Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 7. listopadu 2013 [1]

**Věc C-604/12**

**H. N.**
**proti**
**Minister for Justice, Equality and Law Reform**

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

„Společný evropský azylový systém — Směrnice 2004/83/ES — Minimální normy týkající se podmínek přiznávání postavení uprchlíka nebo statusu podpůrné [doplňkové] ochrany — Směrnice 2005/85/ES — Minimální normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka — Vnitrostátní procesní norma, která posouzení žádosti o udělení doplňkové ochrany podmiňuje předchozím zamítnutím žádosti o přiznání postavení uprchlíka — Přípustnost — Dodržení práva na řádnou správu — Rychlost a nestrannost posuzovacího řízení“

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce znovu nastoluje otázku organizace řízení o udělení mezinárodní ochrany v Irsku a zapadá do série rozsudků M [2]., jakož i D. a A [3]..

2. Supreme Court (Irsko) se Soudního dvora táže především na to, zda vnitrostátní procesní norma, která posouzení žádosti o udělení doplňkové ochrany podmiňuje předchozím zamítnutím žádosti o přiznání postavení uprchlíka, splňuje požadavky stanovené směrnicí 2004/83/ES [4], zejména zásadu řádné správy zakotvenou v článku 41 Listiny základních práv Evropské unie [5].

3. Doplňková ochrana je mezinárodní ochranou, na kterou mají podle čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83 nárok státní příslušníci třetích zemí, kteří nesplňují podmínky pro uznání za uprchlíky, ale u kterých existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátili do země svého původu, byli by vystaveni reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu.

4. V rámci společného evropského azylového systému doplňuje doplňková ochrana normy týkající se postavení uprchlíka stanovené Úmluvou o právním postavení uprchlíků [6]. Většina členských států zavedla jediné řízení, během něhož posuzují žádost o azyl podanou dotyčnou osobou z hlediska obou forem mezinárodní ochrany. Irsko zachovalo roztříštěnější systém zavedením dvou různých řízení. V Irsku tak může být žádost o udělení doplňkové ochrany podána až po skončení řízení směřujícího

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, C-277/11.

3 — Rozsudek ze dne 31. ledna 2013, C-175/11.

4 — 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).

5 — Dále jen „Listina“.

6 — 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 ze dne 31. ledna 1967 týkající se právního postavení uprchlíků, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967.

k přiznání postavení uprchlíka a poté, co Minister for Justice, Equality and Law Reform oznámí dotyčnému svůj záměr vydat rozhodnutí o jeho vrácení na hranici. V rámci tohoto systému – ostatně stejně jako v rámci každého jiného systému – nemá jednotlivec možnost podat samostatnou žádost o udělení pouze doplňkové ochrany.

5. Právě na základě uvedených právních předpisů zamítl Minister for Justice, Equality and Law Reform žádost pana N. o udělení doplňkové ochrany.

6. Pan N. je pákistánským státním příslušníkem pobývajícím v Irsku od roku 2003. Panu N. bylo nejprve uděleno studentské vízum a následně získal z důvodu svého sňatku s irskou státní příslušnicí povolení k pobytu platné do 31. prosince 2005. Minister for Justice, Equality and Law Reform oznámil dne 23. února 2006 panu N. svůj záměr vydat rozhodnutí o jeho vrácení na hranici z důvodu, že platnost jeho povolení k pobytu nebyla prodloužena, neboť se pan N. odloučil od své manželky. Pan N. však zůstal na území Irska jakožto student a v roce 2007 získal diplom v oboru ekonomických věd. Kromě toho napadl Minister for Justice, Equality and Law Reform a irský stát soudní žalobou, v níž tvrdil, že právní předpisy o vracení na hranici částečně odporují Ústavě.

7. Pan N. nikdy nepodal v Irsku žádost o azyl. Vysvětluje, že mu nehrozí pronásledování z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo zastávání určitých politických názorů, a že tedy není uprchlíkem ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83. Tvrdí však, že pokud by musel být vrácen do Pákistánu, byl by vystaven hrozbě, že utrpí vážnou újmu, především z důvodu svévolného násilí, které panuje v údolí Swat, kde bydlí jeho rodina.

8. Pan N. tedy podal dne 16. června 2009 žádost o udělení doplňkové ochrany. Minister for Justice, Equality and Law Reform tuto žádost zamítl z důvodu, že dotyčný předtím nepodal žádost o přiznání postavení uprchlíka. V důsledku zamítnutí žaloby na neplatnost, kterou dotyčný podal proti uvedenému rozhodnutí k High Court (Irsko), podal pan N. kasační opravný prostředek k Supreme Court.

9. Vzhledem k tomu, že tato vnitrostátní procesní norma vyvolává pochybnosti ohledně účinnosti, nestrannosti a délky řízení, rozhodl Supreme Court přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Umožňuje směrnice […] 2004/83/ES, vykládaná ve světle zásady řádné správy, která je zakotvena v unijním právu, a zejména v článku 41 Listiny […], aby členský stát ve svém vnitrostátním právu stanovil, že žádost o udělení doplňkové ochrany může být posouzena pouze tehdy, pokud předtím žadatel v souladu s vnitrostátním právem požádal o přiznání postavení uprchlíka a tato jeho žádost byla zamítnuta?“

10. Řečeno jinými slovy, zavazuje v rámci provádění směrnice 2004/83 dodržování práva na řádnou správu členský stát k tomu, aby zavedl samostatné řízení za účelem přiznání statusu doplňkové ochrany?

11. Ačkoli se otázka, kterou předkládající soud klade Soudnímu dvoru, týká slučitelnosti irských právních předpisů s unijním právem, ve skutečnosti se týká procesní normy, se kterou se setkáváme ve všech členských státech. Bez ohledu na strukturu posuzovacího řízení, ať se jedná o jediné kontaktní místo nebo o takové řízení, jaké je předmětem věci v původním řízení, příslušný vnitrostátní orgán vždy předtím, než posuzuje, zda lze dotyčné osobě udělit doplňkovou ochranu, zkoumá, zda jí lze přiznat postavení uprchlíka. V tomto ohledu se tedy irské řízení neliší od řízení zavedených v ostatních členských státech. Kromě toho žádný ze systémů v současné době neupravuje samostatné řízení k udělení doplňkové ochrany.

