Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

22 päivänä marraskuuta 2012 *

Ennakkoratkaisupyyntö — Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä — Direktiivi 2004/83/EY — Pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämisen edellytyksiä koskevat vähimmäisvaatimukset — 4 artiklan 1 kohdan toinen virke — Jäsenvaltion yhteistyö hakijan kanssa hakemukseen liittyvien olennaisten seikkojen arvioimiseksi — Laajuus — Sen kansallisen menettelyn lainmukaisuus, jota on noudatettu sellaisen toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä, joka on tehty pakolaisaseman myöntämiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämisen jälkeen — Perusoikeuksien kunnioittaminen — Oikeus tulla kuulluksi

Asiassa C-277/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka High Court (Irlanti) on esittänyt 1.6.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.6.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

M

vastaan

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Irlanti ja

Attorney General,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (esittelevä tuomari) ja M. Berger,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc-Sławiczek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.3.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— M, edustajinaan P. O'Shea ja I. Whelan, BL, solicitor B. Burnsin valtuuttamina,

— Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, avustajanaan barrister D. Conlan Smyth,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

— Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja J. Vláčil,

— Saksan hallitus, asiamiehenään N. Graf Vitzthum,

— Unkarin hallitus, asiamiehinään Z. Fehér Miklós, K. Szíjjártó ja Z. Tóth,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja M. Noort,

— Puolan hallitus, asiamiehenään M. Szpunar,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään K. Petkovska,

— Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja M. Wilderspin,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.4.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY (EUVL L 304, s. 12, ja oikaisu EUVL 2005, L 204, s. 24) 4 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat M ja Minister for Justice, Equality and Law Reform (jäljempänä Minister for Justice), Irlanti ja Attorney General ja jossa on kyse siitä, onko se menettely ollut lainmukainen, jota on noudatettu sellaisen toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä, jonka M on tehnyt pakolaisaseman myöntämiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämisen jälkeen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Euroopan unionin perusoikeuskirja

3 Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan otsikko on ”Oikeus hyvään hallintoon”, ja sen 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

2. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti:

a) jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti;

b) jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset;

c) hallintoelinten velvoite perustella päätöksensä.”

4 Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa on kyse jokaiselle henkilölle kuuluvasta oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen lailla perustettu. Siinä määrätään lisäksi, että jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Perusoikeuskirjan 48 artiklan 2 kohdassa jokaiselle syytetylle taataan oikeus puolustukseen.

5 Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun nämä soveltavat unionin oikeutta.

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä

6 Strasbourgissa 8. ja 9.12.1989 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti jäsenvaltioiden turvapaikkapolitiikkojen yhdenmukaistamistavoitteen.

7 Tampereella 15. ja 16.10.1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä määrättiin muuan muassa sellaisen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamisesta, joka perustuisi Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun ja 22.4.1954 voimaan tulleen pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954); jäljempänä Geneven yleissopimus) täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Geneven yleissopimusta on täydennetty 31.1.1967 New Yorkissa allekirjoitetulla pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 4.10.1967 (jäljempänä vuoden 1967 pöytäkirja).

8 Kaikki jäsenvaltiot ovat Geneven yleissopimuksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan sopimuspuolia. Euroopan unioni ei ole Geneven yleissopimuksen eikä vuoden 1967 pöytäkirjan sopimuspuoli, mutta SEUT 78 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan muun muassa mainitun yleissopimuksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan mukaisesti.

9 EY:n perustamissopimukseen otettiin 2.10.1997 tehdyllä Amsterdamin sopimuksella 63 artikla, jossa annetaan Euroopan unionin neuvostolle toimivalta toteuttaa Euroopan parlamenttia kuultuaan Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston suositusten mukaiset toimenpiteet.

10 Direktiivi 2004/93 ja pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY (EUVL L 326, s. 13, ja oikaisu EUVL 2006, L 236, s. 36) on annettu tätä oikeudellista perustaa käyttäen.

11 Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän käyttöön ottamisesta määrätään SEUT 78 artiklassa.

12 Direktiivien 2004/83 ja 2005/85 johdanto-osien ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan siihen, että turvapaikka-asioita koskeva yhteinen politiikka, johon sisältyy yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, on olennainen osa unionin tavoitetta muodostaa asteittain vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, joka on avoin henkilöille, jotka olosuhteiden pakosta joutuvat oikeutetusti hakemaan suojelua Euroopan yhteisöstä. Niiden johdanto-osien toisessa perustelukappaleessa viitataan lisäksi Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin.

13 Direktiivin 2004/83 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa ja direktiivin 2005/85 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että direktiiveissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita.

Direktiivi 2004/83

14 Direktiivin 2004/83 1 artiklan mukaan sen tavoitteena on vahvistaa kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi määrittelyä koskevat vähimmäisvaatimukset sekä myönnetyn suojelun sisältö.

15 Direktiivin 2 artiklan mukaan direktiivissä tarkoitetaan

”a) ’kansainvälisellä suojelulla’ pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa sellaisina kuin ne on määritelty d ja f alakohdassa;

– –

c) ’pakolaisella’ kolmannen maan kansalaista, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi ja joka oleskelee kansalaisuusmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan – –

d) ’pakolaisasemalla’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa;

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

f) ’toissijaisella suojeluasemalla’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnustamista jäsenvaltiossa henkilöksi, joka voi saada toissijaista suojelua;

g) ’kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella’ kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa – –

– –”

16 Direktiivin 2004/83 II luvussa, jonka otsikko on ”Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointi”, on 4 artikla, jonka otsikko on ”Tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointi” ja jossa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat katsoa, että hakija on velvollinen esittämään mahdollisimman pian kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiksi tarvittavat seikat. Jäsenvaltio on velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan kaikki hakemukseen liittyvät olennaiset seikat.

