



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 26. dubna 2012¹

Věc C-277/11

**M.
proti
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Irsku,
Attorney General**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná High Court (Irsko)]

„Společný evropský azylový systém — Směrnice 2004/83/ES — Minimální normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka — Směrnice 2005/85/ES — Minimální normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka — Řízení o žádosti o doplňkovou ochranu po zamítnutí žádosti o azyl — Procesní záruky žadatelů — Právo být slyšen — Rozsah povinnosti spolupráce“

1. Na základě své předběžné otázky High Court (Irsko) Soudní dvůr v podstatě vyzývá k tomu, aby upřesnil rozsah práva být slyšen v rámci řízení o žádosti o doplňkovou ochranu podané rwandským státním příslušníkem podle směrnice 2004/83/ES². Tato doplňková ochrana je určena každému státnímu příslušníkovi třetí země, který nespĺňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u kterého existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátil do své země původu, byl by vystaven reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu³.

2. Evropská unie stanovila v souladu s čl. 78 odst. 2 SFEU společná kritéria pro všechny členské státy, pokud se jedná o podmínky, které musí příslušníci třetích zemí splňovat, aby jim mohla být přiznána mezinárodní ochrana podle směrnice 2004/83. V kapitole II této směrnice věnované individuálnímu posouzení žádosti o mezinárodní ochranu čl. 4 odst. 1 stanoví následující:

„Členské státy mohou pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu. Povinností členského státu je posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem.“

3. V projednávané věci se předkládající soud Soudního dvora táže, zda povinnost spolupráce upravená tímto ustanovením má být vykládána v tom smyslu, že ukládá orgánu odpovědnému za posouzení žádosti o doplňkovou ochranu, aby před přijetím zamítavého rozhodnutí, pokud již byla zamítnuta žádost o azyl, sdělil žadateli skutečnosti, na nichž hodlá toto rozhodnutí založit, a umožnil se mu k nim vyjádřit.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Směrnice Rady ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12, a oprava Úř. věst. 2005, L 204, s. 24).

3 — Viz definice podle čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83.

4. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vzešla ze sporu p. M., rwandského státního příslušníka, člena etnika Tutsi, s Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irsko a Attorney General, ve věci zákonnosti řízení před těmito irskými orgány o jeho žádosti o doplňkovou ochranu.

5. Po vypršení studijního víza, které mu bylo uděleno irskými orgány, podal p. M. u Office of the Refugee Applications Commissioner (úřad zmocněnce pro žádosti o azyl)⁴ dne 21. května 2008 žádost o azyl. V návaznosti na její zamítnutí podal p. M. dne 31. prosince 2008 žádost o doplňkovou ochranu, která byla taktéž zamítnuta dne 24. září 2010. Minister for Justice, Equality and Law Reform dospěl k závěru, že vzhledem k vážným pochybnostem o věrohodnosti jeho tvrzení nebylo možné prokázat, že by mu v případě návratu do země původu hrozila vážná újma, která by odůvodňovala poskytnutí doplňkové ochrany.

6. Posledně zmíněné rozhodnutí p. M. napadl u High Court žalobou na neplatnost. Tvrdil, že příslušné vnitrostátní orgány tím, že mu neumožnily se vyjádřit k návrhu zamítavého rozhodnutí, jež se zakládalo zejména na dokumentu, s nímž se v průběhu řízení nemohl seznámit, porušily povinnost spolupráce, která jim byla uložena čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83.

7. Ve svém rozhodnutí o předložení předběžné otázky High Court uvádí, že nesouhlasí se závěry p. M., pokud jde o výklad čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83. Odkazuje v tomto ohledu na svůj rozsudek ze dne 24. března 2011, Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, a na dva argumenty, na základě nichž takovýto výklad odmítl. První z nich se vztahoval k potřebě předcházet zvyšování počtu stadií řízení. Druhý pak vycházel z rozsáhlé komunikace, která již mezi příslušným vnitrostátním orgánem a žadatelem proběhla během přezkoumávání jeho žádosti o azyl. High Court v tomto smyslu dále uvedl, že žádost o doplňkovou ochranu byla podána nikoli bez relevantního kontextu, ale v návaznosti na řízení o žádosti o azyl, během něhož již byl žadatel opakovaně vyslechnut.

8. High Court nicméně ve svém předkládacím rozhodnutí poukazuje na skutečnost, že Raad van State (Státní rada) (Nizozemsko) ve svém rozsudku ze dne 12. července 2007 zjevně zvolila jiný výklad čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83. Za účelem zabránění vzniku výkladových rozdílů mezi soudy členských států se High Court rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku.

„V případě, že žadatel žádá o status doplňkové ochrany poté, co mu bylo odmítnuto přiznání postavení uprchlíka, a v případě, že se navrhuje, aby tato žádost byla zamítnuta, zavazuje požadavek spolupráce se žadatelem uložený členským státům čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 [...] správní orgány dotčeného členského státu, aby poskytly žadateli výsledky tohoto posouzení před přijetím konečného rozhodnutí, a aby mu tím umožnily vyjádřit se k těm aspektům navrhovaného rozhodnutí, které vedou k záporné odpovědi?“

9. Vyjádření byla podána stranami původního sporu, českou a německou vládou, Irskem, francouzskou, maďarskou, nizozemskou a švédskou vládou a Evropskou komisí.

10. Zástupce p. M. Soudnímu dvoru během soudního jednání navrhl přeformulovat položenou otázku tak, aby tento v podstatě mohl zhodnotit, zda předmětné řízení umožnilo zajistit právo na účinnou soudní ochranu tak, jak je zakotveno v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie⁵. Vzhledem k tomu, že toto přeformulování široce překračuje rámec vytyčený předkládajícím soudem, a v důsledku toho se k němu ani nemohly vyjádřit zúčastněné strany, navrhuji, aby Soudní dvůr návrhu nevyhověl.

4 — Dále jen „ORAC“.

5 — Dále jen „Listina“.

I – Analýza

11. Svou otázkou se předkládající soud Soudního dvora v podstatě táže, zda povinnost spolupráce podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 musí být vykládána v tom smyslu, že je členský stát povinen před přijetím zamítavého rozhodnutí vyslechnout dotčenou osobu ohledně hodnocení skutečností a okolností, k němuž dospěl.

12. Význam odpovědi na otázku předkládajícího soudu je jasný.

13. Na jednu stranu je zapotřebí určit rozsah práva být slyšen v rámci řízení o žádosti o mezinárodní ochranu. Konkrétně je třeba vyřešit otázku, zda povinnost spolupráce zavedená čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 ukládá orgánu odpovědnému za posouzení žádosti o doplňkovou ochranu, aby před přijetím zamítavého rozhodnutí – pokud již byla zamítnuta žádost o azyl – sdělil žadateli skutečnosti, na nichž hodlá toto rozhodnutí založit, a umožnit mu tak, aby se k nim vyjádřil.

14. Dále je třeba upřesnit minimální záruky, jež příslušné vnitrostátní orgány žadatelům o mezinárodní ochranu v rámci řízení o jejich žádosti nemohou odepřít. Ačkoli mají členské státy v souladu s jedenáctým bodem odůvodnění směrnice 2005/85/ES⁶ a judikaturou Soudního dvora prostor pro volné uvážení stran organizace vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu, musí přesto zajistit dodržování práv a procesních zásad stanovených touto směrnicí, byť minimálních⁷.