12. V tomto stanovisku budou uvedeny důvody, proč se domnívám, že v rámci řízení o posouzení žádosti o azyl musí zásada řádné správy zaručit především správné určení potřeby mezinárodní ochrany, což vyžaduje úplné posouzení žádosti z hlediska obou forem mezinárodní ochrany. Vysvětlím tak, proč jsem přesvědčen, že dotčená procesní norma, která vyžaduje předchozí posouzení žádosti z hlediska podmínek pro přiznání postavení uprchlíka, umožňuje zaručit osobě, která se oprávněně domáhá udělení mezinárodní ochrany, přiznání přiměřeného statusu, jakož i efektivní přístup k právům, která jí vyplývají ze směrnice 2004/83, a to na základě posouzení slučitelného s duchem společného evropského azylového systému a s předpisy upravujícími tento systém.

## I – Irské právo

13. Řízení o posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany se v Irsku skládá z několika procesních fází.

14. Procesní normy týkající se žádostí o přiznání postavení uprchlíka jsou stanoveny v zákoně z roku 1996 o uprchlících (Refugee Act 1996)[7].

15. Podle článku 8 zákona o uprchlících se žádost o azyl podává k Refugee Applications Commissioner. Článek 11 tohoto zákona stanoví, že tento člen Office of the Refugee Applications Commissioner (úřad komisaře rozhodující o žádostech o azyl) je pověřen vyslechnout žadatele, provést šetření a vyžádat si potřebné informace. Poté vyhotoví zprávu, ve které dá kladné nebo záporné doporučení ohledně přiznání postavení uprchlíka dotyčnému žadateli, a tuto zprávu předá Minister for Justice, Equality and Law Reform[8].

16. Článek 17 odst. 1 zákona o uprchlících stanoví, že je-li doporučení Refugee Applications Commissioner kladné, Minister for Justice, Equality and Law Reform je povinen přiznat dotyčnému žadateli postavení uprchlíka. V případě doporučení nepřiznat dotyčnému žadateli postavení uprchlíka se dotyčný žadatel může na základě článku 16 tohoto zákona proti doporučení odvolat k Refugee Appeals Tribunal (Irsko). Za předpokladu, že posledně zmíněný žadateli o azyl vyhoví a má za to, že doporučení má být kladné, Minister for Justice, Equality and Law Reform je podle čl. 17 odst. 1 uvedeného zákona povinen přiznat postavení uprchlíka. V opačném případě, když Refugee Appeals Tribunal potvrdí záporné doporučení Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform si ponechává diskreční pravomoc, která mu umožňuje přiznat či odepřít toto postavení.

17. Podle článku 5 zákona z roku 2000 o nedovoleném přistěhovalectví mohou žadatelé o azyl napadnout platnost doporučení Refugee Applications Commissioner a rozhodnutí Refugee Appeals Tribunal u High Court, s výhradou zvláštních podmínek, které se vztahují na věci týkající se žádostí o azyl. Podle uvedeného ustanovení může být opravný prostředek proti rozhodnutí High Court k Supreme Court podán pouze tehdy, když High Court sám vydá rozsudek povolující tento opravný prostředek („certificate of leave to appeal“).

18. Je-li žádost o azyl s konečnou platností zamítnuta, může Minister for Justice, Equality and Law Reform v souladu s čl. 3 odst. 3 zákona o přistěhovalectví z roku 1999 dotyčnému oznámit svůj záměr vydat rozhodnutí o vrácení na hranici („proposal to deport“).

7 — Zákon ve znění pozměněném článkem 11 odst. 1 zákona z roku 1999 o přistěhovalectví (Immigration Act 1999), článkem 9 zákona z roku 2000 o nedovoleném přistěhovalectví [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000], jakož i článkem 7 zákona z roku 2003 o přistěhovalectví (Immigration Act 2003) (dále jen „zákon o uprchlících“).

8 — Článek 13 uvedeného zákona.

19. Právě v této fázi řízení se uplatní ustanovení o řízení o žádostech o udělení doplňkové ochrany. Tato ustanovení jsou obsažena v nařízení z roku 2006 týkajícím se Evropských společenství (podmínky umožňující udělení ochrany) [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006], které vydal Minister for Justice, Equality and Law Reform dne 9. října 2006 a kterým se zejména provádí směrnice 2004/83 [9] do vnitrostátního právního řádu.

20. Podle čl. 4 odst. 1 nařízení z roku 2006 se k oznámení Minister for Justice, Equality and Law Reform přikládá upozornění, které dotyčného informuje o možnosti podání žádosti o přiznání statusu doplňkové ochrany, jakož i o povolení dočasně zůstat na území daného státu („application for leave to remain"). Za tímto účelem se k uvedenému dopisu přikládá informační materiál o doplňkové ochraně a tiskopis k podání žádosti. Žadatel je vyzván, aby kromě osobních údajů poskytl též veškeré doplňující dokumenty, podrobně popsal důvody konkrétně se vztahující k okolnostem uváděným na podporu své žádosti o udělení doplňkové ochrany a aby zejména popsal vážnou újmu, již by mohl při návratu do země svého původu utrpět.

21. Minister for Justice, Equality and Law Reform rozhodne o žádosti o udělení doplňkové ochrany odůvodněným rozhodnutím. Proti tomuto rozhodnutí lze podat žalobu na neplatnost.

22. Podle čl. 4 odst. 2 nařízení z roku 2006 není Minister for Justice, Equality and Law Reform povinen posuzovat žádost o udělení doplňkové ochrany, pokud ji podala osoba, jejíž žádost o azyl nebyla zamítnuta. Supreme Court ve svém rozsudku ze dne 9. července 2010, Izevbeckhai and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform [10], uvedl, že podle tohoto ustanovení může Minister for Justice, Equality and Law Reform posuzovat pouze žádosti o udělení doplňkové ochrany, které podaly osoby, jejichž žádosti o azyl byly předtím zamítnuty.

## II – Moje analýza

23. Připomínám, že podstatou otázky, kterou předkládající soud klade Soudnímu dvoru, je, zda vnitrostátní procesní norma, která posouzení žádosti o udělení doplňkové ochrany podmiňuje předchozím zamítnutím žádosti o přiznání postavení uprchlíka, splňuje požadavky stanovené směrnicí 2004/83, zejména zásadu řádné správy zakotvenou v článku 41 Listiny.