2. Edellä 1 kohdassa mainitut seikat koostuvat hakijan lausumista, hakijan saatavissa olevista asiakirjoista, jotka koskevat hänen ikäänsä, taustaansa, myös asiaankuuluvien omaisten taustaa, henkilöllisyyttään, kansalaisuuttaan tai kansalaisuuksiaan, aikaisempaa tai aikaisempia asuinmaitaan ja -paikkojaan, aikaisempia turvapaikkahakemuksia, matkareittiään sekä henkilö- ja matkustusasiakirjojaan, sekä kansainvälisen suojelun hakemisen syistä.

3. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arviointi on suoritettava tapauskohtaisesti, ja se käsittää:

a) kaikki alkuperämaahan silloin, kun jäsenvaltiot tekevät hakemusta koskevan päätöksen, liittyvät asiaan vaikuttavat tosiseikat, mukaan luettuina alkuperämaan lait ja asetukset ja tapa, jolla niitä sovelletaan;

b) hakijan esittämät asiaan vaikuttavat lausumat ja asiakirjat, mukaan luettuina tiedot siitä, onko hakija joutunut tai voiko hän joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa;

c) hakijan asema ja henkilökohtaiset olosuhteet, kuten tausta, sukupuoli ja ikä, jotta voidaan arvioida, onko hakijan henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella niitä tekoja, joiden kohteeksi hakija on joutunut tai voisi joutua, pidettävä vainona tai vakavana haittana;

d) onko hakijan alkuperämaasta lähtemisen jälkeen toteuttamien toimien ainoana tai tärkeimpänä tarkoituksena ollut luoda edellytykset kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemiselle, sen arvioimiseksi, asettavatko nämä toimet kyseisen henkilön vaaraan joutua vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa, jos hänet palautetaan tähän maahan;

e) voidaanko hakijan kohtuudella olettaa turvautuvan sellaisen toisen maan suojaan, jonka kansalaisuuteen hänellä on oikeus.

4. Se seikka, että hakija on jo joutunut vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa tai että häntä on suoraan uhattu vainolla tai tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan.

5. Vaikka jäsenvaltiot soveltavat periaatetta, jonka mukaan hakijan velvollisuutena on esittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteluiksi tarvittavat seikat ja vaikka joidenkin hakijan lausumien seikkojen tueksi ei olisi esitetty asiakirjoja tai muita todisteita, näitä seikkoja ei tarvitse todentaa, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) hakija on todella yrittänyt esittää näyttöä hakemuksensa tueksi;

b) kaikki hakijan saatavissaan olevat olennaiset seikat on esitetty ja muiden asiaan vaikuttavien seikkojen puuttumisesta on annettu tyydyttävä selitys;

c) hakijan lausumia pidetään johdonmukaisina ja uskottavina eivätkä ne ole ristiriidassa hänen tapaukseensa liittyvien saatavilla olevien tapauskohtaisten ja yleisten tietojen kanssa;

d) hakija on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa heti kun mahdollista, jollei hakija voi esittää uskottavia syitä sille, miksei hän ole toiminut näin; ja

e) hakija on todettu yleisesti uskottavaksi.”

Direktiivi 2005/85

17 Direktiivissä 2005/85 vahvistetaan vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevia jäsenvaltioiden menettelyjä varten. Lisäksi siinä täsmennetään turvapaikanhakijoiden oikeuksia.

18 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan sitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella tehtyihin turvapaikkahakemuksiin.

19 Saman 3 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Mikäli jäsenvaltiot käyttävät menettelyä tai ottavat käyttöön menettelyn, jossa turvapaikkahakemukset tutkitaan sekä Geneven yleissopimukseen perustuvina hakemuksina että direktiivin 2004/83 – – 15 artiklassa määritellyissä olosuhteissa annettua muunlaista kansainvälistä suojelua koskevina hakemuksina, niiden on sovellettava tätä direktiiviä koko menettelyn ajan.”

20 Direktiivin 2005/85 II luvun otsikko on ”Perusperiaatteet ja takeet”, ja siinä vahvistetaan noudatettavia menettelyjä koskevat vähimmäisvaatimukset ja turvapaikanhakijoille myönnettävät takeet. Luvussa ovat direktiivin 6–22 artikla.

21 Direktiivin 8 artiklassa määritellään hakemusten tutkintaa koskevat erityiset vaatimukset.

22 Sen 9 artiklassa on vahvistettu vaatimukset, jotka koskevat sen viranomaisen päätöksentekoa, jolla on toimivalta ratkaista turvapaikkahakemukset.

23 Direktiivin 10 artiklassa luetellaan turvapaikanhakijoille myönnettävät takeet.

24 Direktiivin 12 artiklassa säädetään turvapaikanhakijan oikeudesta henkilökohtaiseen puhutteluun ennen päätöksen tekemistä, ja 13 artiklassa säädetään tarkemmin henkilökohtaista puhuttelua koskevista vaatimuksista.

25 Direktiivin 14 artiklan mukaan henkilökohtaisesta puhuttelusta on laadittava kirjallinen pöytäkirja, johon hakija saa riittävän ajoissa tutustua.

26 Direktiivin 2005/85 III luvussa on määritelty ensimmäisen asteen päätökseen liittyvät menettelyt.

27 Direktiivin V luvun otsikko on ”Muutoksenhakukeinot”. Luvussa on vain yksi artikla eli 39 artikla, jonka 1 kohdassa säädetään turvapaikanhakijoiden oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa hakeakseen muutosta muun muassa päätöksiin, jotka koskevat heidän tekemäänsä turvapaikkahakemusta.

Kansallinen säännöstö

28 Irlannissa kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jaetaan kahteen luokkaan:

— turvapaikkahakemukset, ja jos ne hylätään

— toissijaista suojelua koskevat hakemukset.

