JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
1 päivänä maaliskuuta 2011 [1]

Sisällys

I Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 7157

A Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty eurooppalainen yleissopimus (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) ..... I - 7157

B Unionin oikeus ..... I - 7158

C Kansallinen lainsäädäntö ..... I - 7160

II Tosiseikat ..... I - 7162

III Ennakkoratkaisukysymykset ..... I - 7163

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ..... I - 7163

V Asianosaisten lausumat ..... I - 7164

VI Arviointi ..... I - 7165

A Alustava huomautus ..... I - 7165

B Direktiivin 2005/85/EY pätevyys: direktiivin 39 artikla verrattuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen 47 artiklaan ..... I - 7167

C Direktiivin 39 artiklan soveltamisalan tulkinta 5.5.2006 annetun Luxemburgin lain 20 §:n 5 momenttiin nähden ..... I - 7170

VII Ratkaisuehdotus ..... I - 7174

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

1. Primaarioikeutta edustavan Euroopan unionin perusoikeuskirjan voimaantulo on entisestään lisännyt tarvetta edistää unionin oikeuden alojen ja periaatteiden mukauttamista niihin vaatimuksiin, jotka johtuvat perusoikeuksien sisällyttämisestä unionin lainsäädäntöön sen pätevyyden ratkaisevana arviointiperusteena.

2. Nyt käsiteltävänä oleva asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle mainion tilaisuuden tulkita kokonaisvaltaisesti niitä positiivisten oikeuksien eri ilmenemismuotoja, jotka vastaavat perusoikeuksien, tässä tapauksessa tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden, määritelmää unionin ja sen jäsenvaltioiden lainsäädännössä (mutta myös tietyissä kansainvälisissä yleissopimuksissa). Oikeastaan nämä muodoiltaan varsin vaihtelevat ilmenemismuodot ovat sisällöllisesti vain loppuhuipentuma prosessissa, joka konkretisoituu melko itsenäisten lainsäädäntöelinten eri tasoilla tekemän lainvalmistelutyön peräkkäisissä vaiheissa. Tässä liikutaan siis maaperällä, jolla on otettava tarkasti huomioon unionin oikeuden kokoava luonne ja siten myös tarve sovittaa mahdollisimman johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti yhteen ne moninaiset normit, jotka perustellusti liittyvät yhteen tämän saman todellisuuden sääntelyssä. [2]

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty eurooppalainen yleissopimus (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus)*

3. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen yksityisluonteisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.”

4. Sen 13 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.”

2 – Kysymys on niin kiintoisa, että se on herättänyt oikeuskirjallisuudessa varsin vilkasta keskustelua, ja aiheesta onkin jo ilmestynyt joitakin tutkielmia. Ks. esim. Rolla, G. ”La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos: Su contribución a la formación de una jurisdicción constitucional de los derechos y libertades”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales* nro 15 (2010), s. 15–39; Genevois, B., ”La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: complémentarité ou concurrence?”, *Revue Française de Droit Administratif*, nro 3 (2010), s. 437–444; García Roca, F. J., ja Fernández Sánchez, S. A., (toim.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

B *Unionin oikeus*

5. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.”

6. Neuvoston direktiivin 2005/85/EY [3] johdanto-osan 11 ja 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”11. On sekä jäsenvaltioiden että turvapaikanhakijoiden edun mukaista, että turvapaikkahakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti. Turvapaikkahakemusten käsittelyn organisoinnin olisi oltava jäsenvaltioiden vastuulla, jotta ne voivat kansallisten tarpeiden mukaisesti asettaa etusijalle tai nopeuttaa minkä tahansa hakemuksen käsittelyä ottaen tämän direktiivin vaatimukset huomioon.

– –

27. Yhteisön oikeuden perusperiaatteiden mukaisesti turvapaikkahakemuksia ja pakolaisaseman poistamista koskevien päätösten osalta on olemassa tehokas oikeussuojakeino tuomioistuimessa perustamissopimuksen 234 artiklan mukaisesti. Oikeussuojakeinon tehokkuuteen, myös olennaisten tosiseikkojen tutkimisen osalta, vaikuttaa kunkin jäsenvaltion hallinto- ja oikeusjärjestelmä kokonaisuudessaan.”

7. Direktiivin 2005/85/EY 23 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot käsittelevät turvapaikkahakemukset II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaisessa tutkintamenettelyssä.

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

3 – Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista annettu direktiivi (EUVL L 326, 13.12.2005, s. 13).

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että silloin, kun päätöstä ei voida tehdä kuuden kuukauden kuluessa, asianomaiselle turvapaikanhakijalle on joko

a) tiedotettava käsittelyn viivästymisestä; tai

b) annettava pyynnöstä tiedoksi ajankohta, jona hänen hakemustaan koskeva päätös on odotettavissa. Ennakkotieto ei kuitenkaan velvoita jäsenvaltiota tekemään asianomaista hakijaa koskevaa päätöstä mainittuun ajankohtaan mennessä.

3. Jäsenvaltiot voivat asettaa etusijalle tai nopeuttaa mitä tahansa tutkintaa II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaisesti mukaan lukien tapaukset, joissa hakemus on todennäköisesti perusteltu tai kun hakijalla on erityistarpeita.

4. Lisäksi jäsenvaltiot voivat säätää, että II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukainen tutkintamenettely asetetaan etusijalle tai sitä nopeutetaan, jos:

– –

b) hakijaa ei selvästikään voida määritellä pakolaiseksi tai hakijalla ei ole edellytyksiä pakolaisaseman saamiseksi jäsenvaltiossa direktiivin 2004/83/EY nojalla; tai

c) turvapaikkahakemus katsotaan perusteettomaksi,

i) koska hakija tulee 29, 30 ja 31 artiklassa tarkoitetusta turvallisesta alkuperämaasta; tai

ii) koska jokin muu maa kuin EU:n jäsenvaltio katsotaan hakijan kannalta turvalliseksi kolmanneksi maaksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 28 artiklan 1 kohdan soveltamista; tai

d) 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

– –.”

