



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
YVES BOT  
29 päivänä kesäkuuta 2016<sup>1</sup>

**Asia C-429/15**

**Evelyn Danqua  
vastaan  
Minister for Justice and Equality,  
Irlanti ja  
Attorney General**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Court of Appeal (toisen asteen tuomioistuin, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö — Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue — Direktiivi 2004/83/EY — Pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman myöntämisen edellytyksiä koskevat vähimmäisvaatimukset — Direktiivi 2005/85/EY — Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavat vähimmäisvaatimukset — Kansallinen menettelysääntö, jonka mukaan toissijaista suojelua koskeva hakemus on esitettävä 15 arkipäivän kuluessa pakolaisaseman myöntämistä koskevan hakemuksen hylkäämisestä — Hyväksyttävyyys — Jäsenvaltioiden menettelyllinen itsemääräämisoikeus — Vastaavuus- ja tehokkuusperiaate

1. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Ghanan kansalainen Evelyn Danqua sekä Minister for Justice and Equality (oikeus- ja tasa-arvoministeri),<sup>2</sup> Irlanti ja Attorney General ja joka koskee Irlannin viranomaisten Danquan toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkimisen yhteydessä noudattaman menettelyn lainmukaisuutta.

2. Toissijaisella suojelulla tarkoitetaan kansainvälistä suojelua, joka direktiivin 2004/83/EY<sup>3</sup> 2 artiklan e alakohdan mukaan on tarkoitettu kolmannen maan kansalaiselle, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, jos hänet palautetaan alkuperämaahansa. Yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä toissijaisella suojelulla täydennetään Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetussa pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa<sup>4</sup> vahvistettuja pakolaisasemaa koskevia sääntöjä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Jäljempänä ministeri.

3 — Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 304, s. 12 ja oikaisu EUVL 2005, L 204, s. 24).

4 — Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954), tuli voimaan 22.4.1954.

3. Unionin tuomioistuimella on käsiteltävässä asiassa tilaisuus lausua jälleen kerran Irlannissa direktiivin 2004/83 perusteella esitettyjen toissijaista suojelua koskevien hakemusten tutkinnassa noudatettavista menettelysäännöistä. Unionin tuomioistuin on 22.11.2012 antamassaan tuomiossa M. (C-277/11, EU:C:2012:744),<sup>5</sup> 31.1.2013 antamassaan tuomiossa D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45)<sup>6</sup> ja 8.5.2014 antamassaan tuomiossa N. (C-604/12, EU:C:2014:302)<sup>7</sup> lausunut jo tämän menettelyn eri osa-alueista suhteessa unionin oikeuden peruseriaatteisiin, kuten kuulluksi tulemista, tehokkaita oikeussuojakeinoja ja hyvää hallintoa koskeviin oikeuksiin. Ennakkoratkaisupyynnön suuri määrä selittyy erityispiirteillä, joita vielä viime aikoina liittyi kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyyn Irlannissa.<sup>8</sup> Vaikka suurin osa jäsenvaltioista on ottanut käyttöön yhtenäisen menettelyn, jossa ne tutkivat hakijan turvapaikkahakemuksen kummankin kahden kansainvälisen suojelumuodon näkökulmasta, Irlannissa oli alun perin käytössä kaksi erillistä menettelyä, joista ensimmäisessä tutkittiin hakijan turvapaikkahakemus ja toisessa hänen toissijaista suojelua koskeva hakemuksensa, joka voitiin esittää vain, jos turvapaikkahakemus oli hylätty.

4. Euroopan yhteisöjä (suojelun edellytykset) koskevan vuoden 2006 asetuksen (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006)<sup>9</sup> 4 §:n 1 momentissa säädetään, että kirjeeseen, jolla ministeri ilmoittaa hakijalle hänen turvapaikkahakemuksensa hylkäämisen jälkeen aikomuksestaan antaa maastapoistamismääräys,<sup>10</sup> on liitettävä ilmoitus, jossa hakijalle kerrotaan hänen oikeudestaan hakea ilmoitusta seuraavien 15 arkipäivän kuluessa toissijaista suojeluasemaa ja väliaikaista oleskelulupaa (application for leave to remain).

5. Danquan toissijaista suojelua koskeva hakemus hylättiin mainitun säännöksen nojalla, ja asianosaisten välillä onkin käsiteltävässä asiassa riitaa siitä, onko tämä kansallinen menettelysääntö, jonka mukaan toissijaista suojeluasemaa on haettava 15 arkipäivän kuluessa siitä, kun pakolaisasemaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä on ilmoitettu, yhteensopiva unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen vastaavuus- ja tehokkuuseriaatteen kanssa.

6. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa ensinnäkin ne syyt, joiden vuoksi vastaavuuseriaatteen soveltamisella ei nähdäkseni ole merkitystä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, joka koskee kahta erityyppistä hakemusta, jotka molemmat perustuvat unionin oikeuteen mutta joilla on eri kohteet ja joihin sovelletaan eri myöntämisperusteita.

7. Toiseksi tarkastelen pääasiassa kyseessä olevaa kansallista menettelysääntöä tehokkuuseriaatteen näkökulmasta. Vaikka Court of Appeal (toisen asteen tuomioistuin, Irlanti) ei ole nimenomaisesti tiedustellut unionin tuomioistuimelta, onko kyseessä oleva kansallinen säännös yhteensopiva tehokkuuseriaatteen kanssa, selitän, miksi tämä seikka on tutkittava ennakkoratkaisumenettelyssä

5 — Tuomio, jossa unionin tuomioistuin lausui oikeudesta tulla kuulluksi toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan yhteydessä. Supreme Court (korkein oikeus, Irlanti) esitti tämän tuomion jälkeen uuden ennakkoratkaisupyynnön, jossa se pyysi unionin tuomioistuinta täsmentämään, mitä oikeus tulla kuulluksi tällaisessa menettelyssä tarkkaan ottaen tarkoittaa. Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus M. (C-560/14, EU:C:2016:320) esitettiin 3.5.2016, ja asia on vielä vireillä unionin tuomioistuimessa.

6 — Tuomio, jossa unionin tuomioistuin lausui tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden ulottuvuudesta menettelyssä, jollainen on otettu käyttöön Irlannissa, sekä nopeutetussa tai etusijalle asetetussa menettelyssä sovellettavista säännöistä.