A – Úvodní poznámky

15. Před přezkoumáním této otázky považuji za vhodné uvést dvě poznámky.

16. Zprv je třeba předeslat, že dikce čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83, ať už se jedná o jakoukoli jazykovou verzi textu, neumožňuje uložit členským státům povinnost, které se domáhá p. M.

17. Pokud jde o odpověď na otázku položenou předkládajícím soudem, bude před určením, jaký rozsah by právo být slyšen mělo mít v rámci řízení o žádosti o mezinárodní ochranu, v první řadě zapotřebí připomenout rozsah tohoto práva v právním řádu Unie tak, jak ho ve své judikatuře vymezil Soudní dvůr.

18. Následně bude třeba zkoumat, jakým způsobem zákonodárce toto právo konkretizoval ve směrnicích 2004/83 a 2005/85. Rozsah povinnosti spolupráce podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 totiž musí být zkoumán nejen vzhledem ke struktuře a cíli tohoto ustanovení, ale musí být také hodnocen ve světle pravidel, jimiž se řídí řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany upravené v rámci směrnice 2005/85.

19. Je totiž třeba poukázat na skutečnost, že – jak vyplývá z jejího názvu a odůvodnění, jakož i obsahu a účelu – cílem směrnice 2004/83 není vytvořit procesní pravidla pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu ani upravit procesní záruky, které musí být v tomto ohledu žadateli poskytnuty. Jediným účelem této směrnice je stanovit společná kritéria pro všechny členské státy, pokud jde o podmínky, které musí státní příslušníci třetích zemí splňovat, aby mohli mezinárodní ochrany využít⁸, a stanovit obsah této ochrany.

6 — Směrnice Rady ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, s. 13, a oprava Úř. věst. 2006, L 236, s. 36).

7 — Viz rozsudek ze dne 28. července 2011, Samba Diouf (C-69/10, Sb. rozh. s. I-7151), v němž Soudní dvůr připomněl, že členské státy mají v několika ohledech prostor pro volné uvážení stran provedení ustanovení směrnice 2005/85, kdy samozřejmě zohlední zvláštnosti svého vnitrostátního práva.

8 — Viz čl. 1 uvedené směrnice.

20. V tomto kontextu směrnice 2004/83 v čl. 4 stanoví seznam skutečností a okolností, které musí členské státy při hodnocení důvodnosti žádosti vzít v úvahu, a v odstavci 1 tohoto článku upravuje povinnost spolupráce, jejíž rozsah je předmětem tohoto řízení.
21. Rozsah této spolupráce je specifikován směrnicí 2005/85.
22. Směrnice 2005/85 byla přijata několik měsíců po přijetí směrnice 2004/83 s cílem zavést procesní pravidla pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka společná všem členským státům. Směrnice 2005/85 v tomto směru v kapitolách II a III specifikuje procesní práva a povinnosti žadatele a členských států při hodnocení žádosti o azyl a konkretizuje spolupráci podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83.
23. Je zapotřebí upřesnit oblast působnosti směrnice 2005/85.
24. V souladu s čl. 3 odst. 1 se tato směrnice užije na všechny žádosti o azyl podané na území členských států.
25. Na základě čl. 3 odst. 3 se také užije, jestliže členský stát zavede jednotné řízení, v jehož rámci bude přezkoumávat žádost z hlediska obou forem mezinárodní ochrany, tj. azylu i doplňkové ochrany. V souladu s tímto ustanovením totiž, [p]okud členské státy použijí nebo zavedou řízení, v rámci kterého se žádosti o azyl posuzují jako žádosti na základě úmluvy [o postavení uprchlíků⁹] a zároveň jako žádosti o poskytnutí jiného druhu mezinárodní ochrany podané za okolností uvedených v článku 15 směrnice 2004/83 [o doplňkové ochraně], použijí tuto směrnici během celého řízení“.
26. Podle mně dostupných informací většina členských států, ne-li všechny, zavedla tzv. systém „one-stop-shop“, jenž je od roku 2004¹⁰ silně podporován zákonodárcem Unie a dnes je upraven v pozměněném návrhu směrnice 2005/85¹¹.
27. Naproti tomu, jak bylo uvedeno při jednání, pokud členský stát zavede odlišné správní řízení pro posouzení žádosti o doplňkovou ochranu, není podle čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/85 *stricto sensu* povinen uplatňovat procesní záruky přiznávané v rámci posuzování žádosti o azyl.
28. Zadruhé je zapotřebí připomenout, že směrnice 2004/83 a 2005/85 byly přijaty na základě čl. 63 prvního pododstavce bodu 1 ES, podle něhož byla Rada Evropské unie pověřena stanovením azylových opatření na základě úplného a komplexního uplatnění Ženevské úmluvy. Tyto dvě směrnice se tak podílejí na zavádění společného evropského azylového systému založeného na úplném a komplexním uplatnění této úmluvy s cílem pomoci příslušným vnitrostátním orgánům uplatňovat tuto úmluvu prostřednictvím vymezení společných pojmů a kritérií.

9 — Tato úmluva podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951 [Recueil des traités des Nations unies, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954) (dále jen „Ženevská úmluva“)] vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. Byl k ní připojen Protokol týkající se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967.

10 — Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu nazvané „Jednotné řízení jako další krok k účinnějšímu společnému evropskému azylovému systému“ [COM(2004) 503 final].

11 — Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění) [COM(2011) 319 final, bod 3.1.5]. Tento návrh zavádí jednotné řízení a jasně tak stanoví, že žádosti by měly být posuzovány z hlediska obou forem mezinárodní ochrany podle směrnice 2004/83 s cílem rozšířit všechny procesní záruky, jež se uplatní při přezkumu žádosti o azyl, na přezkum žádosti o doplňkovou ochranu.

29. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora¹² tedy vyložím předmětná ustanovení nejen z hlediska obecné systematiky a účelu směrnic 2004/83 a 2005/85, ale také vzhledem k ustanovením Ženevské úmluvy¹³ a zvláště pak vzhledem k výkladu podanému v tomto ohledu Úřadem Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR)¹⁴.

B – *K rozsahu práva být slyšen*

30. Soudní dvůr potvrdil důležitost práva být slyšen a jeho široký rozsah v právním řádu Unie.

31. V souladu s ustálenou judikaturou toto právo představuje obecnou zásadu práva Unie, která vychází jednak z práva na řádnou správu zakotveného v čl. 41 Listiny a jednak z dodržování práv na obhajobu a spravedlivý proces zaručených čl. 47 a 48 Listiny¹⁵.

32. Právo být slyšen musí být uplatněno v každém řízení, jež může vést k vydání správního nebo soudního rozhodnutí, které má nepříznivý dopad na zájmy dotčené osoby. Toto právo musí dodržovat nejen orgány Unie na základě čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny¹⁶, ale také – vzhledem k tomu, že se jedná o obecnou zásadu práva Unie – správní orgány každého z členských států, pokud přijímají rozhodnutí v oblasti působnosti práva Unie, a to i v případě, že příslušná právní úprava takovýto požadavek výslovně nestanoví¹⁷. Právo být slyšen se tedy musí uplatnit v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu vedeném příslušným vnitrostátním orgánem v souladu s pravidly přijatými v rámci společného evropského azylového systému.