8. Direktiivin 2005/85/EY 39 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että turvapaikanhakijoilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa hakeakseen muutosta:

a) päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä turvapaikkahakemusta, mukaan lukien:

i) päätös hakemuksen tutkittavaksi ottamista koskevien edellytysten puuttumisesta 25 artiklan 2 kohdan perusteella,

ii) jäsenvaltion rajalla tai sen kauttakulkualueilla 35 artiklan 1 kohdan mukaisesti tehty päätös,

iii) päätös jättää hakemus tutkimatta 36 artiklan nojalla;

b) kieltävään päätökseen hakemuksen ottamisesta uudelleen tutkittavaksi sen jälkeen, kun tutkinta on keskeytetty 19 ja 20 artiklan nojalla;

c) päätökseen olla jatkamatta 32 ja 34 artiklan mukaisen myöhemmän hakemuksen tutkintaa;

d) päätökseen maahanpääsyn epäämisestä 35 artiklan 2 kohdassa säädetyissä menettelyissä;

e) päätökseen pakolaisaseman poistamisesta 38 artiklan nojalla."

C *Kansallinen lainsäädäntö*

9. Turvapaikkaoikeudesta ja muista täydentävistä suojan muodoista 5.5.2006 annetun Luxemburgin lain (loi relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection) [4] 19 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1) Ministeri ratkaisee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perustellulla päätöksellä, joka lähetetään kirjallisena hakijalle. Jos päätös on kieltävä, siinä on mainittava nimenomaisesti tiedot muutoksenhakuoikeudesta. – – Kieltävän päätöksen saaneelle hakijalle annetaan maastapoistumismääräys 28.3.1972 säädetyn lain, sellaisena kuin se on muutettuna, mukaisesti – –.

– –

3) Päätöksestä hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen päätöksen muuttamiseksi. Maastapoistumismääräyksestä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen määräyksen kumoamiseksi. Nämä valitukset on esitettävä samassa valituskirjelmässä sillä uhalla, että erikseen esitetty valitus jätetään tutkimatta. Muutosta on haettava kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksiantamisesta. Muutoksenhaun määräajalla ja tässä määräajassa tehdyllä valituksella on lykkäävä vaikutus. – –

4) Hallintotuomioistuimen päätöksestä voi valittaa ylempään hallintotuomioistuimeen, joka on toimivaltainen käsittelemään kumoamisvaatimuksia. Valitus on tehtävä kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksiantamisesta – –. Muutoksenhaun määräajalla ja tässä määräajassa tehdyllä valituksella on lykkäävä vaikutus – –."

4 – Mémorial A nro 78, 9.5.2006, sellaisena kuin se on muutettuna 17.7.2007 annetulla lailla (Mémorial A nro 121) ja 29.8.2008 annetulla lailla (Mémorial A nro 138).

10. Lain 20 §:ssä säädetään puolestaan seuraavaa:

”1) Ministeriö voi seuraavissa tapauksissa ratkaista nopeutetussa menettelyssä sen, onko kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta pidettävä perusteltuna:

– –

b) asiassa on voitu selvästi todeta, että hakija ei täytä kansainvälisen suojelun tarjoaman aseman saamiselle asetettuja edellytyksiä;

– –

d) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai väärennettyjä asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta tai toimittamatta sellaisia hänen henkilöllisyyttään tai kansalaisuuttaan koskevia tietoja tai asiakirjoja, jotka olisivat voineet vaikuttaa päätökseen kielteisesti;

– –

2) Ministerin on tehtävä päätöksensä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hakijan on todettu olevan jossakin edellä 1 momentissa tarkoitetuista tilanteista. Ministeri ratkaisee hakemuksen perustellulla päätöksellä, joka lähetetään kirjallisena hakijalle. Jos päätös on kieltävä, siinä on mainittava nimenomaisesti tiedot muutoksenhakuoikeudesta. Kieltävän päätöksen saaneelle hakijalle annetaan maastapoistumismääräys 28.3.1972 annetun lain, sellaisena kuin se on muutettuna, mukaisesti – –.

– –

4) Nopeutetussa menettelyssä tehdystä päätöksestä hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen päätöksen muuttamiseksi. Maasta poistumista koskevasta määräyksestä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen määräyksen kumoamiseksi. Nämä valitukset on esitettävä samassa valituskirjelmässä uhalla, että erikseen esitetty valitus jätetään tutkimatta. Muutosta on haettava 15 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiantamisesta. Hallintotuomioistuin antaa ratkaisunsa kahden kuukauden kuluessa valituksen tekemisestä. – – Muutoksenhaun määräajalla ja tässä määräajassa tehdyllä valituksella on lykkäävä vaikutus. Hallintotuomioistuimen päätöksiin ei voi hakea muutosta.

5) Ministerin päätökseen ratkaista nopeutetussa menettelyssä se, onko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus perusteltu, ei voida hakea muutosta.”

II Tosiseikat

11. Brahim Samba Diouf, joka on Mauritanian kansalainen, jätti 19.8.2009 Luxemburgin suurherttuakunnan ulko- ja siirtolaisasiain ministeriön toimivaltaiseen yksikköön turvapaikkaoikeudesta ja muista täydentävistä suojan muodoista 5.5.2006 annetussa laissa, sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä vuoden 2006 laki), tarkoitetun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Diouf väitti olleensa orjana Mauritaniassa ja paenneensa sieltä Eurooppaan toiveenaan saada paremmat elinolot ja perustaa perhe. Hän selitti entisen työnantajansa, jolta hän oli varastanut 3 000 euroa päästäkseen Eurooppaan, yrittävän etsiä hänet käsiinsä tappaakseen hänet.

