



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 3. května 2016¹

Věc C-560/14

**M
proti**

Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General

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

„Řízení o předběžné otázce — Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Směrnice 2004/83/ES — Minimální normy týkající se podmínek přiznávání postavení uprchlíka nebo statusu podpůrné ochrany — Podpůrná ochrana — Bezdvadnost vnitrostátního postupu uplatňovaného při vyřizování žádosti o podpůrnou ochranu po zamítnutí žádosti o přiznání postavení uprchlíka — Právo být vyslechnut — Rozsah — Potřeba ústního slyšení — Právo na předvolání svědků nebo jejich výslech“

Projednávaná věc dává Soudnímu dvoru

možnost blíže upřesnit rozsah práva být vyslechnut

1. v unijním právu², obzvláště pokud jde o řízení o uznání podpůrné ochrany na základě směrnice 2004/83³.

2. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou k Soudnímu dvoru podal irský Supreme Court, vznikla v rámci odvolacího řízení, ve kterém tento soud projednává odvolání proti rozsudku, který vydal High Court v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744). Předběžná otázka podaná Supreme Court zapadá do rámce irského systému pro uznávání mezinárodní ochrany platného v době rozhodné z hlediska skutkových okolností, ve kterém již vyvstala řada

1 — Původní jazyk: italština.

2 — Soudní dvůr měl v nedávné době příležitost zabývat se vícekrát otázkami týkajícími se práva být vyslechnut v řízení. Kromě rozsudku ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), v návaznosti na který se projednává tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, viz mimo jiné rozsudky ze dne 10. září 2013 ve věci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533), ze dne 3. července 2014 ve věci Kamino International Logistics (C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:2041), ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) a ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431). V neposlední řadě v oblasti práva být vyslechnut viz také rozsudek ze dne 17. března 2016 ve věci Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175).

3 — 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 (Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96). Směrnice byla zrušena směrnicí 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 poskytované ochrany (Úř. věst. 2011 L337, s. 9).

předběžných otázek předložených Soudnímu dvoru⁴. Zvláštnost irské právní úpravy, která již byla dvakrát reformována⁵, spočívá v rozhodnutí vytvořit „dvoukolejný“ systém, který se vyznačuje existencí dvou zvláštních samostatných řízení, z nichž první se týká posouzení žádostí o azyl a druhé se týká posouzení žádostí o uznání podpůrné ochrany.

3. V rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) Soudní dvůr zdůraznil, že je v systému tohoto typu důležité, aby právo být vyslechnut⁶ s ohledem na to, že jde o základní právo, bylo zcela zaručeno v rámci obou řízení. Ze spisu v projednávané věci nicméně vyplývá, že rozsudek M. M. byl předmětem odlišných výkladů účastníků řízení, pokud jde o přesný rozsah, který Soudní dvůr tomuto právu přiznal. Konkrétně se účastníci řízení neshodují v otázce, zda vyplývá z uvedeného rozsudku, že aby v takovém systému bylo právo být vyslechnut plně zaručeno v řízení o přiznání podpůrné ochrany, je či není nezbytné, aby žadatelé byli před správním orgánem, který rozhodne o jeho žádosti, poskytnuto ústní slyšení, v němž mohou být povoláni svědci, když bylo ústní slyšení provedeno již v rámci předchozího řízení týkajícího se jeho žádosti o azyl. Toto je v podstatě otázka, na kterou má v tomto řízení Soudní dvůr odpovědět.

I – Právní rámec

A – Unijní právo

4. V souladu s článkem 1 směrnice 2004/83 je účelem této směrnice stanovit minimální normy, 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 obsah poskytnuté ochrany.

5. V souladu s čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83 má osoba nárok na podpůrnou ochranu, pokud existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15 této směrnice. Podle tohoto článku se vážnou újmu rozumí uložení nebo vykonání trestu smrti [písmeno a)], nebo mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest vůči žadateli [písmeno b)], nebo vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti civilisty v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu [písmeno c)].

