JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
26 päivänä huhtikuuta 2012 [1]

Asia C-277/11

M
vastaan
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Irlanti, ja
Attorney General

(High Courtin (Irlanti) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä — Direktiivi 2004/83/EY — Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi koskevat vähimmäisvaatimukset — Direktiivi 2005/85/EY — Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavat vähimmäisvaatimukset — Toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettely turvapaikkahakemuksen hylkäämisen jälkeen — Hakijalle myönnetyt menettelylliset takeet — Oikeus tulla kuulluksi — Yhteistyövelvoitteen ulottuvuus

1. High Court (Irlanti) pyytää ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuinta lähinnä täsmentämään kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ulottuvuutta menettelyssä, jossa tutkitaan Ruandan kansalaisen direktiivin 2004/83 EY nojalla esittämä toissijaista suojelua koskeva hakemus. [2] Tämä toissijainen suojelu koskee jokaista kolmannen maan kansalaista, jolle ei voida myöntää pakolaisasemaa mutta jonka suhteen on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. [3]

2. Euroopan unioni on laatinut SEUT 78 artiklan 2 kohdan mukaisesti kaikille jäsenvaltioille yhteiset perusteet, jotka kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä, jotta he saisivat kansainvälistä suojelua direktiivin 2004/83 nojalla. Tämän direktiivin II luku koskee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yksilöllistä arviointia, ja sen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

3. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelta, onko kyseisessä säännöksessä vahvistettua yhteistyövelvoitetta tulkittava siten, että se pakottaa hakemuksen tutkimisesta vastaavan viranomaisen ilmoittamaan ennen kielteisen päätöksen tekemistä seikat, joihin se aikoo nojautua tässä päätöksessään, ja pyytämään hakijaa ottamaan niihin kantaa, vaikka turvapaikkahakemus on jo hylätty.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — 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 L 304, s. 12, ja oikaisu EUVL 2005 L 204, s. 24).

3 — Ks. direktiivin 2004/83 2 artiklan e alakohdan määritelmä.

4. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Ruandan kansalainen ja tutsi-heimon jäsen M sekä Irlannin Minister for Justice, Equality and Law Reform ja Attorney General ja joka koskee Irlannin viranomaisten hänen toissijaista suojelua koskevan hakemuksensa tutkimisen yhteydessä noudattaman menettelyn laillisuutta.

5. Sen jälkeen, kun Irlannin viranomaisten M:lle opintoja varten myöntämän viisumin voimassaoloaika oli päättynyt, hän esitti Office of the Refugee Applications Commissionnerille (turvapaikkahakemuksista vastaava virasto)[4] 21.5.2008 turvapaikkahakemuksen. Tämä hylättiin, minkä jälkeen M esitti 31.12.2008 toissijaista suojelua koskevan hakemuksen, joka niin ikään hylättiin 24.9.2010. Minister for Justice, Equality and Law Reform (oikeus-, tasa-arvo- ja lainuudistusministeri) katsoi, että koska hänen väitteidensä uskottavuudesta vallitsi vakavia epäilyjä, ei ollut mahdollista osoittaa, että jos hänet palautetaan alkuperämaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, minkä vuoksi toissijaisen suojelun antaminen olisi perusteltua.

6. M nosti viimeksi mainitusta päätöksestä kumoamiskanteen High Courtissa. Hänen mielestään toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät ole noudattaneet yhteistyövelvoitetta, joka niillä on direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan nojalla, kun hänelle ei ole annettu mahdollisuutta esittää huomautuksiaan hänen hakemuksensa hylkäämisestä tehdystä päätösesityksestä, jossa viitattiin muun muassa asiakirjaan, johon asianomaisella ei ollut ollut tilaisuutta tutustua menettelyn aikana.

7. High Court esittää ennakkoratkaisupyynnössään, ettei se yhdy M:n näkemykseen direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan tulkinnasta. Se viittaa tältä osin asiassa Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform 24.3.2011 antamaansa tuomioon ja kahteen perusteluun, jotka se oli esittänyt tällaisen tulkinnan hylkäämiseksi. Ensin mainittu liittyi tarpeeseen välttää menettelyvaiheiden moninaisuus. Jälkimmäinen liittyi merkittävään vuoropuheluun, jota oli käyty toimivaltaisen kansallisen viranomaisen ja hakijan välillä turvapaikkahakemuksen tutkimisen aikana. High Court täsmensi näet, että toissijaista suojelua koskevaa hakemusta ei ollut esitetty erikseen vaan sellaisen turvapaikkahakemuksen tutkimista koskeneen menettelyn jälkeen, jonka kuluessa hakijaa oli jo kuultu useaan kertaan.

8. High Court korostaa kuitenkin ennakkoratkaisupyynnössään, että Raad van State (Alankomaat) näyttää omaksuneen 12.7.2007 antamassaan tuomiossa toisenlaisen tulkinnan direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdasta. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisten erilaisten tulkintojen välttämiseksi High Court on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Edellyttääkö asiassa, jossa hakija hakee toissijaista suojelua saavan henkilön asemaa sen jälkeen, kun hänelle ei ole myönnetty pakolaisasemaa, ja jossa esitetään hänen hakemuksensa hylkäämistä, – – direktiivin 2004/83/EY 4 artiklan 1 kohdassa 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?”

9. Huomautuksia ovat esittäneet pääasian oikeudenkäynnin asianosaiset, Tšekin ja Saksan hallitukset, Irlanti, Ranskan, Unkarin, Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset sekä Euroopan komissio.

4 — Jäljempänä SMHV

10. M:n edustaja kehotti istunnossa unionin tuomioistuinta muotoilemaan esitetyn kysymyksen uudelleen siten, että se kykenisi lähinnä arvioimaan, onko riidanalaisessa tutkintamenettelyssä pystytty takaamaan tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden noudattaminen, sellaisena kuin se on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan [5] 47 artiklassa. Koska tällaisella uudelleenmuotoilulla ylitetään selvästi kansallisen tuomioistuimen vahvistama kehys ja koska osapuolet eivät ole näin ollen lainkaan käsitelleet tätä kysymystä, ehdotan, että unionin tuomioistuin ei suostuisi siihen.

I Oikeudellinen arviointi

11. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään unionin tuomioistuimelta lähinnä, onko direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa vahvistettua yhteistyövelvoitetta tulkittava siten, että jäsenvaltio on velvollinen kuulemaan asianomaista tosiseikkojen ja olosuhteiden arvioinnista, jonka se on suorittanut ennen hylkäävän päätöksen tekemistä.

12. Kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen annettavan vastauksen merkitys on siksi hyvin selvä.

13. Yhtäältä on määritettävä kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ulottuvuus kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyn yhteydessä. On erityisesti pohdittava, pakottaako direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa vahvistettu yhteistyövelvoite toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkimisesta vastaavan viranomaisen ilmoittamaan ennen kielteisen päätöksen tekemistä seikat, joihin se aikoo nojautua tässä päätöksessään, ja pyytämään hakijaa ottamaan niihin kantaa, vaikka turvapaikkahakemus on jo hylätty.

14. Toisaalta on täsmennettävä vähimmäistakeet, joita toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät voi kieltäytyä tunnustamasta kansainvälisen suojelun hakijoille heidän hakemuksensa käsittelyn yhteydessä. Vaikka näet jäsenvaltioilla on direktiivin 2005/85/EY [6] johdanto-osan 11 perustelukappaleen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti laaja harkintavalta siinä, miten ne organisoivat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn, niiden on kuitenkin taattava tässä direktiivissä vahvistettujen oikeuksien ja ainakin vähimmäistason menettelyperiaatteiden kunnioittaminen. [7]

A *Alustavia huomautuksia*

15. Esitän ennen tämän kysymyksen tarkastelua kaksi huomautusta.

16. On ensinnäkin heti korostettava, että direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ei voida johtaa jäsenvaltioille sellaista velvoitetta kuin M väittää, ja tämä pätee riippumatta tämän säädöksen kieliversiosta.

17. Jotta kansallisen tuomioistuimen kysymykseen voitaisiin vastata, on näin ollen aluksi käsiteltävä kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ulottuvuutta unionin oikeusjärjestyksessä, siten kuin unionin tuomioistuin on sen määritellyt oikeuskäytännössään, ennen kuin määritellään ulottuvuus, joka sillä pitäisi olla kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyn yhteydessä.