12. Työ-, työllisyys- ja siirtolaisasiainministeri hylkäsi Samba Dioufin vuoden 2006 lain 20 §:n b ja d momentin nojalla esittämän hakemuksen 18.11.2009 antamallaan päätöksellä. Päätöstä perusteltiin sillä, että hakija oli esittänyt väärennetyn passin ja siten johtanut viranomaisia harhaan ja että hakemuksessa vedottiin taloudellisiin syihin, joita ei hyväksytä perusteeksi kansainväliselle suojelulle.

13. Nopeutetussa menettelyssä 18.11.2009 annettuun päätökseen sisältyi maastapoistumismääräys.

14. Samba Diouf nosti Luxemburgin Tribunal administratifissa kanteen, jossa hän vaati 1) sen päätöksen kumoamista, jolla hänen hakemuksensa oli päätetty ratkaista nopeutetussa menettelyssä, 2) sen päätöksen oikaisemista tai kumoamista, jolla hänen hakemuksensa kansainvälisen suojelun saamisesta hylättiin ja 3) sen määräyksen kumoamista, jolla hänet määrättiin poistumaan valtion alueelta.

15. Tribunal administratif on epävarma siitä, miten direktiivin 2005/85/EY oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon koskevaa 39 artiklaa on tulkittava, koska vuoden 2006 lain 20 §:n 5 momentin mukaan päätökseen, jolla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus päätetään ratkaista nopeutetussa menettelyssä, ei voida hakea muutosta.

16. Tribunal administratif selittää, että päätöksellä asian käsittelystä nopeutetussa menettelyssä on hakijalle merkittäviä seurauksia: ensinnäkin hallintotuomioistuimessa tapahtuvalle muutoksenhaulle asetettu määräaika, joka tavanomaisessa menettelyssä on yksi kuukausi, on nopeutetussa menettelyssä lyhennetty 15 päivään, ja toiseksi hakijalla ei ole enää mahdollisuutta saada asiaansa käsitellyksi kahdessa oikeusasteessa.

17. Koska päätöstä asian käsittelystä nopeutetussa menettelyssä ei vuoden 2006 lain perusteella voida riitauttaa edes välillisesti mahdollisen aineellisesta ratkaisusta tehdyn valituksen yhteydessä ja koska tällainen tilanne ei Tribunal administratifin käsityksen mukaan vastaa lainsäätäjän tarkoitusta, se esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

III Ennakkoratkaisukysymykset

18. ”Onko direktiivin 2005/85/EY 39 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä Luxemburgin suurherttuakunnassa turvapaikkaoikeudesta ja muista täydentävistä suojan muodoista 5.5.2006 annetulla lailla, sellaisena kuin se on muutettuna, käyttöön otetun lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan turvapaikanhakijalla ei ole oikeutta valittaa tuomioistuimeen hallintoviranomaisen päätöksestä, jolla päätetään ratkaista nopeutetussa menettelyssä se, onko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus perusteltu?

Jos kysymykseen vastataan kieltävästi, onko yleistä periaatetta oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, jonka taustalla on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4.11.1950 tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 6 ja 13 artikla, tulkittava yhteisön oikeudessa siten, että se on esteenä Luxemburgin suurherttuakunnassa turvapaikkaoikeudesta ja muista täydentävistä suojan muodoista 5.5.2006 annetulla lailla, sellaisena kuin se on muutettuna, käyttöön otetun lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan turvapaikanhakijalla ei ole oikeutta valittaa tuomioistuimeen hallintoviranomaisen päätöksestä, jolla päätetään ratkaista nopeutetussa menettelyssä se, onko kansainvälistä suojelua koskeva hakemus perusteltu?”

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

19. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimen kirjaamoon 5.2.2010.

20. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Samba Diouf, komissio sekä Luxemburgin suurherttuakunnan, Saksan liittotasavallan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Helleenien tasavallan hallitukset.

21. Samba Dioufin asianajaja sekä Luxemburgin hallituksen ja komission asiamiehet esittivät suullisia huomautuksia 19.1.2011 pidetyssä istunnossa.

V Asianosaisten lausumat

22. Samba Dioufin mukaan jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivin 2005/85/EY 39 artiklassa varmistamaan, että turvapaikanhakijoilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa hakeakseen muutosta turvapaikkahakemuksesta tehdyn aineellisen päätöksen lisäksi myös päätökseen hakemuksen käsittelystä nopeutetussa menettelyssä erityisesti silloin, kun päätös perustuu hakemuksen aineellisia perusteita koskeviin syihin, kuten nyt tarkasteltavana olevassa tapauksessa. Samba Diouf toteaa Tribunal administratifin tapaan, että Luxemburgin lainsäädännössä asian käsittelystä nopeutetussa menettelyssä tehtyyn päätökseen ei voida hakea muutosta edes välillisesti aineellisesta ratkaisusta tehdyn valituksen yhteydessä, joten ensiksi mainitun aineelliset perusteet jäävät kokonaan tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.

23. Toiseksi Samba Diouf väittää, että vaikka katsottaisiin, että Tribunal administratif voi turvapaikkahakemuksen hylkäävästä päätöksestä antamansa tuomion yhteydessä ottaa kantaa päätökseen hakemuksen käsittelystä nopeutetussa menettelyssä, tällainen menettely loukkaa joka tapauksessa yhdenvertaisuusperiaatetta eikä sitä voida hyväksyä, koska hylkäävään päätökseen kohdistuvalle muutoksenhaulle asetettu määräaika, joka tavanomaisessa menettelyssä on yksi kuukausi, on nopeutetussa menettelyssä lyhennetty 15 päivään. Jälkimmäisessä ei myöskään ole enää mahdollisuutta saada asiaa käsitellyksi kahdessa oikeusasteessa.

24. Luxemburgin suurherttuakunnan, Saksan liittotasavallan, Belgian kuningaskunnan ja Helleenien tasavallan hallitukset sekä komissio katsovat yksimielisesti, että ennakkoratkaisukysymykseen täytyy vastata kieltävästi.