24. Na tuto otázku je podle mého názoru třeba podat jednoznačně kladnou odpověď.

### A – *Úvodní poznámky*

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

26. Zaprvé, otázka, kterou předkládající soud klade Soudnímu dvoru, vyžaduje, aby se přihlédlo i k jiným právním normám, než jsou normy, na které Supreme Court ve svém předkládacím rozhodnutí výslovně poukázal [11]. Supreme Court sice opírá svoji otázku o práva, která žadateli o azyl přiznávají směrnice 2004/83 a článek 41 Listiny, já jsem však názoru, že je třeba poukázat i na normy upravující řízení o udělování mezinárodní ochrany stanovené ve směrnici 2005/85/ES [12].

9 — Dále jen „nařízení z roku 2006".

10 — [2010] IESC 44.

11 — Připomínám, že z ustálené judikatury vyplývá, že v rámci spolupráce s vnitrostátními soudy zavedené článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru, aby poskytl předkládajícímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. V tomto smyslu může Soudní dvůr přihlédnout k unijním právním normám, na které vnitrostátní soud ve svých předběžných otázkách neodkázal, pokud jsou tyto normy nezbytné pro účely posouzení sporu v původním řízení [viz zejména rozsudek ze dne 8. prosince 2011, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, Sb. rozh. s. I-13023, body 18 až 20 a citovaná judikatura)].

12 — 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).

27. Z obsahu ani z účelu směrnice 2004/83 totiž nevyplývá, že by usilovala o úpravu procesních pravidel vztahujících se na posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a tedy ani procesních záruk, jež musí být v tomto řízení žadateli o azyl poskytnuty [13]. Jediným účelem této směrnice je stanovit společná kritéria pro všechny členské státy, pokud jde o hmotněprávní podmínky, které musí státní příslušníci třetích zemí splňovat, aby mohli požívat mezinárodní ochrany [14], a stanovit obsah této ochrany [15]. Právě v tomto kontextu směrnice 2004/83 ve svém čl. 2 písm. c) a e) určuje osoby, kterým lze přiznat postavení uprchlíka a status doplňkové ochrany, a ve své kapitole VII stanoví práva spojená s každým z uvedených postavení.

28. Procesní pravidla týkající se posouzení žádostí o udělení mezinárodní ochrany jsou stanovena směrnicí 2005/85. Podle článku 1 uvedené směrnice je jejím účelem stanovit minimální normy společné všem členským státům pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka a v kapitolách II a III upřesňuje procesní práva a povinnosti příslušející žadateli a členskému státu ohledně posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

29. Proto posoudím slučitelnost dotčené právní úpravy s unijním právem nejen s ohledem na znění a účel směrnice 2004/83, ale též s ohledem na ustanovení obsažená ve směrnici 2005/85.

30. Zadruhé otázka, kterou předkládající soud klade Soudnímu dvoru, vyžaduje přihlédnout k procesní autonomii náležející Irsku při organizaci vyřizování žádostí o udělení mezinárodní ochrany. Je totiž třeba upřesnit, že za stavu práva použitelného na projednávaný spor Evropská unie neupravuje procesní podmínky pro posuzování žádosti o udělení doplňkové ochrany, pokud toto posouzení zapadá do rámce jiného řízení, než je řízení směřující k přiznání postavení uprchlíka.

31. Stejně jako směrnice 2004/83 i směrnice 2005/85 má za cíl harmonizovat minimální normy. Členským státům tudíž přiznává určitý prostor pro uvážení při uplatňování jejích ustanovení, zejména při organizaci vyřizování žádostí o azyl [16]. Kromě toho, podle článku 3 uvedené směrnice se tato směrnice použije pouze tehdy, pokud členské státy posuzují žádost o přiznání postavení uprchlíka nebo zavedly jedno řízení, v rámci kterého se žádosti o azyl posuzují z hlediska obou forem mezinárodní ochrany, tj. ochrany postavení uprchlíka a doplňkové ochrany.

32. Směrnice 2005/85 tedy členským státům přiznává naprostou volnost při organizaci řízení o posouzení žádosti o udělení doplňkové ochrany, pokud si tyto státy zvolily, že tuto žádost budou posuzovat v rámci jiného řízení, než je řízení o přiznání postavení uprchlíka, jako je tomu v Irsku.

33. Tento odkaz na procesní autonomii členských států je však tradičně umírněn povinností dodržovat zásady rovnocennosti a efektivity [17] a potřebou zaručit dodržení základních práv.

34. Zásada rovnocennosti vyžaduje, aby procesní normy přijaté v tomto rámci členskými státy nebyly méně příznivé než normy stanovené pro obdobný postup založený na vnitrostátním právu. V projednávané věci tato otázka nevyvstává.

35. Pokud jde o zásadu efektivity, ta vyžaduje, aby tyto procesní podmínky v praxi neznemožnily nebo nadměrně neztížily výkon práv plynoucích pro dotyčnou osobu z unijního práva. V projednávané věci je tudíž třeba přezkoumat, zda dotčená procesní norma zaručuje efektivní přístup osob žádajících o udělení mezinárodní ochrany k právům, která jim přiznává směrnice 2004/83.

13 — Výše uvedený rozsudek M. (bod 73).

14 — Viz článek 1 uvedené směrnice.

15 — Viz bod 19 mého stanoviska ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek M., jakož i výše uvedený rozsudek M. (bod 72).

16 — V tomto smyslu viz bod 11 odůvodnění směrnice 2005/85, jakož i výše uvedený rozsudek D. a A. (body 62 až 66).

17 — Viz zejména rozsudky ze dne 15. ledna 2013, Križan a další (C-416/10, bod 85 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 10. září 2013, G. a R. (C-383/13 PPU, bod 35 a citovaná judikatura).

36. Členské státy jsou mimoto při přijímání rozhodnutí spadajících do působnosti unijního práva povinny zaručit dodržení základních práv a obecných zásad unijního práva. Tak je tomu v případě rozhodnutí týkajících se posuzování žádostí o udělení doplňkové ochrany [18]. Není tedy žádných pochyb o tom, že irské orgány musí zajistit dodržení práva dotyčných osob na řádnou správu, a to nejen proto, že toto právo představuje obecnou zásadu unijního práva [19], ale i proto, že se jedná o základní právo zakotvené v článku 41 Listiny. Znění čl. 41 odst. 1 Listiny se sice vztahuje na vztahy, které procesní subjekty udržují s „orgány, institucemi a jinými subjekty Unie“ [20], domnívám se však, že právo na řádnou správu platí obdobně pro členské státy při uplatňování unijního práva [21].

37. Právě na základě těchto poznatků nyní posoudím, zda dotčená procesní norma splňuje zásady efektivity a řádné správy, a zda je tudíž slučitelná s požadavky směrnice 2004/83.