4 — Soudní dvůr již měl příležitost zabývat se tímto řízením ve třech věcech, konkrétně v rozsudcích ze dne 22. listopadu 2012 ve věci MM. (C-277/11, EU:C:2012:744), ze dne 31. ledna 2013 ve věci HID a BA (C-175/11, EU:C:2013:45) a ze dne 8. května 2014 ve věci N. (C-604/12, EU:C:2014:302). Dotčeného řízení se navíc týká i probíhající řízení C-429/15, Danqua.

5 — Viz níže poznámka pod čarou 9.

6 — Zdá se, že překlad francouzského pojmu „droit d'être entendu“, („right to be heard“ v angličtině, „Recht auf Anhörung“ v němčině, „Derecho a ser oído“ ve španělštině) do italštiny je nejednoznačný. V italském znění judikatury Soudního dvora se někdy používá pojem „diritto al contraddittorio“ (právo být slyšen) (viz například rozsudek ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, body 82, 85 nebo 87), jindy se používá pojem „diritto di essere sentiti“ (právo být vyslechnut) [viz například rozsudky ze dne 10. září 2013 ve věci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, body 27, 28 nebo 32) nebo ze dne 17. března 2016 ve věci Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, body 21 nebo 35) a jindy i pojem „diritto di essere ascoltato“ (právo být vyslechnut) [viz například rozsudek ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, body 1, 28 nebo 30): tento pojem odpovídá pojmu používanému v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a doslovně odpovídá výše uvedeným pojmům ve francouzském, anglickém, německém a španělském znění]. Dotčené právo, které pochází z latinského úsloví „audi alteram partem“ nebo „audiatur et altera pars“, je procesním právem vyjadřujícím nejobecnější právo na obhajobu, které má v unijním právu obsah uvedený v bodě 29 tohoto stanoviska. Z lingvistického hlediska se pojem „právo být slyšen“ běžně používá v italském vnitrostátním právním jazyce, zejména v souvislosti s řízeními soudní povahy. Doslovně tento pojem klade důraz na prvek rozporu ve smyslu nezbytnosti, aby toto právo bylo dodržováno, aby dotčená osoba měla možnost odpovědět na případné opačné nebo nepříznivé argumenty vznesené v průběhu řízení. Pojmy „právo být slyšen“ a „právo být vyslechnut“ kladou nicméně důraz spíše na nutnost vyjádřit své stanovisko v průběhu řízení. Odkaz na být „slyšen“ nebo „vyslechnut“ kromě toho patrně naznačuje prvek ústnosti. Nicméně s ohledem na zjištění, že je to pojem používán v primárním právu a že odpovídá z hlediska doslovnosti jiným jazykovým zněním, budu v tomto stanovisku pro označení dotčeného práva používat pojem „právo být vyslechnut“.

6. Článek 4 směrnice 2004/83, zahrnutý v kapitole II této směrnice s názvem „[p]osuzování žádostí o mezinárodní ochranu“, poskytuje pokyny, jak má probíhat přezkum skutečností a okolností obsažených v těchto žádostech. Tento článek v druhé větě prvního odstavce zejména stanoví, že členský stát je povinen posoudit významné náležitosti žádosti o mezinárodní ochranu ve spolupráci s žadatelem. Z odstavce 3 tohoto článku dále vyplývá, že přezkum žádosti o mezinárodní ochranu se provádí individuálně a je při něm zohledněna řada skutečností, které jsou v něm uvedeny, včetně především na základě písm. c) tohoto odstavce konkrétní postavení a osobní situace žadatele, aby na základě osobní situace žadatele bylo možno posoudit, zda by jednání, kterým žadatel byl nebo mohl být vystaven, mohla být považována za pronásledování nebo vážnou újmu.

