pitää sitä välttämättömänä turvapaikkahakemukseen liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteellisen tutkinnan varmistamiseksi, koska hallinnollisessa vaiheessa suoritettussa puhuttelussa saadut tiedot ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Tässä tilanteessa jäsenvaltioiden prosessioikeudessa olisi annettava tuomioistuimelle mahdollisuus kuulla hakijaa henkilökohtaisesti, jos se katsoo sen tarpeelliseksi.

69. Ennakkoratkaisupyynnön kohteena olevaan asiaan palatakseni kansallisella tuomioistuimella ei näytä olevan epäilystäkään siitä, että Sackon nostama kanne on ilmeisen perusteeton, päinvastoin, sillä sen mukaan hakemukselle ei selvästikään ole kansainväliseen suojeluun oikeuttavia syitä. Jos näin on, kanne voidaan jättää tutkimatta tai hylätä suoraan kuulematta hakijaa (nykyistä kantajaa) uudelleen. Tällainen päätös on ymmärrettävästikin pätevä vain, jos se perustuu kaikkien asian olosuhteiden perusteelliseen tutkintaan, ja näihin olosuhteisiin sisältyy myös selostus Sackon menettelyn hallinnollisessa vaiheessa suoritettussa henkilökohtaisessa haastattelussa ”asianmukaisesti ja tehokkaasti esittämästä käsityksestä”.

70. Kansallinen lainsäädäntö (vuonna 2011 annetun asetuksen nro 150 19 §:n 9 momentti, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sen esittää, ei näytä estävän puhuttelun suorittamista menettelyn oikeudenkäyntivaiheessa, koska siinä annetaan tuomioistuimelle oikeus määrätä tarpeelliseksi katsomansa asian selvittämistoimet. Näin ollen ei ole mitään syytä todeta tämän säännöksen olevan yhteensopimaton direktiivissä 2013/32 säädetyin oikeussuojakeinojärjestelmän kanssa.

71. Unionin tuomioistuimen asia ei ole ottaa kantaa kummankaan asiaa koskevasta Italian lainsäädännöstä esitetyn tulkinnan puolesta tai sitä vastaan. Se ei siis voi ratkaista Suprema Corte di Cassazionin ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tähän kysymykseen omaksumien kantojen välillä olevia ristiriitaisuuksia, jotka voidaan päätellä ennakkoratkaisupyynnöstä, etenkin kun – kuten

²¹ Alkuperäisen italiantielisen ennakkoratkaisupyynnön 2 kohta, s. 4.

Italian hallitus toteaa²² – ei voida sulkea pois sitä, että kyseiselle lainsäädännölle on jokin vaihtoehtoinen tulkinta, joka on yhteensopiva direktiivistä 2013/32 esittämäni tulkinnan kanssa. Tämän kysymyksen ratkaiseminen kuuluu joka tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

VI Ratkaisuehdotus

72. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale di Milanon esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2013/32/EU ja erityisesti sen 12, 14, 31 ja 46 artiklaa on tulkittava siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi ratkaista kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäävästä päätöksestä nostetun kanteen suoraan tarvitsematta puhutella kantajaa henkilökohtaisesti, jos

- a) kanne on ilmeisen perusteeton eikä sen vuoksi voi menestyä; ja
- b) ratkaisu tehdään hakijan tilanteeseen liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, myös hallinnollisessa vaiheessa suoritetusta henkilökohtaisesta puhuttelusta saatujen tietojen, jotka tuomioistuimen mukaan ovat riittäviä kanteen ratkaisemiseen, perusteellisen tutkinnan jälkeen.

²² Italian hallituksen esittämien kirjallisten huomautusten 24 ja 25 kohta.