7 — Tuomio, jossa unionin tuomioistuin lausui tehokkuuseriaatteen ja hyvän hallinnon periaatteen näkökulmasta sellaisen Irlannissa käyttöön otetun menettelysäännön unionin oikeuden mukaisuudesta, jonka mukaan toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkiminen edellyttää, että ensin on hylätty pakolaisaseman myöntämistä koskeva hakemus.

8 — Julkisasiamies Mengozzi totesi ratkaisuehdotuksensa M. (C-560/14, EU:C:2016:320) 11 kohdassa, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkinnassa noudatettavaa menettelyä on uudistettu Irlannissa kaksi kertaa. Ensimmäisessä, vuonna 2013 toteutetussa uudistuksessa kaksijakoinen järjestelmä säilytettiin, kun taas toisessa, vuonna 2015 toteutetussa uudistuksessa järjestelmä korvattiin yhtenäisellä menettelyllä, jossa tutkitaan kahta eri kansainvälistä suojelumuotoa koskevat hakemukset kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) edellytysten mukaisesti.

9 — Minister for Justice, Equality and Law Reformin (oikeus-, tasa-arvo- ja lakiuudistusministeri) 9.10.2006 antama asetus, jolla direktiivi 2004/83 saatettiin osaksi kansallista oikeutta (jäljempänä vuoden 2006 asetus).

10 — Vuoden 1999 maahanmuuttolain (Immigration Act 1999) 3 §:n 3 momentti.

kansallisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen välillä vallitsevan yhteistyön hengessä. Esitän tämän jälkeen syyt, joiden vuoksi tällä menettelysäännöllä ei mielestäni voida taata toissijaista suojelua vaativien henkilöiden mahdollisuutta käyttää tehokkaasti oikeuksiaan, jotka heille on taattu direktiivissä 2004/83.

8. Kehotankin toimivaltaista kansallista tuomioistuinta arvioimaan, esitettiinkö toissijaista suojeluasemaa koskeva hakemus kohtuullisessa määräajassa, kun otetaan huomioon kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen liittyvät inhimilliset ja aineelliset seikat. Tässä yhteydessä kansallisen tuomioistuimen olisi nähdäkseni selvitettävä, oliko hakija sellaisessa asemassa, että hän pystyi käyttämään oikeuksiaan tehokkaasti, ottamalla erityisesti huomioon olosuhteet, joissa hakijaa avustettiin kyseisissä menettelyissä ja joissa hänelle ilmoitettiin pakolaisasemaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä.

### **I Tosiseikat, oikeudenkäynti kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset**

9. Evelyn Danqua esitti 13.4.2010 turvapaikkahakemuksen Office of the Refugee Applications Commissionerille (turvapaikkahakemuksista vastaava viranomainen, jäljempänä ORAC). Danqua väitti, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa, hän on vaarassa joutua naisia koskevan trokosi-perinteen uhriksi eli alistetuksi rituaaliorjuuteen.

10. ORAC suositti 16.6.2010 antamassaan raportissa hylkäämään hakijan hakemuksen, koska hänen väitteidensä todenpitävyydestä oli epäilyksiä. Refugee Appeals Tribunal (pakolaisasioiden muutoksenhakutuomioistuin) vahvisti suosituksen 13.1.2011 antamassaan ratkaisussa.

11. Ministeri ilmoitti Danqualle 9.2.2011 hänen turvapaikkahakemuksensa hylkäämisestä vuoden 2006 asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaisesti ja aikomuksestaan antaa häntä koskeva maastapoistamismääräys vuoden 1999 ulkomaalaislain 3 §:n mukaisesti. Ilmoituksessa kerrottiin hakijalle hänen mahdollisuudestaan hakea toissijaista suojelua 15 arkipäivän kuluessa ilmoituksesta.

12. Refugee Legal Service (jäljempänä RLS) ilmoitti hakijalle tämän turvapaikkahakemuksen hylkäämisen jälkeen, ettei se avustaisi häntä toissijaista suojelua koskevassa hakumenettelyssä. RLS haki kuitenkin hänen puolestaan humanitäärisin perustein myönnettävää oleskelulupaa.

13. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseinen hakemus hylättiin 23.9.2013 ja että ministeri teki päätöksen Danquan maastapoistamisesta.

14. Danqua hankki tämän jälkeen itselleen yksityisen asianajajan, joka esitti toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksen 8.10.2013. Ministeri ilmoitti hakijalle 5.11.2013 päivätyllä kirjeellä, ettei hänen hakemustaan voitu hyväksyä, koska sitä ei ollut esitetty 9.2.2011 annetussa ilmoituksessa tarkoitettussa 15 arkipäivän määräajassa.

15. Hakija riitautti päätöksen High Courtissa (ensimmäisen asteen tuomioistuin, Irlanti) ja vetosi vastaavuusperiaatteen loukkaamiseen, sillä samanlaisesta määräajasta ei säädetty turvapaikkahakemuksen esittämisen yhteydessä.

16. High Court hylkäsi hakijan kanteen 16.10.2014 antamallaan tuomiolla ja katsoi, ettei vastaavuusperiaatetta voitu soveltaa käsiteltävässä asiassa, koska siinä oli kyse kahden unionin oikeuteen perustuvan menettelysäännön vertailusta. Danqua valitti tuomiosta Court of Appealiin.

17. Court of Appeal on epätietoinen vastaavuusperiaatteen merkityksestä käsiteltävässä asiassa mutta katsoo, että turvapaikkahakemus voi olla asianmukainen vertailukohta kyseisen periaatteen noudattamisen varmistamisessa.

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tästä, että vaikka suurin osa turvapaikkahakemuksista tutkitaan direktiivillä 2004/83 käyttöön otetussa järjestelmässä, jäsenvaltiot voivat ainakin teoriassa myöntää turvapaikan kansallisen oikeutensa mukaisesti. Näin ollen turvapaikkahakemukset voivat osittain kuulua unionin oikeuden ja osittain kansallisen oikeuden soveltamisalaan.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen määräajan asettamisesta toissijaista suojelua koskevan hakemuksen esittämiselle, että määräaika on perusteltu objektiivisista syistä, kun otetaan huomioon Irlannin järjestelmä, jossa noudatettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan kahta erillistä perättäistä menettelyä. Kyseisen määräajan avulla voidaan sen mielestä erityisesti varmistaa, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tutkitaan kohtuullisen ajan kuluessa.