7. Směrnice 2005/85⁷ stanoví minimální normy pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Článek 3 této směrnice stanoví oblast působnosti této směrnice a v odstavci 1 stanoví, že se vztahuje na všechny žádosti o azyl. Nicméně podle odstavce 3 tohoto článku platí, že „[p]okud členské státy použijí nebo zavedou řízení, v rámci kterého se žádosti o azyl posuzují jako žádosti na základě Ženevské úmluvy, a zároveň jako žádosti o poskytnutí jiného druhu mezinárodní ochrany podané za okolností uvedených v článku 15 směrnice 2004/83/ES, použijí tuto směrnici během celého řízení“. Odstavec 4 tohoto článku stanoví, že „[č]lenské státy mohou dále rozhodnout, že se tato směrnice použije při rozhodování o žádostech o jakýkoliv druh mezinárodní ochrany“.

8. Článek 12 odst. 1 směrnice 2005/85 s názvem „osobní pohovor“ stanoví, že „[d]říve než rozhodující orgán vydá rozhodnutí, poskytne se žadateli o azyl příležitost k osobnímu pohovoru o jeho žádosti o azyl s osobou, která je podle vnitrostátních právních předpisů k vedení takového pohovoru příslušná“. Nicméně podle odst. 2 a 3 tohoto článku tento osobní pohovor nemusí být proveden v případech, které jsou v něm uvedeny⁸.

B – Vnitrostátní právo

9. Jak již bylo řečeno, v Irsku v době platnosti právních předpisů použitelných na skutkové okolnosti daného případu byly žádost o azyl a žádost o přiznání podpůrné ochrany předmětem specifických a samostatných řízení, která se konala jedno po druhém.

10. Řízení pro přiznání podpůrné ochrany bylo upraveno v European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006, které přijal Minister for Justice, Equality and Law Reform (dále jen „Minister“) dne 9. října 2006, jehož předmětem je především provedení směrnice 2004/83.

7 — Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. 2005, L 326, s. 13). Tato směrnice byla zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60). Tato směrnice stanoví společná řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany (postavení uprchlíka a ochrana osob, které nejsou uprchlíky, ale byly by ve vážném nebezpečí, pokud by se vrátily do své země původu). Jak však uvádí bod 58 odůvodnění této směrnice, tato směrnice není pro Irsko 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 FEU, závazná.

8 — Konkrétně podle odstavce 2 tohoto článku nemusí být osobní pohovor proveden, pokud rozhodující orgán může na základě dostupných důkazů vydat kladné rozhodnutí [písmeno a)]; nebo příslušný orgán již měl se žadatelem schůzku s cílem pomoci mu při podání žádosti a předložení potřebných informací k žádosti podle čl. 4 odst. 2 směrnice 2004/83/ES [písmeno b)]; nebo rozhodující orgán považuje na základě úplného posouzení informací, které žadatel poskytl, žádost za nedůvodnou v případech, na které se vztahují okolnosti uvedené v čl. 23 odst. 4 písm. a), c), g), h) a j) [písmeno c)]. Na základě odst. 3 téhož článku osobní pohovor nemusí být rovněž proveden, nelze-li ho přiměřeně uskutečnit, zejména pokud se příslušný orgán domnívá, že žadatel není vzhledem k přetrvávající situaci, na niž nemá vliv, k pohovoru způsobilý nebo jej nemůže absolvovat.

11. Toto nařízení neobsahovalo žádné ustanovení, které by stanovilo, že by žadatel o podpůrnou ochranu měl být vyslechnut v osobním pohovoru v rámci vyřizování jeho žádosti. Úprava řízení pro vyřizování žádostí o podpůrnou ochranu bylo v mezidobí předmětem dvou reforem⁹, které však nejsou v projednávaném případě *ratione temporis* relevantní.