29 Kumpikin hakemus johtaa mainitussa jäsenvaltiossa erityiseen, peräjälkeen toteutettavaan menettelyyn.

30 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevat kansalliset säännökset ovat pääasiallisesti vuonna 1996 annetussa pakolaislaissa (Refugee Act 1996, jäljempänä vuoden 1996 laki), sellaisena kuin se oli voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä.

31 Turvapaikkahakemukset käsitellään menettelyssä, jossa on seuraavat eri vaiheet:

— hakemus tehdään Office of the Refugee Applications Commissionnerille (jäljempänä ORAC)

— hakijan on vastattava kyselylomakkeeseen

— ORACin toimihenkilö pitää hakijalle henkilökohtaisen haastattelun

— ORAC laatii Minister for Justicelle pöytäkirjan, johon sisältyy suositus siitä, onko hakijalle myönnettävä turvapaikka vai ei

— silloin kun mainitussa pöytäkirjassa on annettu tästä kielteinen suositus, voidaan hakea muutosta Refugee Appeals Tribunalista, joka antaa yleensä ratkaisunsa yhden tuomarin kokoonpanossa ja joko vahvistaa tai hylkää ORACin suosituksen

— Minister for Justice tekee päätöksensä seuraavasti:

  — silloin kun ORACin suositus tai Refugee Appeals Tribunalin päätös on myönteinen, Minister for Justicen on myönnettävä pakolaisasema

  — silloin kun ehdotus on kielteinen, Minister for Justice voi mukautua siihen, mutta Minister for Justicella on tällöin valta harkintansa mukaan myöntää pakolaisasema

— jos Minister for Justice on hylännyt turvapaikkahakemuksen, ilmoituksessa, joka hakijalle annetaan aiotusta maasta poistamisesta, on oltava tieto siitä, että hakijalla on oikeus hakea toissijaista suojelua 15 päivän kuluessa.

32 Päätöksestä, jolla kieltäydytään myöntämästä pakolaisasema, voidaan nostaa kumoamiskanne.

33 Toissijaista suojelua koskevaan hakemukseen sovellettavaa menettelyä koskevat säännökset ovat suojelun edellytyksiä (Euroopan yhteisöt) koskevassa 9.10.2006 annetussa Minister for Justicen asetuksessa (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006, jäljempänä vuoden 2006 asetus), jossa säädetään muun muassa direktiivin 2004/83 saattamisesta osaksi kansallista oikeutta.

34 Hakija tekee toissijaista suojelua koskevan hakemuksen lomakkeella, jonka malli on vuoden 2006 asetuksen liitteenä.

35 Mainitussa asetuksessa ei ole minkäänlaisia säännöksiä tällaista toissijaista suojelua hakevan kuulemisesta hakemuksen tutkinnassa.

36 Siinä ei ole myöskään menettelysääntöjä, joilla direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä vahvistettu vaatimus voitaisiin katsoa pannuksi täytäntöön.

37 Minister for Justice ratkaisee toissijaista suojelua koskevan hakemuksen perustellulla päätöksellä, jolla hakemus joko hyväksytään tai hylätään.

38 Hylkäävästä päätöksestä voidaan nostaa kumoamiskanne tuomioistuimessa.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

39 M on tutsiheimoon kuuluva Ruandan kansalainen, joka on hakenut turvapaikkaa Irlannista 1.5.2008.

40 M on perustellut hakemustaan sillä, että paluu kotimaahan merkitsisi hänelle todennäköisesti joutumista sotatuomioistuimessa syytteeseen siitä, että hän on avoimesti arvostellut tapaa, jolla vuoden 1994 kansanmurhaa koskevat tutkimukset oli suoritettu. Hän esittää joutuneensa itse kärsimään kansanmurhan aikaisista tuhoista huomattavalla tavalla, koska hänen vanhempansa, kolme veljeään ja yksi hänen sisaristaan murhattiin.

41 Omasta tilanteestaan hän on esittänyt, että suoritettuaan oikeustieteen loppututkinnon Ruandan valtion yliopistossa vuonna 2003 hän oli hakenut virkaa Ruandan tasavallan julkishallinnon palveluksesta. Hän oli ainoa vuosikurssiltaan valmistuneista, joka ei kuitenkaan saanut paikkaa suorittamastaan tutkinnosta huolimatta. Hakemansa viran sijasta hänet oli velvoitettu ottamaan vastaan alempi tehtävä sotilassyyttäjänvirastosta, ja alistamalla hänet tällä tavoin sotilasoikeudelliseen kurinpitoon hänet saatiin vaiennettua ja estettyä näin se, ettei hän paljastaisi kansanmurhaa koskevia tietojaan, jotka olisivat voineet osoittautua kiusallisiksi viranomaisille. Häntä oli neuvottu olemaan esittämättä vastalauseita, ja eräs upseeri oli hänen mukaansa tapettu, koska tämä oli esittänyt arkaluonteisia kysymyksiä kansanmurhaan liittyvien tutkimusten suorittamisesta.

42 M pääsi kesäkuussa 2006 irlantilaisen yliopiston oikeustieteelliseen tiedekuntaan jatko-opiskelijaksi (LLM). Tätä varten hänelle myönnettiin syyskuussa 2006 opiskelijaviisumi. Valmistuttuaan marraskuussa 2007 hän teki vastaanottavassa jäsenvaltiossa tutkimusta sotarikoksiin ja kansanmurhiin liittyvien kysymysten parissa.

43 Vähän viisumin voimassaolon päättymisen jälkeen M haki turvapaikkaa Irlannista. Hakemus hylättiin sillä perusteella, että hänen väitteitään joutumisesta Ruandassa vainon kohteeksi ei pidetty uskottavina. ORACin kielteinen suositus on päivätty 30.8.2008, ja Refugee Appeals Tribunal vahvisti sen 28.10.2008. Päätös, jolla Minister for Justice hylkäsi hänen turvapaikkahakemuksensa, annettiin hänelle tiedoksi joulukuussa 2008.