B – *K dodržení zásady efektivity*

38. Domnívám se, že dotčené právní předpisy zaručují žadateli o azyl efektivní přístup k právům, která mu přiznává směrnice 2004/83, na základě posouzení slučitelného s duchem společného evropského azylového systému a s předpisy upravujícími tento systém.

39. Předně tato norma tím, že vyžaduje předchozí posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany z hlediska podmínek pro přiznání postavení uprchlíka, plně zaručuje dodržení článku 78 SFEU.

40. Je třeba připomenout, že směrnice 2004/83 a 2005/85 byly přijaty na základě čl. 63 prvního pododstavce bodu 1 ES (nový článek 78 SFEU), podle něhož byla Rada Evropské unie pověřena přijímáním azylových opatření na základě „úplného uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy“ [22]. Obě tyto směrnice tak přispívají k zavedení společného evropského azylového systému, který musí být podle nového čl. 78 odst. 1 SFEU v souladu s uvedenou úmluvou.

41. Zmíněná úmluva je mezinárodněprávní smlouvou, která je jako taková závazná pro všechny smluvní strany, mezi něž patří členské státy Unie. Jak to unijní zákonodárce uznává v bodě 3 odůvodnění směrnice 2004/83, Ženevská úmluva je pilířem či „základem“ mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků, který vymezuje samotný pojem uprchlíka a práva a povinnosti pojící se k tomuto postavení. Unijní zákonodárce zavedl k doplnění norem stanovených v Ženevské úmluvě další formy mezinárodní ochrany, mezi něž patří doplňková ochrana. Článek 78 odst. 2 písm. a) a b) SFEU v tomto ohledu upřesňuje, že Evropský parlament a Rada přijímají opatření týkající se společného evropského azylového systému, který obsahuje nejen „jednotný azylový status pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii“, ale i „jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří, *aniž by získali evropský azyl*, potřebují mezinárodní ochranu“ [23].

18 — V tomto ohledu viz čl. 6 odst. 3 SEU. Viz též rozsudky ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, Sb. rozh. s. I-13905, bod 77 a citovaná judikatura); ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10l, body 18 až 21), jakož i výše uvedený rozsudek G. a R. (bod 35 a citovaná judikatura). Viz též bod 111 mého stanoviska ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 6. září 2011, Scatollon (C-108/10, Sb. rozh. s. I-7491), jakož i body 32 a 114 mého stanoviska ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek M..

19 — Viz vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17), týkající se článku 41 Listiny, podle kterého „[č]lánek 41 je založen na skutečnosti, že Unie je právním společenstvím, jehož znaky byly vymezeny v judikatuře, která mimo jiné zakotvila řádnou správu jako obecnou právní zásadu (viz mimo jiné [rozsudek ze dne 31. března 1992, Burban v. Parlament, C-255/90 P, Recueil, s. I 2253])“. Viz rovněž rozsudek ze dne 18. prosince 2008, Sopropé (C-349/07, Sb. rozh. s. I-10369, body 33 a 38).

20 — Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, Sb. rozh. s. I-14139, bod 28).

21 — Viz vysvětlení k Listině, týkající se čl. 51 odst. 1 Listiny, jakož i rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další (C-256/11, Sb. rozh. s. I-11315, bod 72), a výše uvedený rozsudek M. (body 82 až 84).

22 — Viz bod 2 odůvodnění směrnice 2004/83.

23 — Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

42. Použití výrazu „doplňkové“ i znění čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83 tedy jednoznačně ukazují, že osobami požívajícími doplňkové ochrany jsou státní příslušníci třetích zemí, kteří nesplňují podmínky pro uznání za uprchlíky [24]. Článek 2 písm. b) směrnice 2005/85 dodává, že se za žádost o azyl ve smyslu Ženevské úmluvy považuje každá žádost o mezinárodní ochranu podaná na základě směrnice 2004/83.

43. Unijní zákonodárce tudíž tím, že do společného evropského systému začlenil doplňkovou formu ochrany, nemá v úmyslu poskytnout možnost volby mezi jednou či druhou formou mezinárodní ochrany. Jeho cílem je zaručit „přednost“ Ženevské úmluvy tím, že zajistí, že doplňkové formy ochrany stanovené v rámci Unie nenaruší zásadní význam této úmluvy. Tento cíl jasně vyplývá z přípravných prací na směrnici 2004/83. Evropská komise ve svém návrhu směrnice [25] výslovně uvedla, že „posouzení, které má vést k určení, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání doplňkové ochrany, bude obvykle provedeno až poté, co bude shledáno, že uvedený žadatel nesplňuje podmínky pro přiznání postavení uprchlíka“ [26], přičemž Komise vycházela z potřeby zajistit „obecné a úplné provádění Ženevské úmluvy“ [27] a z potřeby neoslabit systém nastolený touto úmluvou.

44. Ochrana plynoucí z postavení uprchlíka musí být tedy v zásadě posuzována jako první, neboť unijní zákonodárce začlenil další formy mezinárodní ochrany považované za „podpůrné“, „doplňkové“ nebo též „dočasné“ [28] jen k doplnění norem stanovených v rámci uvedené úmluvy.

45. Je třeba podotknout, že výše uvedený výklad platí i v případě, kdy žadatel zjevně nemůže být považován za uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83, což v projednávané věci tvrdí pan N. V takovémto případě totiž čl. 23 odst. 4 písm. b) směrnice 2005/85 výslovně stanoví, že členský stát může posuzování, zda jsou splněny podmínky pro přiznání postavení uprchlíka, urychlit, ale unijní zákonodárce v žádném případě členský stát nezprošťuje povinnosti takovéto předchozí posouzení provést [29], což má své opodstatnění. Pouze takovéto posouzení umožňuje přiznat dotyčné osobě „přiměřený status“ v souladu s čl. 78 odst. 1 SFEU. Každému členskému státu totiž umožňuje provést úplné posouzení žádosti, aby tak správně určil potřebu mezinárodní ochrany dotyčné osoby. To vyžaduje, aby vnitrostátní orgán mohl předtím, než posoudí žádost o udělení doplňkové ochrany, ověřit, zda hrozbu, které je dotyčná osoba podle svého přesvědčení vystavena, nelze podřadit spíše pod „pronásledování“ ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83 a zda nevyžaduje, aby dotyčné osobě bylo přiznáno postavení uprchlíka.

24 — Viz body 5 a 24 odůvodnění směrnice 2004/83.