25. Lähtökohtaisesti ne kaikki väittävät, että direktiiviä 2005/85/EY on tulkittava siten, että siinä tarkoitetun tehokkaan oikeussuojakeinon kohde voi olla vain turvapaikkahakemuksesta tehty lopullinen päätös, ei päätös, jolla hakemus päätetään käsitellä nopeutetussa menettelyssä, poissulkematta kuitenkaan tuomioistuimen mahdollisuutta tutkia lopullisesta päätöksestä antamansa tuomion yhteydessä, ovatko valmistelevat päätökset oikeudellisesti virheettömiä. Niiden mukaan tällainen tulkinta on myös täysin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan mukainen.

26. Itse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mahdollisesta rikkomisesta Luxemburgin hallitus toteaa, että myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tehokkaan oikeussuojakeinon on aina kohdistuttava jonkin Euroopan ihmisoikeussopimuksella suojatun oikeuden puolustamiseen, joten sen 13 artiklaa ei Luxemburgin hallituksen mukaan voida tulkita niin, että tällä yleissopimuksella olisi

suojattu hakijan oikeus saada turvapaikkahakemuksensa käsitellyksi jossakin tietyssä menettelyssä.

27. Siltä osin kuin on kyse tavanomaisen menettelyn ja nopeutetun menettelyn eroista muutoksenhakuaikojen pituuden ja muutoksenhakuasteiden määrän osalta, asiassa huomautuksia esittäneet hallitukset ja komissio väittävät, että tehokkaan oikeussuojakeinon periaatteen vähimmäisvaatimus täyttyy jo yhdessä oikeusasteessa annettavalla tuomiolla ja että tämän asian olosuhteissa 15 päivän määräajan ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sen paremmin kuin itse unionin tuomioistuimenkaan oikeuskäytännön perusteella voida katsoa loukkaavan tätä periaatetta.

VI Arviointi

28. Kuten äsken esitin, Luxemburgin suurherttuakunnan Tribunal administratif on esittänyt unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, joilla se pyrkii lähinnä selvittämään, onko direktiivin 2005/85/EY 39 artiklaa tai, jos ei sitä, niin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa tarkoitettua yleistä periaatetta oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hakijalla ei ole oikeutta hakea tuomioistuimessa muutosta sellaiseen hallinnolliseen päätökseen, jolla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus päätetään ratkaista nopeutetussa menettelyssä.

A *Alustava huomautus*

29. Ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodosta on mielestäni aiheellista esittää yksi alustava huomautus. Kansallinen tuomioistuin on nimittäin muotoillut ennakkoratkaisukysymyksensä kahdeksi erilliseksi kysymykseksi, joista jälkimmäisen se esittää vain siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi – siis vain, jos Luxemburgin lainsäädännön ei katsota olevan ristiriidassa direktiivin 2005/85/EY kanssa. Toisessa kysymyksessään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko tämä kansallinen lainsäädäntö siitä huolimatta, että sen todettaisiin olevan sopusoinnussa unionin johdetun oikeuden kanssa, voinut rikkoa unionin primaarioikeutta, koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikla sisältyvät käytännössä sellaisinaan unionin primaarioikeuteen.

30. Nyt lienee selvää, että jos ensin todetaan – siis teoriassa, ja kuten äsken esitin – unionin johdetun oikeuden ja kansallisen oikeuden olevan keskenään yhteensopivia, kansallista lainsäädäntöä ei voida riitauttaa ilman että tullaan samalla väistämättä kyseenalaistaneeksi myös johdetun oikeuden pätevyys.

31. Johdettua oikeutta edustaa tässä tapauksessa direktiivin 2005/85/EY 39 artikla, jossa tunnustetaan oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ja joka siis on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jos direktiivi on pantu asianmukaisesti täytäntöön, kansallisessa oikeusjärjestyksessä taataan vähintään direktiivin 39 artiklassa säädetyn tasoinen oikeussuoja. Vaikka nyt ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa halutaankin pitää omana kokonaisuutenaan ja vaikka unionin tuomioistuinta pyydetään joka tapauksessa arvioimaan kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta unionin primaarioikeuden kanssa, tässäkin tapauksessa on viime kädessä kyse siitä, taataanko johdetussa oikeudessa tehokas oikeussuoja, joten on johdonmukaista, että kysymykseen vastataan tästä lähtökohdasta käsin. Ennen sitä on kuitenkin aiheellista hieman tarkentaa äsken esittämääni kysymyksenasettelua.

32. Ensinnäkin on selvää, että unionin lainsäädännössä tunnustetun tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden sisältö ja soveltamisala eivät voi vaihdella sen mukaan, mihin yhteisön määräykseen, säännökseen tai periaatteeseen kulloinkin vedotaan. Kysymys ei toisin sanoen voi olla siitä, onko direktiivin 2005/85/EY 39 artiklassa tunnustettu oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon turvapaikka-asioissa esteenä jollekin tietylle kansalliselle säännökselle, tai, jos vastaus tähän kysymykseen on kieltävä, siitä, onko kyseiselle kansalliselle säännökselle sitten esteenä se, että oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon on – direktiivin johdanto-osan 27 perustelukappaletta lainatakseni – Rooman sopimuksessa vahvistettujen ”yhteisön oikeuden perusperiaatteiden” mukaisesti olemassa oleva oikeus. Jos näin katsottaisiin, kyseessä olisivat kaksi eri oikeutta, ja olisi todettava, että direktiivin 2005/85/EY 39 artiklan kaltaisessa johdetun oikeuden säännöksessä on mahdollista sallia jotakin sellaista, jolle jokin tietty unionin oikeuden perusperiaate on esteenä, eikä tämä asetelma saata kyseenalaiseksi kyseisen säännöksen pätevyyttä.