44 Tämän jälkeen M haki toissijaista suojelua 31.12.2008 täyttämällä Irlannin lainsäädännössä tätä tarkoitusta varten laaditun kyselylomakkeen.

45 Minister for Justice hylkäsi hänen hakemuksensa 24.9.2010 tekemällään päätöksellä. Päätöksessään Minister for Justice esitti suurelta osin samat perustelut kuin asianomaisen henkilön tekemän turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä vuonna 2008 tekemässään päätöksessä ja totesi, ettei hakija ollut kyennyt esittämään riittävän vakuuttavaa näyttöä siitä, että hän joutuisi kotimaassaan vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, sillä hänen väitteidensä uskottavuutta oli syytä vakavasti epäillä.

46 M on vaatinut viimeksi mainitun Minister for Justicen päätöksen kumoamista 6.1.2011 High Courtissa nostamallaan kanteella, jolla hän on riitauttanut päätöksen, jolla hänen toissijaista suojelua koskevan hakemuksensa oli hylätty, laillisuuden vetoamalla siihen, ettei hakemuksen käsittelyssä noudatettu menettely ollut unionin oikeuden mukainen.

47 M katsoo, että sen lisäksi, ettei Irlanti ole pannut direktiiviä 2004/83 kaikilta osin täytäntöön – M viittaa erityisesti sen 4 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ja 2 kohdan sekä 3 kohdan alkuun –, Minister for Justice on jättänyt noudattamatta tiettyjä unionin oikeussääntöjä tutkiessaan M:n tekemää hakemusta toissijaisen suojelun saamiseksi.

48 Näin on M:n mukaan siksi, että hallintomenettelyjen toimittamista koskeva perustavanlaatuinen kohtuusvaatimus sisältää velvoitteen kunnioittaa juuri puolustautumisoikeuksia.

49 Hän esittää myös, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus tulla kuuluksi merkitsee missä tahansa menettelyssä, joka voi johtaa tietylle henkilölle vastaiseen päätökseen, unionin yleisenä oikeusperiaatteena ja silloinkin, kun tästä ei ole erikseen säädetty, sitä, että asianomaiselle on annettava tilaisuus esittää tehokkaasti näkemyksensä niistä seikoista, joille viranomainen on aikonut perustaa ratkaisunsa. Tämä periaate on nyttemmin vahvistettu perusoikeuskirjassa.

50 Näiden periaatteiden valossa tarkasteltuna direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä vahvistettu yhteistyövelvoite merkitsee M:n mukaan sitä, että Minister for Justicella on velvollisuus ilmoittaa turvapaikanhakijalle arviointinsa tuloksista ennen lopullisen päätöksen tekemistä, jotta hakija saisi mahdollisuuden reagoida niihin tekijöihin, joiden vuoksi ratkaisu olisi kielteinen, esittämällä

kaikki tuolloin käytettävissään olevat asiakirjat tai lausumat, joilla toimivaltaisen kansallisen viranomaisen näkemys on torjuttavissa, ja kiinnittääkseen tämän viranomaisen huomion kaikkiin sellaisiin relevantteihin kysymyksiin, joita tämä ei ole asianmukaisella tavalla huomioinut.

51 Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin M:n mukaan riidatonta, ettei häntä ole missään vaiheessa kuultu hänen toissijaista suojelua koskevan hakemuksensa tutkinnassa. Hänelle ei ole myöskään hakemuksen tutkinnan aikana ilmoitettu seikoista, joita Minister for Justice on pitänyt olennaisina sen päätöksen tekemisen kannalta, jolla hänen toissijaista suojelua koskeva hakemuksensa hylättiin, eikä päivämäärästä, jolloin päätös oli tarkoitus tehdä. Perustellakseen päätöksensä Minister for Justice on M:n mukaan tyytynyt vain viittaamaan suurelta osin samoihin perusteluihin, joihin oli jo aikaisemmin vedottu M:n turvapaikkahakemuksen hylkäämiseksi. Lisäksi häneltä oli evätty mahdollisuus suulliseen pääkäsittelyyn siinä menettelyssä, jossa oli kyse muutoksenhausta päätökseen, jolla hänen turvapaikkahakemuksensa oli hylätty, sillä perusteella, ettei hän ollut tehnyt hakemusta heti, kun se olisi ollut hänen Irlantiin saapumisensa jälkeen mahdollista, eikä hän ollut kyennyt perustelemaan tätä vakuuttavilla syillä.

52 Irlannin toimivaltaiset viranomaiset ovat esittäneet, että kun kyse on käsiteltävän asian tavoin hakemuksesta toissijaisen suojeluaseman myöntämiseksi, hakemusta ei käsitellä erikseen vaan menettelyssä, jossa hakija ja viranomaiset ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa, koska tällainen hakemus tulee välttämättä arvioitavaksi sen jälkeen, kun turvapaikkahakemus on tutkittu – ja hylätty – menettelyssä, jonka aikana on kuultu asianomaisen lausumat ja asianomainen on vastannut yksityiskohtaiseen kyselyyn. Sen jälkeen, kun hakemus on tehty, menettely on kuitenkin ”inkvisitorinen ja ei-kontradiktorinen”. Direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä vahvistettu yhteistyövelvoite koskee näin ainoastaan hakemuksen tueksi esitettyjen asiaan liittyvien olennaisten aineellisten seikkojen arviointia, eikä se liity millään tavoin päätöksentekomenettelyyn. Useimmissa tapauksissa toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tueksi esitetty aineisto on sitä paitsi täysin sama kuin turvapaikkahakemusta varten toimitettu aineisto tai ainakin olennaisilta osiltaan sama, minkä lisäksi on muistettava, että kaikki ilmi tulleet uudet tiedot arvioidaan joka tapauksessa.