II – Skutkové okolnosti, vnitrostátní řízení a předběžné otázky

12. Průběh řízení týkajících se žádostí o azyl a podpůrnou ochranu pana M. k irským úřadům je podrobně popsán v bodech 39 až 46 rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), na který se výslovně odkazuje. V rozsahu, v němž je to relevantní pro projednávanou věc, pouze připomínám, že pan M., státní příslušník Rwandy etnické příslušnosti Tutsi, původně přicestoval do Irska v roce 2006 na studijní vízum a že po uplynutí platnosti tohoto víza v roce 2008 požádal o přiznání statusu uprchlíka. V rámci řízení o této žádosti byl pan M. vyslechnut při osobním pohovoru, který provedl Office of the Refugee Applications Commissioner. Pan M. podal odvolání proti negativnímu rozhodnutí posledně uvedeného orgánu k Refugee Appeal Tribunal, který na základě postupu, který se konal výhradně v písemné formě, žádost pana M. o azyl definitivně zamítl, přičemž považoval jeho prohlášení o nebezpečí pronásledování, které by mu hrozilo, pokud by se vrátil do Rwandy, za málo věrohodné.

13. V prosinci 2008 podal pan M. žádost o podpůrnou ochranu, která byla také zamítnuta. V záporném rozhodnutí, které bylo přijato, aniž bylo panu M. ohledně žádosti o podpůrnou ochranu poskytnuto ústní slyšení, došel Minister k závěru, že pan M. neprokázal existenci základních důvodů se domnívat, že kdyby se vrátil do Rwandy, byl by vystaven hrozbě, že utrpí vážnou újmu ve smyslu uvedeném v článku 15 směrnice 2004/83. Ze spisu vyplývá, že pro odůvodnění tohoto rozhodnutí Minister pouze odkázal na dříve uvedené důvody pro zamítnutí žádosti pana M. o azyl.

14. Pan M. napadl rozhodnutí Minister u High Court, který v rámci řízení o této žalobě vznesl předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie. Soudnímu dvoru byla tímto v podstatě položena otázka, zda v případě, jako je případ pana M., kdy někdo žádá o status podpůrné ochrany poté, co mu bylo odmítnuto přiznání postavení uprchlíka, zavazuje požadavek spolupráce se žadatelem uložený členským státem článkem 4 odst. 1 směrnice Rady 2004/83 správní orgány dotyčného členského státu k tomu, aby poskytly žadateli výsledky tohoto posouzení před přijetím konečného rozhodnutí, a tím mu umožnily vyjádřit se k těm aspektům navrhovaného rozhodnutí, které vedou k záporné odpovědi.

15. V rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) Soudní dvůr poté, co odpověděl záporně na předběžnou otázku položenou High Court¹⁰, v bodech 75 a násl. zdůraznil nutnost, aby byla dodržována v rámci každého ze dvou řízení – tedy řízení o azylu a řízení týkajícího se podpůrné ochrany – základní práva žadatele, a konkrétně práva být vyslechnut v tom smyslu, že mu musí být umožněno užitečně vyjádřit své stanovisko před přijetím každého rozhodnutí o nepřiznání požadované ochrany. Konkrétně v bodě 95 druhé odrážky tohoto rozsudku Soudní dvůr potvrdil, že v dvoukolejném systému, jako je ten irský, „okolnost, že již dotčená osoba byla platně vyslechnuta při šetření její žádosti o přiznání postavení uprchlíka, v takovémto systému neznamená, že by bylo možné tuto náležitost opomíjet v rámci řízení o žádosti o podpůrnou ochranu“.

9 — První reforma, přijatá v roce 2013, zachovala „dvoukolejný“ systém, avšak zavedla potřebu osobního pohovoru se žadatelem i v řízení o posuzování žádosti o podpůrnou ochranu [viz European Union (Subsidiary Protection) Regulations 2013, S. I.426 z roku 2013]. Z tvrzení irské vlády na jednání vyplývá, že druhá reforma, přijatá v roce 2015, zrušila „dvoukolejný“ systém a zavedla jednotný systém pro vyřízení obou žádostí.

10 — Soudní dvůr především rozhodl, že ve dvoukolejném systému, jako je ten irský, výše uvedený požadavek spolupráce nesmí být vykládán v tom smyslu, by byl tento orgán povinen před přijetím svého rozhodnutí dotyčného informovat o chystaném zamítnutí jeho žádosti, a sdělit mu argumenty, na jejichž základě hodlá jeho žádost zamítnout, aby tak uvedený žadatel mohl v tomto ohledu uplatnit své stanovisko. Viz body 74 a 95 první odrážky rozsudku ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744).

