



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

26 päivänä heinäkuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö – Turvapaikkapolitiikka – Direktiivi 2013/32/EU – 12, 14, 31 ja 46 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 47 artikla – Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan – Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätöksestä nostettu kanne – Tuomioistuimen mahdollisuus ratkaista asia hakijaa kuulematta

Asiassa C-348/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunale di Milano (Milanon tuomioistuin, Italia) on esittänyt 14.6.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.6.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Moussa Sacko

vastaan

Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit A. Prechal (esittelevä tuomari), A. Rosas, C. Toader ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Moussa Sacko, edustajanaan S. Santilli, avvocato,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan L. D’Ascia, avvocato dello Stato,
- Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet ja M. Jacobs,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään J. Vlácil ja M. Smolek,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään D. Colas ja E. Armoët,
- Unkarin hallitus, asiamiehinään M. M. Tátrai, M. Z. Fehér ja G. Koós,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja C. Cattabriga,
- kuultuaan julkisasiamiehen 6.4.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) 12, 14, 31 ja 46 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Malin kansalainen Moussa Sacko ja Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano (kansainvälisen suojelun myöntämisestä vastaava alueellinen lautakunta, Milano, Italia; jäljempänä lautakunta) ja jossa on kyse siitä, että viimeksi mainittu hylkäsi direktiivin 2013/32 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettua, kansainvälistä suojelua koskevan Sackon hakemuksen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivissä 2013/32 säädetään vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL 2011, L 337, s. 9) perusteella kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä.
- 4 Direktiivin 2013/32 18 ja 20 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 asianmukaista ja perusteellista tutkintaa ja tämän direktiivin mukaisten peruseräpäätösten ja takeiden tehokasta saatavuutta hakijan kannalta.”
- 5 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

c) 'hakijalla' kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, josta ei ole vielä tehty lainvoimaista päätöstä;

--

f) 'määrittävällä viranomaisella' jäsenvaltion mitä tahansa lainkäyttöelimiin verrattavaa tai hallinnollista elintä, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta ja jolla on toimivalta tehdä niistä ensimmäinen päätös;

--”

6 Mainitun direktiivin II luvussa, jonka otsikko on ”Peruseriaatteet ja takeet”, olevassa 12 artiklassa, jonka otsikko puolestaan on ”Hakijoille myönnettävät takeet”, säädetään seuraavaa:

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

--

b) hakijoiden käyttöön on annettava tulkki, jotta he voivat esittää asiansa toimivaltaisille viranomaisille, aina kun tätä on pidettävä välttämättömänä. Jäsenvaltioiden on pidettävä tulkin käyttöön antamista välttämättömänä ainakin silloin, kun hakija aiotaan kutsua 14–17 ja 34 artiklassa tarkoitettuun puhutteluun ja kun asianmukaista keskusteluyhteyttä ei voida varmistaa ilman sitä. Tässä tapauksessa ja muissa tapauksissa, joissa toimivaltaiset viranomaiset kutsuvat hakijan paikalle, kustannukset maksetaan julkisista varoista;

c) hakijoita ei saa estää ottamasta yhteyttä [Yhdistyneiden kansakuntien] pakolaisasiain päävaltuutettuun tai muihin järjestöihin, jotka antavat hakijoille kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti oikeudellista neuvontaa tai muuta neuvontaa;

d) hakijoilla ja heidän mahdollisilla 23 artiklan 1 kohdan mukaisilla 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. Jos oikeudellinen tai muu neuvonantaja toimii hakijan oikeudellisena edustajana, jäsenvaltiot voivat päättää antaa päätöksen tiedoksi hänelle hakijan sijasta;

--

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

7 Saman direktiivin 14 artiklan, jonka otsikko on ”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, jonka suorittavalla henkilöllä on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivalta suorittaa

tällaisia puhutteluja. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sisältöä koskevien henkilökohtaisten puhuttelujen on aina oltava määrittävän viranomaisen henkilöstön suorittamia. Tämä alakohta ei rajoita 42 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamista.”