53 Mainitut viranomaiset toteavat pääasiakysymyksestä, että perusteena sille, ettei M:lle myönnetty kansainvälistä suojelua, on se, että hänen väitteitään ei voitu pitää uskottavina, mitä tuki se, että hän oli tehnyt kyseiset kaksi hakemustaan huomattavan viivästyneinä, kun otetaan huomioon se, milloin hän oli tullut Irlannin valtion alueelle.

54 High Court katsoo, että M:n puoltamaa kantaa tuskin voidaan hyväksyä. Se on jo lukuisissa asioissa todennut, että kun otetaan huomioon direktiivin 2004/83 sanamuoto ja rakenne sekä asiayhteys, johon se kuuluu, toissijaisen suojelun myöntämiseen tähtäävän hakemuksen tutkintamenettelyä, joka on toimitettu niin kuin asiassa, joka on nyt ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä, ei voida katsoa virheelliseksi direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä olevan vaatimuksen osalta.

55 Raad van Staten (Alankomaat) vuonna 2007 antamasta ratkaisusta käy kuitenkin ilmi, että silloin, kun toimivaltainen viranomainen aikoo hylätä turvapaikkahakemuksen Alankomaiden kuningaskunnassa, tästä ilmoitetaan ensin hakijalle antamalla tieto hylkäämisperusteista, ja hakijalla on mahdollisuus ilmoittaa kantansa kirjallisesti tälle varatussa määräajassa.

56 Näin ollen High Court on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Edellyttääkö asiassa, jossa hakija hakee toissijaista suojeluasemaa sen jälkeen, kun hänelle ei ole myönnetty pakolaisasemaa, ja jossa esitetään hänen hakemuksensa hylkäämistä, – – direktiivin 2004/83 – – 4 artiklan 1 kohda[n toisessa virkkeessä] jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus toimia

yhteistyössä hakijan kanssa sitä, että asianomaisen jäsenvaltion hallintoviranomaiset toimittavat hakijalle tällaisen arvioinnin tulokset ennen kuin lopullinen päätös tehdään, jotta hän voi ottaa kantaa päätösehdotuksen kohtiin, joissa esitetään kielteistä ratkaisua?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

57 Todettakoon aluksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämästä kysymyksestä, että direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen hakemukseen, jolla tähdätään toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen.

58 Säännöksen sanamuoto ja sen luvun otsikko, jonka alle säännös on sijoitettu, osoittavat kumpikin, että säännöksessä on kyse kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista.

59 Direktiivin 2004/83 2 artiklan a ja g alakohdan mukaan ”kansainvälisellä suojelulla” tarkoitetaan pakolaisasemaa sekä toissijaista suojeluasemaa ja ”kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella” hakemusta, jolla tähdätään joko pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämiseen.

60 Sen vaatimuksen laajuuden osalta, joka koskee yhteistyötä hakijan kanssa ja jonka noudattamista direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä edellytetään asianomaiselta jäsenvaltiolta, ei voida yhtyä M:n puoltamaan kantaan, jonka mukaan tällä säännöllä velvoitettaisiin toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen toimivaltainen kansallinen viranomainen ilmoittamaan hakijalle ennen tästä tehtävää kielteistä päätöstä seikat, joille se aikoo perustaa päätöksensä, ja kuulemaan tästä asianomaisen huomautukset, vaikka saman henkilön tekemä turvapaikkahakemus on tätä ennen hylätty.

61 Todettakoon, ettei tällaista vaatimusta todellakaan voida millään tavoin johtaa kyseessä olevan säännöksen sanamuodosta. Jos unionin lainsäätäjä olisi halunnut asettaa jäsenvaltioille tällaisen M:n esittämän kaltaisen velvollisuuden, se olisi varmasti säätänyt siitä nimenomaisesti.

62 Lisäksi tällä tavalla ymmärrettynä yhteistyövelvoitetta ei voitaisi pitää johdonmukaisena järjestelmässä, jonka unionin lainsäätäjä on ottanut käyttöön kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä varten.

63 Direktiivin 2004/83 4 artikla koskee otsikkonsa mukaisesti ”tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointia”.

64 Todellisuudessa tämä arviointi tapahtuu kahdessa eri vaiheessa. Ensimmäinen vaihe koskee niiden tosiseikkojen vahvistamista, jotka voivat toimia hakemusta tukevina todisteina, kun taas toisessa vaiheessa on kyse näiden todisteiden oikeudellisesta arvioinnista, mikä tarkoittaa päätöksen tekemistä siitä, onko kyseessä olevan tapauksen tosiseikaston perusteella katsottava, että direktiivin 2004/83 9, 10 tai 15 artiklassa säädetyt kansainvälisen suojelun myöntämisen aineelliset edellytykset täyttyvät.

65 On kuitenkin niin, että vaikka direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan hakija on yleensä velvollinen esittämään kaikki hakemustaan tukevat perustelut, asianomaisen jäsenvaltion on toimittava yhteistyössä hakijan kanssa sitä määritettäessä, mitä seikkoja on pidettävä hakemuksen kannalta olennaisina.

66 Tämä jäsenvaltiolle kuuluvaa yhteistyötä koskeva vaatimus merkitsee näin ollen käytännössä sitä, että jos kansainvälistä suojelua hakevan toimittamat tiedot ovat mistä tahansa syystä puutteellisia, vanhentuneita tai epäolennaisia, jäsenvaltion on tässä menettelyvaiheessa toimittava aktiivisesti yhteistyössä hakijan kanssa kaikkien hakemusta tukevien tietojen kokoamiseksi. Saattaa hyvinkin olla, että jäsenvaltiolla on hakijaa paremmat mahdollisuudet saada tieto tietyntyyppisistä asiakirjoista.

67 Edellisessä kohdassa ilmaistua tulkintaa tukee lisäksi direktiivin 2005/85 8 artiklan 2 kohdan b alakohta, jonka mukaan jäsenvaltiot huolehtivat täsmällisten ja ajantasaisten tietojen hankkimisesta turvapaikanhakijoiden alkuperämaissa ja tarvittaessa myös kauttakulkumaissa vallitsevasta tilanteesta.