33. Právo být slyšen v souladu s ustálenou judikaturou zaručuje každému právo se písemně či ústně vyjádřit ke skutečnostem, na nichž správní orgán hodlá založit rozhodnutí, jímž mu může vzniknout újma¹⁸. Vyžaduje, aby správní orgán dotčené osobě umožnil seznámit se v průběhu řízení s těmito skutečnostmi a účinně vyjádřit své stanovisko. Dále je důležité, aby správní orgán věnoval vyjádření dotčené osoby veškerou nezbytnou pozornost.

34. Právo být slyšen sleduje několik cílů.

35. V první řadě slouží k prokázání skutkového stavu, tedy k prošetření věci. Vyjádření dotčené osoby a sdělení všech skutečností, jež by mohly mít vliv na vyznění rozhodnutí správního orgánu, musí tomuto umožnit přezkoumat s úplnou znalostí věci vyčerpávajícím způsobem veškeré okolnosti skutkové, právní a jiné, z nichž se v řízení vychází.

12 — Rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, B a D (C-57/09 a C-101/09, Sb. rozh. s. I-10979).

13 — Bod 78 a citovaná judikatura.

14 — Podle čl. 35 odst. 1 Ženevské úmluvy má UNHCR za úkol dohlížet na uplatňování mezinárodních úmluv, které zajišťují ochranu uprchlíků. Je třeba poukázat na příručku k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z r. 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků, vydanou UNHCR v lednu 1992, dostupnou na internetové adrese <http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html>.

15 — Viz rozsudky Soudního dvora ze dne 18. prosince 2008, Sopropé (C-349/07, Sb. rozh. s. I-10369, body 36 až 38 a citovaná judikatura), a ze dne 21. prosince 2011, France v. People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, Sb. rozh. s. I-13427, bod 66), jakož i Tribunálu ze dne 21. března 2012, Fulmen a Mahmoudian v. Rada (T-439/10 a T-440/10, body 71 a 72 a citovaná judikatura).

16 — Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, Sb. rozh. s. I-14139), výslovně poukázal na skutečnost, že čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny podle svého znění není určen členským státům, ale pouze institucím a orgánům Unie (bod 28).

17 — Výše uvedený rozsudek Sopropé (bod 38).

18 — Tamtéž (body 37 a citovaná judikatura, jakož i 50).

36. Zadruhé právo být slyšen musí umožňovat zajištění účinné ochrany dotčené osoby. Tato má právo účastnit se řízení, jež se jí týká, a v jeho rámci jí musí být zajištěna možnost vyjádřit se předem ke všem důležitým skutečnostem, na nichž správní orgán hodlá založit své rozhodnutí. Právo být slyšen jí musí umožňovat opravit chybu nebo uplatnit takové skutečnosti týkající se její osobní situace, jež mohou ovlivnit, zda rozhodnutí bude či nebude přijato nebo zda bude mít takový či jiný obsah¹⁹. Toto přispívá k vytvoření důvěry, kterou by měl adresát veřejné správy mít ve správní orgán.

37. Soudní dvůr jednoznačně uznal existenci práva být slyšen v rámci správních řízení, zahájených dotčenou osobou s cílem získat například osvobození od cla²⁰ nebo finanční pomoc Společenství²¹.

38. Upřesnil také rozsah tohoto práva v rámci řízení kvazitrestní povahy, v nichž správní orgán zahájí stíhání dotčené osoby z důvodu jednání, které je považováno za protiprávní, a přijme vůči ní hospodářské a finanční sankce²².

39. Soudní dvůr připustil, že pokud Komise sankcionuje kartel nebo zneužití dominantního postavení, právo být slyšen vyžaduje, aby po skončení vyšetřování a před přijetím rozhodnutí dotčené osobě byly sděleny námitky, které proti ní byly vzneseny²³. Toto oznámení námitek představuje přípravný dokument, který nepředjímá konečné rozhodnutí Komise. Uvádí nicméně předběžné závěry Komise k existenci porušení pravidel hospodářské soutěže, přičemž vysvětluje skutková a právní posouzení, k nimž Komise dospěla v rámci vyšetřování věci, a zahajuje kontradiktorní fázi řízení²⁴.

40. Pokud jde o rozhodnutí, jimiž Rada zmrazí finanční prostředky subjektů podílejících se na teroristických činech, Soudní dvůr rovněž zásadně vyžaduje, aby přijetí těchto omezujících opatření předcházelo sdělení dotčené osobě skutečností svědčících v její neprospěch, jakož i poskytnutí možnosti být slyšena²⁵. Tato zásada se však vztahuje pouze na následná rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků. Pokud totiž jde o první rozhodnutí, rozhodl se Soudní dvůr v zájmu ochrany nadřazeného veřejného zájmu stanovit omezení práva být slyšen. Vzhledem k tomu, že tato rozhodnutí musí mít ze své povahy možnost využít účinku překvapení a musí se neprodleně uplatnit, Soudní dvůr upřednostnil účinnost postupu správního orgánu tím, že omezil sdělení důvodů dotčené osobě a přiznal jí právo být vyslechnuta současně s přijetím rozhodnutí nebo okamžitě po něm.

41. Ačkoli může být právo být slyšen za některých výjimečných okolností omezeno, pokud by mohlo ohrozit nadřazený veřejný zájem, jedná se přesto o podstatnou formální náležitost řízení. Z toho v souladu s judikaturou vyplývá, že porušení tohoto práva musí být soudem sankcionováno jako porušení podstatné formální náležitosti a musí vést ke zrušení rozhodnutí nebo jeho části týkající se skutečností nebo námitek, ke kterým se dotčená osoba nemohla vyjádřit²⁶.

42. Soudní dvůr doposud neměl příležitost vyjádřit se k otázce rozsahu práva být slyšen v rámci řízení o žádosti o mezinárodní ochranu. Závěry, jež rozvinul v uvedené judikatuře, se nicméně podle mého názoru uplatní obdobně.

19 — Tamtéž (bod 49). Viz také výše uvedený rozsudek *France v. People's Mojahedin Organization of Iran* (bod 65).

20 — Viz zejména rozsudky Soudního dvora ze dne 21. listopadu 1991, *Technische Universität München* (C-269/90, Sb. rozh. s. I-5469, body 23 až 25), týkající se osvobození od cla pro dovoz vědeckého přístroje, a rozsudek Tribunálu ze dne 9. listopadu 1995, *France-aviation v. Komise* (T-346/94, Sb. rozh. s. II-2841, bod 34), týkající se aplikace této judikatury na řízení o navrácení cla.

21 — Rozsudek ze dne 24. října 1996, *Komise v. Lisrestal a další* (C-32/95 P, Sb. rozh. s. I-5373).