- 8 Direktiivin 2013/32 17 artiklassa, jonka otsikko on ”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 äänitalenne tai audiovisuaalinen tallenne. Kun tällainen tallenne tehdään, jäsenvaltioiden on varmistettava, että tallenne tai sen sanatarkka selostus on saatavilla hakijan asiakirjakansion yhteydessä.

– –”

- 9 Kyseisen direktiivin III luvun, jonka otsikko on ”Ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt”, aloittavassa 31 artiklassa, jonka otsikko puolestaan on ”Tutkintamenettely”, säädetään seuraavaa:

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

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

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

– –

8. Jäsenvaltiot voivat säätää, että II luvun peruseriaatteiden 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 direktiivin [2011/95] nojalla 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 epä johdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi vääriä tai ilmeisen epätodennäköisiä tietoja, jotka ovat ristiriidassa riittäväällä tavalla varmennettujen alkuperämaata koskevien tietojen kanssa, tehden näin väitteensä selvästi epäuskottavaksi sen suhteen, voidaanko häntä pitää direktiivin [2011/95] nojalla 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.

– –”

10 Direktiivin 2013/32 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 Kyseisen direktiivin V luvun, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyt”, ainoassa säännöksessä, nimittäin sen 46 artiklassa, jonka otsikko puolestaan on ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimissa 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.

– –

3. Edellä olevan 1 kohdan noudattamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkimisen kaikilta osin, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen direktiivin [2011/95] mukaisesti, ainakin muutoksenhakumenettelyssä ensimmäisessä oikeusasteessa.

– –”

Italian oikeus

- 12 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Italian oikeudessa säädetään kansainvälisen suojelun alalla hallinnollisesta vaiheesta, jossa asiantuntijalautakunta tutkii hakemukset ja jossa hakijaa kuullaan, sekä oikeudenkäyntivaihe, jossa tyytymätön hakija voi riitauttaa viranomaisen kielteisen päätöksen.
- 13 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tuomioistuin voi oikeudenkäyntivaiheessa hylätä tai hyväksyä kanteen hakijaa välttämättä kuulematta, mikäli toimivaltainen viranomainen on jo kuullut häntä tutkintamenettelyä varten. Tätä ratkaisua voidaan soveltaa erityisesti silloin, kun hakemus on ilmeisen perusteeton.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseinen kansallisten sääntöjen tulkinta perustuu muun muassa riita-asioissa sovellettavien menettelyjen rajoittamiseksi ja yksinkertaistamiseksi annetuista siviiliprosessilain täydentävistä säännöksistä, joita tarkoitetaan 18.6.2009 annetun lain nro 69 54 §:ssä, 1.9.2011 annetun asetuksen nro 150 (decreto legislativo n. 150 – 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), sellaisena kuin tätä on muutettu 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 annetulla asetuksella nro 142 (Decreto legislativo n. 142 – 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), 19 §:ään (jäljempänä asetus nro 150/2011).
- 15 Asetuksen nro 150/2011 19 §:n 9 momentissa säädetään seuraavaa:
- ”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.”
- 16 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tuomioistuimella on oikeus suoraan hylätä tai hyväksyä kanne muun muassa silloin, kun se katsoo, että asiakirjakansiossa jo saatavilla olevat asiakirjat johtavat ratkaisuun, jota kantajan kuuleminen uudelleen ei voisi mitenkään muuttaa.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tältä osin, että Corte suprema di cassazione (ylin kassaatiotuomioistuin, Italia) on 8.6.2016 antamallaan ratkaisulla vahvistanut sen tulkinnan, jonka mukaan ”tuomioistuimella ei ole kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn alalla velvollisuutta antaa turvapaikanhakijalle mahdollisuutta tulla kuulluksi”.