68 On siis selvää, että direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohta koskee ainoastaan edellä 64 kohdassa mainittua ensimmäistä vaihetta, jossa määritetään ne tosiseikat ja olosuhteet, joita voidaan käyttää todisteina, joilla turvapaikkahakemus voidaan perustella.

69 Sitä vastoin on selvää, että M:n puoltama kanta koskee edellä 64 kohdassa tarkoitettua toista vaihetta, joka liittyy hakemuksen tueksi esitetyistä todisteista tehtäviin johtopäätöksiin, mikä tapahtuu ratkaisemalla se, ovatko todisteet todella sellaisia, että haetun kansainvälisen suojan myöntämisedellytykset täyttyvät.

70 Sen tutkiminen, onko turvapaikkahakemusta pidettävä perusteltuna, kuuluu kuitenkin yksin toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle, minkä vuoksi vaatimuksella tämän viranomaisen yhteistyöstä hakijan kanssa, sellaisena kuin siitä on säädetty direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä, ei ole menettelyn tässä vaiheessa merkitystä.

71 Lisättäköön tähän, että yhteistyövelvollisuudella, joka olisi sisällöltään sellainen kuin M on esittänyt, ei olisi johdonmukaista sijaa direktiivillä 2004/83 käyttöön otetussa sääntelyssä.

72 Näin on siksi, että direktiivin sisällön ja sen päämäärien perusteella on katsottava, että direktiivin tarkoituksena on ollut vain vahvistaa yhtäältä kaikille jäsenvaltioille yhteiset kriteerit niille aineellisille edellytyksille, jotka kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä saadakseen kansainvälistä suojelua, ja toisaalta tämän suojelun aineellinen sisältö.

73 Direktiivin tarkoituksena ei sen sijaan ole miltään osin ollut niiden menettelysääntöjen vahvistaminen, joita sovelletaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan, eikä näin ollen niiden menettelyllisten takeiden määrittely, jotka on tämän nojalla myönnettävä turvapaikanhakijoille.

74 Näin ollen on katsottava, että vaatimusta asianomaisen jäsenvaltion yhteistyöstä turvapaikanhakijan kanssa, sellaisena kuin siitä on säädetty direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä, ei voida tulkita siten, että silloin, kun ulkomaalainen hakee turvapaikkahakemuksensa hylkäämisen jälkeen toissijaista suojeluasemaa ja kun toimivaltainen kansallinen viranomainen on hylkäämässä myös tämän toisen hakemuksen, viranomaisen pitäisi mainitun velvoitteen nojalla ilmoittaa hakijalle ennen päätöksensä tekemistä kielteisestä ratkaisusta, jonka se on aikonut antaa hakijan hakemukseen, ja ilmoittaa seikat, joille se on aikonut perustaa hakemuksen hylkäämisen, jotta hakija kykenisi esittämään tästä näkemyksensä.

75 Tämän tultua todetuksi on kuitenkin huomattava, että pääasian osapuolten unionin tuomioistuimelle esittämistä huomautuksista käy ilmi, että esillä olevassa asiassa on kyse yleisemmin ulkomaalaisen oikeudesta tulla kuulluksi toissijaiseen suojeluasemaan tähtäävän, jälkimmäisen hakemuksensa tutkintamenettelyssä, kun hakemus on tehty sen jälkeen, kun ensimmäinen, pakolaisaseman saamiseen tähdännyt hakemus on hylätty, ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa alkuperäinen hakemus on käsitelty erillisessä menettelyssä, jossa asianomainen on voinut pätevästi esittää huomautuksensa.

76 Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, asiassa on näin ollen ratkaistava se, onko pääasian kaltaisessa tilanteessa, jossa on kyse kahdesta erillisestä ja toisiaan seuraavasta menettelystä, joissa tutkitaan ensin turvapaikkahakemus ja sitten toissijaista suojelua koskeva hakemus, unionin oikeus esteenä sille, ettei hakijaa kuulla uudelleen toisen hakemuksen tutkinnassa ja ennen sen hylkäämistä, sillä perusteella, että hakijaa on jo kuultu hänen pakolaisaseman saamiseen tähtäävää ensimmäistä hakemustaan koskevassa menettelyssä, kuten sekä High Courtin että Irlannin mukaan on tapahtunut.

77 Todettakoon tähän heti aluksi, että direktiivissä 2005/85 säädetään vähimmäisvaatimuksista hakemusten tutkintamenettelyä varten ja täsmennetään turvapaikanhakijoiden oikeudet.

78 Tämän osalta direktiivissä 2005/85 säädetään muun muassa, ettei turvapaikkahakemuksia hylätä tai jätetä tutkimatta pelkästään siksi, ettei niitä ole tehty mahdollisimman pian (8 artiklan 1 kohta), että hakemukset tutkitaan ja ratkaistaan yksilöllisesti, objektiivisesti ja puolueettomasti (8 artiklan 2 kohdan a alakohta), että hylkäävässä päätöksessä ilmoitetaan sen perusteluina käytetyt tosiseikat ja oikeudelliset seikat (9 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta) ja että ennen kuin asian käsittelystä vastaava viranomainen tekee päätöksen, turvapaikanhakijalle on annettava tilaisuus hänen turvapaikkahakemustaan koskevaan henkilökohtaiseen puhutteluun olosuhteissa, joissa hakija voi esittää hakemuksensa perusteet kattavasti (12 artikla ja 13 artiklan 3 kohta).