5 — Jäljempänä perusoikeuskirja.

6 — Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi (EUVL L 326, s. 13, ja oikaisu EUVL 2006 L 236, s. 36).

7 — Ks. asia C-69/10, Samba Diouf, tuomio 28.7.2011 (Kok., s. I-7151), jossa unionin tuomioistuin muistutti siitä, että jäsenvaltioilla on useilta kohdin harkintavaltaa direktiivin 2005/85 säännösten täytäntöönpanemiseksi kansallisen oikeuden erityispiirteet huomioon ottaen (29 kohta).

18. Tämän jälkeen on tutkittava tapaa, jolla unionin lainsäätäjä on konkretisoinut tämän oikeuden direktiiveissä 2004/83 ja 2005/85. Direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yhteistyövelvoitteen ulottuvuutta on tutkittava paitsi tämän säännöksen rakenteen ja tavoitteen kannalta myös niiden sääntöjen valossa, joita sovelletaan direktiivissä 2005/85 vahvistettuun kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn.

19. On näet huomautettava, että direktiivillä 2004/83 ei sen otsikon ja johdanto-osan eikä sisällön ja tarkoituksen perusteella pyritä antamaan menettelysääntöjä, joita sovellettaisiin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen, eikä vahvistamaan menettelyllisiä takeita, joita on tällä perusteella annettava hakijalle. Direktiivin ainoana tarkoituksena on vahvistaa yhteiset perusteet kaikille jäsenvaltioille niiden edellytysten osalta, jotka kolmansien maiden kansalaisten on täytettävä, jotta he voisivat saada kansainvälistä suojelua,[8] ja myönnetyn suojelun sisältö.

20. Tällä perusteella direktiivin 2004/83 4 artiklassa vahvistetaan luettelo tosiseikoista ja olosuhteista, joita jäsenvaltioiden on arvioitava kyetäkseen selvittämään hakemuksen perusteltavuuden, ja tämän artiklan 1 kohdassa säädetään yhteistyövelvoitteesta, jonka ulottuvuus riitautetaan tässä tapauksessa.

21. Tämän yhteistyön ulottuvuus täsmennetään direktiivissä 2005/85.

22. Direktiivi 2005/85 annettiin muutamia kuukausia direktiivin 2004/83 jälkeen, ja sen tarkoituksena on vahvistaa yhteiset menettelysäännöt kaikille jäsenvaltioille pakolaisaseman myöntämisen ja poistamisen osalta. Direktiivin 2005/85 II ja III luvussa täsmennetään hakijalle ja jäsenvaltiolle tältä osin säädettyjä oikeuksia ja velvoitteita, jotka koskevat turvapaikkahakemuksen arvioimista, ja niissä täsmennetään direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa vahvistettu yhteistyö.

23. On täsmennettävä direktiivin 2005/85 soveltamisalaa.

24. Sitä sovelletaan 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella tehtyihin turvapaikkahakemuksiin.

25. Sitä sovelletaan 3 artiklan 3 kohdan nojalla myös silloin, kun jäsenvaltio ottaa käyttöön yhden yhtenäisen menettelyn, jonka yhteydessä se tutkii hakemuksen kahden kansainvälisen suojelun muodon eli turvapaikan ja toissijaisen suojelun valossa. Tässä säännöksessä näet säädetään, että ”mikäli jäsenvaltiot käyttävät menettelyä tai ottavat käyttöön menettelyn, jossa turvapaikkahakemukset tutkitaan sekä [pakolaisten oikeusasemaa koskevan] yleissopimukseen[9] perustuvina hakemuksina että [toissijaisesta suojelusta annetun] direktiivin 2004/83/EY 15 artiklassa määritellyissä olosuhteissa annettua muunlaista kansainvälistä suojelua koskevina hakemuksina, niiden on sovellettava tätä direktiiviä koko menettelyn ajan”.

26. Käsitykseni mukaan jäsenvaltioiden enemmistö ja jopa lähes kaikki niistä ovat omaksuneet tämän ”yhden luukun” järjestelmän, johon unionin lainsäätäjä on laajasti kannustanut vuodesta 2004 lähtien[10] ja jonka se on sittemmin ottanut direktiiviä 2005/85 koskevaan muutettuun ehdotukseen.[11]

8 — Ks. kyseisen direktiivin 1 artikla.

9 — Tämä Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettu yleissopimus (Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, s. 150, nro 2545 (1954) (jäljempänä Geneven yleissopimus) tuli voimaan 22.4.1954.
Sitä on täydennetty 31.1.1967 allekirjoitetulla pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tuli voimaan 4.10.1967.

10 — Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, otsikkona ”Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tehostaminen: Seuraavaksi yhteinen menettely” (KOM(2004) 503 lopullinen).

11 — Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälisen suojeluaseman myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (KOM(2011) 319 lopullinen, 3.1.5 kohta. Tässä ehdotuksessa säädetään yhdestä yhtenäisestä menettelystä ja vahvistetaan siis selvästi, että hakemuksia pitäisi tarkastella direktiivissä 2004/83 säädettyjen kansainvälisen suojelun kahden muodon valossa, sillä tavoitteena on ulottaa kaikki turvapaikkahakemuksen tutkimiseen sovellettavat menettelylliset takeet käsittämään myös toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkimisen.

27. Istunnossa sitä vastoin ilmeni, että jos jäsenvaltio ottaa käyttöön erillisen hallinnollisen menettelyn toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkimista varten, se ei ole direktiivin 2005/85 3 artiklan 3 kohdan nojalla varsinaisesti velvollinen soveltamaan turvapaikkahakemuksen tutkimisen yhteydessä myönnettyjä menettelyllisiä takeita.

28. Toiseksi on muistutettava, että direktiivit 2004/83 ja 2005/85 on annettu EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan nojalla, ja tämän määräyksen perusteella Euroopan unionin neuvosto oli velvollinen toteuttamaan turvapaikkaa koskevat toimenpiteet Geneven yleissopimuksen täysimääräisen ja kokonaisvaltaisen soveltamisen perusteella. Näillä kahdella direktiivillä otetaan siten käyttöön yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu tämän yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen ja jonka tarkoituksena on auttaa toimivaltaisia kansallisia viranomaisia soveltamaan sitä yhteisten käsitteiden ja perusteiden määrittelemisen avulla.

29. Näin ollen ja unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti [12] en tulkitse riidanalaisia säännöksiä yksinomaan direktiivien 2004/83 ja 2005/85 yleisen rakenteen ja tarkoituksen valossa vaan siten, että otan huomioon myös Geneven yleissopimuksen määräykset [13] ja erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (jäljempänä päävaltuutetun virasto) tältä osin omaksuman tulkinnan. [14]

B *Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ulottuvuus*

30. Unionin tuomioistuin on todennut kuulluksi tulemista koskevan oikeuden merkityksen ja sen erittäin laajan ulottuvuuden unionin oikeusjärjestyksessä.

31. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tämä oikeus on siten unionin oikeuden yleinen oikeusperiaate, joka kuuluu yhtäältä hyvää hallintoa koskevaan oikeuteen, joka vahvistetaan perusoikeuskirjan 41 artiklassa, ja toisaalta perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa taattujen puolustautumisoikeuksien ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden kunnioittamiseen. [15]

32. Oikeutta tulla kuulluksi on sovellettava jokaiseen menettelyyn, joka saattaa johtaa hallinto- tai lainkäyttöpäätökseen, joka vaikuttaa epäedullisesti henkilön etuihin. Tämän oikeuden kunnioittaminen velvoittaa paitsi unionin toimielimiä perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla [16] myös jäsenvaltioiden viranomaisia, kun ne tekevät päätöksiä, jotka kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, vaikka sovellettavassa unionin lainsäädännössä ei säädetä nimenomaisesti tällaisesta muodollisuudesta. [17] Oikeutta tulla kuulluksi on näin ollen sovellettava menettelyyn, jossa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset tutkivat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän yhteydessä hyväksyttyjen sääntöjen mukaisesti.