16. V návaznosti na rozsudek Soudního dvora ze dne 23. ledna 2013 vydal High Court vlastní rozsudek¹¹. Uvedený soud rozhodl, že na rozdíl od tvrzení pana M. Soudní dvůr v rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) nezamýšlel konstatovat, že ve „dvoukolejném“ systému, jako je irský systém, unijní právo obecně přiznává žadateli právo na osobní ústní slyšení v rámci řízení týkajícího se žádosti o podpůrnou ochranu, i když v mnoha případech by mohlo takové právo existovat. High Court přesto zrušil rozhodnutí Minister vzhledem k tomu, že v daném případě nerespektoval právo pana M. být vyslechnut v řízení týkajícím se žádosti o podpůrnou ochranu. High Court totiž konstatoval zaprvé, že Minister vycházel ze zcela negativních zjištění provedených v rámci analýzy žádosti o azyl ohledně věrohodnosti tvrzení pana M. týkajících se újmy, kterou by utrpěl, kdyby se vrátil do Rwandy, a zadruhé že neprovedl žádné samostatné a nezávislé posouzení tvrzení pana M. na podporu jeho žádosti¹².

17. Minister, Irsko a Attorney General napadli rozsudek High Court u předkládajícího soudu, tvrdíce, že tento soud nesprávně vyložil rozsudek M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744). Pan M. naopak podal incidenční opravný prostředek, ve kterém tvrdí, že v rozporu s názorem High Court z výše uvedeného rozsudku Soudního dvora vyplývá, že má právo na osobní pohovor v řízení týkajícím se jeho žádosti o podpůrnou ochranu.

18. Předkládající soud poukazuje na potřebu objasnit správné použití pokynů poskytnutých Soudním dvorem v bodě 85 a násl. rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) v případě, jako je projednáváný případ, ve kterém existují oddělená řízení pro přezkum žádostí o azyl a podpůrnou ochranu.

19. S ohledem na výše uvedené rozhodl předkládající soud o přerušení původního řízení a položení následující předběžné otázky Soudnímu dvoru:

„Vyžaduje ‚právo být vyslechnut‘ v právu Evropské unie, aby bylo žadateli, který podá žádost o podpůrnou ochranu ve smyslu směrnice 2004/83/ES, přiznáno ústní slyšení týkající se této žádosti, včetně práva na předvolání svědků nebo jejich výslech, v případě, že je tato žádost podána v členském státě, ve kterém existují dvě samostatná řízení, jež na sebe navazují a jejichž cílem je posoudit jednak žádosti o přiznání postavení uprchlíka a jednak žádosti o podpůrnou ochranu?“

III – Řízení u Soudního dvora

20. Předkládací usnesení došlo kanceláři Soudního dvora dne 5. prosince 2014. Vyjádření předložili pan M., irská, francouzská a česká vláda, jakož i Evropská komise. Jednání, které se konalo dne 18. února 2016, se zúčastnili pan M., irská vláda a Komise.

IV – Právní analýza

21. V rámci své předběžné otázky se předkládající soud v podstatě táže, zda v unijním právu musí být právo být vyslechnut v jakémkoli řízení vykládáno v tom smyslu, že v případě podání žádosti o přiznání podpůrné ochrany v členském státě, který stanoví dvě odlišná řízení, kdy jedno následuje po druhém, pro přezkum žádosti o azyl a podpůrnou ochranu, toto právo nezbytně vyžaduje, aby bylo žadateli přiznáno ústní slyšení v řízení týkajícím se jeho žádosti o podpůrnou ochranu, ve kterém má právo na předvolání svědků a na jejich výslech.

11 — Rozsudek High Court ze dne 23. ledna, M. M. v. Minister for Justice & Anor, věc 2011 8 JR, [2013] IEHC 9.