20. Tässä tilanteessa Court of Appeal on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Voidaanko turvapaikkahakemusta, johon sovelletaan kansallista lainsäädäntöä, joka ilmentää – – direktiivissä 2004/83 – – vahvistettuja jäsenvaltion velvoitteita, pitää asianmukaisena vertailukohtana toissijaista suojelua koskevaan hakemukseen nähden vastaavuusperiaatetta sovellettaessa?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tältä kannalta merkityksellistä, että toissijaista suojelua koskeville hakemuksille asetettu määräaika palvelee sitä tärkeää intressiä, että varmistetaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittely kohtuullisessa ajassa?”

## II Alustavat huomautukset ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisesta

21. Ennakkoratkaisupyynnö ei sisällä kuvausta käsiteltävässä asiassa sovellettavista kansallisista oikeussäännöistä, mikä voi herättää epäilyksen sen tutkittavaksi ottamisesta.

22. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luodaan unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välille suora ja tiivis yhteistyömenettely, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka nämä tarvitsevat ratkaistakseen käsiteltävikseen saatetut asiat.<sup>11</sup>

23. Tässä tuomioistuinten välisessä vuoropuhelussa molemmat osapuolet hoitavat oman tehtävänsä toistensa toimivaltaa kunnioittaen. Vaikka unionin tuomioistuimen onkin tehtävä kaikkensa auttaakseen kansallisia tuomioistuimia tulkitsemaan ja soveltamaan unionin oikeutta asiaankuuluvasti antamalla niille mahdollisimman laajat mahdollisuudet saattaa asia sen käsiteltäväksi,<sup>12</sup> ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on puolestaan pyrittävä auttamaan unionin tuomioistuinta sen tulkintatehtävässä ja toimittamaan sille kaikki tarvittavat tiedot ja todisteet, jotta se voi hoitaa tulkintatehtävänsä SEUT 267 artiklan mukaisesti.

24. Tässä yhteydessä pääasian tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen selostus on perustavanlaatuinen ja keskeinen osa ennakkoratkaisupyynnöä, ja sen puuttuminen on ilmeinen peruste pyynnön tutkimatta jättämiselle.<sup>13</sup>

11 — Määräys 8.9.2011, Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, 9 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 13.3.2014, FIRIN (C-107/13, EU:C:2014:151, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 — Tuomio 5.10.2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 — Ks. erityisesti määräys 15.4.2011, Debiasi (C-613/10, EU:C:2011:266) ja tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 25 kohta).

25. Unionin tuomioistuin edellyttää asian tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee merkitykselliset tosiseikat ainakin yhteenvedonomaaisesti ja esittää asiassa mahdollisesti sovellettaviksi tulevien kansallisten säännösten sisällön ja tarvittaessa asiaan liittyvän kansallisen oikeuskäytännön.<sup>14</sup>

26. On todettava, että käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö ei sisällä selitystä kansallisista oikeussäännöistä, eikä Court of Appeal myöskään viittaa nimenomaisesti kyseessä olevaan kansalliseen säännökseen.

27. Kun kuitenkin otetaan huomioon käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön tavoite ja sen taustalla oleva asiayhteys, tämä puute ei nähdäkseni voi olla perusteena pyynnön tutkimatta jättämiselle.

28. Ensinnäkin kyseisen kansallisen säännöksen sisältö voidaan päätellä ennakkoratkaisupyynnön perusteista.

29. Toiseksi unionin tuomioistuin on todennut, että ”[ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevat] vaatimukset pystytään helpommin täyttämään, jos [kyseisen] pyynnön –– asiayhteys on hyvin tunnettu jonkin aiemman ennakkoratkaisun takia”.<sup>15</sup>

30. Kuten edellä totesin, unionin tuomioistuin on jo lausunut toissijaisen suojelun myöntämismenettelyn eri osa-alueista Irlannissa 22.11.2012 antamassaan tuomiossa M. (C-277/11, EU:C:2012:744), 31.1.2013 antamassaan tuomiossa D. ja A. (C-175/11, EU:C:2013:45) ja 8.5.2014 antamassaan tuomiossa N. (C-604/12, EU:C:2014:302), minkä lisäksi sen käsiteltävänä on parhaillaan samaan aiheeseen liittyvä asia M. (C-560/14). Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö on siis viides irlantilaisen tuomioistuimen esittämä pyyntö, joka koskee ennen vuosina 2013 ja 2015 tehtyjä uudistuksia<sup>16</sup> esitettyihin toissijaista suojelua koskeviin hakemuksiin sovellettavia menettelysääntöjä.

31. Kuten unionin tuomioistuimen aiemmista tuomioista ilmenee, Irlannissa toissijaista suojelua koskevaan hakemukseen sovellettavat oikeussäännöt ovat siis tunnettuja, ja kyseiseen kansalliseen säännökseen viitataan nimenomaisesti 8.5.2014 annetun tuomion N. (C-604/12, EU:C:2014:302) 15 kohdassa.

32. Kolmanneksi tiedetään, että unionin tuomioistuimen suhtautuminen on tiukempi silloin, kun pyyntö liittyy oikeusriitaan, jolle on luonteenomaista tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen monimutkaisuus, kuten kilpailua ja julkisia hankintoja koskevaan oikeusriitaan.<sup>17</sup>

33. Vaikka käsiteltävässä asiassa kansainvälisen suojelun myöntämismenettely käsittää useita vaiheita, unionin tuomioistuimelle esitetty oikeudellinen kysymys on suoraviivainen, koska siinä pyydetään tarkkaan ottaen tulkitsemaan säännöstä, jonka tarkoituksena on määrääjän vahvistaminen.

34. Neljänneksi totean, että pääasian asianosaiset ja Euroopan komissio ovat pystyneet esittämään huomautuksensa ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien tietojen perusteella.