25 — Návrh směrnice Rady 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].

26 — Strana 15.

27 — Tamtéž. Ve svém stanovisku k „Návrh[u] směrnice Rady 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. 2002, C 221, s. 43), Evropský hospodářský a sociální výbor poukázal mimo jiné na „pravidlo přednosti, které připomněla sama Komise, podle něhož by se v okamžiku posuzování žádosti mělo vždy nejprve zkoumat postavení uprchlíka, zatímco doplňková ochrana nemůže sloužit jako prostředek k oslabení ochrany plynoucí z postavení uprchlíka“ (bod 2.3.5).

28 — Viz směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (Úř. věst. L 212, s. 12).

29 — Toto ustanovení zní:

„Členské státy mohou […] stanovit, že se posuzovací řízení v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II upřednostní nebo urychlí, pokud:
b) žadatel zjevně nemůže být uznán za uprchlíka v členském státě podle směrnice 2004/83/ES […]“

46. V tomto ohledu je třeba mít na paměti, že podle směrnice 2004/83 plynou z postavení uprchlíka práva a hospodářské a sociální výhody širšího rozsahu, než jsou ty, které plynou z udělení doplňkové ochrany [30]. Toto předchozí posouzení tudíž umožňuje též zaručit dotyčné osobě maximum práv. Jak Soudní dvůr poznamenal ve výše uvedeném rozsudku M., povaha práv pojících se k postavení uprchlíka a k postavení plynoucímu z doplňkové ochrany je totiž rozdílná [31]. Směrnice 2004/83 ve své kapitole VII, nadepsané „Obsah mezinárodní ochrany“, rozlišuje podle toho, zda dotyčná osoba je uprchlíkem, nebo zda požívá doplňkové ochrany [32]. Ve vztahu k osobám požívajícím doplňkové ochrany opravňuje členské státy k přijetí restriktivnějších opatření ohledně vydávání povolení k pobytu a cestovních dokladů [33]. Členské státy jsou sice povinny vydat uprchlíkům povolení k pobytu s minimální platností tří let, avšak v případě, že takovéto povolení vydávají osobám požívajícím doplňkové ochrany, mohou dobu platnosti povolení k pobytu omezit na jeden rok. Uvedená směrnice členské státy opravňuje též k tomu, že mohou omezit přístup k určitým hospodářským a sociálním právům, jako je přístup na trh práce nebo k sociální ochraně [34]. Členské státy jsou sice povinny poskytnout osobám požívajícím mezinárodní ochrany stejnou nezbytnou sociální pomoc, jakou poskytují vlastním státním příslušníkům, tuto pomoc však mohou v případě osob požívajících doplňkové ochrany omezit na základní dávky.

47. Je nutno konstatovat, že je v osobním zájmu každého žadatele o azyl, aby jeho žádost byla posouzena z hlediska podmínek pro přiznání postavení uprchlíka. Nerozumím proto důvodům, které vedly pana N. k jeho postupu v projednávané věci.

48. V tomto ohledu se domnívám, že k určení statusu nejpřiměřenějšího jeho situaci není povolán žadatel o azyl. Toto určení spadá do výlučné pravomoci vnitrostátního rozhodujícího orgánu, který na základě informací obdržených od dotyčné osoby prošetří žádost podle pravidel stanovených ve směrnicích 2004/83 a 2005/85.

49. Je třeba mít na paměti, že očekávané rozhodnutí má zásadní význam pro toho, kdo se oprávněně domáhá mezinárodní ochrany. Nelze opomínat ani skutečnost, že se dotyčná osoba nachází v mimořádně těžké lidské a hmotné situaci a že řízení, které je na její žádost zahájeno u státních orgánů, jí musí zajistit, že její nejzákladnější práva budou dodržena. Je přitom málo pravděpodobné, že dotyčná osoba bude vždy schopna určit, zda se na situaci, v níž se nachází, vztahují kritéria stanovená pro přiznání postavení uprchlíka, nebo zda spíše splňuje podmínky stanovené pro udělení doplňkové ochrany. Vytýčení hranice mezi oběma formami mezinárodní ochrany může být nesmírně delikátní zejména v situacích, které se vyznačují svévolným násilným vůči určitým skupinám, což od vnitrostátních orgánů vždy vyžaduje odhodlání provést podrobné a důkladné posouzení prohlášení a důkazů předložených žadatelem. Je třeba přihlédnout i k psychické deprivaci, do níž se žadatel o azyl může dostat, a k obtížím, se kterými se může setkat, např. z důvodu jazykové bariéry, a to nejen proto, že nebude rozumět procesním normám, ale nebude se ani moci seznámit se svými právy a povinnostmi. V tomto ohledu je třeba uvést, že mnozí jsou ti, kteří nebudou mít prostředky na právní pomoc. Právě proto se nelze vystavit riziku, že jednotlivec, který hledá útočiště, nepodá žádost o přiznání postavení uprchlíka, přestože by měl na takové postavení nárok.

30 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 180, s. 60) odstraňuje rozdíly, které existují v úrovni práv přiznaných uprchlíkům a osobám, jež požívají doplňkové ochrany, které již nelze považovat za odůvodněné. Změny se týkají délky platnosti povolení k pobytu a přístupu k sociální ochraně, zdravotní péči a na trh práce.

31 — Viz bod 92 tohoto rozsudku.

32 — Tato kapitola podrobně rozvádí zejména podmínky, za nichž mohou osoby požívající mezinárodní ochrany získat povolení k pobytu a cestovní doklady a mohou mít přístup k zaměstnání, vzdělávání, sociální ochraně, zdravotní péči a bydlení.

33 — Viz články 24 a 25 této směrnice.

34 — Viz články 26 a 28 směrnice 2004/83.

50. Konečně, nelze opomenout, že toto předchozí posouzení umožňuje vyčerpat procesní prostředky k udělení mezinárodní ochrany, což zajišťuje, že v Unii nebude podána žádná jiná žádost, a tudíž omezuje druhotný pohyb žadatelů o azyl na území Unie, což je jev známý pod názvem „asylum shopping“ [35].

51. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem lze jen stěží sdílet názory vyjádřené panem N. a Komisí v jejich vyjádřeních. Posledně zmínění mají totiž za to, že by Irsko mělo s ohledem na platné předpisy zavést samostatné řízení pro účely přiznání statusu doplňkové ochrany.

52. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem by v případě takovéhoto výkladu právních norem podle mého názoru hrozilo, že bude narušen duch, na kterém spočívá společný evropský azylový systém, a zejména účel a znění článku 78 SFEU a směrnic 2004/83 a 2005/85.

53. Předně by byl takovýto výklad s to narušit přednost Ženevské úmluvy, neboť doplňkové formy ochrany by mohly vést k oslabení zásadního významu této úmluvy. Dále by hrozilo nebezpečí, že by uvedený výklad narušil harmonizaci norem upravujících právo na azyl, o kterou usiluje unijní zákonodárce [36], což by podněcovalo druhotný pohyb žadatelů o azyl, proti kterému se Unie zavázala bojovat. Jak to ve svém vyjádření uvádí německá vláda, nelze totiž vyloučit riziko, že se žadatel o azyl bude domáhat doplňkové ochrany v jiném členském státě, než je stát odpovědný za vedení azylového řízení, a že tudíž stejná situace bude souběžně posuzována ve dvou členských státech z hlediska dvou rozdílných právních náhledů.

54. Kromě toho, nejpádnějším argumentem je nepochybně to, že by zavedení samostatného řízení neumožnilo zaručit, že dojde k úplnému posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany, které je garantem práv přiznaných žadateli o azyl v rámci směrnice 2004/83. Řečeno jinými slovy, hrozilo by, že by došlo k vážnému zásahu do ochrany základních práv nejzranitelnějších osob. Systém, který hájí Komise, vede totiž k tomu, že by se vynechala fáze, která je nevyhnutelná pro zaručení práv dotyčných osob. Komise sice na jednání uvedla, že situace, kdy by dotyčný nepodal žádost, jsou ojedinělé. Tento argument však odmítám zohlednit, neboť základní práva osoby nemohou být samozřejmě dotčena z důvodu, že by byl postižen pouze malý počet osob.

55. Konečně jsem názoru, že kromě toho, že chybí právní základ, je nesmyslné po Irsku požadovat, aby zavedlo samostatné řízení pro účely přiznání statusu doplňkové ochrany, když členské státy musí v současnosti zřídit „jediné kontaktní místo“. Moje posouzení by totiž nebylo vyčerpávající, kdybych se nevyjádřil k cílům, které unijní zákonodárce sleduje v rámci druhé fáze společného evropského azylového systému, a zejména v nové směrnici 2013/32, přestože se tato směrnice na skutkový stav věci v původním řízení nevztahuje [37].

56. Tato směrnice totiž podle bodu 11 svého odůvodnění zavádí jediné azylové řízení, aby bylo možné komplexně a účinně posoudit potřeby žadatelů o azyl v oblasti mezinárodní ochrany. Článek 10 odst. 2 uvedené směrnice v současnosti stanoví, že „[p]ři posuzování žádostí o mezinárodní ochranu rozhodující orgán *nejprve* určí, zda žadatelé splňují podmínky pro uznání za uprchlíka, a *pokud tomu*

35 — Tento jev je vyvolán rozdílnostmi, které existují mezi jednotlivými členskými státy, pokud jde o podmínky udělování mezinárodní ochrany. Popisuje situaci žadatele o azyl, který se po vstupu na území členského státu, jenž je odpovědný za posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, přesto rozhodne podat tuto žádost v jiném členském státě, neboť v tomto státě má větší šanci na úspěch z důvodu, že se mu podmínky pro přijímání zdají výhodnější.

36 — Viz zejména body 6 a 7 odůvodnění směrnice 2004/83, body 3 až 6 odůvodnění směrnice 2005/85, body 8 až 10, jakož i body 12 a 13 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. L 337, s. 9), jakož i bod 13 odůvodnění směrnice 2013/32.

37 — Směrnice 2013/32 vstoupila v platnost dne 19. července 2013. Jak však uvádí bod 58 odůvodnění této směrnice, není tato směrnice v souladu s články 1 a 2 a čl. 4a odst. 1 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU, pro Irsko závazná.

*tak není*, zda mají nárok na doplňkovou ochranu“ [38]. Zavedení jediného řízení není již pouhou možností, jako tomu bylo za doby platnosti směrnice 2005/85, ale v současnosti představuje povinnost, která unijnímu zákonodárci též umožňuje zjednodušit a zefektivnit řízení o posouzení žádostí o azyl a zmírnit správní zátěž, kterou nesou členské státy.

57. Tyto skutečnosti dokládají, v případě potřeby, že žadatel o azyl nemá a – nesmí mít – možnost volby mezi jednou či druhou formou mezinárodní ochrany. Jak na jednání správně uvedla belgická vláda, udělení mezinárodní ochrany nesmí záviset na subjektivním posouzení žadatele a tento nemůže mít možnost s ní volně nakládat v závislosti na skutečných či domnělých zájmech. Jeho žádost musí být nutně posuzována z hlediska kritérií pro přiznání postavení uprchlíka a pouze v případě, že by žadatel nesplňoval tato kritéria, může žádat o přiznání doplňkové ochrany. Toto posouzení je povinné bez ohledu na strukturu řízení zvolenou členskými státy, ať již jde o jednotné kontaktní místo, nebo o takový systém, o jaký se jedná ve věci v původním řízení, neboť obě tato řízení se v tomto ohledu liší jen velmi málo.

58. Vzhledem ke všem výše uvedeným úvahám jsem tedy přesvědčen, že dotčená procesní norma zaručuje žadateli o azyl efektivní přístup k právům, která mu plynou ze směrnice 2004/83, a to v souladu se zásadou efektivity.

59. Zastávám též názor, že takováto právní úprava zaručuje řádné vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu, neboť vyžaduje předchozí přezkum dané žádosti z hlediska podmínek pro přiznání postavení uprchlíka.

## C – *K dodržení práva na řádnou správu*

60. Podle bodu 10 odůvodnění směrnice 2004/83 a bodu 8 odůvodnění směrnice 2005/85 se unijní zákonodárce zavázal, že při stanovení základních hmotněprávních a procesních pravidel pro přiznání mezinárodní ochrany bude ctít základní práva. Dbal tedy na to, aby příslušné vnitrostátní orgány dotyčné osobě zaručily její právo na řádnou správu, což konkretizuje v kapitole II směrnice 2005/85 tím, že jim ukládá určité procesní povinnosti.