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymys

- 18 Sacko, joka saapui Italiaan 20.3.2015, esitti siellä viipymättä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Prefettura di Milanon (Milanon prefektuuri, Italia) lautakunta kuuli Sackoa 10.3.2016 hänen tilanteestaan ja kyseisen hakemuksen syistä. Kyseisen kuulemisen päätteeksi ilmeni, että henkilökohtaisen taloudellisen tilanteen huomattava heikkeneminen oli saanut Sackon lähtemään Malista.
- 19 Lautakunta hylkäsi Sackon kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tälle 5.4.2016 tiedoksiannetulla päätöksellä ja epäsi tältä sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman toteamalla, että kyseinen hakemus perustui puhtaasti taloudellisiin eikä vainon olemassaoloon liittyviin syihin.

- 20 Sacko nosti 3.5.2016 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa hän vaati kyseisen päätöksen kumoamista, uudisti kansainvälistä suojelua koskevassa hakemuksessa esittämänsä syyt ja esitti yleisluontoisen kuvauksen Malin tilanteesta mutta ei kertonut, miten tämä vaikutti hänen henkilökohtaiseen tilanteeseensa.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa aikovansa hylätä Sackon kanteen selvästi perusteettomana kuulematta tätä ensin.
- 22 Koska Tribunale di Milanolla (Milanon tuomioistuin, Italia) kuitenkin epäilee tällaisen ratkaisun yhteensopivuutta unionin oikeuden ja etenkin direktiivin 2013/32 12, 14, 31 ja 46 artiklan kanssa, se on päättänyt lykätä asian ratkaisemista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:
- ”Onko direktiiviä 2013/32 (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?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 23 Tribunale di Milano kysyy ennakkoratkaisukysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiiviä 2013/32 ja erityisesti sen 12, 14, 31 ja 46 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltävänä on selvästi perusteettoman kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätöstä koskeva oikeussuojakeino, hylkää sen hakijaa kuulematta silloin, kun viranomaiset ovat jo kuulleet viimeksi mainittua ja kun tosiasialliset olosuhteet eivät jätä minkäänlaista epäilyä mainitun epäävän päätöksen perusteltavuudesta.
- 24 Aluksi on todettava, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa – yhdessä sen tulkittavaksi pyytämistä säännöksistä ei nimenomaan säädetä, että direktiivin 2013/32 46 artiklassa säädettyä oikeussuojakeinoa käsittelevän tuomioistuimen on toimitettava istunto kyseisen käsittelyn yhteydessä.
- 25 Direktiivin 2013/32 II luvussa, jonka otsikko on ”Peruseriaatteet ja takeet”, olevassa 12 artiklassa säädetään ensinnäkin hakijoille myönnettävistä takeista, ja sen 1 kohdassa pelkästään kyseisen direktiivin III luvussa, jonka otsikko on ”Ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt”, säädetyissä menettelyissä sovellettavat takeet erotetaan nimenomaisesti sen 2 kohdassa säädetyistä, kyseisen direktiivin V luvussa, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyt”, säädetyissä menettelyissä sovellettavista takeista. Vaikka saman direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikilla hakijoilla on – – 1 kohdan b–e alakohdassa tarkoitettuja takeita vastaavat takeet”, hakijan oikeutta huomautusten esittämiseen suullisessa menettelyssä ei mainita näiden tyhjentävästi lueteltujen takeiden joukossa.
- 26 Toiseksi on totta, että direktiivin 2013/32 14 artiklassa, joka sekin on kyseisen direktiivin II luvussa, asetetaan määrittävälle viranomaiselle velvollisuus ennen hakemusta koskevan päätöksen tekemistä antaa hakijalle tilaisuus hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan koskevaan henkilökohtaiseen puhutteluun sellaisen henkilön kanssa, jolla kansallisen lainsäädännön mukaan on toimivalta suorittaa tällaisia puhutteluja. Itse kyseisen säännöksen sanamuodosta kuitenkin ilmenee, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 2013/32 2 artiklan f alakohdan kanssa, että kyseinen velvollisuus koskee yksinomaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnasta vastaavaa viranomaista, jolla on toimivalta tehdä niistä ensimmäisen asteen päätös, eikä sitä siis sovelleta muutoksenhakumenettelyihin.