35. Olen siis näiden seikkojen perusteella vakuuttunut siitä, että ennakkoratkaisupyynnön puutteista huolimatta unionin tuomioistuimella on käytettävissään kaikki ne tiedot, joita se tarvitsee tehtävänsä suorittamiseen SEUT 267 artiklassa asetetun tavoitteen mukaisesti.

14 — Määräys 13.12.2012, Debiasi (C-560/11, EU:C:2012:802, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 9.10.2014, Petru (C-268/13, EU:C:2014:2271, 22 kohta). Ks. myös määräys 8.9.2011, Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, 10 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan b alakohta sekä Euroopan unionin tuomioistuimen suositukset tuomioistuimille ennakkoratkaisupyyntöjen esittämisestä (EUVL 2012, C 338, s. 1, 22 kohta).

15 — Määräys 17.7.2014, 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117, 12 kohta).

16 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 8.

17 — Ks. kilpailuoikeuden alalta määräys 21.11.2012, Fontaine (C-603/11, EU:C:2012:731, 15 kohta) ja julkisten hankintojen alalta tuomio 11.12.2014, Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” ym. (C-113/13, EU:C:2014:2440, 47 ja 48 kohta).

### III Asian tarkastelu

36. Unionin oikeudessa ei ole annettu tarkkoja sääntöjä toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan liittyvistä menettelytavoista eikä etenäkään määräajasta, jossa hakemus on esitettävä toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle.

37. Direktiivillä 2004/83 ei nimittäin sen sisällön ja tarkoituksen perusteella pyritä antamaan menettelysääntöjä, joita sovellettaisiin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan, eikä vahvistamaan menettelyllisiä takeita, joita on tällä perusteella annettava turvapaikanhakijalle.<sup>18</sup> Direktiivin ainoana tarkoituksena on vahvistaa kaikille jäsenvaltioille yhteiset kriteerit niille aineellisille edellytyksille, jotka kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä saadakseen kansainvälistä suojelua,<sup>19</sup> ja tämän suojelun aineellinen sisältö.<sup>20</sup> Tällä perusteella direktiivin 2004/83 2 artiklan c ja e alakohdassa määritetään ne henkilöt, jotka voivat saada pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman, ja sen VII luvussa puolestaan kumpaankin asemaan sisältyvät oikeudet.

38. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaa koskevat menettelysäännöt on puolestaan vahvistettu direktiivissä 2005/85/EY.<sup>21</sup> Sen 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on esittää kaikille jäsenvaltioille yhteiset vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevia menettelyjä varten, ja sen II ja III luvussa eritellään tarkemmin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arviointiin liittyvät hakijoiden ja jäsenvaltioiden oikeudet ja velvollisuudet menettelyn aikana.

39. Kyseisen direktiivin 3 artiklan nojalla direktiiviä sovelletaan vain silloin, kun jäsenvaltio tutkii pakolaisaseman saamiseen tähtäävän hakemuksen tai kun se on ottanut käyttöön yhtenäisen menettelyn, jossa se tutkii hakemuksen sekä pakolaisaseman tuottaman suojelun että toissijaisen suojelun eli kummankin kansainvälisen suojelumuodon kannalta.

40. Direktiivin 2005/85 mukaan jäsenvaltiot voivat näin ollen päättää toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyn edellytyksistä ja menettelysäännöistä täysin vapaasti silloin, kun ne tutkivat kyseisen hakemuksen pakolaisaseman myöntämismenettelystä erillisessä menettelyssä, kuten Irlannissa tehtiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan.

41. Edellä tarkoitettua jäsenvaltioiden menettelyllistä itsemääräämisoikeutta on kuitenkin perinteisesti rajoittanut se, että niiden on noudatettava perusoikeuksia sekä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta.<sup>22</sup>

42. Vastaavuusperiaatteen noudattaminen edellyttää vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen säännön erotuksetonta soveltamista unionin oikeuden rikkomiseen perustuviin vaatimuksiin ja kansallisen oikeuden noudattamatta jättämiseen perustuviin vaatimuksiin. Jäsenvaltioiden ei siis pidä soveltaa unionin oikeuteen perustuvaan vaatimukseen epäedullisempia menettelysääntöjä kuin kansalliseen oikeuteen perustuvaan vaatimukseen.<sup>23</sup>

18 — Ks. tuomio 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, 73 kohta); ratkaisuehdotukseni M. (C-277/11, EU:C:2012:253, 19 kohta); tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 38 kohta) ja ratkaisuehdotukseni N. (C-604/12, EU:C:2013:714, 27 kohta).

19 — Ks. em. direktiivin 1 artikla.

20 — Ks. tuomio 22.11.2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, 72 kohta) ja ratkaisuehdotukseni M. (C-277/11, EU:C:2012:253, 19 kohta).

21 — Pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 326, s. 13).

22 — Ks. erityisesti tuomio 15.1.2013, Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 10.9.2013, G. ja R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Tuomio 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, 74 kohta) ja tuomio 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, 32 kohta).

43. Tehokkuusperiaatteen noudattamiseksi kyseiset menettelysäännöt eivät saa olla sellaisia, että asianomaiselle unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

44. Tässä ratkaisuehdotuksessa tutkin aivan aluksi, voidaanko kyseistä menettelysääntöä tutkia vastaavuusperiaatteen näkökulmasta, sillä tämä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten varsinainen kohde.

45. Tämän jälkeen tarkastelen, voidaanko menettelysäännöllä taata toissijaiseen suojeluun liittyvien unionin oikeuden säännösten ja määräysten täysi tehokkuus.

46. Vaikka Court of Appeal ei ole nimenomaisesti pyytänyt unionin tuomioistuinta tutkimaan mainittua menettelysääntöä tehokkuusperiaatteen näkökulmasta, katson komission tavoin, että se on välttämätöntä hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle sen ratkaistessa käsiteltävänä olevaa asiaa. Ministeri piti istunnossa tätä tutkintaa sopimattomana, koska kyseiseen periaatteeseen ei ollut vedottu pääasiassa ja koska tällainen menettely olisi vastoin unionin tuomioistuimen toimintatapaa.