79 Direktiiviä 2005/85 ei kuitenkaan voida soveltaa toissijaista suojelua koskeviin hakemuksiin paitsi silloin, kun jäsenvaltio ottaa käyttöön yhden ainoan menettelyn, jossa se tutkii hakemuksen sekä pakolaisaseman tuottaman suojelun että toissijaisen suojelun eli kummankin kansainvälisen suojelumuodon kannalta. Näin on siksi, että tällaisessa tapauksessa direktiivissä vahvistettuja sääntöjä on sovellettava kaikissa menettelyvaiheissa, siis silloinkin, kun toimivaltainen kansallinen viranomainen tutkii toissijaisen suojelun saamiseen tähtäävää hakemusta.

80 Irlannissa tilanne ei kuitenkaan ole tämä, koska tämä jäsenvaltio on päättänyt ottaa käyttöön kaksi toisistaan erillistä menettelyä, joista toisessa tutkitaan turvapaikkahakemus ja toisessa toissijaista suojelua koskeva hakemus, siten, että jälkimmäinen hakemus voidaan tehdä vasta ensimmäisen tultua hylätyksi. Näin ollen Irlannin oikeudessa on säädetty direktiivin 2005/85 tarjoamien takeiden ja sen periaatteiden noudattamisesta ainoastaan pakolaisaseman myöntämistä koskevien hakemusten tutkinnan osalta. Hakijan oikeudesta tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä High Court on todennut ennakkoratkaisupyynnössään, ettei tätä muodollisuutta tarvitse kansallisen oikeuskäytännön mukaan noudattaa sellaisen toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkinnassa, joka on tehty turvapaikkahakemuksen tultua hylätyksi, koska asianomaista on jo kuultu hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelyssä ja koska nämä menettelyt ovat tiukasti toisiinsa sidoksissa.

81 Tässä yhteydessä on muistettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate (ks. mm. asia C-7/98, Krombach, tuomio 28.3.2000, Kok., s. I-1935, 42 kohta ja asia C-349/07, Sopropé, tuomio 18.12.2008, Kok., s. I-10369, 36 kohta).

82 Todettakoon erityisesti sellaisesta oikeudesta tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä, joka on osa edellä mainittua perustavanlaatuista periaatetta (ks. vastaavasti mm. asia 322/81, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin v. komissio, tuomio 9.11.1983, Kok., s. 3461, Kok. Ep. VII, s. 339, 7 kohta ja asia 374/87, Orkem v. komissio tuomio 18.10.1989, Kok., s. 3283, Kok. Ep. X, s. 231, 32 kohta), että se on nykyisin vahvistettu sekä perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa, joissa taataan puolustautumisoikeudet ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kaikissa tuomioistuinmenettelyissä, että perusoikeuskirjan 41 artiklassa, jolla taataan oikeus hyvään hallintoon.

83 Perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdassa määrätään, että oikeus hyvään hallintoon pitää sisällään jokaisen oikeuden tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti, jokaisen oikeuden tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset sekä hallintoelinten velvollisuuden perustella päätöksensä.

84 Todettakoon, että määräys on sanamuotonsakin mukaisesti soveltamisalaltaan yleinen.

85 Unionin tuomioistuin on myös aina painottanut kuulluksi tulemista koskevan oikeuden merkitystä ja sitä, että unionin oikeusjärjestyksessä sen ulottuvuus on erittäin laaja, ja katsonut, että tätä oikeutta on sovellettava kaikissa menettelyissä, jotka voivat johtaa tietylle henkilölle vastaiseen päätökseen (ks. mm.

asia 17/74, Transocean Marine Paint Association v. komissio, tuomio 23.10.1974, Kok., s. 1063, Kok. Ep. II, s. 363, 15 kohta; em. asia Krombach, tuomion 42 kohta ja em. asia Sopropé, tuomion 36 kohta).

86 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tätä oikeutta on kunnioitettava silloinkin, kun sovellettavissa oikeussäännöissä ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta muodollisuudesta (ks. em. asia Sopropé, tuomion 38 kohta).

87 Oikeus tulla kuulluksi takaa jokaiselle henkilölle tilaisuuden esittää hallintomenettelyn aikana hyödyllisellä ja tehokkaalla tavalla kantansa ennen sellaisen päätöksen tekemistä, joka saattaa vaikuttaa hänen intresseihinsä epäedullisesti (ks. mm. asia C-287/02, Espanja v. komissio, tuomio 9.6.2005, Kok., s. I-5093, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; em. asia Sopropé, tuomion 37 kohta; asia C-141/08 P, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. neuvosto, tuomio 1.10.2009, Kok., s. I-9147, 83 kohta ja asia C-27/09 P, Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, tuomio 21.12.2011, Kok., s. I-13427, 64 ja 65 kohta).

88 Tämä oikeus merkitsee myös sitä, että hallintoviranomaiset kiinnittävät kaiken tarvittavan huomion asianomaisen näin esittämiin huomautuksiin tutkimalla huolella ja puolueettomasti kaikki käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset seikat ja erittelemällä päätöksensä perustelut (ks. asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991, Kok., s. I-5469, Kok. Ep. XI, s. I-485, 14 kohta ja em. asia Sopropé, tuomion 50 kohta), koska velvollisuus perustella päätös niin yksityiskohtaisesti ja konkreettisesti, että asianomainen ymmärtää syyt päätökseen, jolla hänen hakemuksensa on hylätty, on seuraus puolustautumisoikeuksien noudattamisen periaatteesta.

89 Edellä esitetyn perusteella voidaan katsoa, että näin ymmärrettynä turvapaikan hakijan oikeutta tulla kuulluksi on sovellettava täysimääräisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyssä, jonka toimivaltainen kansallinen viranomainen toimittaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän puitteissa annettujen sääntöjen nojalla.