22 — Pro užití v oblasti pravidel hospodářské soutěže viz rozsudek ze dne 3. září 2009, *Papierfabrik August Koehler a další v. Komise* (C-322/07 P, C-327/07 P, a C-338/07 P, Sb. rozh. s. I-7191), a pro užití v oblasti boje proti terorismu viz výše uvedený rozsudek *France v. People's Mojahedin Organization of Iran* (body 61 až 66 a citovaná judikatura).

23 — Viz zejména mé závěry ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek *Papierfabrik August Koehler a další v. Komise*.

24 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. listopadu 1987, *British American Tobacco a Reynolds Industries v. Komise* (142/84 a 156/84, Sb. rozh. s. 4487, bod 70).

25 — Výše uvedený rozsudek *France v. People's Mojahedin Organization of Iran* (body 61 a 62).

26 — Pro uplatnění pravidla viz výše uvedené rozsudky *Technische Universität München a Papierfabrik August Koehler a další v. Komise*.

43. V tomto druhu řízení, jež je charakterizováno složitou lidskou a materiální situací a kde jde zjevně o zachování zásadních práv dotčené osoby, má totiž dodržování této procesní záruky zásadní význam. Nejen že dotčené osobě náleží zcela ústřední postavení, protože se řízení zahajuje z jejího podnětu a pouze ona může konkrétním způsobem vylíčit svůj osobní příběh, jakož i jeho pozadí, ale přijaté rozhodnutí bude mít rovněž zásadní dopad na její život.

44. Nyní přezkoumám, jakým způsobem zákonodárce Unie provedl právo být slyšen ve směrnicích 2004/83 a 2005/85.

C – K provedení práva být slyšen v rámci řízení o žádosti o mezinárodní ochranu

45. Podle desátého bodu odůvodnění směrnice 2004/83 a osmého bodu odůvodnění směrnice 2005/85 se zákonodárce Unie zavázal, že při stanovení základních hmotněprávních a procesních pravidel pro přiznání mezinárodní ochrany bude ctít základních práv.

46. V rámci řízení o žádosti o mezinárodní ochranu proto zákonodárce Unie dbal na to, aby příslušné vnitrostátní orgány zajišťovaly skutečný výkon procesních práv přiznaných žadateli, zvláště jeho právo být slyšen.

47. V první řadě konstatuji, že příslušný vnitrostátní orgán je povinen plnit své poslání prostřednictvím individuálního objektivního a nestranného přezkoumávání žádosti o mezinárodní ochranu v souladu s čl. 8 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85. Musí se mimo jiné v souladu s čl. 23 odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2005/85 vhodným a úplným způsobem seznámit se skutečnostmi a okolnostmi, na nichž je žádost o mezinárodní ochranu založena.

48. Z druhého upozorňuji, že žadateli jsou dány procesní záruky upravené zvláště v člancích 10 a 13 směrnice 2005/85, aby bylo účinně zajištěno respektování práva být slyšen. Příslušný vnitrostátní orgán tak musí dotčenou osobu v jazyce, kterému rozumí, informovat o způsobu, jakým bude postupováno, jakož i o prostředcích, které má k dispozici k prezentování svých tvrzení. Musí jí mimo jiné umožnit využít služeb tlumočnicka a zaručit důkladné a pečlivé zvážení její žádosti tím, že vedením pohovoru pověří osobu způsobilou k posouzení jejich osobních nebo obecných okolností souvisejících s žádostí. Příslušný vnitrostátní orgán musí konečně také zajistit důvěrnost pohovoru, jež musí umožnit skutečné vytvoření důvěry žadatele, aby tento mohl jasně vylíčit svůj případ a plně vyjádřit své názory a pocity.

49. Zatřetí konstatuji, že žadatel je před přijetím rozhodnutí vyslechnut během jedné nebo několika schůzek, při nichž může vylíčit veškeré skutečnosti a okolnosti, na nichž svou žádost zakládá.

50. Nejprve je žadatel vyslechnut při příležitosti schůzky, jež je nastíněna v čl. 12 odst. 2 písm. b) směrnice 2005/85²⁷.

51. Podle mého názoru tato schůzka konkretizuje povinnost spolupráce podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83, jejíž rozsah je předmětem tohoto řízení.

52. Podle čl. 12 odst. 2 písm. b) směrnice 2005/85 má tato schůzka příslušnému vnitrostátnímu orgánu umožnit pomoci žadateli „při podání žádosti a předložení potřebných informací k žádosti podle čl. 4 odst. 2 směrnice 2004/83“. Tyto informace odpovídají nejenom „[prohlášením] žadatele“ a všem dokumentům, jež má k dispozici „a které uvádějí jeho věk, jeho původ, jeho vztahy včetně [jeho] příbuzných, jeho totožnost, státní příslušnost nebo příslušnosti, zemi nebo země a místo nebo místa jeho předchozího pobytu, předchozí žádosti o azyl, cestovní trasy, průkazy totožnosti a cestovní doklady“, ale také důvodům podání žádosti o mezinárodní ochranu.

27 — Postup podle čl. 14 směrnice 2005/85 se v souladu s jeho odstavcem 4 na tuto schůzku uplatní.

53. Tato první schůzka proto přímo spadá do rámce vymezeného v článku 4 směrnice 2004/83, a tedy musí být posuzována z hlediska zásad stanovených zákonodárcem Unie v tomto článku.

54. Pokud jde o sdělování a hodnocení skutečností a okolností uvedených na podporu žádosti o mezinárodní ochranu, uvedený článek stanoví pravidla, jimiž se musí příslušné vnitrostátní orgány řídit.

55. Pokud jde o žádost o azyl, účelem je určit v souladu s čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83 a na základě velmi přesných informací, zda obavy jednotlivce z pronásledování po návratu do jeho země původu jsou objektivně podloženy. Co se týče žádosti o doplňkovou ochranu, cílem je ve světle čl. 2 písm. e) této směrnice zhodnotit, zda existují závažné důvody se domnívat, že by dotčená osoba byla vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu, kdyby byla vrácena do své země původu.

56. V souladu s čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice spočívá důkazní břemeno na žadateli o mezinárodní ochranu. Ten je tak povinen poskytnout veškeré nezbytné informace na podporu své žádosti²⁸, což je naprosto logické, protože pouze žadatel je *a priori* schopen popsat situaci, v níž se nachází, a předložit související důkazy.

57. Zákonodárce Unie nicméně tuto zásadu zmírnil, když dodal, že je „[p]ovinností členského státu [...] posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem“. Tedy zákonodárce Unie hodlá zavést spolupráci, jejíž rozsah je předmětem tohoto řízení, v této etapě řízení.

58. Spolupráci je tedy zapotřebí chápat tak, že je omezena na uvedení relevantních skutečností a na sdělení informací nezbytných ke zhodnocení odůvodněnosti žádosti.

59. Užití pojmu „spolupráce“ mimo jiné předpokládá součinnost mezi oběma stranami za účelem dosažení společného cíle.

60. V rámci přípravných prací na směrnici 2004/83 šlo Komisi o zavedení povinnosti „sdílené“ žadatelem a členským státem pověřeným přezkoumáním žádosti o ověření a hodnocení všech relevantních skutečností²⁹.