47. Kuten edellä totesin, SEUT 267 artiklassa tarkoitetun ennakkoratkaisumenettelyn tavoitteena on luoda unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välille suora ja tiivis yhteistyömenettely, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka nämä tarvitsevat ratkaistakseen käsiteltävikseen saatetut asiat.<sup>24</sup> Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimen kuuluu lisäksi tulkita kaikkia unionin oikeuden sääntöjä, joita kansalliset tuomioistuimet tarvitsevat ratkaistessaan käsiteltävikseen saatettuja asioita, vaikka näitä sääntöjä ei olisi nimenomaisesti mainittu kansallisten tuomioistuinten unionin tuomioistuimelle esittämässä kysymyksissä, kunhan kansallinen tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joiden perusteella tämä tulkinta voidaan tehdä,<sup>25</sup> ja näin on mielestäni käsiteltävässä asiassa.

48. Katson siis, että ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on annettava hyödylliset tiedot paitsi vastaavuusperiaatteen myös tehokkuusperiaatteen ulottuvuudesta käsiteltävän asian ratkaisemista varten.

#### *A Vastaavuusperiaate*

49. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään unionin tuomioistuimelta lähinnä, onko vastaavuusperiaatetta tulkittava siten, että se estää kansallisen menettelysäännön, jonka mukaan toissijaista suojeluasemaa koskeva hakemus on esitettävä 15 arkipäivän kuluessa siitä, kun pakolaisasemaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä on ilmoitettu.

50. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa nimittäin, ettei tällaisesta määräajasta säädetä pakolaisasemaa koskevan hakemuksen esittämisen yhteydessä, vaikka tämä hakemus onkin asianmukainen vertailukohta varmistettaessa vastaavuusperiaatteen noudattaminen.

51. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kannasta poiketen katson, ettei vastaavuusperiaatteen soveltamisella ole merkitystä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.

24 — Määräys 8.9.2011, Abdallah (C-144/11, EU:C:2011:565, 9 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 13.3.2014, FIRIN (C-107/13, EU:C:2014:151, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 — Tuomio 21.2.2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52. Vastaavuusperiaatteen soveltaminen edellyttää nimittäin unionin oikeuteen perustuviin vaatimuksiin sovellettavien menettelysääntöjen vertaamista kansalliseen oikeuteen perustuvaan samankaltaiseen vaatimukseen sovellettaviin menettelysääntöihin.

53. Nämä edellytykset eivät kuitenkaan täyty.

54. Pääasiassa kyseessä oleva tilanne liittyy ensinnäkin kahteen unionin oikeuteen perustuvaan vaatimukseen, joista ensimmäinen liittyy pakolaisasemaa koskevaan hakemukseen ja toinen toissijaista suojeluasemaa koskevaan hakemukseen.

55. Direktiiveillä 2004/83 ja 2005/85<sup>26</sup> on perustettu yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, jonka avulla unioni kehittää SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaisesti turvapaikka-asioita ja toissijaista suojelua koskevan yhteisen politiikan, joka on Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukainen. SEUT 78 artiklan 2 kohdan a, b, d ja f alakohdan mukaan tässä yhteydessä toteutettuihin toimenpiteisiin kuuluvat paitsi yhdenmukainen turvapaikka-asema ja toissijaisen suojelun asema kolmansien maiden kansalaisille myös yhteiset menettelyt tämän aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa sekä näiden kansalaisten vastaanotto-olosuhteita koskevat vaatimukset.

56. Kuten direktiivien 2004/83 ja 2005/85 johdanto-osan ensimmäisistä perustelukappaleista ilmenee, direktiiveillä pyritään yhdenmukaistamaan paitsi pakolaisaseman ja toissijaista suojelua saavan henkilön aseman tunnustamista ja sisältöä koskevat säännöt<sup>27</sup> myös tässä yhteydessä sovellettavat menettelysäännöt.

57. Vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti ottaa käyttöön tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä päättäessään siitä, ketkä täyttävät kansainvälisen suojelun myöntämisedellytykset ja mitä menettelysääntöjä tässä yhteydessä sovelletaan, säännösten on kuitenkin oltava sopuinnossa mainittujen direktiivien kanssa.

58. Yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä edellytyksiä, joiden mukaisesti jäsenvaltio voi myöntää henkilölle kansainvälisen suojelun, säännellään nykyisin siis unionin oikeudessa, olipa kyse pakolaisasemasta tai toissijaisesta suojeluasemasta.

59. Vastaavuusperiaatetta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sen oikeuskäytännössään määrittänyt, ei siis voida soveltaa, koska tällöin jouduttaisiin vertaamaan toisiinsa yhtäältä unionin oikeuteen perustuviin turvapaikkahakemuksiin sovellettavia menettelysääntöjä ja toisaalta samalla tavoin unionin oikeuteen perustuviin toissijaista suojelua koskeviin hakemuksiin sovellettavia menettelysääntöjä.

60. Toiseksi pakolaisasemaa koskeva hakemus ja toissijaista suojeluasemaa koskeva hakemus eivät ole samankaltaisia vaatimuksia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla.

61. Ensinnäkin unionin lainsäätäjällä halusi SEUT 78 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti ottaa käyttöön pakolaisasemaa täydentävän ”toissijaisen” kansainvälisen suojelumuodon, jonka myöntämiseen sovelletaan direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohdassa tarkoitettuja erityisiä edellytyksiä.<sup>28</sup>

26 — Muistutan, että nämä direktiivit annettiin EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan (josta on tullut SEUT 78 artikla) nojalla.

27 — Ks. erityisesti direktiivin 2004/83 johdanto-osan kuudes ja seitsemäs perustelukappale, direktiivin 2005/85 johdanto-osan kolmannelta kuudelta perustelukappale sekä vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (EUVL L 337, s. 9) johdanto-osan 8–10, 12 ja 13 perustelukappale sekä direktiivin 2013/32 johdanto-osan 13 perustelukappale.

28 — Ks. vastaavasti tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 32 ja 33 kohta).