12 — Yhdistetyt asiat C-57/09 ja C-101/09, B ja D, tuomio 9.11.2010 (Kok., s. I-10979).

13 — Tuomion 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

14 — Geneven yleissopimuksen 35 artiklan 1 kappaleen nojalla päävaltuutetun viraston tehtävänä on valvoa sellaisten kansainvälisten sopimusten soveltamista, joilla varmistetaan pakolaisten suojelu. On myös syytä viitata pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista pakolaisten oikeudellista asemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen ja vuoden 1967 lisäpöytäkirjan mukaisesti tehtyyn käsikirjaan, jonka on laatinut päävaltuutetun virasto tammikuussa 1992 ja joka on saatavilla internet-osoitteessa http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html.

15 — Ks. asia C-349/07, Sopropé, tuomio 18.12.2008 (Kok., s. I-10369, 36–38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); asia C-27/09 P, Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-13427, 66 kohta) ja yhdistetyt asiat T-439/10 ja T-440/10, Fulmen ja Mahmoudian v. neuvosto, tuomio 21.3.2012, 71 ja 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

16 — Unionin tuomioistuin totesi nimenomaisesti asiassa C-482/10, Cicala, 21.12.2011 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-14139), että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohtaa ei sen sanamuodon mukaan ole osoitettu jäsenvaltioille vaan ainoastaan unionin toimielimille ja elimille (28 kohta).

17 — Em. asia Sopropé, tuomion 38 kohta.

33. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti oikeus tulla kuulluksi takaa jokaiselle oikeuden esittää kirjallisesti tai suullisesti kantansa seikoista, joiden perusteella viranomainen aikoo tehdä hänelle vastaisen päätöksensä.[18] Siinä edellytetään, että viranomainen antaa asianomaiselle mahdollisuuden tutustua näihin seikkoihin menettelyn aikana ja ilmaista näkemyksensä hyödyllisellä tavalla ja tosiasiallisesti. Se merkitsee myös sitä, että viranomaisen on tutustuttava asianomaisen huomautuksiin kaikella vaadittavalla tarkkaavaisuudella.

34. Kuulluksi tulemista koskevalla oikeudella on useita tavoitteita.

35. Sillä edistetään ensinnäkin tosiseikkojen toteamista ja siten asiakirja-aineiston tutkimista. Asianomaisen esittämien huomautusten ja kaikkien sellaisten seikkojen ilmoittamisen, jotka saattavat vaikuttaa viranomaisen päätöksen sisältöön, on annettava viimeksi mainitulle mahdollisuus tutkia kaikista seikoista tietoisena ja tyhjentävästi kaikki tosiseikat, olosuhteet tai oikeudelliset seikat, joihin menettely perustuu.

36. Toiseksi kuulluksi tulemista koskevan oikeuden on annettava mahdollisuus varmistaa asianomaisen tehokas suojelu. Hänellä on oikeus osallistua itseään koskevaan menettelyyn, ja hänellä on oltava tässä yhteydessä varmuus siitä, että hän voi ottaa etukäteen kantaa kaikkiin tärkeisiin seikkoihin, joihin viranomainen aikoo päätöksessään nojautua. Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden on annettava hänelle mahdollisuus korjata virhe tai esittää sellaisia seikkoja, jotka koskevat hänen henkilökohtaista tilannettaan ja jotka tukevat sitä, että päätös tehdään, että sitä ei tehdä tai että sillä on tietty sisältö.[19] Tämä edistää luottamusta, joka hallintoalamaisella on voitava olla viranomaista kohtaan.

37. Unionin tuomioistuin on selvästi todennut, että on olemassa oikeus tulla kuulluksi sellaisten hallinnollisten menettelyjen yhteydessä, jotka asianomainen on pannut vireille saadakseen jonkin oikeuden, kuten tullivapautuksen[20] tai yhteisön taloudellista tukea.[21]

38. Se on myös täsmentänyt tämän oikeuden ulottuvuutta menettelyissä, jotka ovat lähes repressiivisiä ja joissa viranomainen ryhtyy toimenpiteisiin asianomaista vastaan sellaisen teon perusteella, jota pidetään moitittavana, ja toteuttaa tätä kohtaan taloudellisia ja rahoituksellisia seuraamuksia.[22]

39. Unionin tuomioistuin on siten todennut, että kun komissio määrää seuraamuksen kartellista tai määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, oikeus tulla kuulluksi edellyttää tutkimuksen päätteeksi ja ennen päätöksen tekemistä, että asianomaiselle ilmoitetaan väitteet, joihin sitä vastaan vedotaan.[23] Tämä väitetiedoksianto on valmisteluasiakirja, jossa ei oteta ennalta kantaa komission lopulliseen päätökseen. Tältä osin siinä esitetään komission alustavat päätelmät kilpailusääntöjen rikkomisen olemassaolosta selittämällä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat arvioinnit, joita komissio on tehnyt asian tutkimisen yhteydessä, ja se avaa menettelyn kontradiktorisen vaiheen.[24]

18 — Sama asia Sopropé, tuomion 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja 50 kohta.

19 — Sama asia, tuomion 49 kohta. Ks. myös em. asia Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, tuomion 65 kohta.

20 — Ks. esim. asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991 (Kok., s. I-5469, Kok. Ep. XI, s. I-485, 23–25 kohta), joka koskee tullivapauden myöntämistä tieteellisen laitteen maahantuontia varten, ja asia T-346/94, France-aviation v. komissio, tuomio 9.11.1995 (Kok., s. II-2841, 34 kohta), joka koskee tämän oikeuskäytännön soveltamista tullien palauttamista koskeviin menettelyihin.

21 — Asia C-32/95 P, komissio v. Lisrestal ym, tuomio 24.10.1996 (Kok., s. I-5373).

22 — Ks. soveltamisesta kilpailusääntöjen alalla yhdistetyt asiat C-322/07 P, C-327/07 P ja C-338/07 P, Papierfabrik August Koehler ym. v. komissio, tuomio 3.9.2009 (Kok., s. I-7191) ja terrorismin vastaisen taistelun alalla em. asia Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran (tuomion 61–66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Ks. esim. ratkaisuehdotus, jonka annoin em. asiassa Papierfabrik August Koehler ym. v. komissio.

24 — Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 142/84 ja 156/84, British American Tobacco ja Reynolds v. komissio, tuomio 17.11.1987 (Kok., s. 4487, Kok. Ep. IX, s. 249, 70 kohta).

40. Samalla tavoin silloin, kun kyseessä ovat päätökset, joilla neuvosto jäädyttää terroritekoihin sekaantuneiden yhteisöjen varoja, unionin tuomioistuin edellyttää lähtökohtaisesti, että asianomaiselle ilmoitetaan ennen näitä rajoittavia toimenpiteitä seikat, joihin häntä vastaan vedotaan, ja hänelle annetaan tilaisuus tulla kuulluksi.[25] Tältä osin tätä periaatetta sovelletaan vain varojen jäädyttämisestä tehtäviin myöhempiin päätöksiin. Unionin tuomioistuin on näet päättänyt alkuvaiheen päätösten osalta asettaa kuulluksi tulemista koskevalle oikeudelle rajoituksia yleisen edun suojelua koskevan tärkeämmän edun nimissä. Koska näiden päätösten on niiden luonteen vuoksi tultava yllätyksenä ja niitä on sovellettava välittömästi, unionin tuomioistuin asettaa etusijalle hallintotoimen tehokkuuden siten, että perustelut ilmoitetaan vain asianomaiselle henkilölle ja hänelle annetaan oikeus tulla kuulluksi samaan aikaan kuin päätös tehdään tai välittömästi sen jälkeen.

41. Vaikka oikeutta tulla kuulluksi voidaan tietyissä erityistilanteissa rajoittaa, jos se saattaa aiheuttaa haittaa tärkeämmälle yleiselle edulle, se on kuitenkin olennainen menettelymääräys. Näin ollen ja oikeuskäytännön mukaisesti tuomioistuimen on määrättävä seuraamus tämän oikeuden loukkaamisesta jo sellaisenaan, ja sen täytyy johtaa päätöksen kumoamiseen tai sen kumoamiseen siltä osin kuin se liittyy tosiseikkoihin tai väitteisiin, joista asianomainen ei ole voinut esittää huomautuksiaan.[26]

42. Unionin tuomioistuimella ei ole ollut tilaisuutta ottaa kantaa kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ulottuvuuteen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyn yhteydessä. Seikat, jotka se on esittänyt edellä mainitun oikeuskäytännön yhteydessä, ovat kuitenkin mielestäni yhtä painavia.