61. V komentářích UNHCR šlo o zavedení „společné odpovědnosti žadatele a posuzovatele“, pokud se jedná o úkol shromáždit a zhodnotit informace nezbytné k posouzení žádosti³⁰.

62. Tato povinnost spolupráce představuje povinnost žadatele o azyl podle čl. 11 směrnice 2005/85.

63. Je to totiž on, kdo dává podnět k zahájení řízení s cílem nabýt práva. Jako jediný rovněž může konkrétním způsobem vyličit svůj osobní příběh, jakož i pozadí, na němž se odehrál, a může poskytnout první užitečné informace. Tato spolupráce se projevuje v různých povinnostech, mezi něž patří zejména povinnost jednotlivce se určitého dne osobně dostavit, povinnost odevzdat dokumenty a věci, které má k dispozici a jež mají význam pro posouzení žádosti, nebo také povinnost strpět zaznamenávání svých prohlášení.

64. Povinnost spolupráce má rovněž členský stát. Je tomu tak podle mého názoru z důvodu nesnáží, kterým může žadatel o mezinárodní ochranu čelit při dokazování.

28 — V tomto ohledu viz také čl. 10 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85.

29 — Viz komentáře Komise k čl. 7 písm. a) obsažené v návrhu směrnice Rady ze dne 12. září 2001 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany [COM(2001) 510 final].

30 — Viz připomínkové komentáře UNHCR ke směrnici 2004/83 vztahující se k jejímu čl. 4 odst. 1.

65. Na jedné straně je málo pravděpodobné, že by byl tento žadatel vždy schopen určit, zda se jeho žádost týká kritérií stanovených Ženevskou úmluvou nebo směrnicí 2004/83, že je obeznámen s dalšími prameny v oblasti lidských práv, z nichž vyplývají další formy mezinárodní ochrany, nebo že ví, že může hned na začátku předložit ty nejhodnější důkazy pro posouzení své žádosti.

66. Na druhé straně je nezbytné vzít v úvahu nejen materiální, ale i psychologickou nouzi, v níž se může žadatel o azyl nacházet. Jak připomíná UNHCR, tento žadatel po útěku ze své země původu může přijet s nezbytným minimem bez jakéhokoli dokladu totožnosti, a v důsledku toho nebude moci podpořit svá prohlášení listinnými důkazy. Žadatel může navíc vzhledem ke svým zkušenostem ze země původu trpět skutečnou psychickou úzkostí a pociťovat nedůvěru vůči orgánu veřejné moci a bát se svobodně mluvit a vylíčit svou situaci celkově³¹.

67. Za těchto podmínek musí spolupráce upravená čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 v závislosti na okolnostech každého případu umožňovat vyhodnotit a získat nejrelevantnější informace za účelem posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a shromáždit společně s žadatelem a díky zdrojům, jimiž disponuje příslušný vnitrostátní orgán, všechny informace nezbytné k vyhodnocení důvěryhodnosti žadatele a opodstatněnost jeho žádosti.

68. V této fázi analýzy již tedy lze dospět k závěru, že stanovením povinnosti spolupráce v čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 zákonodárce Unie nehodlal uložit členskému státu povinnost sdělit před přijetím nepříznivého rozhodnutí skutečnosti, na nichž hodlá založit takovéto rozhodnutí, a umožnit tak žadateli se k nim vyjádřit. Jediným smyslem této spolupráce, stejně jako schůzky, při níž může být uskutečněna, je pomoci žadateli vyplnit žádost a shromáždit informace, které jsou pro tento účel považovány za zásadní.

69. Dále je třeba upozornit na to, že žadatel má rovněž právo být slyšen v rámci osobního pohovoru podle čl. 12 odst. 1 směrnice 2005/85.

70. Na základě čl. 13 odst. 3 téže směrnice musí tento pohovor žadateli umožnit komplexně vyložit důvody své žádosti. Není tedy určen ani ke sdělení hodnocení, k němuž příslušný vnitrostátní orgán dospěje, ani k získání vyjádření žadatele před přijetím rozhodnutí.

71. Závěrem je třeba podotknout, že žadateli jsou poskytovány zápisy z každé schůzky.

72. Na základě čl. 14 směrnice 2005/85 se totiž z pohovorů mezi žadatelem a příslušným vnitrostátním orgánem musí pořizovat písemné zápisy, jež musí být žadateli sděleny „včas“ nebo dostatečně brzy, aby mohl včas připravit a podat opravný prostředek. Tento zápis musí obsahovat „alespoň“ zásadní informace o žádosti. Členský stát navíc může po dotčené osobě vyžadovat, aby stvrdila jeho obsah s tím, že části, na nichž se nebudou moci shodnout, mohou být v případě potřeby zaneseny do jejího osobního spisu. Žadateli je tedy dána možnost opravit některé informace před přijetím rozhodnutí nebo po něm v rámci řízení o opravném prostředku před soudem.

73. Na základě této analýzy hmotněprávních a procesních pravidel upravujících posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, je zřejmé, že zákonodárce Unie nezamýšlel uložit členským státům povinnost, ať už v rámci spolupráce podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 nebo při osobních pohovorech a sděleních předcházejících přijetí rozhodnutí, sdělit dotčené osobě návrh zamýšleného rozhodnutí a umožnit jí sdělit své stanovisko, pokud toto rozhodnutí má být nepříznivé.

74. Pokud tedy takováto povinnost nemůže být dovozena z ustanovení směrnic 2004/83 a 2005/85, lze ji vyvodit z judikatury Soudního dvora vztahující se k rozsahu práva být slyšen?

31 — Viz připomínkové komentáře UNHCR ke směrnici 2004/83 vztahující se k jejímu čl. 4 a body 195 až 205 příručky k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků v souladu s Úmluvou z roku 1951 a s Protokolem z roku 1967 týkajících se právního postavení uprchlíků uvedené v poznámce pod čarou 14.

75. Tento názor nezastávám.

76. Jak již bylo uvedeno, je sice pravda, že v rámci řízení kvazitrestní povahy, jako například těch, v nichž Komise sankcionuje kartel nebo zneužití dominantního postavení, Soudní dvůr připustil, že právo být slyšen vyžaduje, aby byly před přijetím rozhodnutí dotčené osobě sděleny námitky, které proti ní byly vzneseny. V tomto oznámení námitek jsou obsaženy předběžné závěry týkající se existence porušení pravidel hospodářské soutěže a jsou zde vysvětlena skutková a právní posouzení, k nimž Komise dospěla v rámci vyšetřování věci³².

77. Právo být slyšen skutečně v tomto kontextu umožňuje dotčené osobě seznámit se před přijetím rozhodnutí se způsobem, jímž orgán hodlá právně posoudit tvrzené skutečnosti, a případně se vyjádřit k právnímu odůvodnění.

78. Jedná se však o řízení kvazitrestní povahy, v nichž Komise zahájí stíhání podniků z důvodu jednání, které je považováno za protiprávní. Oznámení námitek je tedy srovnatelné s „obviněním“ vzneseným na základě vyšetřování vedeným Komisí. Zahajuje se jím kontradiktorní fáze řízení, kdy je podniku umožněno vyjádřit se písemně a být slyšen při projednávání skutečností, jež jsou mu vytýkány, důkazních prostředků o nich, jakož i kvalifikace uvedených skutečností.