12 — Tamtéž, bod 46. Konkrétně v bodě 47 tohoto rozsudku High Court rozhodl, že aby mohlo být právo být vyslechnut považováno za účinné ve smyslu, který Soudní dvůr zamýšlel v rozsudku ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), je nezbytné, aby v dotčeném řízení: (i) byl žadatel vyzván, aby vyjádřil své stanovisko ke každému nepříznivému konstatování týkajícímu se jeho věrohodnosti v řízení týkajícím se jeho žádosti o azyl; (ii) žadateli byla poskytnuta úplně nová možnost přehodnotit všechny otázky týkající se jeho žádosti o podpůrnou ochranu a (iii) bylo provedeno úplně nové posouzení věrohodnosti žadatele, ve kterém pouhá skutečnost, že Refugee Appeals Tribunal záporně rozhodl o této otázce, není sama o sobě dostačující ani přímo relevantní pro účely nového posouzení věrohodnosti.

22. Jak již bylo uvedeno, projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce navazuje na rozsudek Soudního dvora ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), jehož výklad je rozhodující pro vyřešení sporu probíhajícího u předkládajícího soudu. Účastníci v uvedeném řízení, jakož i účastníci v tomto řízení zaujímají protichůdná stanoviska, pokud jde o způsob, jakým by měl být rozsudek vykládán.

23. Na jedné straně pan M. uvádí, že v uvedeném rozsudku Soudní dvůr uznal nutnost, aby žadateli o podpůrnou ochranu bylo poskytnuto ústní slyšení, aby v případě, jako je případ v původním řízení, mohlo být právo být vyslechnut považováno za dodržované. Komise se rovněž domnívá, že v takovém případě vyžaduje dodržování práva být vyslechnut provedení ústního slyšení. Na druhé straně irská vláda, jejíž stanovisko podpořila francouzská a česká vláda, zastává opačné stanovisko a domnívá se, že v takovém případě, aby bylo právo být vyslechnut dodrženo, stačí, aby měl žadatel možnost vyjádřit se vyčerpávajícím způsobem, i když pouze písemnou formou, ke všem důvodům, na kterých se zakládá jeho žádost o podpůrnou ochranu.

24. Vzhledem k tomu, že stejně jako ve věci M. M. nastoluje i projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obecně otázku rozsahu práva být vyslechnut v právu Evropské unie ve zvláštní situaci, jako je ta, která je předmětem původního řízení¹³, považuji za účelem zodpovězení předběžné otázky za užitečné stručně připomenout zásady vytyčené Soudním dvorem v nedávné judikatuře týkající se tohoto práva.

A – Jurisprudenční zásady týkající se práva být vyslechnut v unijním právu

25. Podle ustálené judikatury představuje respektování práv na obhajobu základní zásadu práva Evropské unie, jehož nedílnou součástí je právo být vyslechnut¹⁴.

26. Právo každého jednotlivce být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout, je stanoveno výslovně v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny základních práv Evropské unie jako vyjádření práva na řádnou správu¹⁵.

27. Jak jsem měl příležitost v nedávné době připomenout¹⁶, otázka použitelnosti článku 41 Listiny na členské státy v případech, kdy uplatňují unijní právo¹⁷, zůstává v judikatuře kontroverzní otázkou. Podle prvního směru v judikatuře, ke kterému se přikláním¹⁸, tento článek představuje obecně použitelné ustanovení, které se použije nejen na orgány, instituce a subjekty Evropské unie, ale i na členské státy, přijímají-li opatření provádějící unijní právo¹⁹. Jiný směr v judikatuře je založen na doslovném znění tohoto ustanovení, které výslovně odkazuje pouze na orgány, instituce a jiné subjekty

13 — Viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 73).

14 — Rozsudky ze dne 18. prosince 2008 ve věci Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, bod 36), ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, body 81 a 82 a citovaná judikatura) a ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 30 a citovaná judikatura).

15 — Rozsudek ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 31 a citovaná judikatura).