- 27 Kolmanneksi direktiivin 2013/32 III luvussa, jonka otsikko on ”Ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt”, olevan 31 artiklan 3 kohdassa säädetään, että tutkintamenettelyt on lähtökohtaisesti saatava päätökseen kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, tämän kuitenkin rajoittamatta mahdollisuutta jatkaa kyseistä määräaikaan kyseisen direktiivin 31 artiklan 3 ja 4 kohdassa mainituista syistä. Kyseisen direktiivin 31 artiklan 8 kohdassa tyhjentävästi luetelluissa tapauksissa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus säätää, että II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaista tutkintamenettelyä nopeutetaan tai että se suoritetaan rajalla tai kauttakulkalueella. Näin on muun muassa silloin, kun hakija on tuonut esiin vain seikkoja, joilla ei ole lainkaan merkitystä sen selvittämiseksi, voidaanko häntä pitää direktiivin 2011/95 nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.
- 28 Neljänneksi ja viimeiseksi direktiivin 2013/32 V luvussa, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyt”, olevassa ainoassa säännöksessä eli 46 artiklassa säädetään, että hakijoilla on oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi päätökseen, jolla heidän tekemänsä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään, mukaan lukien päätös, jolla hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten todetaan selvästi puuttuvan tai jolla se todetaan perusteettomaksi. Kyseisen oikeuden noudattamiseksi jäsenvaltioiden on mainitun direktiivin 46 artiklan 3 kohdan perusteella 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 perusteella, ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa. Direktiivin 2013/32 46 artiklassa tai muissa säännöksissä ei kuitenkaan säädetä, että muutoksenhakua käsittelevässä tuomioistuimessa olisi pidettävä istunto.
- 29 Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten on SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti varmistettava yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien oikeussuoja, ja SEU 19 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille lisäksi velvollisuus säätää tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla (tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, 50 kohta ja vastaavasti tuomio 9.2.2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Kyseinen jäsenvaltioille asetettu velvollisuus vastaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoin ja puolueettomaan tuomioistuimeen”, taattua oikeutta, jonka mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa (ks. vastaavasti tuomio 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, 44 kohta).
- 31 Tästä seuraa, että direktiivin 2013/32 46 artiklassa tarkoitettujen oikeussuojakeinon piirteet on määritettävä siten, että ne vastaavat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate (ks. analogisesti 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 artiklaan liittyvä tuomio 17.12.2015, Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, 51 kohta).
- 32 Mainittu unionin oikeuteen perustuvia yksityisten oikeuksia koskeva tehokkaan oikeussuojan periaate muodostuu eri osatekijöistä, joihin kuuluvat muun muassa puolustautumisoikeudet, asianosaisten prosessuaalinen yhdenvertaisuus, oikeus saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimissa sekä oikeus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään (tuomio 6.11.2012, Otis ym., C-199/11, EU:C:2012:684, 48 kohta).
- 33 Direktiivin 2013/32 III luvussa säädettyjen ensimmäisen asteen päätökseen liittyvien menettelyjen osalta on yhtäältä muistutettava, että velvollisuus kunnioittaa sellaisten henkilöiden puolustautumisoikeuksia, joiden etuihin heille osoitetut päätökset vaikuttavat tuntuvasti, koskee

lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden hallintoviranomaisia, kun nämä toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä (tuomio 10.9.2013, G. ja R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 35 kohta ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 40 kohta).