79. V tomto kontextu je právo být slyšen pojímáno, jako skutečné právo na obhajobu umožňující podniku vyvrátit námitky, které byly proti němu vzneseny, ještě než mu Komise uloží sankci nebo penále.

80. Ovšem v rámci řízení, jež je vedeno ve věci samé a které se zahajuje na návrh dotčené osoby usilující o nabytí práva, se tato již mohla k rozhodným skutečnostem vyjádřit.

81. Jak Soudní dvůr připomněl ve svých výše uvedených rozsudcích *Sopropé a Francie v. People's Mojahedin Organization of Iran*, účelem pravidla, podle kterého adresátu rozhodnutí nepříznivě zasahujícího do jeho právního postavení musí být umožněno vyjádřit své připomínky před jeho přijetím, je umožnit příslušnému orgánu účelně zohlednit všechny relevantní skutečnosti. S cílem zajistit účinnou ochranu daného adresáta, je smyslem tohoto pravidla, aby tento adresát mohl opravit chybu nebo uplatnit takové skutečnosti týkající se jeho osobní situace, jež mohou ovlivnit, zda rozhodnutí bude či nebude přijato nebo zda bude mít takový či jiný obsah.

82. Je však zapotřebí konstatovat, že s ohledem na dříve popsany normativní rámec zákonodárce Unie dbal na to, aby bylo zaručeno žadatelovo právo být slyšen před přijetím rozhodnutí v tomto smyslu.

83. Ačkoli jsou první skutečnosti, na nichž je žádost o mezinárodní ochranu založena, v první řadě poskytnuty na základě formuláře nebo standardního dotazníku, může žadatel následně sdělit skutečnosti a okolnosti, jimž v zemi původu čelí, v průběhu prověřování žádosti. V tomto kontextu umožňuje spolupráce upravená v čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 žadateli zhodnotit nejrelevantnější skutečnosti a spolu s příslušným vnitrostátním orgánem shromáždit všechny informace nezbytné k odůvodnění své žádosti. Pokud jde o osobní pohovor nebo pohovory podle čl. 12 směrnice 2005/85, ty pro žadatele představují další příležitost promluvit si s tou nejkvalifikovanější osobou pro zohlednění jeho osobní situace. Může vylicít všechny důvody své žádosti, jakož i všechny nové skutečnosti, jež do své argumentace nezahrnul, a podat vysvětlení. Příslušnému vnitrostátnímu orgánu tento pohovor umožňuje velmi konkrétně přezkoumat relevanci všech těchto skutečností, a tak zhodnotit osobnost jednotlivce, jakož i důvěryhodnost jeho prohlášení, popřípadě objasnit některé rozpory.

32 — Viz poznámky pod čarou 22 a 23.

84. Rovněž je třeba připomenout, že v souladu s článkem 9 směrnice 2005/85 je příslušný vnitrostátní orgán povinen rozhodnutí, kterým se žádost o azyl zamítá, odůvodnit z hlediska skutkového i právního. Členské státy ostatně musí podle článku 39 této směrnice zaručovat právo na účinnou soudní ochranu. Legalita konečného rozhodnutí a zvláště důvody, na základě nichž příslušný vnitrostátní orgán žádost o azyl jako nedůvodnou zamítl, tak mohou být předmětem hlubšího přezkumu vnitrostátním soudem na základě žaloby podané proti rozhodnutí o zamítnutí předmětné žádosti³³.

85. Závěrem je třeba připomenout, že postupy upravené směrnicemi 2004/83 a 2005/85 představují minimální standardy. V souladu s článkem 3 směrnice 2004/83 a článkem 5 směrnice 2005/85 je členským státům ponechána možnost zavést nebo ponechat v platnosti příznivější ustanovení upravující hmotněprávní podmínky, jakož i řízení o udělení a zbavení mezinárodní ochrany, pokud budou slučitelná s uvedenými směrnicemi. Členské státy tedy mohou posílit základní záruky přiznané žadateli při posouzení jeho žádosti. Nizozemská vláda ve svém vyjádření uvádí, že v Nizozemsku je příslušný ministr povinen písemně s uvedením důvodů informovat žadatele o svém záměru zamítnout žádost o mezinárodní ochranu, s cílem získat od něj písemné vyjádření a napravit případné vady rozhodnutí.

86. S ohledem na tyto skutečnosti se tedy domnívám, že povinnost spolupráce podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 ve světle procesních pravidel a záruk upravených směrnicí 2005/85 musí být vykládána v tom smyslu, že orgán pověřený posouzením žádosti není povinen před přijetím nepříznivého rozhodnutí sdělit skutečnosti, na nichž hodlá založit toto rozhodnutí, a umožnit žadateli se k nim vyjádřit.

87. Tento výklad se uplatní v rámci posuzování žádosti o azyl.

88. Stejně tak se v souladu s čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/85 uplatní tehdy, zavedl-li členský stát jednotné řízení, v rámci něhož posuzuje na žádost dotčené osoby nebo z moci úřední žádost z hlediska obou forem mezinárodní ochrany a příslušný vnitrostátní orgán automaticky zkoumá důvody pro poskytnutí doplňkové ochrany, pokud podmínky pro přiznání postavení uprchlíka nejsou splněny. Jak jsem již totiž uvedl, v takovémto případě musí dodržovat procesní pravidla a záruky stanovené směrnicí 2005/85 po celou dobu řízení.

89. Oproti tomu, pokud členský stát posuzuje žádost o doplňkovou ochranu v samostatném řízení, není vzhledem k rozsahu působnosti směrnice 2005/85 povinen přiznávat procesní záruky pro posuzování žádosti o azyl. Je nicméně nadále povinen spolupracovat s žadatelem v mezích určených čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 a zaručovat právo být slyšen, jelikož – jak již bylo uvedeno – to představuje obecnou zásadu práva Unie.

90. Vzhledem k předchozím úvahám tedy, je-li po zamítnutí žádosti o azyl v rámci nového řízení podána žádost o doplňkovou ochranu, není příslušný vnitrostátní orgán podle mého názoru povinen sdělovat svůj návrh rozhodnutí, leda pod podmínkou, že umožnil dotčené osobě uplatnit všechna její tvrzení a poskytnout veškeré doklady o tom, že splňuje zvláštní podmínky pro poskytnutí doplňkové ochrany podle článku 15 směrnice 2004/83.

91. Vzhledem ke všem těmto skutečnostem tedy Soudnímu dvoru navrhuji, aby rozhodl, že povinnost spolupráce podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/83 ve světle procesních pravidel a záruk zavedených směrnicí 2005/85 musí být vykládána tak, že pokud příslušný vnitrostátní orgán hodlá zamítnout žádost o doplňkovou ochranu podanou po zamítnutí žádosti o azyl, není povinen před přijetím svého rozhodnutí sdělovat skutečnosti, na nichž jej hodlá založit, a umožnit tak žadateli se k nim vyjádřit.

33 — Viz v tomto ohledu výše uvedený rozsudek Samba Diouf (bod 56).