43. Tämäntyyppisessä menettelyssä, jolle on tyypillistä hankala inhimillinen ja aineellinen tilanne ja jossa on selvästi kyseessä asianomaisen olennaisten oikeuksien säilyttäminen, tämän menettelyllisen takeen kunnioittaminen on perustavanlaatuisen tärkeää. Sen lisäksi, että asianomaisella on erittäin keskeinen sija sen vuoksi, että hän panee menettelyn vireille ja on ainoa, joka kykenee esittämään konkreettisesti oman henkilöhistoriansa sekä asiayhteyden, johon tämä henkilöhistoria liittyy, tehtävällä päätöksellä on myös elintärkeä merkitys hänelle.

44. Tutkin seuraavassa, miten unionin lainsäätäjä on pannut täytäntöön kuulluksi tulemista koskevan oikeuden direktiiveissä 2004/83 ja 2005/85.

C Kuulluksi tulemista koskevan oikeuden täytäntöönpano kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyn yhteydessä

45. Direktiivin 2004/83 johdanto-osan 10 perustelukappaleen ja direktiivin 2005/85 johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan unionin lainsäätäjä on sitoutunut kunnioittamaan perusoikeuksia laatiessaan aineellisia sääntöjä ja menettelysääntöjä, jotka liittyvät kansainvälisen suojelun myöntämiseen.

46. Unionin lainsäätäjä on siten kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyn yhteydessä huolehtinut siitä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset takaavat hakijalle myönnettyjen prosessuaalisten oikeuksien ja erityisesti hänen kuulluksi tulemista koskevan oikeutensa tehokkaan käytön.

25 — Em. asia Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, tuomion 61 ja 62 kohta.

26 — Ks. vastaavasti em. asia Technische Universität München ja Papierfabrik August Koehler ym. v. komissio.

47. Todettakoon ensinnäkin, että toimivaltainen kansallinen viranomainen on velvollinen täyttämään tehtävänsä tutkimalla kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yksilöllisesti, objektiivisesti ja puolueettomasti direktiivin 2005/85 8 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti. Sen on lisäksi direktiivin 2005/85 23 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla tutustuttava asianmukaisesti ja perusteellisesti tosiseikkoihin ja olosuhteisiin, joihin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus perustuu.

48. Korostettakoon toiseksi, että jotta varmistettaisiin kuulluksi tulemista koskevan oikeuden tosiasiallinen noudattaminen, hakija saa menettelylliset takeet, joista säädetään muun muassa direktiivin 2005/85 10 ja 13 artiklassa. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on siten ilmoitettava asianomaiselle kielellä, jota hän ymmärtää, noudatettavasta menettelystä sekä hänen käytettävissään olevista keinoista esittää perusteensa. Sen on lisäksi annettava hänen käyttöönsä tulkki ja varmistettava hänen hakemuksensa kattava ja perusteellinen tutkiminen edellyttämällä, että puhuttelun suorittaja on riittävän pätevä ottamaan huomioon hakemukseen liittyvät henkilökohtaiset tai yleiset olosuhteet. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on myös varmistettava puhuttelun luottamuksellisuus siten, että hakija voi tosiasiallisesti esittää luottamuksellisella tavalla selvästi tapauksensa ja ilmaista kaikilta osin näkemyksensä ja tuntemuksensa.

49. Todettakoon kolmanneksi, että hakijaa kuullaan ennen päätöksen tekemistä yhdessä tai useammassa tapaamisessa, jonka tai joiden aikana hän voi esittää kaikki tosiseikat ja olosuhteet, joihin hän perustaa hakemuksensa.

50. Hakijaa kuullaan ensinnäkin tapaamisessa, jonka periaatteet vahvistetaan direktiivin 2005/85 12 artiklan 2 kohdan b alakohdassa. [27]

51. Tämä tapaaminen konkretisoi mielestäni direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa vahvistetun yhteistyövelvoitteen, jonka ulottuvuus on kyseenalaistettu nyt käsiteltävässä asiassa.

52. Direktiivin 2005/85 12 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti tämän tapaamisen tarkoituksena on, että toimivaltainen kansallinen viranomainen kykenee avustamaan hakijaa ”hänen hakemuksensa täyttämisessä ja direktiivin 2004/83 4 artiklan 2 kohdan mukaisten hakemuksen kannalta olennaisten tietojen antamisessa”. Nämä tiedot koostuvat paitsi ”hakijan lausumista” ja kaikista hänen saatavissaan 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”, myös kansainvälisen suojelun hakemisen syistä.

53. Tämä ensimmäinen tapaaminen kuuluu siten direktiivin 2004/83 4 artiklassa vahvistettuun kehykseen, ja se on näin ollen suhteutettava periaatteisiin, jotka unionin lainsäätäjä on vahvistanut tässä artiklassa.

54. Kyseisessä artiklassa vahvistetaan säännöt, joita toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on sovellettava kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta tukevien tosiseikkojen ja olosuhteiden ilmoittamisen ja arvioimisen osalta.

55. Kun kyseessä on turvapaikkahakemus, tarkoituksena on direktiivin 2004/83 2 artiklan c alakohdan mukaisesti ja hyvin konkreettisten tietojen perusteella määrittää, onko asianomaisella perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi palattuaan alkuperämaahansa. Kun kyseessä on toissijaista suojelua koskeva hakemus, tarkoituksena on arvioida tämän direktiivin 2 artiklan e alakohdan valossa, onko esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos asianomainen palautetaan alkuperämaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa.

27 — Direktiivin 2005/85 14 artiklassa säädettyä menettelyä sovelletaan tähän tapaamiseen sen 4 kohdan nojalla.

56. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti todistustaakka on kansainvälisen suojelun hakijalla. Tämä on näet velvollinen esittämään kaikki hakemuksensa perusteiksi tarvittavat seikat,[28] mikä on täysin järkevää, koska hakija on ensi arviolta ainoa, joka kykenee esittämään oman tilanteensa ja esittämään siihen liittyvää näyttöä.

57. Unionin lainsäätäjä on kuitenkin lieventänyt tätä periaatetta lisäämällä, että ”jäsenvaltio on velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan kaikki hakemukseen liittyvät olennaiset seikat”. Unionin lainsäätäjä pyrkii siten ottamaan tässä menettelyn vaiheessa käyttöön yhteistyön, jonka ulottuvuus on kyseenalaistettu nyt käsiteltävässä asiassa.

58. Yhteistyö on näin ollen ymmärrettävä siten, että se koskee vain merkityksellisten seikkojen esittämistä ja sellaisten seikkojen ilmoittamista, jotka ovat tarpeen hakemuksen perusteltavuuden arvioimiseksi.

59. Yhteistyön käsitettä käyttämällä edellytetään lisäksi näiden kahden osapuolen yhteistyötä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi.

60. Komission tehtävänä oli direktiivin 2004/83 esitöiden yhteydessä vahvistaa hakijan ja hakemuksen tutkimiseen velvollisen jäsenvaltion välille ”jaettu” velvoite kaikkien merkityksellisten seikkojen selvittämisen ja arvioinnin osalta.[29]

61. Päävaltuutetun viraston esittämien lausuntojen perusteella kyseessä oli ”hakijan ja tutkijan yhteisen vastuun” käyttöön ottaminen siltä osin kuin on määritettävä hakemuksen arvioinnin kannalta tarvittavat tiedot ja arvioitava niitä.[30]

62. Tämä yhteistyövelvoite on direktiivin 2005/85 11 artiklassa tarkoitettu turvapaikanhakijalle asetettu velvoite.

63. Hän on näet se, joka panee menettelyn vireille saadakseen oikeuden. Samoin vain hän voi esittää konkreettisesti oman henkilöhistoriansa sekä asiayhteyden, johon tämä henkilöhistoria liittyy, ja toimittaa ensimmäiset hyödylliset tiedot. Tämä yhteistyö näkyy erilaisina velvoitteina, joihin kuuluu esimerkiksi asianomaisen velvoite ilmoittautua henkilökohtaisesti määrättynä ajankohtana, luovuttaa hallussaan olevat hakemuksen tutkinnan kannalta olennaiset asiakirjat ja esineet tai hyväksyä lausuntojensa tallentaminen.