- 34 Unionin tuomioistuin on tarkemmin ottaen todennut, että oikeus tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä, joka on olennainen osa puolustautumisoikeuksien kunnioittamista koskevaa unionin oikeuden yleistä periaatetta, takaa jokaiselle henkilölle mahdollisuuden tehokkaasti ja tosiasiallisesti esittää näkemyksensä hallinnollisessa menettelyssä ennen kuin asiassa tehdään päätös, joka saattaa vaikuttaa epäedullisesti hänen etuihinsa (ks. vastaavasti tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 34 ja 36 kohta ja tuomio 9.2.2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, 25 ja 31).
- 35 Säännön, jonka mukaan henkilöllä, jolle on osoitettu hänelle vastainen päätös, on pitänyt ennen kyseisen päätöksen tekemistä olla mahdollisuus esittää huomautuksensa, tarkoituksena on muun muassa, että kyseinen henkilö voi korjata virheen tai esittää sellaisia seikkoja, jotka koskevat hänen henkilökohtaista tilannettaan ja jotka tukevat sitä, että päätös tehdään, että sitä ei tehdä tai että sillä on tietty sisältö (ks. vastaavasti tuomio 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, 47 kohta ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Direktiivin 2013/32 V luvussa tarkoitetuista muutoksenhakumenettelyistä on todettava, että jotta voitaisiin varmistaa, että tällaista oikeussuojakeinoa voidaan käyttää tehokkaasti, kansallisen tuomioistuimen on voitava tutkia niiden perusteiden perusteltavuus, joiden nojalla toimivaltainen hallintoviranomainen on katsonut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen olevan perusteeton tai merkitsevän väärinkäyttöä (ks. analogisesti direktiivistä 2005/85 tuomio 28.7.2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, 61 kohta).
- 37 Tässä tapauksessa on todettava, että hakijan jättämisellä kuulematta direktiivin 2013/32 V luvussa tarkoitettuna kaltaisessa muutoksenhakumenettelyssä rajoitetaan puolustautumisoikeuksia, jotka sisältyvät perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettuun tehokkaan oikeussuojan periaatteeseen.
- 38 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin jo katsottu, että puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen – ja siihen sisältyvän oikeuden tulla kuulluksi – kaltaiset perusoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiallisesti palvelevat kyseisellä toimenpiteellä tavoiteltuja yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2013, G. ja R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 33 kohta; tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 43 kohta ja tuomio 7.7.2016, Lebek, C-70/15, EU:C:2016:524, 37 kohta).
- 39 Perusoikeuskirjan 47 artiklalla taatun oikeuden tulla kuulluksi sellaista tulkintaa, jonka mukaan kyseinen oikeus ei ole ehdoton, tukee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka valossa mainittua 47 artiklaa on tulkittava, koska kyseisen artiklan ensimmäinen ja toinen kohta vastaavat Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta ja 13 artiklaa (tuomio 30.6.2016, Toma ja Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, 40 ja 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Unionin tuomioistuin on tässä suhteessa jo todennut, ettei kyseisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa määrätä ehdotonta velvollisuutta julkisen istunnon toimittamiseen eikä vaadita, että istunto olisi välttämättä toimitettava kaikissa menettelyissä, ja se on katsonut, ettei perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa eikä missään muussakaan sen määräyksessä aseteta tällaista velvollisuutta (tuomio 4.6.2015, Andechser Molkerei Scheitz v. komissio, C-682/13 P, ei julkaistu, EU:C:2015:356, 44 kohta, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon 23.11.2006, Jussila v. Suomi, CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, 41 kohta).