62. Termin ”toissijainen” käyttö ja direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohdan sanamuoto osoittavat yksiselitteisesti, että toissijainen suojeluasema on tarkoitettu kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät täytä pakolaisaseman saamiselle asetettuja edellytyksiä.<sup>29</sup> Se, että unionin lainsäätäjä on ottanut yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä käyttöön toissijaisen suojelumuodon, ei tarkoita, että se olisi halunnut tarjota kaksi samankaltaista kansainvälistä suojelumuotoa. Irlannin lainsäätäjä otti sekin käyttöön kaksi erillistä menettelyä, joista ensimmäisessä tutkittiin turvapaikkahakemus ja toisessa toissijaista suojelua koskeva hakemus, joka voitiin esittää vasta sen jälkeen, kun turvapaikkahakemus oli hylätty. Ne jäsenvaltiot, jotka ovat valinneet yhtenäisen menettelyn, tutkivat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ensisijaisesti pakolaisaseman saamiselle asetettujen edellytysten näkökulmasta.<sup>30</sup>

63. Toiseksi pakolaisasemaan liittyvät oikeudet sekä taloudelliset ja sosiaaliset edut ovat laajemmat kuin toissijaisen suojelun myöntämisen tuloksena saatavat oikeudet ja edut.<sup>31</sup>

64. Kuten unionin tuomioistuin huomautti 22.11.2012 antamassaan tuomiossa M. (C-277/11, EU:C:2012:744), pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman sisältämät oikeudet ovat erilaiset.<sup>32</sup> Direktiivin 2004/83 VII luvussa ”Kansainvälisen suojelun sisältö” tehdään ero sen mukaan, onko kyseessä pakolainen vai toissijaista suojelua saava henkilö.<sup>33</sup> Sen mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa toissijaista suojelua saavan henkilön oleskeluluvan ja matkustusasiakirjojen myöntämiselle tiukemmat edellytykset.<sup>34</sup> Jäsenvaltioiden on myönnettävä pakolaisille vähintään kolmen vuoden oleskelulupa, kun taas toissijaista suojelua saavan henkilön oleskeluluvan vähimmäiskesto voidaan rajata yhteen vuoteen. Edellä mainitun direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat myös rajoittaa joidenkin taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien saatavuutta, kuten työmarkkinoille pääsyä tai sosiaaliturvaa.<sup>35</sup> Kun pakolaisaseman saaneiden henkilöiden on voitava saada työllisyyskoulutusta vastaavin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisten, jäsenvaltiot päinvastoin päättävät niistä edellytyksistä, joiden mukaisesti toissijaisen suojeluaseman saaneet henkilöt voivat päästä mukaan tällaiseen toimintaan. Kun jäsenvaltioiden on myönnettävä kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle sama tarvittava sosiaaliapu kuin jäsenvaltion omille kansalaisille, ne voivat kuitenkin rajoittaa toissijaisen suojeluaseman saaneiden henkilöiden avun perusetuuksiin.

65. Edellä esitetyn perusteella vastaavuusperiaatteella, sellaisena kuin sitä on tulkittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ei siis ole merkitystä tilanteessa, jossa on tehty kaksi erityyppistä hakemusta, joista molemmat perustuvat unionin oikeuteen mutta joilla on eri kohde ja joihin sovelletaan eri myöntämisperusteita.<sup>36</sup>

29 — Ks. kyseisen direktiivin johdanto-osan 5 ja 24 perustelukappale.

30 — Muistutan, että vaikka yhtenäisen menettelyn käyttöönotto oli direktiivin 2005/85 voimassaolon aikana vapaaehtoista, se on nykyisin pakollista direktiivin 2013/32 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kyseisessä säännöksessä säädetään nyt yksiselitteisesti, että ”määrittävän viranomaisen on kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia tutkiessaan määritettävä ensin, voidaanko hakijoita pitää pakolaisina, ja jos näin ei ole, määritettävä sen jälkeen, voidaanko hakijoita pitää henkilöinä, jotka voivat saada toissijaista suojelua”.

31 — Direktiivillä 2013/32 poistetaan pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville henkilöille kuuluvien oikeuksien tasossa olevat erot, joita ei voida enää pitää perusteltuina. Muutokset koskevat oleskeluluvan kestoa ja sosiaaliturvan ja terveydenhoidon saatavuutta sekä työmarkkinoille pääsyä.

32 — Ks. tuomion 92 kohta.

33 — Luvussa käsitellään tarkemmin muun muassa niitä edellytyksiä, joilla kansainvälistä suojelua saava henkilö voi saada oleskeluluvan ja matkustusasiakirjoja sekä mahdollisuuden työntekoon, koulutukseen, sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon ja asuntoon.

34 — Ks. vastaavasti kyseisen direktiivin 24 ja 25 artikla.

35 — Ks. vastaavasti direktiivin 2004/83 26 ja 28 artikla.

36 — Ks. analogisesti tuomio 28.1.2015, ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, 73 ja 74 kohta), jossa oli kyse palkkasaatavien vaatimiseksi nostettuihin kanteisiin sovellettavasta kansallisesta menettelysäännöstä.

## B Tehokkuusperiaate

66. Hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ehdotan, että pääasiassa kyseessä olevaa kansallista menettelysääntöä tarkastellaan tehokkuusperiaatteen näkökulmasta.

67. On siis selvitettävä, voidaanko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella menettelysäännöllä, jonka mukaan toissijaista suojeluasemaa koskeva hakemus on esitettävä 15 arkipäivän kuluessa siitä, kun pakolaisasemaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä on ilmoitettu, taata kansainvälistä suojelua vaativille henkilöille mahdollisuus käyttää tehokkaasti heille direktiivillä 2004/83 myönnettyjä oikeuksia.

68. Muistutan, että vuoden 2006 asetuksen 4 §:n 1 momentin mukaisesti kirjeseen, jolla ministeri ilmoittaa hakijalle hänen turvapaikkahakemuksensa hylkäämisen jälkeen aikomuksestaan antaa maastapoistamismääräys, on liitettävä ilmoitus, jossa hakijalle kerrotaan hänen oikeudestaan hakea ilmoitusta seuraavien 15 arkipäivän kuluessa toissijaista suojeluasemaa ja väliaikaista oleskelulupaa. Tätä tarkoitusta varten edellä mainitun kirjeen liitteenä on toissijaista suojelua koskeva tiedote sekä lomake, jolla hakemus on mahdollista tehdä. Henkilötietojen lisäksi hakijaa kehoitetaan toimittamaan kaikki täydentävät asiakirjat ja erittelemään syyt, jotka liittyvät erityisesti seikkoihin, joihin hän vetoaa toissijaista suojelua koskevan hakemuksensa tueksi, ja täsmentämään erityisesti vakava haitta, jota hänelle saattaisi aiheutua, jos hänet palautettaisiin alkuperämaahansa.