33. Edellä esitetystä huolimatta on katsottava, että Tribunal Administratif todella esittää kaksi erillistä kysymystä, mutta ei ensi- ja toissijaisesti, kuten ne ennakkoratkaisupyynnössä muotoillaan, eikä ainoana tarkoituksenaan tiedustella Luxemburgin lain 20 §:n 5 momentin yhteensopivuutta direktiivin 2005/85/EY 39 artiklan kanssa. Tarkemmin sanottuna Tribunal administratif kysyy ensinnäkin eksplisiittisesti, onko direktiivin 2005/85/EY 39 artikla esteenä Luxemburgin lain 20 §:n 5 momentille, toiseksi se kysyy vielä implisiittisesti, että mikäli tällaista estettä ei ole, onko tämä kansallinen säännös ja näin ollen myös direktiivin 2005/85/EY 39 artikla mahdollisesti vastoin oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon sellaisena unionin oikeuden perusperiaatteena, jonka taustalla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikla, jolloin direktiivi olisi katsottava pätemättömäksi, koska siinä loukataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa tunnustettua perusoikeutta.

34. Katsonkin, että ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto vaatii joka tapauksessa ensin selvittämään, onko direktiivin 2005/85/EY 39 artiklassa konkretisoitunut perusoikeus

oikeudellisesti oikeanlainen niin, että se vastaa sisällöllisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 47 artiklassa määriteltyä oikeutta ja siten epäsuorasti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tälle oikeudelle annettua merkitystä ja soveltamisalaa. Siksi ennakkoratkaisukysymystä on lähestyttävä vastaamalla ensin kansallisen tuomioistuimen toissijaisesti esittämään kysymykseen, joka on muotoiltava uudelleen tarkoittamaan sitä, onko direktiivin 2005/85/EY 39 artikla pätevä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 47 artiklan valossa arvioituna. Ennakkoratkaisumenettelyssä ensisijaisesti esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen on siis järkevää vastata vasta sen jälkeen, kun on ratkaistu kysymys direktiivin 2005/85/EY 39 artiklan yhteensopivuudesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 47 artiklan kanssa. [5]

B *Direktiivin 2005/85/EY pätevyys: direktiivin 39 artikla verrattuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen 47 artiklaan*

35. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tehokkaan oikeussuojan periaate on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa (mm. asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok., s. 1651, Kok. Ep. VII, s. 621, 18 ja 19 kohta; asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002, Kok., s. I-6677, 39 kohta ja asia C-279/09, DEB, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-13849, 29 kohta).

36. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettu oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon on tunnustettu perusoikeudeksi, sillä SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjalla on Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien ”sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”, joten perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita niiden soveltaessa unionin oikeutta (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta).

37. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka ”unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia” on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa” (ensimmäinen alakohta) ja oikeus ”kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu”, mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään (toinen alakohta) sekä saada tarvittaessa maksutonta oikeusapua (kolmas alakohta).

38. Sekä SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan nojalla

5 – Tämä kysymyksenasettelu toistuu implisiittisesti Saksan hallituksen huomautuksissa, joissa tätä samaa kysymystä lähdetään tarkastelemaan nimenomaan kansallisen tuomioistuimen toissijaisesti esittämänä kysymyksenä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkinnassa on otettava huomioon valmistelukunnan puheenjohtajiston alun perin laatimat selitykset. Niissä tyydytään lähinnä toteamaan, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen alakohta perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan ja sen toinen alakohta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan, tosin kummassakin tapauksessa hieman laajemmin selitettynä.

39. Edellä esitetyn perusteella katson, että on mentävä näiden selitysten tulkinnallista merkitystä pidemmälle ja että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan nojalla unionin perusoikeudeksi tunnustettu oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, sellaisena kuin siitä määrätään kyseisessä artiklassa, muodostaa oman aineellisen kokonaisuutensa, joka ei rajoitu pelkästään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan sisältöön. Toisin sanoen oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan on saanut unionin tunnustamana ja takaamana perusoikeutena itsenäisen ominaissisällön, jonka määrittelyssä on tietenkin ensisijaisesti nojauduttava niihin kansainvälisiin yleissopimuksiin, joista se on johdettu, ja ennen muuta Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mutta myös jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteeseen, josta tämä oikeus on saanut vaikutteita, ja sitä kautta myös oikeusvaltion keskeisten periaatteiden käsitteistöön. Tämän perusoikeuden soveltamisalaa arvioitaessa ei kuitenkaan pidä missään tapauksessa sivuuttaa itse unionin yli puoli vuosisataa jatkunutta oikeusperinnettä, jonka muodostaman säännöstön pohjalta on sittemmin kehittynyt tälle perinteelle ominaisia periaatteita koskevaa oikeuskäytäntöä.

40. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla, jonka tavoitteena on taata tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien suoja velvoittamalla jokainen sopimusvaltio tarjoamaan tehokkaat oikeussuojakeinot kansallisessa tuomioistuimessa, ei sanamuotonsa perusteella voi viitata mihinkään muihin kuin itse Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määrättyihin oikeuksiin. Olisi kuitenkin vaikea hyväksyä, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen alakohdan soveltamisala olisi vastaavasti rajoitettava koskemaan vain itse Euroopan unionin perusoikeuskirjassa määrättyjä oikeuksia, vaikka se perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan.

41. Toisin kuin Luxemburgin ja Alankomaiden hallitukset katsovat, mielestäni on lähdettävä siitä, että se, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa edellytetyn itsenäisen muutoksenhakukeinon katsottaisiin koskevan ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksella taattuja oikeuksia, ei vaikuta mitenkään ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annettavaan vastaukseen.

42. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa tunnustetun tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden sisältö on lähtökohtaisesti määriteltävä siinä merkityksessä ja siinä laajuudessa kuin se esitetään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta), mutta sen soveltamisalan on vastattava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa määriteltyä soveltamisalaa, [6] joka siis

6 – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan mikään ei estä myöntämästä Euroopan ihmisoikeussopimusta laajempaa suojaa.

sananmukaisesti käsittää ”unionin oikeudessa taatut oikeudet ja vapaudet”. Näin ollen ja nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisiltä osin 47 artiklaa on kiistatta sovellettava ”turvapaikkahakemuksia koskeviin päätöksiin”, koska direktiivin 2005/85/EY johdanto-osan 27 perustelukappaleessa todetaan, että niitä varten on ”yhteisön oikeuden perusperiaatteiden” mukaisesti oltava olemassa ”tehokas oikeussuojakeino tuomioistuimessa”, ja nämä perusperiaatteet tunnustetaan lopullisesti unionin perusoikeuskirjassa, jolla siis on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.

43. Jos nyt tarkastellaan tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden sitä puolta, joka koskee oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi, unioni takaa jokaiselle oikeuden valittaa tuomioistuimeen sellaisista toimista, jotka loukkaavat unionissa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia. Tällaisen oikeussuojakeinon on ennen kaikkea oltava niin tehokas, että mahdollisesta virheestä voidaan tarvittaessa saada vahingonkorvaus tuomioistuimessa, ja niin toimiva, että sitä ei tarjota edellytyksillä, jotka tekevät sen käyttämisen käytännössä mahdottomaksi tai erittäin vaikeaksi.

44. Tämän Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa tunnustetun oikeuden keskeinen sisältö toistetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuin [7] valvoo, ja direktiivin 2005/85/EY 39 artikla sopii täysin luontevasti yhteen sen sisällön kanssa, sillä tässä artiklassa taataan nimenomaisesti, että ”turvapaikanhakijoilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa”, jotta he voivat hakea muutosta hallintoviranomaisten millä tahansa 39 artiklan 1 kohdassa mainitulla perusteella, toisin sanoen aineellisista, muodollisista tai menettelyllisistä syistä, antamiin hylkääviin turvapaikkapäätöksiin.

45. Jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen mukaisesti direktiivin 2005/85/EY 39 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään ”määräajoista ja muista tarpeellisista säännöistä, joita hakijan on noudatettava hänen käyttäessään oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojakeinoon”, minkä jälkeen 3 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on myös ”tarvittaessa kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti säädettävä säännöistä, jotka koskevat” oikeussuojakeinon tehokkuuden takaamista siten, että sen tulos varmistetaan ottamalla käyttöön varotoimia.

46. Näin ollen on ilmeistä, että direktiivin 2005/85/EY 39 artikla, joka on Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ja sitä kautta välillisesti sen tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden vähimmäissisällön mukainen, jota Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset edustavat, täyttää sen pätevyysvaatimuksen, joka SEU 6 artiklan 1 kohdassa on asetettu kaikille johdetun oikeuden säännöksille, kun siinä on tunnustettu, että perusoikeuskirjalla on ”sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”.

47. Tämä pätevyysvaatimus on sitä paitsi täytetty kummallakin unionilta edellytetyllä

7 – Ks. tältä osin van Dijk, van Hoof, van Rijn ja Zwaak (toim.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 4. painos, Intersciencia, Antwerpen, 2006.

tasolla. Unioni on nimittäin ensinnäkin käyttänyt lainsäädäntövaltaansa säätämällä nimenomaisesti oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä. Toiseksi se on toimivaltansa nojalla velvoittanut jäsenvaltiot järjestämään kyseiset menettelyt tämän lainsäädännön mukaisesti ja vielä sellaisin ehdoin, jotka takaavat kansalaisten oikeuksien toteutumisen, jotta jäsenvaltioiden prosessiautonomia ei haittaisi oikeussuojakeinon tehokkuutta.

48. Nyt kun direktiivin 2005/85/EY 39 artiklan pätevyydestä ei ole enää epäilystä, on vielä ratkaistava, onko 5.5.2006 annetun Luxemburgin lain 20 §:n 5 momentti ristiriidassa tämän artiklan kanssa, ja annettava näin vastaus Tribunal administratifin ensimmäiseen kysymykseen.

C Direktiivin 39 artiklan soveltamisalan tulkinta 5.5.2006 annetun Luxemburgin lain 20 §:n 5 momenttiin nähden

49. Vuonna 2006 annetun Luxemburgin lain 20 §:n 1 momentti on lähes sananmukainen toisinto direktiivin 2005/85/EY 23 artiklan 4 kohdasta, jossa luetellaan, missä tilanteissa turvapaikkahakemus on mahdollista käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Direktiivin 23 artiklan 4 kohdassa mainittuja vaihtoehtoja tarkasteltaessa havaitaan, että nopeutetun menettelyn on väistämättä päätyttävä kieltävään päätökseen, sillä sitä käytetään vain sellaisissa tapauksissa, joissa hakijaa ei selvästikään voida määritellä pakolaiseksi tai hakijalla ei ole edellytyksiä pakolaisaseman saamiseksi (b kohta), joissa turvapaikkahakemus katsotaan perusteettomaksi (c kohta) tai joissa hakija tekee hakemuksen vain viivyttääkseen odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, mikä merkitsisi hänen poistamistaan maasta (j kohta). Tämä tulkinta vahvistetaan käänteisesti direktiivin 23 artiklan 3 kohdassa, jossa säädetään mahdollisuudesta nopeuttaa menettelyä tapauksissa, ”joissa hakemus on todennäköisesti perusteltu tai kun hakijalla on erityistarpeita”.

50. Vaikka tässä säännöksessä ei kielletäkään myöntävän päätöksen mahdollisuutta,[8] on kiistatonta, että Luxemburgin lain 20 §:ssä säädetty nopeutettu menettely on käytännössä turvapaikkapäätöksen hylkäämistä ennakoiva menettely. Näin ollen sen päätteeksi annettavaan päätökseen on voitava hakea muutosta tuomioistuimessa. Tämä käy suoraan ilmi vuonna 2006 annetun Luxemburgin lain 20 §:n 4 momentista, jossa säädetään, että ”nopeutetussa menettelyssä tehdystä päätöksestä hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen päätöksen muuttamiseksi”.