- 41 Lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut, että sitä, onko puolustautumisoikeuksia ja oikeutta tehokkain oikeussuojakeinoin loukattu, on arvioitava kunkin yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella, muun muassa tarkastelemalla kyseessä olevan toimen luonnetta, sen toteuttamisen asiayhteyttä ja kyseistä alaa koskevia oikeussääntöjä (tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 102 kohta ja vastaavasti tuomio 9.2.2017, M, C-560/14, EU:C:2017:101, 33 kohta).
- 42 Tässä tapauksessa on todettava, että toimivaltaiselle tuomioistuimelle direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa asetettua velvollisuutta tutkia ex nunc sekä tosiseikat että oikeudelliset seikat kaikilta osin on tulkittava ottaen huomioon kyseisellä direktiivillä säännelty kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintamenettely kokonaisuudessaan ja kiinnittämällä huomiota siihen kiinteään yhteyteen, joka vallitsee tuomioistuimessa käytävän muutoksenhakumenettelyn ja sitä edeltävän, ensimmäisen asteen päätökseen liittyvän menettelyn, jonka kuluessa hakijalle on kyseisen direktiivin 14 artiklan mukaisesti annettava mahdollisuus hänen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa liittyvään henkilökohtaiseen puhutteluun, välillä.
- 43 Tältä osin on todettava, että koska jokaisesta hakijan kanssa käydystä henkilökohtaisesta puhuttelusta laaditun pöytäkirjan tai sanatarkan selostuksen on direktiivin 2013/32 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti oltava saatavilla hakijan asiakirjakansion yhteydessä, kyseisen pöytäkirjan tai sanatarkan selostuksen sisältö on tärkeä arviointiperuste toimivaltaiselle tuomioistuimelle, kun tämä direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdan mukaisesti kaikilta osin tutkii ex nunc sekä tosiseikkoja että oikeudellisia seikkoja.
- 44 Tästä seuraa – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 58 ja 59 kohdassa sekä 65–67 kohdassa toteaa – että sitä, onko direktiivin 2013/32 46 artiklassa tarkoitettua muutoksenhakua käsittelevän tuomioistuimen tarpeen toimittaa hakijan kuulemista, on arvioitava ottamalla huomioon, että kyseisellä tuomioistuimella on velvollisuus tehdä direktiivin 2013/32 46 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu kattava ex nunc -tutkimus antaakseen hakijan oikeuksille ja eduille tehokasta oikeussuojaa. Ainoastaan silloin, kun kyseinen tuomioistuin katsoo voivansa suorittaa tällaisen tutkimuksen pelkästään asiakirja-aineistosta, mukaan lukien tarvittaessa hakijan kanssa ensimmäisen asteen päätökseen liittyvässä menettelyssä käydystä henkilökohtaisesta puhuttelusta laaditusta pöytäkirjasta tai sanatarkasta selostuksesta, ilmenevien tietojen perusteella, se voi päättää olla kuulematta hakijaa käsiteltävänä olevassa muutoksenhakuasiassa. Tällaisissa olosuhteissa mahdollisuus kuulemisen toimittamatta jättämiseen on kyseisen direktiivin 18 perustelukappaleessa viitatuin tavoin näet sekä jäsenvaltioiden että kansainvälistä suojelua hakevien edun mukaista, koska tällöin kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, tämän kuitenkin rajoittamatta asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista.
- 45 Jos muutoksenhakua käsittelevä tuomioistuin sitä vastoin katsoo, että hakijaa on vaadittavan kattavan ex nunc -tutkimuksen suorittamiseksi kuultava, tällainen kyseisen tuomioistuimen määräämä kuuleminen on sellainen muodollisuus, jota se ei voi jättää täyttämättä direktiivin 2013/32 20 perustelukappaleessa tarkoitetuista nopeuttamiseen liittyvistä syistä. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 67 kohdassa toteaa, vaikka kyseisessä perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi voitava tietyissä tapauksissa ja erityisesti silloin, kun hakemus on todennäköisesti perusteeton, nopeuttaa tutkintamenettelyä, siinä ei kuitenkaan anneta niille oikeutta jättää pois menettelyvaiheita, jotka ovat välttämättömiä kantajan tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden takaamiseksi.
- 46 Silloin kun hakemus on direktiivin 2013/32 32 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tavoin selvästi perusteeton – kuten pääasiassa –, tuomioistuimelle kyseisen direktiivin 46 artiklan 3 kohdassa asetettua velvollisuutta toimittaa ex nunc -tutkimus kaikilta osin on noudatettu lähtökohtaisesti silloin, kun kyseinen tuomioistuin ottaa huomioon muutoksenhakua käsittelevälle tuomioistuimelle jätetyt

kirjelmät ja ensimmäisen asteen päätökseen liittyneessä menettelyssä koottuihin hallinnollisiin asiakirjoihin sisältyneet objektiiviset tiedot, mukaan lukien tarvittaessa kyseisessä menettelyssä pidetyn henkilökohtaisen puhuttelun yhteydessä laaditun pöytäkirjan tai sen kuluessa tehdyn tallenteen.