69. Komissio arvioi huomautuksissaan, että vuoden 2006 asetuksen 4 §:n 1 momentissa vahvistetulla määräajalla varmistetaan hakijan oikeuksien tehokkuus, ”kunhan hakemusta ei hylätä pelkästään siksi, että sitä ei esitetty määräajassa, jos toimivaltainen kansallinen viranomainen – ei voi jättää huomiotta tosiasiallista oikeuksien loukkaamisen vaaraa, mikäli henkilö poistetaan maasta, ja jos on merkittäviä perusteita uskoa, että hän joutuu todelliseen vaaraan kärsiä direktiivin [2004/83] 15 artiklassa määriteltä vakavaa haittaa”.

70. Vaikka yhdyinkin näkemykseen siitä, että käsiteltävän kaltaisessa oikeusriidassa on ensisijaisesti turvattava kansainvälistä suojelua hakevan keskeisimmät oikeudet, mielestäni menettelyn tässä vaiheessa ei ole aiheellista suorittaa toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle kuuluvaa arviointia siitä, onko hakija vaarassa kärsiä direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohdassa ja 15 artiklassa tarkoitettua vakavaa haittaa, jos hänet palautetaan alkuperämaahansa. Komission puoltaman tulkinnan mukaan toimivaltaisen kansallisen viranomaisen olisi tutkittava hakemuksen aineellinen sisältö ennen sen selvittämistä, voidaanko hakemus ylipäänsä ottaa tutkittavaksi, mikä tekee lakisääteisen määräajan noudattamisesta täysin toissijaisen seikan. Kun määräaika on kuitenkin asetettu ja se on hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytys, sitä on sovellettava objektiivisesti, jotta voidaan varmistaa jokaisen hakijan oikeusvarmuus ja yhtäläinen kohtelu.

71. Tästä syystä en ole samaa mieltä komission arviosta.

72. Mielestäni kyseinen 15 arkipäivän määräaika on tosiasiallissa liian lyhyt, jotta voitaisiin taata toissijaista suojelua vaativien henkilöiden direktiivin 2004/83 mukaisten oikeuksien tehokkuus.

73. Unionin tuomioistuin on toki todennut 8.5.2015 antamassaan tuomiossa N. (C-604/12, EU:C:2014:302), että kyseessä olleen järjestelmän, joka käsitti kaksi erillistä menettelyllistä vaihetta, yhteydessä tosiasiallinen pääsy toissijaiseen suojeluasemaan edellyttää, että ”toissijaista suojelua koskeva hakemus käsitellään kohtuullisessa ajassa”.<sup>37</sup>

37 — Kyseisen tuomion 44 ja 45 kohta.

74. Vaikka pääasiassa kyseessä olevan kaltainen määräaika edistää osaltaan selvästi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan päätökseen saattamista, se on silti erittäin lyhyt.

75. On ensinnäkin pidettävä mielessä, että odotetulla päätöksellä on keskeinen merkitys henkilölle, joka hakee oikeutetusti kansainvälistä suojelua. Hän on äärimmäisen hankalassa inhimillisessä ja aineellisessa tilanteessa, joten on muistettava, että menettelyssä, jonka hän saattaa vireille toimivaltaisessa kansallisessa viranomaisessa, on voitava turvata hänen olennaisimpien oikeuksiensa säilyttäminen siten, että hänelle myönnetään kansainvälinen suojele.

76. Lisäksi on otettava huomioon, että turvapaikanhakijalla voi olla esimerkiksi kielensä takia ongelmia sekä menettelysääntöjen ymmärtämisessä että hänelle kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämisessä. Vaikka oikeusapua voidaan myöntää, käsiteltävässä asiassa on todettava, että RLS on kieltäytynyt avustamasta Danquaa toissijaisen suojelun hakemisessa ja päättänyt hakea hänen puolestaan humanitäärisin perustein myönnettävää oleskelulupaa.

77. Huomioon on lisäksi otettava käytännön vaikeudet, jotka voivat vaikeuttaa ilmoituksen perilletuloa. Kansainvälistä suojelua hakevan henkilön, joka pyrkii ainoastaan saamaan turvapaikan, tilannetta ei nimittäin voida verrata vastaanottavassa jäsenvaltiossa asuvan kansalaisen tilanteeseen. Kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä ei ole pysyvää osoitetta jäsenvaltiossa ja hänen asuinpaikkansa todennäköisesti ehtii muuttua sillä aikaa, kun hänen pakolaisasemaa koskevaa hakemustaan tutkitaan. Danquan esittämän pakolaisasemaa koskevan hakemuksen tutkiminen kesti käsiteltävässä asiassa kymmenen kuukautta. Istunnossa toimitetuista tiedoista ilmenee, että Danqua asuu tällä hetkellä majatalossa. On siis täysin mahdollista, että hänen osoitteensa on voinut tällä aikaa muuttua ilman, että hän on ilmoittanut siitä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

78. Kun otetaan huomioon myös henkinen ahdinko, jossa hakija todennäköisesti on, vaarana on, että tämä kansainvälistä suojelua hakeva henkilö ei pysty hakemaan toissijaista suojelua liian lyhyen määräajan vuoksi, vaikka hänellä olisi siihen oikeus.

79. Näiden seikkojen perusteella, jotka liittyvät yhtäältä sen suojelun perustavaan luonteeseen, joka on myönnettävä lähtövaltiossaan vakavan haitan vaaraan mahdollisesti joutuville henkilöille, ja toisaalta siihen vaikeaan inhimilliseen ja aineelliseen tilanteeseen, jossa tällaiset henkilöt ovat vastaanottavassa jäsenvaltiossa, vuoden 2006 asetuksen 4 §:n 1 momentissa säädetyn kaltaisella määräajalla ei nähdäkseen voida taata tehokasta mahdollisuutta saada toissijainen suojeluasema.

80. Onko määräaika kuitenkin vahvistettava kansallisen lainsäätäjän puolesta?

81. Mielestäni ei.

82. Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen menettelysäännön vahvistaminen kuuluu ensinnäkin Irlannin menettelylliseen itsemääräämisoikeuteen, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 39–41 kohdassa todettiin.