61. Členské státy sice nejsou, jak bylo již uvedeno, povinny uplatňovat tyto záruky na posouzení žádosti o doplňkovou ochranu, pokud tato žádost spadá do rámce jiného správního řízení, než je správní řízení o přiznání postavení uprchlíka. To vyplývá z mezí působnosti směrnice 2005/85. Přesto připomínám, že členské státy jsou nadále povinny zaručit dodržení práva dotyčné osoby na řádnou správu, neboť přiznání doplňkové ochrany spadá do působnosti unijního práva a právo na řádnou správu je nejen obecnou zásadou unijního práva, ale i základním právem.

62. Dosah tohoto práva je mimořádně široký.

63. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny vyžaduje právo na řádnou správu „právo každého na to, aby jeho záležitosti byly řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě“. Podle čl. 41 odst. 2 Listiny zahrnuje toto právo „zejména“ právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout [39], právo každého na přístup ke spisu, který se ho týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství, jakož i povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí. Soudní dvůr v tomto ohledu ve výše uvedeném rozsudku M. uvedl, že toto ustanovení je vzhledem ke svému znění obecně závazné [40].

38 — Viz též bod 22 odůvodnění směrnice 2013/32. Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

39 — Výše uvedený rozsudek M. (bod 82).

40 — Tamtéž (bod 84).

64. V rámci společného evropského azylového systému je právo na řádnou správu zakotveno v kapitole II směrnice 2005/85. Konkrétní podoby nabývá uznáním procesních povinností ze strany správy a zavedením úzké spolupráce mezi správou a žadatelem o azyl. Právo na řádnou správu tak musí umožnit správné určení potřeb mezinárodní ochrany dotyčné osoby. Za tímto účelem čl. 8 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85 vyžaduje, aby členské státy zajistily, aby vnitrostátní rozhodující orgán posoudil žádost o mezinárodní ochranu jednotlivě, objektivně a nestranně. Článek 23 odst. 2 první pododstavec uvedené směrnice mimo jiné vyžaduje, aby toto řízení bylo dokončeno co nejdříve, na základě přiměřeného a úplného posouzení skutečností a okolností, na kterých se žádost zakládá. Konečně podle článků 10 a 13 směrnice 2005/85 musí vnitrostátní rozhodující orgán zajistit, že bude dodrženo právo dotyčné osoby být vyslechnuta při osobních pohovorech, v rámci nichž musí dotyčná osoba vylíčit svoji osobní situaci při zachování důvěrnosti, a v případě potřeby za pomoci tlumočníka. Znovu opakuji, že všechny tyto procesní záruky mají za cíl zajistit dotyčné osobě přiznání postavení uprchlíka v souladu se zněním čl. 78 odst. 1 SFEU, jakož i efektivní přístup k právům, které pro ni vyplývají ze směrnice 2004/83.

65. Jak bylo uvedeno výše, dotčená procesní norma přitom tím, že vyžaduje předchozí přezkum žádosti z hlediska podmínek stanovených pro přiznání postavení uprchlíka, plně přispívá k naplňování uvedených cílů.

66. Pan N. a Komise však tvrdí, že tato procesní norma nezaručuje nestrannost a rychlost posouzení.

67. Uvádějí, že tato právní úprava způsobuje, že žadatel o doplňkovou ochranu musí čelit několika procesním fázím, které nevyhnutelně vedou k prodloužení již tak nepřiměřené délky řízení v Irsku. Komise v tomto směru poznamenává, že uvedená právní úprava „ukládá žadateli povinnost podílet se na fikci“ [41], když podá žádost o přiznání postavení uprchlíka, nebo jej dokonce „[nutí], aby splnil formální požadavky řízení, které je odsouzeno k neúspěchu“ [42], což nevyhnutelně vede k průtahům při posuzování žádosti o doplňkovou ochranu.

68. Na druhé straně se pan N. a Komise domnívají, že dotčená procesní norma nesplňuje požadavek nestrannosti, neboť žádost o udělení doplňkové ochrany je podána, přestože Minister for Justice, Equality and Law Reform nejen že zamítl žádost o přiznání postavení uprchlíka, ale též se chystá vydat rozhodnutí o vrácení dotyčného na hranici. Komise proto zastává názor, že řízení je „již nasměrováno k vyhoštění [a Minister for Justice, Equality and Law Reform je] nakloněn vyhoštění“ [43], což je v rozporu s požadavky spravedlnosti a nestrannosti.

69. Ačkoli se ztotožňuji s obavami vyjádřenými v souvislosti s délkou řízení o posouzení žádostí o azyl v Irsku [44], domnívám se, že se kritiky, které v tomto ohledu vznesli pan. N. a Komise, zaměřují spíše na strukturu řízení jako celku, než na dotčenou právní úpravu. Je pravda, že dotčená právní úprava přidává další procesní fázi, neboť vnitrostátní rozhodující orgán je povinen posoudit žádost o mezinárodní ochranu z hlediska podmínek stanovených v čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83 za účelem přiznání postavení uprchlíka a případně z hlediska podmínek stanovených v čl. 2 písm. e) této směrnice pro přiznání doplňkové ochrany. Domnívám se kromě toho, že rychlost řízení přispívá nejen k právní jistotě žadatele, ale i k jeho integraci.

70. Jak bylo však uvedeno výše, toto posouzení představuje nezbytný předpoklad, který členský státy nemohou vynechat, neboť v opačném případě by dotyčné osobě upřely práva, která jí plynou ze směrnice 2004/83, a narušily by ducha, na kterém je založen společný evropský azylový systém.

41 — Bod 43 vyjádření Komise.

42 — Bod 41 tohoto vyjádření.

43 — Bod 42 uvedeného vyjádření.

44 — Viz k tomuto body 112 až 115 mého stanoviska ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek M.

71. Kromě toho zastávám názor, že toto předchozí posouzení nezpůsobuje nepřiměřené průtahy v řízení, neboť podle dostupných poznatků k průtahům dochází spíše ve stadiu posouzení žádosti o doplňkovou ochranu [45]. K tomuto je třeba poznamenat, že uvedené předchozí posouzení nezpůsobuje nepřiměřené průtahy v rámci řízení zahájených v jiných členských státech. Proto se nedomnívám, že by vyloučení posouzení žádosti z hlediska podmínek pro přiznání postavení uprchlíka bylo odůvodněno časovou úsporou. Je naopak nutné k zajištění, že práva budou zaručena, a to v plném rozsahu.