64. Tämä yhteistyövelvoite kuuluu myös jäsenvaltiolle. Tämä selittyy mielestäni niillä vaikeuksilla, joita kansainvälisen suojelun hakijalla todennäköisesti on näytön kokoamisessa.

65. Yhtäältä on epätodennäköistä, että hän kykenisi aina selvittämään, vastaako hänen hakemuksensa Geneven yleissopimuksessa tai direktiivissä 2004/83 mainittuja edellytyksiä, että hän tuntisi muita ihmisoikeussopimuksia, joihin kansainvälisen suojelun muut muodot perustuvat, tai että hän pystyisi heti esittämään hakemuksensa tutkimisen kannalta kaikkein asianmukaisimpia todisteita.

28 — Ks. myös direktiivin 2005/85/EY 10 artiklan 1 kohdan a alakohta.

29 — Ks. huomautukset, joita komissio esitti 7 artiklan a alakohdasta 12.9.2001 antamassaan ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevina henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta (KOM(2001) 510 lopullinen).

30 — Ks. päävaltuutetun viraston direktiiviä 2004/83 koskevat huomautukset 4 artiklan 1 kohdan osalta.

66. Toisaalta on välttämätöntä ottaa huomioon turvapaikan hakijan aineellisen hädän lisäksi myös psykologinen hätä, joka hänellä todennäköisesti on. Kuten päävaltuutetun virasto muistuttaa, hän on paennut alkuperämaastaan ja saattaa saapua maahan vain vähimmäistason varustein ja ilman henkilöllisyystodistusta eikä hän näin ollen kykene tukemaan väitteitään asiakirjatodistein. Hakija voi lisäksi kärsiä todellisesta psykologisesta stressistä ja kokea luottamuksen puutetta viranomaisia kohtaan alkuperämaassaan saamiensa kokemusten perusteella sekä pelätä puhua vapaasti ja esittää kaikki tilanteeseensa liittyvät tiedot täysimääräisesti ja perusteellisesti. [31]

67. Näin ollen direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa käyttöön otetun yhteistyön on annettava mahdollisuus arvioida ja kerätä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arvioinnin kannalta asianmukaisimpia todisteita kuhunkin asiaan liittyvien seikkojen perusteella ja koota yhdessä hakijan kanssa ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten resurssien avulla kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen hakijan uskottavuuden ja hänen hakemuksensa perusteltavuuden arvioimiseksi.

68. Tutkimuksen tässä vaiheessa voidaan siis jo päätellä, että unionin lainsäätäjä ei ole ottaessaan käyttöön yhteistyövelvoitteen direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa tarkoittanut pakottaa jäsenvaltiota ilmoittamaan ennen kielteisen päätöksen tekemistä tietoja, joihin se aikoo päätöksessään nojautua, ja pyytämään hakijaa ottamaan niihin kantaa. Tämän yhteistyön, kuten tapaamisen, jossa se voi konkretisoitua, ainoana tarkoituksena on auttaa hakijaa täyttämään hakemuksensa ja kokoamaan tiedot, joita pidetään tätä tarkoitusta varten olennaisina.

69. Tämän jälkeen on korostettava, että hakijalla on myös oikeus tulla kuulluksi direktiivin 2005/85 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa henkilökohtaisessa puhuttelussa.

70. Saman direktiivin 13 artiklan 3 kohdan nojalla tässä puhuttelussa on varmistettava, että asianomainen voi esittää hakemuksensa perusteet kattavasti. Senkään tarkoituksena ei näin ollen ole se, että asianomaiselle ilmoitettaisiin arviointi, jonka toimivaltainen kansallinen viranomainen aikoo tehdä, ja että ennen päätöksentekoa pyydettäisiin hakijan kannanottoa.

71. On lisäksi todettava, että hakija saa tiedoksi kunkin tapaamisen päätteeksi laaditut pöytäkirjat.

72. Direktiivin 2005/85 14 artiklan mukaisesti hakijan ja toimivaltaisen kansallisen viranomaisen välisistä tapaamisista tehdään kirjallinen pöytäkirja, johon asianomaisen on saatava tutustua ”riittävän ajoissa” tai riittävän pian muutoksenhakua koskevan asiakirjan laatimiseksi ja jättämiseksi ajoissa. Tähän pöytäkirjaan on sisällyttävä ”ainakin” hakemuksen kannalta olennaiset tiedot. Jäsenvaltio voi lisäksi pyytää hakijaa hyväksymään sen sisällön, ja seikat, joista hän on eri mieltä, voidaan tarvittaessa kirjata hänen asiakirjakansioonsa. Hakijalla on siis mahdollisuus korjata tietyt tiedot ennen päätöksentekoa tai sen jälkeen muutoksenhaun yhteydessä.

73. Tämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen sovellettavia aineellisia sääntöjä ja menettelysääntöjä koskevan tarkastelun perusteella on todettava, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut velvoittaa jäsenvaltioita direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yhteistyön yhteydessä tai henkilökohtaisten puhuttelujen ja päätöksentekoa edeltävien tiedoksiantojen yhteydessä ilmoittamaan asianomaiselle suunniteltua päätösesitystä ja pyytämään tätä ottamaan siihen kantaa, jos ne aikovat tehdä asianomaiselle vastaisen päätöksen.

74. Jos tällaista velvoitetta ei siis voida johtaa direktiivien 2004/83 ja 2005/85 säännöksistä, voidaanko se johtaa kuulluksi tulemista koskevan oikeuden ulottuvuuteen liittyvästä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä?

31 — Ks. päävaltuutetun viraston direktiiviä 2004/83 koskevat huomautukset 4 artiklan osalta ja alaviitteessä 14 mainitun pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista vuoden 1951 yleissopimuksen ja pakolaisten asemaa koskevan vuoden 1967 pöytäkirjan mukaisesti tehdyn käsikirjan 195–205 kohta.

75. Mielestäni ei.

76. Pitää paikkansa, että lähes repressiivisissä menettelyissä kuten menettelyssä, jossa komissio määrää seuraamuksen kartellista tai määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä, unionin tuomioistuin on hyväksynyt sen, että oikeus tulla kuulluksi edellyttää sitä, että asianomaiselle ilmoitetaan ennen päätöksentekoa väitteet, joihin häntä vastaan vedotaan. Tässä ilmoituksessa esitetään komission alustavat päätelmät kilpailusääntöjen rikkomisen olemassaolosta selittämällä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat arvioinnit, joita se on tehnyt asiaa tutkiessaan. [32]

77. Tässä yhteydessä oikeus tulla kuulluksi antaa tosiasiallisesti asianomaiselle mahdollisuuden tutustua ennen päätöksentekoa siihen, miten viranomainen aikoo arvioida esitettyjä tosiseikkoja oikeudellisesti, ja esittää tarvittaessa kantansa oikeudellisista perusteista.

78. Kyseessä ovat luonteeltaan lähes rikosoikeudelliset menettelyt, joissa komissio ryhtyy toimenpiteisiin yritystä vastaan moitittavana pidettävän toimen vuoksi. Väitetiedoksianto on silloin rinnastettavissa ”syytekirjelmään”, ja se laaditaan komission tekemän tutkimuksen päätteeksi. Se aloittaa menettelyn kontradiktorisen vaiheen, jossa yritykselle annetaan mahdollisuus esittää kirjallisia huomautuksiaan ja tulla kuulemistilaisuudessa kuulluksi tosiseikoista, joista sitä moititaan, todisteista, joihin nämä tosiseikat perustuvat, sekä näiden tosiseikkojen luonnehdinnasta.

79. Tässä yhteydessä oikeus tulla kuulluksi on ymmärrettävä varsinaiseksi puolustautumisoikeudeksi, joka antaa yritykselle mahdollisuuden kiistää väitteet, joita sitä kohtaan on esitetty, ennen kuin komissio määrää sille seuraamuksen.