- 47 Tämä päätelmä saa tukea Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan istunnon toimittaminen ei ole tarpeen silloin, kun asiassa ei ole tullut esille sellaisia tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä, joita ei voitaisi asianmukaisesti ratkaista asiakirja-aineiston ja asianosaisten kirjallisten huomautusten nojalla (tuomio 4.6.2015, *Andechser Molkerei Scheitz v. komissio*, C-682/13 P, ei julkaistu, EU:C:2015:356, 46 kohta, jossa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon 12.11.2002, *Döry v. Ruotsi*, CE:ECHR:2002:1112JUD 002839495, 37 kohta).
- 48 Vaikka direktiivin 2013/32 46 artiklassa ei vaaditakaan, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätöstä koskevaa muutoksenhakua käsittelevä tuomioistuin kaikissa tapauksissa kuulisi hakijaa, siinä ei myöskään sallita sitä, että kansallinen lainsäätävä estäisi kyseistä tuomioistuinta toimittamasta istuntoa, jos tämä ensimmäisen asteen päätökseen liittyneen menettelyn kuluessa tehdyn henkilökohtaisen puhuttelun yhteydessä kerätyt tiedot riittämättömiksi katsottuaan pitäisi tällaisen kuulemisen toimittamista tarpeellisenä sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen tutkimiseksi *ex nunc* kaikin osin siten kuin kyseisen direktiivin 46 artiklan 3 kohdassa säädetään.
- 49 Edellä lausuttu huomioon ottaen direktiiviä 2013/32 ja etenkin sen 12, 14, 31 ja 46 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltävänä on selvästi perusteettoman kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätöstä koskeva oikeussuojakeino, hylkää sen hakijaa kuulematta, jos tosiasialliset olosuhteet eivät herätä minkäänlaista epäilyä kyseisen päätöksen perusteltavuudesta, edellyttäen yhtäältä, että hakijalle on kyseisen direktiivin 14 artiklan mukaisesti ensimmäisen asteen päätökseen liittyvässä menettelyssä annettu mahdollisuus hänen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa liittyvään henkilökohtaiseen puhutteluun ja että kyseisestä puhuttelusta, silloin kun tällainen on toimitettu, laadittu pöytäkirja tai sanatarkka selostus on kyseisen direktiivin 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti saatavilla hakijan asiakirjakansion yhteydessä, ja toisaalta, että oikeussuojakeinoa käsittelevä tuomioistuin voi määrätä tällaisen kuulemisen toimitettavaksi, jos se pitää sitä tarpeellisenä sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen tutkimiseksi *ex nunc* kaikin osin siten kuin kyseisen direktiivin 46 artiklan 3 kohdassa säädetään.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian 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, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltävänä on selvästi perusteettoman kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätöstä koskeva oikeussuojakeino, hylkää sen hakijaa kuulematta, jos tosiasialliset olosuhteet eivät herätä minkäänlaista epäilyä kyseisen päätöksen perusteltavuudesta, edellyttäen yhtäältä, että hakijalle on kyseisen direktiivin 14 artiklan mukaisesti ensimmäisen asteen päätökseen liittyvässä menettelyssä annettu mahdollisuus hänen kansainvälistä suojelua

koskevaan hakemukseensa liittyvään henkilökohtaiseen puhutteluun ja että kyseisestä puhuttelusta, silloin kun tällainen on toimitettu, laadittu pöytäkirja tai sanatarkka selostus on kyseisen direktiivin 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti saatavilla hakijan asiakirjakansion yhteydessä, ja toisaalta, että oikeussuojakeinoa käsittelevä tuomioistuin voi määrätä tällaisen kuulemisen toimitettavaksi, jos se pitää sitä tarpeellisena sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen tutkimiseksi ex nunc kaikin osin siten kuin kyseisen direktiivin 46 artiklan 3 kohdassa säädetään.

Allekirjoitukset