72. Nyní se budu zabývat obavami, které vyjádřili pan N. a Komise ohledně nestrannosti řízení.

73. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že existují dva aspekty požadavku nestrannosti, a sice nestrannost subjektivní a nestrannost objektivní. Subjektivní nestrannost vyžaduje, aby žádný z členů dotyčného orgánu nebyl podjatý nebo osobně zaujatý, přičemž osobní nestrannost se presumuje, ledaže je prokázán opak. Objektivní nestrannost vyžaduje, aby orgán poskytl dostatečné záruky pro vyloučení veškerých legitimních pochybností v tomto ohledu [46].

74. Je třeba předeslat, že spis neobsahuje žádný poznatek, který by mohl zpochybnit osobní nestrannost Minister for Justice, Equality and Law Reform, přičemž pan N. neuvedl v tomto směru žádnou skutečnost, která by mohla být předmětem mé analýzy.

75. Kromě toho nesdílím obavy vyjádřené ohledně objektivní nestrannosti řízení.

76. Zaprvé je třeba znovu připomenout, že k posouzení žádosti o doplňkovou ochranu dochází, bez ohledu na strukturu řízení, vždy až po vydání rozhodnutí, kterým se odmítá přiznání postavení uprchlíka.

77. Zadruhé je třeba podotknout, že v okamžiku, kdy Minister for Justice, Equality and Law Reform zahájí posouzení žádosti o doplňkovou ochranu, ještě nevydal rozhodnutí o vrácení dotyčné osoby na hranici. Podle čl. 3 odst. 3 zákona z roku 1999 o přistěhovalectví Minister for Justice, Equality and Law Reform pouze oznámil svůj záměr vydat takovéto rozhodnutí. Toto oznámení musí umožnit, aby dotyčné osobě bylo vysvětleno, že v důsledku zamítnutí její žádosti o přiznání postavení uprchlíka již nadále nemá žádné platné povolení, které by jí umožňovalo zůstat na území dotyčného státu, což je následek, se kterým se setkáváme ve všech členských státech. Musí dotyčnou osobu informovat i o právech, která jí v tomto stadiu řízení přísluší. Uvedené oznámení informuje podle čl. 4 odst. 1 nařízení z roku 2006 dotyčnou osobu zejména o tom, že může podat žádost o přiznání statusu doplňkové ochrany a o dočasné povolení zůstat na území daného státu. K tomuto oznámení se přikládá informační materiál o doplňkové ochraně a tiskopis k podání žádosti. Žadatel je vyzván, aby kromě osobních údajů poskytl též veškeré doplňující dokumenty a podrobně popsal důvody konkrétně se vztahující k okolnostem uváděným na podporu jeho žádosti o doplňkovou ochranu a zejména popsal vážnou újmu, již by mohl při návratu do země svého původu utrpět. Vzhledem k těmto okolnostem lze podle mého názoru jen stěží tvrdit, že je Minister for Justice, Equality and Law Reform „nakloněn vyhoštění“, neboť přiznání doplňkové ochrany umožňuje dotyčné osobě získat platné povolení k pobytu na území daného státu.

78. Konečně, nesouhlasím s názory Komise, že taková právní úprava „ukládá žadateli povinnost podílet se na fikci“ nebo že „jej nutí ke splnění formálních požadavků řízení, které je odsouzeno k neúspěchu“, což podle Komise narušuje účinnost tohoto řízení. Nelze totiž opomínat cíl tohoto řízení. Nejde o klasické správní řízení, jehož účelem je například přiznání daňové úlevy nebo vydání stavebního povolení. Účelem předmětného správního řízení je přiznání základního práva, kterým je právo na azyl,

45 — V rámci věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek M., jsem konstatoval, že posouzení žádosti dotyčného o přiznání postavení uprchlíka trvalo šest a půl měsíce a posouzení jeho žádosti o doplňkovou ochranu trvalo 21 měsíců.

46 — Viz usnesení ze dne 15. prosince 2011, Altner v. Komise (C-411/11 P, bod 15), jakož i rozsudek ze dne 11. července 2013, Ziegler v. Komise, (C-439/11 P, bod 155 a citovaná judikatura).

a uvedené předchozí posouzení musí umožnit vydání rozhodnutí, které je klíčové pro osobu, jež se oprávněně domáhá mezinárodní ochrany. Dotyčná osoba tedy není „nucena“ k tomu, aby podnikla dodatečné správní kroky, ale spíše je jí zajištěno úplné posouzení její žádosti a jsou jí zaručena práva, která nejlépe odpovídají její situaci v hostitelském členském státě. Nejde ani o podílení se na určité fikci, neboť je v raném stadiu řízení někdy mimořádně obtížné s jistotou určit, zda hrozí nebezpečí, že dotyčný bude po návratu do země svého původu „pronásledován“ ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice 2004/83, nebo že utrpí „vážnou újmu“ ve smyslu čl. 2 písm. e) této směrnice, což ostatně dostatečně dokládají spory projednávané Soudním dvorem.

79. Vzhledem k těmto okolnostem jsem proto názoru, že dotčené procesní pravidlo, které vyžaduje předchozí posouzení žádosti o udělení mezinárodní ochrany z hlediska podmínek pro přiznání postavení uprchlíka, splňuje zásadu řádné správy, která je zakotvena v článku 41 Listiny.

80. Nic to však nemění na tom, že Irsko je povinno organizovat své řízení takovým způsobem, že žádosti o azyl budou posuzovány co možná nejúčinněji v souladu s cílem rychlosti sledovaným směrnicí 2005/85. Článek 23 odst. 4 směrnice 2005/85 v tomto ohledu stanoví, že členské státy mohou posuzovací řízení týkající se podmínek pro přiznání postavení uprchlíka urychlit, pokud žadatel zjevně nemůže být uznán za uprchlíka, nebo pokud žadatel uvedl nepravděpodobné nebo nedostatečné údaje, které jsou zjevně nepřesvědčivé.

81. Vzhledem k výše uvedeným důvodům proto navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že směrnice 2004/83 ve spojení s procesními normami a zárukami stanovenými v rámci směrnice 2005/85 a se zásadou řádné správy musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní procesní normě, která posuzování žádosti o udělení doplňkové ochrany podmiňuje předchozím zamítnutím žádosti o přiznání postavení uprchlíka.

## III – Závěry

82. Vzhledem k výše uvedeným důvodům navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Supreme Court následovně:

„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, ve spojení s procesními normami a zárukami stanovenými 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 a se zásadou řádné správy musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní procesní normě, která posuzování žádosti o udělení doplňkové ochrany podmiňuje předchozím zamítnutím žádosti o přiznání postavení uprchlíka.“