80. Pääasian kohteena olevan kaltaisessa menettelyssä, jonka asianomainen panee itse vireille saadakseen tietyn oikeuden, hän on jo kyennyt ottamaan kantaa huomioon otettaviin seikkoihin.

81. Kuten unionin tuomioistuin on muistuttanut edellä mainituissa asioissa Sopropé ja Ranska vastaan People’s Mojahedin Organization of Iran ja antamissaan tuomioissa, säännön, jonka mukaan asianomaiselle vastaisen päätöksen adressaatin on kyettävä esittämään huomautuksensa ennen päätöksen tekemistä, tarkoituksena on, että asianomainen viranomainen kykenee ottamaan hyödyllisellä tavalla huomioon kaikki merkitykselliset seikat. Adressaatin tehokkaan suojan varmistamiseksi sen tavoitteena on erityisesti, että tämä voi korjata virheen tai esittää sellaisia seikkoja, jotka koskevat hänen henkilökohtaista tilannettaan ja jotka tukevat sitä, että päätös tehdään, että sitä ei tehdä tai että sillä on tietty sisältö.

82. On todettava, että kun otetaan huomioon edellä kuvattu sääntely, unionin lainsäätäjä on huolehtinut siitä, että hakijan oikeus tulla kuulluksi taataan tällä tavoin ennen päätöksen tekemistä.

83. Jos ensimmäiset tiedot, joihin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus perustuu, annetaan vakiolomakkeella tai -kyselyssä, hakija voi tämän jälkeen esittää hakemuksen tutkimisvaiheessa todelliset tosiseikat ja olosuhteet, joita hän on kohdannut alkuperämaassaan. Tässä yhteydessä direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa vahvistettu yhteistyö antaa hakijalle mahdollisuuden arvioida merkityksellisimpiä seikkoja ja yhdistää ne yhdessä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa kaikkiin tietoihin, jotka ovat tarpeen hänen hakemuksensa tueksi. Direktiivin 2005/85 12 artiklassa tarkoitettu henkilökohtainen puhuttelu tai tarkoitetut henkilökohtaiset puhuttelut merkitsevät hakijalle uutta tilaisuutta keskustella kaikkein pätevimmän henkilön kanssa, jotta hänen henkilökohtainen tilanteensa otetaan huomioon. Hän voi esittää kaikki hakemuksensa perustelut sekä kaikki uudet

32 — Ks. alaviitteet 23 ja 24.

seikat, joita hän ei ollut sisällyttänyt perusteluihinsa, ja selittää niitä. Toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle tämä puhuttelu antaa mahdollisuuden tutkia erittäin konkreettisesti kaikkien näiden seikkojen merkityksellisyyden, jotta se voi arvioida asianomaisen persoonallisuutta sekä hänen ilmoitustensa uskottavuutta sekä selkeyttää tarvittaessa tiettyjä ristiriitaisia tietoja.

84. Ei pidä myöskään unohtaa, että direktiivin 2005/85 9 artiklan mukaisesti toimivaltainen kansallinen viranomainen on velvollinen ilmoittamaan turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä tehtävän päätöksen perusteena olevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat. Jäsenvaltioiden on lisäksi tämän direktiivin 39 artiklan nojalla varmistettava oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan. Siten kansallinen tuomioistuin kykenee tutkimaan perusteellisesti tehdyn lopullisen päätöksen laillisuuden ja syyt, joiden vuoksi toimivaltainen viranomainen on hylännyt turvapaikkahakemuksen perusteettomana, kyseisen hakemuksen hylkäämisestä tehdystä päätöksestä nostetun kanteen yhteydessä. [33]

85. Lopuksi on muistutettava siitä, että direktiiveissä 2004/83 ja 2005/85 vahvistetut menettelyt ovat vähimmäisnormeja. Direktiivin 2004/83 3 artiklan ja direktiivin 2005/85 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat vapaasti säätää tai pitää voimassa suotuisampia aineellisia edellytyksiä ja menettelyä koskevia säännöksiä sen määrittelemiseksi, kenelle voidaan antaa toissijaista suojelua tai keneltä voidaan poistaa se, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat näiden direktiivien kanssa. Jäsenvaltiot voivat näin ollen vapaasti vahvistaa perustavanlaatuiset takeet, joita annetaan hakijalle hänen hakemuksensa tutkimisen yhteydessä. Esimerkiksi Alankomaiden hallitus esittää huomautuksissaan, että Alankomaissa toimivaltainen ministeri on velvollinen ilmoittamaan hakijalle kirjallisesti syyt, joiden vuoksi hän aikoo hylätä tämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, pyytämään häneltä kirjalliset huomautukset ja tarvittaessa oikaisemaan mahdolliset päätöstä rasittavat virheet.

86. Katson näiden seikkojen perusteella näin ollen, että direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yhteistyövelvoitetta, luettuna yhdessä direktiivissä 2005/85 vahvistettujen sääntöjen ja menettelyllisten takeiden kanssa, on tulkittava siten, että hakemuksen tutkimisesta vastaava viranomainen ei ole velvollinen ilmoittamaan ennen asianomaiselle vastaisen päätöksen tekemistä seikkoja, joihin se aikoo nojautua päätöksessään, eikä pyytämään hakijaa ottamaan niihin kantaa.

87. Tämä tulkinta on tehtävä turvapaikkahakemuksen tutkimisen osalta.

88. Se velvoittaa direktiivin 2005/85 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti samalla tavoin silloin, jos jäsenvaltio on ottanut käyttöön yhden yhtenäisen menettelyn, jonka yhteydessä se tutkii hakemuksen molempien kansainvälisten suojelumuotojen kannalta asianomaisen pyynnöstä tai viran puolesta, jolloin toimivaltainen kansallinen viranomainen tutkii automaattisesti toissijaisen suojelun perusteet, jos pakolaisaseman saamisen edellytykset eivät täyty. Olen näet edellä todennut, että tässä tapauksessa sen on noudatettava direktiivissä 2005/85 vahvistettuja sääntöjä ja menettelyllisiä takeita koko tämän menettelyn ajan.

89. Sitä vastoin silloin, jos jäsenvaltio tutkii toissijaista suojelua koskevan hakemuksen erillisessä menettelyssä, se ei ole direktiivin 2005/85 soveltamisalan perusteella velvollinen myöntämään turvapaikkahakemuksen tutkimisen osalta säädettyjä menettelyllisiä takeita. Se on kuitenkin edelleen velvollinen yhtäältä tekemään yhteistyötä hakijan kanssa direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdan perusteella ja toisaalta takaamaan oikeuden tulla kuulluksi, koska tämä on edellä kuvatulla tavalla yksi unionin oikeuden yleisistä oikeusperiaatteista.

33 — Ks. myös em. asia Samba Diouf, tuomion 56 kohta.

90. Näin ollen ja edellä esitetyn perusteella silloin, kun turvapaikkahakemuksen hylkäämisen jälkeen esitetään toissijaista suojelua koskeva hakemus uudessa menettelyssä, toimivaltainen kansallinen viranomainen ei mielestäni ole velvollinen ilmoittamaan päätösesitystään, kuitenkin sillä edellytyksellä, että se on antanut asianomaiselle mahdollisuuden esittää kaikki perustelut ja kaikki asiankirjat, jotka voivat osoittaa, että hän täyttää direktiivin 2004783 15 artiklassa tarkoitetut toissijaisen suojelun erityiset edellytykset.

91. Edellä esitetyn perusteella ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2004/83 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yhteistyövelvoitetta, luettuna yhdessä direktiivissä 2005/85 vahvistettujen sääntöjen ja menettelyllisten takeiden kanssa, on tulkittava siten, että jos toimivaltainen kansallinen viranomainen aikoo hylätä toissijaista suojelua koskevan hakemuksen, joka on esitetty turvapaikkahakemuksen hylkäämisen jälkeen, sen ei tarvitse ilmoittaa ennen päätöksensä tekemistä seikkoja, joihin se aikoo nojautua päätöksessään, eikä pyytää hakijaa ottamaan niihin kantaa.