8 – Luxemburgin lain 20 §:n 2 momentissa säädetään, että hakijalla on oikeus hakea muutosta vain, ”jos päätös on kieltävä”, joten siinä ei suljeta pois sitä mahdollisuutta, että menettely voi nopeutetun menettelyn oikeuttavista perusteista huolimatta päättyä kansainvälisen suojelun myöntämiseen hakijalle.

51. Nyt kuitenkin kyse on siitä, olisiko myös siihen päätökseen, jolla turvapaikkahakemus päätetään ratkaista nopeutetussa menettelyssä, voitava hakea muutosta tuomioistuimessa, mikä kielletään nimenomaisesti kyseisen Luxemburgin lain 20 §:n 5 momentissa.

52. Direktiivin 2005/85/EY 39 artiklan 1 kohdan a alakohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että turvapaikanhakijoilla on oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa, jotta he voivat hakea muutosta ”päätökseen, joka koskee heidän tekemäänsä turvapaikkahakemusta”. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä Tribunal administratif tiedustelee, miten tätä konkreettista ilmausta on tulkittava, ja erityisesti, onko sen ymmärrettävä tarkoittavan yksinomaan lopullista turvapaikkapäätöstä vai tarkoittaako se myös päätöstä turvapaikkahakemuksen ratkaisemisesta nopeutetussa menettelyssä.

53. Sanamuotonsa perusteella direktiivin 2005/85/EY 39 artiklaa voitaisiin tietenkin tulkita siten, että ”päätöksellä, joka koskee heidän tekemäänsä turvapaikkahakemusta”, tarkoitetaan kaikenlaisia turvapaikkahakemukseen liittyviä päätöksiä. Tämä merkitsisi, että myös välipäätöksistä tai lopullista turvapaikkapäätöstä valmistelevista päätöksistä olisi voitava nostaa itsenäinen kanne.

54. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan vastaisi turvapaikkahakemusten nopeasta käsittelystä saatavaa etua. Direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan on sekä jäsenvaltioiden että turvapaikanhakijoiden edun mukaista, että turvapaikkahakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti, ja tällä perusteella direktiivin 2005/85/EY 23 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että menettely saadaan päätökseen mahdollisimman pian, tämän kuitenkaan rajoittamatta asianmukaista ja perusteellista tutkintaa”. [9]

55. Tämän teleologisen perusteen lisäksi direktiivin 39 artiklasta käy selvästi ilmi halu rajoittaa muutoksenhakumahdollisuus ainoastaan päätöksiin, joilla turvapaikkahakemus hylätään (A) aineellisista tai tarvittaessa (B) muodollisista tai menettelyllisistä syistä, ja nämä puolestaan tekevät aineellisiin syihin perustuvan tuomion antamisen käytännössä mahdottomaksi.

56. Direktiivin 2005/85/EY 39 artiklassa mainittuun käsitteeseen ”päätös, joka koskee

9 – Kuten Kreikan hallitus korostaa kirjallisten huomautustensa 7–10 kohdassa, nopeutettujen menettelyjen käytön yleistyessä kansainväliset tuomioistuimet ja itse jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat aina pyrkineet varmistamaan, ettei menettelyjen nopeuttaminen missään tapauksessa vaaranna yksilön oikeuksien takeet. Komissio puolestaan toteaa osuvasti huomautustensa 54 kohdassa, että asiattomien tai perusteettomien hakemusten nopeutettua käsittelyä voidaan perustella nimenomaan hyväksyttävien hakemusten käsittelyn tehostumisella. Edellä esitetty pätee ilman, että on tarpeen tehdä Alankomaiden hallituksen kirjallisten huomautusten 34–36 kohdassa esitettyä yksityiskohtaista selvitystä niistä prosessuaalisista esteistä, jotka sen mukaan voisivat rajoittaa itsenäisen oikeussuojakeinon käyttöä.

[heidän tekemäänsä] turvapaikkahakemusta", sisältyy monenlaisia päätöksiä, jotka luetellaan kyseisen artiklan a kohdan i, ii ja iii alakohdassa. Koska kaikki nämä päätökset johtavat turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättämiseen tai sen ratkaisemiseen rajalla, niitä on pidettävä lopullisina ja hylkäävinä aineellisina päätöksinä. Samalla tavalla on luokiteltava myös muut direktiivin 2005/85/EY 39 artiklan 1 kohdan b–e alakohdassa mainitut päätökset, joiden osalta säädetään nimenomaisesti oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ja joihin sisältyvät kieltävä päätös hakemuksen ottamisesta uudelleen tutkittavaksi sen jälkeen, kun tutkinta on keskeytetty; päätös olla jatkamatta myöhemmän hakemuksen tutkintaa; päätös maahanpääsyn epäämisestä, kun aiemmasta hakemuksesta on luovuttu tai se on peruutettu tai hylätty; sekä päätös pakolaisaseman poistamisesta.

57. Edellä esitetyn perusteella voidaan katsoa, että direktiivin 2005/85/EY 39 artikla koskee selvästikin sellaisia päätöksiä, joissa katsotaan, että turvapaikkahakemuksen hyväksyminen on täysin poissuljettua.