92. V souladu s článkem 3 směrnice 2004/83 a článkem 5 směrnice 2005/85 mohou členské státy zavést nebo ponechat v platnosti příznivější ustanovení upravující řízení o udělení a zbavení mezinárodní ochrany, pokud budou slučitelná s uvedenými směrnicemi.

D – Uplatnění na projednávanou věc

93. Ačkoli pouze soudu rozhodujícímu ve věci samé náleží posoudit, zda rozhodnutí bylo přijato v rozporu s procesními zárukami přiznanými žadateli, chci se přesto v rámci soudní spolupráce, kterou upravuje článek 267 SFEU, s předkládajícím soudem podělit o tyto základní úvahy.

94. V době, kdy nastaly rozhodné skutečnosti, byla pravidla, jimiž se řídilo vyřizování žádostí o azyl, obsažena v zákoně o uprchlících z roku 1996 (Refugee Act 1996). Ustanovení týkající se řízení o žádosti o doplňkovou ochranu byla obsažena v nařízení o podmínkách ochrany v rámci Evropských společenství z roku 2006 [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006]³⁴, které provádí směrnici 2004/83.

95. Na základě soudního jednání jsem učinil závěr, že posuzování žádosti o doplňkovou ochranu v Irsku probíhá v rámci samostatného řízení. Jednotné řízení v současné době neexistuje. Jak potvrdily Irsko a Komise, procesní záruky stanovené zákonodárcem Unie ve směrnici 2005/85 tedy na toto řízení nejsou použitelné.

96. Pan M. před předkládajícím soudem v první řadě tvrdí, že při posuzování své žádosti o doplňkovou ochranu nebyl vyslechnut a že mu nebyly známy skutečnosti, na nichž příslušný vnitrostátní orgán hodlal založit své zamítavé rozhodnutí.

97. Z písemností ve spise vyplývá, že v této fázi řízení během osobního pohovoru skutečně nebyl vyslechnut.

98. Podle mého názoru by se neměly opomíjet procesní záruky, které již byly p. M. poskytnuty během řízení o žádosti o azyl, ačkoli posuzování žádosti o doplňkovou ochranu probíhá v rámci samostatného řízení. Tato dvě řízení totiž zůstávají velmi úzce propojena a jsou založena konkrétně na jediném osobním příběhu a obdobných skutečnostech. Je však nezbytné se ujistit, že se p. M. mohl účinně a účelně vyjadřovat ke všem důvodům, jež konkrétně odůvodňovaly jeho žádost o doplňkovou ochranu.

99. S ohledem na skutečnosti, jež jsou mi známé, jsem však nabyl dojmu, že dotčené osobě bylo dostatečně umožněno vyjádřit se ke skutečnostem, jež odůvodňují přiznání nejen postavení uprchlíka, ale i doplňkové ochrany.

100. Pan M. podal ORAC svou žádost o azyl dne 21. května 2008, tj. dne, kdy byl vyslechnut v rámci předběžného pohovoru podle článku 8 zákona o uprchlících z roku 1996. Během něj mu byl předložen dotazník, jehož účelem je získat od dotčené osoby všechny relevantní informace jí se týkající a objasnit důvody její žádosti. Na základě toho byl p. M. v souladu s článkem 11 uvedeného zákona dne 23. srpna 2008 vyslechnut během osobního pohovoru, v jehož průběhu mu bylo umožněno uvést všechny důvody své žádosti a skutečnosti na její podporu. Z tohoto pohovoru byl porízen zápis představující rozhodnutí v prvním stupni³⁵, jež obsahoval negativní doporučení ORAC, který se především domníval, že žádost dotčené osoby nebyla vzhledem k době, jež uplynula do jejího podání, dostatečně důvěryhodná.

34 — Dále jen „nařízení z roku 2006“.

35 — Tento zápis musí být podle čl. 13 odst. 4 písm. a) uvedeného zákona sdělen žadateli.

101. Toto doporučení bylo dotčené osobě doručeno dne 8. září 2008. V souladu s čl. 16 odst. 1 zákona o uprchlících z roku 1996 napadl p. M. toto doporučení žalobou u Refugee Appeals Tribunal (Irsko). Tato žaloba byla projednána v rámci písemného řízení, když od ústní části řízení bylo na základě čl. 13 odst. 5 a 6 písm. c) tohoto zákona upuštěno, protože žadatel svou žádost bez řádného důvodu nepodal v přiměřené lhůtě³⁶. Toto řízení mu umožnilo jednak zaujmout postoj k důvodům, na základě nichž ORAC zamítl jeho žádost o azyl, jednak znovu uvést všechny důvody, které mu bránily v návratu do země původu, a připojit ke svým podáním doplňující informace postoupené dne 25. září 2008.

102. Rozhodnutím ze dne 28. října 2008 potvrdil Refugee Appeals Tribunal negativní doporučení ORAC a žádal, aby p. M. nebylo uděleno postavení uprchlíka. Toto rozhodnutí, které musí být v souladu s čl. 16 odst. 17 zákona o uprchlících z roku 1996 odůvodněno, bylo p. M. sděleno dne 31. října 2008. Ten závěry ORAC ani posledně uvedené rozhodnutí u High Court nezpochybnil³⁷.

103. Dopisem doručeným dne 8. prosince 2008 bylo p. M. oznámeno rozhodnutí Minister for Justice, Equality and Law Reform o zamítnutí jeho žádosti o azyl a vydání rozhodnutí o jeho vyhoštění. K tomuto oznámení bylo připojeno poučení, že si může zažádat jak o přiznání postavení vyplývajícího z doplňkové ochrany, tak o dočasné povolení k pobytu. Za tímto účelem byl k uvedenému dopisu připojen informační materiál o doplňkové ochraně a formulář k podání žádosti. Žadatel byl vyzván, aby kromě osobních dat poskytl též veškeré doplňující dokumenty a podrobně popsal důvody konkrétně se vztahující k okolnostem uváděným na podporu své žádosti o doplňkovou ochranu a zejména popsal vážnou újmu, již by mohl utrpět při návratu do své země původu.

104. Pan M. tedy dne 31. prosince 2008 podal žádost o doplňkovou ochranu, jež byla dne 15. července 2009 a 6. srpna 2010 doplněna o listiny tuto žádost podporující. Tato žádost byla posuzována v souladu s pravidly 4 a 5 nařízení z roku 2006, jimiž je proveden článek 4 směrnice 2004/83. Příslušný vnitrostátní orgán byl v souladu s pravidlem 5 nařízení z roku 2006 povinen zohlednit všechny relevantní skutečnosti týkající se země původu v době přijetí rozhodnutí včetně jejich zákonů a nařízení, jakož i jejich uplatňování, prohlášení a dokumenty poskytnuté žadatelem včetně informací o skutečnosti, že byl nebo by mohl být vystaven pronásledování nebo utrpěl nebo by mohl utrpět vážnou újmu, jakož i individuální situaci a osobní poměry žadatele včetně takových okolností, jako je jeho minulost, pohlaví, věk, činnosti vykonávané od doby, kdy opustil svou zemi původu, a které mohou v případě jeho návratu vést k jeho pronásledování nebo vzniku vážné újmy.