92. Direktiivin 2004/83 3 artiklan ja direktiivin 2005/85 5 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä, jotka koskevat menettelyä kansainvälisen suojelun antamiseksi tai sen poistamiseksi, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat näiden direktiivien kanssa.

D *Soveltaminen nyt käsiteltävään asiaan*

93. Vaikka on yksinomaan pääasian ratkaisevan tuomioistuimen tehtävänä tutkia, onko päätös tehty hakijalle annettujen menettelyllisten takeiden vastaisesti, haluaisin kuitenkin SEUT 267 artiklalla käyttöön otetun oikeudellisen yhteistyön perusteella esittää seuraavassa kansalliselle tuomioistuimelle muutamia asian arviointiin liittyviä seikkoja.

94. Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana turvapaikkahakemusten käsittelyyn liittyvät säännöt sisältyivät vuoden 1996 pakolaislakiin (Refugee Act 1996). Toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyyn liittyvät säännökset olivat puolestaan suojelun edellytyksiä (Euroopan yhteisöt) koskevassa vuoden 2006 asetuksessa (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006),[34] jolla pannaan direktiivi 2004/83 täytäntöön.

95. Istunnossa esitetyn perusteella toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkiminen kuuluu Irlannissa erilliseen menettelyyn. Tällä hetkellä ei ole olemassa yhtä yhtenäistä menettelyä. Kuten Irlanti ja komissio ovat vahvistaneet, unionin lainsäätäjän direktiivissä 2005/85 vahvistamat menettelylliset takeet eivät siis ole sovellettavissa tähän menettelyyn.

96. M väittää kansallisessa tuomioistuimessa ensinnäkin, että häntä ei ole kuultu tutkittaessa hänen toissijaista suojelua koskevaa hakemustaan ja että hänelle ei ollut annettu tietoja, joihin toimivaltainen kansallinen viranomainen aikoi nojautua hylkäyspäätöksessään.

97. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että häntä ei ole näet kuultu henkilökohtaisessa puhuttelussa menettelyn tässä vaiheessa.

98. Vaikka toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkiminen kuuluu erilliseen menettelyyn, ei mielestäni pidä jättää huomiotta menettelyllisiä takeita, jotka M:lle on jo annettu turvapaikkahakemuksensa tutkintamenettelyn aikana. Nämä kaksi menettelyä liittyvät näet läheisesti toisiinsa ja perustuvat erittäin konkreettisesti samaan henkilöhistoriaan ja samoihin tosiseikkoihin. On kuitenkin on välttämätöntä varmistaa, että M on kyennyt esittämään tehokkaasti ja hyödyllisellä tavalla kaikki huomautuksensa perusteista, jotka tukevat erityisesti hänen toissijaista suojelua koskevaa hakemustaan.

34 — Jäljempänä vuoden 2006 asetus.

99. Käytettävissä olevien tietojen perusteella katson, että asianomaisella on ollut tilaisuus esittää perustelunsa seikoille, joiden vuoksi hänelle olisi perusteltua myöntää pakolaisaseman lisäksi myös toissijainen suojelu.

100. M teki turvapaikkahakemuksensa ORAC:lle 21.5.2008, jolloin häntä kuultiin vuoden 1996 pakolaislain 8 §:ssä tarkoitetussa alustavassa puhuttelussa. Siinä yhteydessä hänelle annettiin kyselylomake, jolla pyrittiin saamaan asianomaiselta kaikki häntä koskevat merkitykselliset tiedot sekä hänen hakemustaan tukevat perustelut. Tämän perusteella ja tämän lain 11 §:n nojalla M:ää kuultiin 23.8.2008 henkilökohtaisessa puhuttelussa, jonka aikana hän sai tilaisuuden esittää kaikki perustelut hakemukselleen ja sitä tukevat seikat. Tästä puhuttelusta laadittiin pöytäkirja, joka on ensimmäisen asteen päätös,[35] joka sisälsi ORAC:n kielteisen suosituksen, sillä tämä katsoi erityisesti, että asianomaisen hakemus ei ollut riittävän uskottava, kun otettiin huomioon aika, jonka kuluessa hän oli esittänyt tämän hakemuksen.

101. Tämä suositus annettiin asianomaiselle tiedoksi 8.9.2008. M haki vuoden 1996 pakolaislain 16 §:n 1 momentin nojalla muutosta kyseiseen suositukseen Refugee Appeals Tribunalista (Irlanti). Muutoksenhaku tutkittiin kirjallisessa menettelyssä, sillä menettelyn suullinen vaihe peruutetaan tämän lain 13 §:n 5 ja 6 momentin c kohdan perusteella, jos hakija ei ole pannut hakemustaan vireille kohtuullisessa ajassa ilman pätevää syytä.[36] Tämä menettely on antanut hänelle mahdollisuuden yhtäältä ottaa kantaa perusteluihin, joita ORAC on esittänyt hylätessään hänen turvapaikkahakemuksensa, ja toisaalta esittää uudelleen kaikki syyt, jotka estävät häntä palaamasta alkuperämaahansa, ja liittää kirjelmiinsä 25.9.2008 ilmoitetut lisätiedot.

102. Refugee Appeals Tribunal pysytti ORAC:n kielteisen suosituksen 28.10.2008 tekemällään päätöksellä ja katsoi, että M:lle ei tule antaa pakolaisasemaa. Tämä päätös, joka on perusteltava vuoden 1996 pakolaislain 16 §:n 17 momentin mukaisesti, annettiin tiedoksi asianomaiselle 31.10.2008. Tämä ei riitauttanut ORAC:n päätelmiä eikä viimeksi mainittua päätöstä High Courtissa.[37]

103. M:lle ilmoitettiin 8.12.2008 päivätyllä kirjatulla kirjeellä Minister for Justice, Equality and Law Reformin päätöksestä hylätä hänen turvapaikkahakemuksensa ja karkottaa hänet. Tähän tiedoksiantoon liittyi lausunto, jossa hänelle kerrottiin, että hän saattoi hakea yhtäältä toissijaista suojelua ja toisaalta väliaikaista oleskelulupaa alueelle. Tätä tarkoitusta varten kirjeen liitteenä oli toissijaista suojelua koskeva tiedote sekä lomake, jolla hakemus oli mahdollista tehdä. Henkilötietojen lisäksi hakijaa kehotettiin toimittamaan kaikki täydentävät asiakirjat ja erittelemään syyt, jotka liittyvät erityisesti seikkoihin, joihin hän vetoaa toissijaista suojelua koskevan hakemuksensa tueksi, ja joissa hänen pitäisi täsmentää erityisesti vakavaa haittaa, jota hänelle saattaisi aiheutua, jos hänet palautettaisiin alkuperämaahansa.

104. M teki näin ollen 31.12.2008 toissijaista suojelua koskevan hakemuksen, jota täydennettiin 15.7.2009 ja 6.8.2010 hänen hakemustaan tukevilla asiakirjoilla. Hakemus tutkittiin direktiivin 2004/83 4 artiklan täytäntöön panevien vuoden 2006 asetuksen 4 ja 5 §:n mukaisesti. Siten toimivaltainen kansallinen viranomainen oli vuoden 2006 asetuksen 5 §:n mukaisesti velvollinen ottamaan huomioon kaikki relevantit tosiseikat, jotka koskevat alkuperämaata päätöksentekohetkellä, mukaan lukien sen lait ja asetukset sekä niiden soveltaminen, julistukset ja hakijan toimittamat asiakirjat sekä tiedot, jotka liittyvät siihen, että hän on ollut tai saattaisi olla vainojen kohteena tai että

35 — Kyseisen lain 13 §:n 4 momentin mukaisesti tämä pöytäkirja on annettava tiedoksi hakijalle.

36 — Tilanne on tällainen myös silloin, jos hakemus on esimerkiksi ilmeisen perusteeton tai jos hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä virheellisiä tietoja (direktiivin 2005/85 23 artiklan 4 kohdan täytäntöönpanosäännös).