58. Jos kerran päätös hakemuksen käsittelystä nopeutetussa menettelyssä voi jo sinänsä ennakoida aineellisen päätöksen sisältöä, on selvää, että tähän sisältöön on voitava hakea muutosta. Tästä ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että muutoksenhakukeinon olisi kohdistuttava siihen päätökseen, jolla hakemus päätetään käsitellä nopeutetussa menettelyssä, ja että muutosta olisi haettava välittömästi päätöksen antamisen jälkeen. Aineellisen päätöksen kyseessä ollessa on ratkaisevaa se, että turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä tehtyyn päätökseen on mahdollista hakea muutosta, ennen kuin siitä tulee lainvoimainen ja lopullinen eli ennen kuin se voidaan panna täytäntöön. [10]

59. Tämä merkitsee, ettei direktiivin 2005/85/EY 39 artiklassa periaatteessa edellytetä, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään erikseen itsenäisestä, toisin sanoen "suorasta", muutoksenhakukeinosta sellaiseen päätökseen, jolla turvapaikkahakemus päätetään käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

60. Tähän on kuitenkin yksi poikkeus – nimittäin se, että perusteet hakemuksen käsittelylle nopeutetussa menettelyssä on voitava riitauttaa tuomioistuimessa jälkikäteen mahdollisen turvapaikkamenettelyn päättävästä lopullisesta päätöksestä jätettävän valituksen yhteydessä, joka siitä joka tapauksessa voidaan tehdä.

61. Muuten – ja kuten Tribunal administratif toteaa – nopeutetun käsittelyn edellytyksenä olevat perustelut jäisivät vuoden 2006 lain 20 §:n 5 momentin perusteella täysin tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle, ja tällainen lopputulos olisi katsottava unionin oikeuden vastaiseksi.

10 – Tämän oikeussuojakeinon on Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ja direktiivin 2005/85/EY 39 artiklan mukaan oltava tehokas eli sen on voitava johtaa joko hallinnollisessa menettelyssä tehdyn päätöksen peruuttamiseen tai hallintoviranomaisen hylkäämän hakemuksen hyväksymiseen tuomioistuimessa.

62. Vielä on ratkaistava, onko unionin oikeus esteenä nyt tarkasteltavana olevalle kansalliselle lainsäädännölle sillä perusteella, että nopeutetun menettelyn valitseminen heikentää turvapaikanhakijan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ja saattaa hänet epäedulliseen asemaan, koska nopeutettu menettely eroaa tavanomaisesta menettelystä siinä, että valitus on tehtävä 15 päivän kuluessa ja että se käsitellään vain yhdessä oikeusasteessa.

63. Ensinnäkin ja siltä osin kuin on kyse siitä, että muutoksenhaun määräaika on tavanomaisessa menettelyssä yksi kuukausi ja nopeutetussa menettelyssä vain 15 päivää, on – kuten komissio toteaa – tietenkin olennaista se, että määräaika on käytännössä riittävä, jotta hakija ehtii valmistella valituksensa ja jättää sen tuomioistuimeen. Tässä tapauksessa ei voida väittää, ettei nopeutetuissa menettelyissä tavallinen 15 päivän määräaika ole riittävä ja täysin kohtuullinen ja oikeasuhteinen, kun otetaan huomioon ne oikeudet ja intressit, jotka koskevat prosessuaalisten määräaikojen riittävyyden arviointia. [11]

64. Kansallisen tuomioistuimen asia on kuitenkin määrittää, voiko tämän määräajan toteaminen jonkin tietyn asian olosuhteissa riittämättömäksi olla jo yksinään riittävä syy turvapaikkahakemuksen käsittelystä nopeutetussa menettelyssä annetusta hallinnollisesta päätöksestä (välillisesti) tehdyn valituksen hyväksym•iseen siten, että sen hyväksymisestä seuraa päätös hakemuksen ratkaisemisesta tavanomaisessa menettelyssä.

65. Toiseksi, ja siltä osin kuin on kyse siitä nopeutetun menettelyn ja tavanomaisen menettelyn välisestä erosta, että hakijalla on mahdollisuus saada valituksensa käsitellyksi kahdessa oikeusasteessa vain, jos päätös on tehty tavanomaisessa menettelyssä, tässä tapauksessa on selvästikin olennaista vain se, että asia saadaan käsitellyksi vähintään yhdessä oikeusasteessa. Tämä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa edellytetty vähimmäistaso [12] taataan direktiivin 2005/85/EY 39 artiklassa ja rikosoikeudellisissa menettelyissä, joista tässä tapauksessa siis ei ole kyse, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklassa, jota käytännössä kaikki jäsenvaltiot pitävät ratkaisevana perusteena perusoikeuksien sisällön määrittämisessä.

66. Katsonkin, että direktiivin 2005/85/EY 39 artikla, joka on täysin sopusoinnussa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun perusoikeuden kanssa, ei lähtökohtaisesti ole esteenä 5.5.2006 annetun Luxemburgin lain 20 §:n 5 momentin kaltaiselle säännökselle.

11 – Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lukuisista tuomioista ks. asia Kudla v. Puola, tuomio 26.10.2000, ja asia Ryabykh v. Venäjä, tuomio 24.7.2003.

12 – Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Homann v. Saksa, 9.5.2007.

VII Ratkaisuehdotus

67. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunal administrafin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Direktiivin 2005/85/EY 39 artikla on Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan sisällön mukainen.

2) Direktiivin 2005/85/EY 39 artikla ei ole esteenä Luxemburgin suurherttuakunnassa turvapaikkaoikeudesta ja muista täydentävistä suojan muodoista 5.5.2006 annetun lain, sellaisena kuin se on muutettuna, 20 §:n 5 momentin kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan turvapaikanhakijalla ei ole itsenäistä oikeussuojakeinoa, jonka nojalla hän voisi hakea tuomioistuimessa muutosta sellaiseen hallintoviranomaisen päätökseen, jolla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus päätetään ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kunhan perusteet hakemuksen hylkäämiselle, jota päätös nopeutetusta käsittelystä ennakoi, voidaan tehokkaasti riitauttaa tuomioistuimessa sellaisen valituksen yhteydessä, joka turvapaikkamenettelyssä tehdystä lopullisesta päätöksestä on joka tapauksessa voitava tehdä.