105. Žádost o doplňkovou ochranu byla Minister for Justice, Equality and Law Reform zamítnuta dne 24. září 2010, když ten dospěl k závěru, že z důvodu vážných pochybností o důvěryhodnosti tvrzení žadatele nebylo možné prokázat, že tento by při návratu do své země původu byl vystaven riziku vážné újmy. Toto zamítavé rozhodnutí bylo p. M. doručeno dne 30. září 2010.

106. Popis skutkového stavu, jež jsem právě provedl, podle mého názoru umožňuje prokázat, že p. M. mohl uvést všechny skutečnosti a okolnosti, které podle něj odůvodňují přiznání mezinárodní ochrany, ať už tato spočívá v právu azylu nebo v doplňkové ochraně. Navíc lze předpokládat, že p. M. byl obeznámen se skutečnostmi, na základě nichž hodlal příslušný vnitrostátní orgán zhodnotit důvodnost této žádosti, neboť během posuzování jeho žádosti o azyl ho ORAC několikrát vyslechl, dále se také s důvody tímto orgánem uváděnými pro vydání negativního doporučení mohl seznámit v rámci řízení o opravném prostředku vedeném u Refugee Appeals Tribunal. Nakonec mu také bylo sděleno odůvodnění zamítavého rozhodnutí Minister for Justice, Equality and Law Reform.

36 — Tak je tomu i v případě, že je žádost zejména zjevně nedůvodná nebo žadatel uvedl orgány v omyl tím, že jim poskytl falešné údaje (provedení čl. 23 odst. 4 směrnice 2005/85).

37 — Z vyjádření Irska vyplývá, že žadatel, jenž od ORAC nebo Refugee Appeals Tribunal obdržel negativní doporučení, může na základě čl. 5 odst. 1 písm. h) a i) zákona o nelegálním přistěhovalectví a obchodu s lidmi z roku 2000 [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000] podat opravný prostředek k High Court.

107. Zadruhé p. M. příslušnému vnitrostátnímu orgánu vytýká, že své hodnocení založil na dokumentech zveřejněných v roce 2010, zvláště na zprávě ministerstva zahraničních věcí Spojených států amerických o situaci ve Rwandě, zatímco p. M. předložil tutéž zprávu z roku 2008, jakož i aktualizované doplňující informace ohledně rwandského soudního systému dopisem ze dne 6. srpna 2010.

108. Nemohu vytýkat příslušnému vnitrostátnímu orgánu, že zhodnotil odůvodněnost předmětné žádosti na základě nejpřesnějších a nejaktuálnějších informací o obecné situaci ve Rwandě.

109. V souladu s čl. 4 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/83 totiž musí členské státy při individuálním hodnocení žádosti o mezinárodní ochranu vzít v úvahu „všechny relevantní skutečnosti týkající se země původu v *době přijetí rozhodnutí o žádosti*“³⁸. Navíc podle čl. 8 odst. 2 směrnice 2005/85 – ačkoli se tento nevztahuje na předmětné řízení – musí orgán odpovědný za posouzení žádosti provést přiměřené a objektivní posouzení, a proto dbát, aby „byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů [...] týkající se obecné situace v zem[i] původu žadatel[e]“.

110. Proto, jak uvedl High Court ve svém výše uvedeném rozsudku Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, musí žadatel očekávat, že se orgán odpovědný za posouzení žádosti při plnění svého úkolu ujistí, že má k dispozici ty nejaktuálnější údaje.

111. Vystává otázka, zda zpráva z roku 2010 mohla mít citelný vliv na rozhodnutí příslušného vnitrostátního orgánu. Pokud tomu tak bylo, a jednalo se proto o zásadní skutečnost, jsem toho názoru, že žadateli mělo být umožněno se k tomuto vyjádřit. V projednávané věci však tomu tak s ohledem na obsah spisu pravděpodobně není. Předkládající soud zaprvé poukazuje na to, že v letech 2007 až 2010 nedošlo ve Rwandě k podstatným změnám všeobecné a bezpečnostní situace. Zadruhé uvádí, že, pokud jde o osobní situaci žadatele a zvláště o nedostatek důvěryhodnosti, který mu je v podstatě vytýkán, rozdíly mezi zprávou z roku 2008 a zprávou z 2010 nejsou příliš relevantní. Zdá se tedy, že informace, z nichž vycházel Minister for Justice, Equality and Law Reform pouze potvrdily závěry již učiněné v rámci řízení o žádosti o azyl.

112. Zatřetí p. M. tvrdí, že nevěděl, kdy bude rozhodnuto o jeho žádosti o doplňkovou ochranu, přičemž mimo jiné kritizuje délku řízení.

113. Z písemností založených ve spise vyplývá, že řízení o žádosti o azyl zahájené p. M. trvalo šest a půl měsíce a řízení o jeho žádosti o doplňkovou ochranu 21 měsíců. O situaci žadatele tedy bylo rozhodnuto po skončení řízení, které trvalo více než dva roky a tři měsíce.

114. Tuto délku řízení považuji za zjevně nepřiměřenou. Ačkoli se v Irsku posuzování žádosti o doplňkovou ochranu neřídí procesními pravidly podle čl. 23 odst. 2 směrnice 2005/85, jež stanoví, že členské státy musí zajistit, aby řízení o žádosti o mezinárodní ochranu bylo dokončeno *co nejdříve*, a v *případech, kdy není možné vydat rozhodnutí do šesti měsíců*, aby byl žadatel buď informován o prodlení, nebo obdržel informaci o časovém rámci, platí nadále, že v případech, kdy příslušný vnitrostátní orgán přijímá rozhodnutí spadající do působnosti práva Unie, je povinen zajistit dodržování práva dotčené osoby na řádnou správu, které představuje obecnou zásadu práva Unie.

115. Žádosti o doplňkovou ochranu, stejně jako žádosti o azyl tedy musí být pečlivě posouzeny v přiměřené lhůtě, neboť rychlost řízení se podílí nejenom na právní jistotě žadatele, ale i na jeho začlenění do společnosti.

38 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

116. Předkládajícímu soudu tedy bude příslušet posouzení, v jakém rozsahu mohlo relativně dlouhé trvání tohoto řízení poškodit práva a záruky přiznané p. M. v rámci řízení o žádosti o doplňkovou ochranu.

II – Závěry

117. S ohledem na výše uvedené důvody navrhuji Soudnímu dvoru, aby High Court odpověděl následovně:

„Povinnost spolupráce podle čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany posuzované ve světle procesních pravidel a záruk stanovených v rámci směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka musí být vykládána tak, že jakmile příslušný vnitrostátní orgán hodlá zamítnout žádost o doplňkovou ochranu podanou po zamítnutí žádosti o azyl, není povinen před přijetím svého rozhodnutí sdělit skutečnosti, na nichž toto rozhodnutí hodlá založit, a umožnit tak žadateli se k nim vyjádřit.

V souladu s článkem 3 směrnice 2004/83 a článkem 5 směrnice 2005/85 mohou členské státy zavést nebo ponechat v platnosti příznivější ustanovení stran řízení o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany za předpokladu, že jsou tato ustanovení slučitelná s uvedenými směrnicemi.“