37 — Irlannin esittämistä huomautuksista ilmenee, että hakija, jolle on annettu ORAC:n ja/tai Refugee Appeals Tribunalin kielteinen suositus, voi hakea muutosta High Courtilta laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa koskevan vuoden 2000 lain (Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000) 5 §:n 1 momentin h ja i kohdan mukaisesti.

hänelle on aiheutunut tai saattaisi aiheutua vakavaa vahinkoa, sekä hakijan yksilöllinen tilanne ja hänen henkilökohtaiset olosuhteensa, mukaan lukien sellaiset tekijät kuin hänen taustansa, sukupuolensa ja ikänsä ja hänen sen jälkeen, kun hän lähti alkuperämaastaan, harjoittamansa toiminta, joka saattaa aiheuttaa vainoa tai vakavaa haittaa, jos hänet palautetaan.

105. Minister for Justice, Equality and Law Reform hylkäsi toissijaista suojelua koskevan hakemuksen 24.9.2010, sillä se katsoi, että koska hakijan väitteiden uskottavuudesta vallitsi vakavia epäilyjä, ei ollut mahdollista osoittaa, että hänelle saattaisi aiheutua vakavaa haittaa, jos hänet palautettaisiin alkuperämaahansa. Tämä päätös annettiin tiedoksi M:lle 30.9.2010.

106. Edellä esitettyjen tosiseikkojen perusteella voidaan mielestäni todeta, että M on kyennyt esittämään kaikki tosiseikat ja olosuhteet, joiden vuoksi kansainvälisen suojelun myöntäminen on hänen mielestään perusteltua, onpa kyse turvapaikkaoikeudesta tai toissijaisesta suojelusta. Lisäksi voidaan olettaa, että hän tiesi seikat, joiden perusteella toimivaltainen kansallinen viranomainen aikoi arvioida tämän hakemuksen perusteltavuutta, koska ORAC puhutteli häntä hänen turvapaikkahakemuksensa tutkimisen aikana useita kertoja, minkä jälkeen hän saattoi tutustua syihin, joihin tämä oli vedonnut antaessaan kielteisen suosituksensa, Refugee Appeals Tribunalissa vireille pannun menettelyn yhteydessä. Myös Minister for Justice, Equality and Law Reformin hylkäävän päätöksen perustelut ilmoitettiin hänelle.

107. M arvostelee toiseksi toimivaltaista kansallista viranomaista siitä, että tämä on perustanut arviointinsa vuonna 2010 julkaistuihin asiakirjoihin ja erityisesti Amerikan Yhdysvaltojen valtionhallinnon Ruandan tilannetta koskevaan kertomukseen, kun asianomainen oli puolestaan esittänyt saman kertomuksen vuodelta 2008 sekä Ruandan oikeusjärjestelmästä lisätietoja, jotka oli päivitetty 6.8.2010 päivätyssä kirjeessä.

108. Toimivaltaista kansallista viranomaista ei voida arvostella siitä, että se on arvioinut riidanalaisen hakemuksen perusteltavuutta täsmällisempien ja ajantasaisempien Ruandan yleistä tilannetta koskevien tietojen perusteella.

109. Direktiivin 2004/83 4 artiklan 3 kohdan a alakohdassa näet säädetään, että jäsenvaltioiden on suoritettava kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen arviointi tapauskohtaisesti, ja se käsittää ”kaikki alkuperämaahan *silloin, kun jäsenvaltiot tekevät hakemusta koskevan päätöksen*, liittyvät asiaan vaikuttavat tosiseikat[[38]]”. Lisäksi direktiivin 2005/85 8 artiklan 2 kohdassa, jota tosin ei sovelleta tässä oikeudenkäynnissä, säädetään, että hakemuksen tutkinnasta vastaavan viranomaisen on tutkittava hakemus asianmukaisesti ja objektiivisesti ja sen on tätä tarkoitusta varten varmistettava, että ”eri lähteistä – – hankitaan täsmällisiä ja ajantasaisia tietoja turvapaikanhakijoiden alkuperämaissa – – vallitsevasta tilanteesta”.

110. Kuten High Court on todennut edellä mainitussa asiassa Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform antamassaan tuomiossa, hakijan on näin ollen odotettava, että hakemuksen tutkimisesta vastaava viranomainen hoitaa tehtävänsä ja varmistaa, että sillä on täysin ajan tasalla olevat tiedot.

111. Tässä vaiheessa on selvitettävä, oliko vuoden 2010 kertomus sellainen, että se oli omiaan ohjaamaan merkittävästi toimivaltaisen kansallisen viranomaisen päätöstä. Jos näin olisi ja mikäli kyseessä olisi näin ollen olennainen seikka, asianomaisen olisi pitänyt saada esittää tätä koskevia huomautuksiaan. Nyt käsiteltävässä asiassa tilanne ei näytä asiakirja-aineiston perusteella olevan tällainen. Kansallinen tuomioistuin korostaa yhtäältä, että Ruandan yleisessä tilanteessa ja turvallisuustilanteessa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia ajanjaksolla 2007–2010. Toisaalta se esittää, että kun kyseessä on hakijan henkilökohtainen tilanne ja erityisesti uskottavuuden puute, josta

38 — Kursivointi tässä.

häntä lähinnä arvostellaan, vuosien 2008 ja 2010 kertomusten väliset erot eivät ole erityisen merkityksellisiä. Näin ollen vaikuttaa siltä, että tiedot, joihin Minister for Justice, Equality and Law Reform on nojautunut, ovat vain tukeneet päätelmiä, jotka on jo tehty turvapaikkahakemuksen tutkintamenettelyssä.

112. M esittää kolmanneksi, että hän ei tiennyt, milloin hänen toissijaista suojelua koskevasta hakemuksestaan annettaisiin ratkaisu, ja arvostelee lisäksi menettelyn kestoa.

113. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että M:n esittämän turvapaikkahakemuksen tutkintamenettely kesti kuusi ja puoli kuukautta ja hänen toissijaista suojelua koskevan hakemuksensa käsittely 21 kuukautta. Asianomaisen asema vahvistettiin näin ollen sellaisen menettelyn päätteeksi, joka kesti hieman yli 2 vuotta ja kolme kuukautta.

114. Menettelyn kesto vaikuttaa ilmeisen kohtuuttomalta. Vaikka toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseen ei Irlannissa sovelleta direktiivin 2005/85 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja menettelysääntöjä – joiden mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettely saadaan päätökseen *mahdollisimman pian; silloin, kun päätöstä ei voida tehdä kuuden kuukauden kuluessa*, hakijalle on joko tiedotettava käsittelyn viivästymisestä tai annettava tiedoksi ajankohta, jona päätös on odotettavissa – toimivaltainen kansallinen viranomainen on kuitenkin tehdessään unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvan päätöksen velvollinen huolehtimaan siitä, että kunnioitetaan asianomaisen oikeutta hyvään hallintoon, mikä on unionin yleinen oikeusperiaate.

115. Toissijaista suojelua koskevat hakemukset, samoin kuin turvapaikkahakemukset, on siis tutkittava ripeästi eli kohtuullisessa ajassa, koska menettelyn ripeys edistää hakijan oikeusturvan lisäksi myös hänen integroitumistaan.

116. Kansallisen tuomioistuimen on näin ollen arvioitava, missä määrin tämän menettelyn verrattain pitkä kesto on saattanut vesittää oikeuksia ja takeita, joita M:lle on annettu hänen toissijaista suojelua koskevan hakemuksensa tutkintamenettelyssä.

II Ratkaisuehdotus

117. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa High Courtille seuraavasti:

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 kohdassa tarkoitettua yhteistyövelvoitetta, luettuna pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY yhteydessä vahvistettujen sääntöjen ja menettelyllisten takeiden valossa, on tulkittava siten, että jos toimivaltainen kansallinen viranomainen aikoo hylätä toissijaista suojelua koskevan hakemuksen, joka on esitetty turvapaikkahakemuksen hylkäämisen jälkeen, sen ei tarvitse ilmoittaa ennen päätöksensä tekemistä seikkoja, joihin se aikoo nojautua päätöksessään, eikä pyytää hakijaa ottamaan niihin kantaa.

Direktiivin 2004/83 3 artiklan ja direktiivin 2005/85 5 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä, jotka koskevat menettelyä kansainvälisen suojelun antamiseksi tai sen poistamiseksi, kunhan nämä säännökset ovat yhteensopivat näiden direktiivien kanssa.