90 Asiassa ei siis tämän osalta voida hyväksyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen eikä Irlannin puoltamaa kantaa, jonka mukaan silloin, kun toissijaista suojelua koskeva hakemus käsitellään erillisessä menettelyssä, niin kuin Irlannissa, ja välttämättä sen jälkeen, kun turvapaikkahakemus on hylätty päätöksellä, joka on annettu sellaisen tutkinnan päätteeksi, jossa asianomaista on kuultu, asiassa ei olisi tarpeen toimittaa asianomaisen uutta kuulemista toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkintaa varten, koska tällä muodollisuudella ikään kuin toistettaisiin menettely, johon ulkomaalainen on jo voinut turvautua hyvin samankaltaisessa asiayhteydessä.

91 Silloin, kun jäsenvaltio on ottanut käyttöön kaksi erillistä toisiaan seuraavaa menettelyä ensin turvapaikkahakemuksen ja sitten toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelemiseksi, on päinvastoin tärkeää, kun otetaan huomioon, kuinka perustavanlaatuinen merkitys on asianomaisen oikeudella tulla kuulluksi, että tämä oikeus taataan täysimääräisesti kummassakin menettelyssä.

92 Tämä tulkinta on erityisen perusteltu käsiteltävän kaltaisessa asiassa siksikin, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan toimivaltainen kansallinen viranomainen oli perustellut toissijaista suojelua koskevan hakemuksen hylkäävän päätöksensä vain viittaamalla suurelta osin perusteluihin, joita se oli käyttänyt hylätessään turvapaikkahakemuksen, vaikka direktiivin 2004/83 mukaan pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman myöntämisedellytykset eivät ole samat ja näiden asemien sisältämät oikeudetkin ovat erilaiset.

93 Tähän on lisättävä, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä on paitsi tulkita kansallista oikeuttaan unionin oikeuden mukaisesti myös varoa tukeutumasta tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien tai muiden unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa (ks. yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10, N. S. ym., tuomio 21.12.2011, Kok., s. I-13905, 77 kohta).

94 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on nämä unionin oikeuden tulkintaa koskevat toteamukset mielessä pitäen arvioitava sen menettelyn yhteensopivuutta unionin oikeuteen perustuvien vaatimusten kanssa, jota on noudatettu M:n tekemää toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkinnassa, ja jos se katsoo, että mainitun henkilön oikeutta tulla kuulluksi on loukattu, tehtävä tästä asianmukaiset johtopäätökset.

95 Edellä esitetyt näkökohdat mielessä pitäen esitettyyn kysymykseen on vastattava, että

— vaatimusta asianomaisen jäsenvaltion yhteistyöstä turvapaikanhakijan kanssa, sellaisena kuin siitä on säädetty direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä, ei voida tulkita siten, että silloin, kun ulkomaalainen hakee turvapaikkahakemuksensa hylkäämisen jälkeen toissijaista suojeluasemaa ja kun toimivaltainen kansallinen viranomainen on hylkäämässä myös tämän toisen hakemuksen, viranomaisen pitäisi mainitun velvoitteen nojalla ilmoittaa hakijalle ennen päätöksensä tekemistä kielteisestä ratkaisusta, jonka se on aikonut antaa hakijan hakemukseen, ja ilmoittaa seikat, joille se on aikonut perustaa hakemuksen hylkäämisen, jotta hakija kykenisi esittämään tästä näkemyksensä

— kun kyse kuitenkin on pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä toteutetun kaltaisesta järjestelmästä, jossa on kaksi erillistä toisiaan seuraavaa menettelyä yhtäältä pakolaisaseman ja toisaalta toissijaisen suojelun saamiseen tähtäävän hakemuksen käsittelemiseksi, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että kummassakin menettelyssä kunnioitetaan hakijan perusoikeuksia ja erityisesti hänen oikeuttaan tulla kuulluksi niin, että hän voi esittää tehokkaasti huomautuksensa ennen minkään sellaisen päätöksen tekemistä, jolla häneltä evätään haettu suojelu. Tällaisessa järjestelmässä se, että asianomaista on jo pätevästi kuultu hänen turvapaikkahakemuksensa tutkinnassa, ei merkitse sitä, että tämä muodollisuus voitaisiin sivuuttaa menettelyssä, jossa käsitellään toissijaista suojelua koskeva hakemus.

Oikeudenkäyntikulut

96 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 (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Vaatimusta jäsenvaltion yhteistyöstä turvapaikanhakijan kanssa, sellaisena kuin siitä on säädetty kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/83/EY 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä, ei voida tulkita siten, että silloin, kun ulkomaalainen hakee turvapaikkahakemuksensa hylkäämisen jälkeen toissijaista suojeluasemaa ja kun toimivaltainen kansallinen viranomainen on hylkäämässä myös tämän toisen hakemuksen, viranomaisen pitäisi mainitun velvoitteen nojalla ilmoittaa hakijalle ennen päätöksensä tekemistä kielteisestä ratkaisusta, jonka se on aikonut antaa hakijan hakemukseen, ja ilmoittaa seikat, joille se on aikonut perustaa hakemuksen hylkäämisen, jotta hakija kykenisi esittämään tästä näkemyksensä.

Kun kyse kuitenkin on pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä toteutetun kaltaisesta järjestelmästä, jossa on kaksi erillistä toisiaan seuraavaa menettelyä yhtäältä pakolaisaseman ja toisaalta toissijaisen suojelun saamiseen tähtäävän hakemuksen

käsittelemiseksi, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että kummassakin menettelyssä kunnioitetaan hakijan perusoikeuksia ja erityisesti hänen oikeuttaan tulla kuulluksi niin, että hän voi esittää tehokkaasti huomautuksensa ennen minkään sellaisen päätöksen tekemistä, jolla häneltä evätään haettu suojelu. Tällaisessa järjestelmässä se, että asianomaista on jo pätevästi kuultu hänen turvapaikkahakemuksensa tutkinnassa, ei merkitse sitä, että tämä muodollisuus voitaisiin sivuuttaa menettelyssä, jossa käsitellään toissijaista suojelua koskeva hakemus.

Allekirjoitukset