83. Siinä ei myöskään olisi mitään järkeä, sillä vuoden 2006 asetuksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu menettelysääntö ei ole enää voimassa. On nimittäin muistettava, että Irlannissa vuonna 2015 toteutetun uudistuksen yhteydessä poistettiin kaksivaiheinen järjestelmä, jota aiemmin noudatettiin kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyssä, ja korvattiin se yhtenäisellä menettelyllä, jossa toimivaltaiset viranomaiset tutkivat hakijan turvapaikkahakemuksen kahden eri kansainvälisen suojelumuodon näkökulmasta. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle menettelysäännölle, jossa vahvistetaan määräaika, jonka kuluessa toissijaista suojeluasemaa koskeva hakemus on esitettävä pakolaisasemaa koskevan hakemuksen hylkäämisen jälkeen, ei siis enää ole tarvetta.

84. Katson edeltävän sääntelyn aikana esitetyistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista näin ollen, että toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, onko kyseinen toissijaista suojelua koskeva hakemus esitetty kohtuullisessa määräajassa.

85. Mielestäni kyseisen tuomioistuimen on tässä yhteydessä otettava huomioon kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen liittyvät inhimilliset ja aineelliset seikat.

86. Sen on erityisesti selvitettävä, oliko hakija tilanteessa, jossa hän pystyi käyttämään oikeuksiaan tehokkaasti, ottamalla huomioon hänelle tarjottu tuki menettelyjen suorittamisessa ja erityisesti hänen mahdollisesti saamansa oikeusapu.

87. Toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen on lisäksi otettava huomioon päivä, jona hakija sai tiedon pakolaisasemaa koskevan hakemuksensa hylkäämisestä ja ministerin antamasta maastapoistamismääräyksestä.

88. Käsiteltävässä asiassa katson, ettei Danqua selvästikään ollut tilanteessa, jossa hän olisi voinut esittää toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksensa kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä asetetussa määräajassa ja siten käyttää tehokkaasti hänelle direktiivissä 2004/83 taattuja oikeuksia.

89. Ensinnäkin Danquan edustaja totesi istunnossa, että Danqua oli lukutaidoton ja että hänelle ei ollut kerrottu menettelysäännöistä eikä etenkin säännöistä, jotka koskevat toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksen esittämiseksi asetetun määräajan lykkäämistä.

90. Toiseksi, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, RLS kieltäytyi avustamasta Danquaa kyseisen hakemuksen tekemisessä ja haki sen sijaan hänelle humanitäärisin perustein myönnettävää oleskelulupaa. Vasta sen jälkeen, kun tämä hakemus oli hylätty ja Danquaa koskeva maastapoistamismääräys oli annettu, hän hankki yksityisen asianajajan, joka esitti toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksen.

91. Kolmanneksi on todettava, että Danquan läpikäymä menettely, joka käsittää useita vaiheita ja erilaisia suojeluasemia, voi johtaa harhaan kenet tahansa, joka ei ole täysin perehtynyt menettelyyn. Sen jälkeen, kun Danquan ”pakolaisasemaa koskeva hakemus” hylättiin, RLS kieltäytyi avustamasta häntä toissijaisen suojeluaseman hakemisessa ja esitti hänen puolestaan ”humanitäärisin perustein myönnettävää oleskelulupaa koskevan hakemuksen”. Hakijan uusi oikeudellinen avustaja esitti ”toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksen” vasta sen jälkeen, kun humanitäärisin perustein myönnettävää oleskelulupaa koskeva hakemus oli hylätty ja ”maastapoistamismääräys” annettu. Eri suojeluasemia on siis yhtä paljon kuin sovellettavia menettelysääntöjä.

92. Neljänneksi, vaikka on riidatonta, että Danqua esitti toissijaista suojeluasemaa koskevan hakemuksensa 8.10.2013 eli kaksi vuotta ja kahdeksan kuukautta sen jälkeen, kun hänen turvapaikkahakemuksensa hylkäämisestä oli ilmoitettu, on kuitenkin otettava huomioon, että hakija esitti hakemuksensa kymmenen arkipäivää sen jälkeen, kun hänen humanitäärisin perustein myönnettävää oleskelulupaa koskeva hakemuksensa oli hylätty 23.9.2013.

93. Tällaisessa tilanteessa katson, että hakijan esittämä hakemus olisi tutkittava asianmukaisesti.

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että tehokkuusperiaatetta on tulkittava siten, että se estää pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallisen menettelysäännön, joka edellyttää, että toissijaista suojeluasemaa koskeva hakemus on esitettävä 15 arkipäivän kuluessa siitä, kun pakolaisasemaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä on ilmoitettu.

95. Toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, esitettiinkö toissijaista suojeluasemaa koskeva hakemus kohtuullisessa määräajassa, kun otetaan huomioon kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen liittyvät inhimilliset ja aineelliset seikat. Tässä yhteydessä kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, oliko hakija sellaisessa tilanteessa, että hän pystyi käyttämään oikeuksiaan tehokkaasti, ottamalla erityisesti huomioon olosuhteet, joissa hakijaa avustettiin kyseisissä menettelyissä ja joissa hänelle ilmoitettiin pakolaisasemaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä.

#### IV Ratkaisuehdotus

96. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Court of Appealin kysymyksiin seuraavasti:

Tehokkuusperiaatetta on tulkittava siten, että se estää pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallisen menettelysäännön, jonka mukaan toissijaista suojeluasemaa koskeva hakemus on esitettävä 15 arkipäivän kuluessa siitä, kun pakolaisasemaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä on ilmoitettu.

Toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, esitettiinkö toissijaista suojeluasemaa koskeva hakemus kohtuullisessa määräajassa, kun otetaan huomioon kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen liittyvät inhimilliset ja aineelliset seikat. Tässä yhteydessä kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, oliko hakija sellaisessa tilanteessa, että hän pystyi käyttämään oikeuksiaan tehokkaasti, ottamalla erityisesti huomioon olosuhteet, joissa hakijaa avustettiin kyseisissä menettelyissä ja joissa hänelle ilmoitettiin pakolaisasemaa koskevan hakemuksen hylkäämisestä.