16 — Viz bod 28 mého stanoviska ve věci Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

17 — Tedy přijímají-li vnitrostátní opatření, která spadají do působnosti unijního práva. Viz rozsudek ze dne 26. února 2013 ve věci Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 18 až 21).

18 — Viz bod 32 mého stanoviska ve věci Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

19 — Viz rozsudky ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 84) a ze dne 8. května 2014 ve věci N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 49 a 50). Viz rovněž implicitně rozsudek ze dne 3. července 2014 ve věci Kamino International Logistics a Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:2041, bod 29), který se omezil na to, že vyloučil použití čl. 41 odst. 2 Listiny na případ projednávaný v původním řízení *ratione temporis*. Tento postoj byl při několika příležitostech podporován generálními advokáty. Kromě mého citovaného stanoviska ve věci Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3) a stanoviska ve věci CO Sociedad de Gestión y Participación a další (C-18/14, EU:C:2015:95, poznámka 48) je třeba citovat stanovisko zaujaté generálním advokátem Watheletem ve věci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, body 49 až 53), jakož i jeho stanovisko ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, bod 56) a Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, body 46 až 48).

Unie, a nikoli na členské státy. Podle tohoto směru z této skutečnosti vyplývá, že právo osoby, která je účastníkem řízení před orgány členského státu, ve kterém se uplatňuje unijní právo být vyslechnut, se nezakládá na článku 41 Listiny, ale na obecné zásadě unijního práva dodržování práva na obhajobu²⁰.

28. Jak uvedla Komise na jednání, v projednávané věci nemá nicméně tato otázka, přestože má nepochybný význam ve vztahu k přesnému vymezení právního základu, na kterém je založeno právo pana M. být vyslechnut, ve skutečnosti žádný praktický dopad, protože nutnost respektovat toto právo před irskými úřady je nepochybná, nezávisle na skutečnosti, že se zakládá na článku 41 Listiny nebo na obecné zásadě unijního práva.

29. Pokud jde o obsah práva být vyslechnut, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že toto právo zaručuje každému možnost užitečným a účinným způsobem vyjádřit své stanovisko v průběhu správního řízení před přijetím každého rozhodnutí, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho zájmů²¹. Z uvedeného práva rovněž vyplývá, že veřejná správa při pečlivém a nestranném zkoumání všech relevantních skutečností projednávaného případu a podrobném odůvodňování svého rozhodnutí věnuje náležitou pozornost připomínkám předloženým dotčenou osobou²².

30. Bylo uvedeno, že právo být vyslechnut má dvojí funkci: zprvė umožnit co možná nejpřesnější a nejsprávnější šetření dané věci a prokázání skutkových okolností a zadruhé zajištění účinné ochrany dotčené osoby. Toto právo má zajistit zejména to, aby každé rozhodnutí, které se osoby nepříznivě dotýká, bylo přijato s plnou znalostí věci²³, a má zejména za cíl umožnit příslušnému orgánu opravit chybu nebo umožnit dotčené osobě uplatnit takové skutečnosti týkající se její osobní situace, jež mohou ovlivnit, zda rozhodnutí bude, či nebude přijato nebo zda bude mít takový či jiný obsah²⁴.

31. Správní orgány členských států mají v zásadě povinnost respektovat právo na obhajobu osob, kterým jsou určena rozhodnutí, která významně ovlivňují jejich zájmy, když přijímají opatření, která spadají do působnosti unijního práva, a tedy i právo být vyslechnut, a to i když použitelné právní předpisy tuto formalitu výslovně nestanoví²⁵.

32. Z judikatury vyplývá, že když unijní právo nestanoví podmínky, za nichž musí být zajištěno dodržování práv na obhajobu v rámci zvláštního řízení, stanovení těchto podmínek spadá do působnosti vnitrostátního práva za předpokladu, že opatření přijatá v tomto smyslu jsou stejné povahy jako opatření, která se vztahují na jednotlivce ve srovnatelných situacích, na něž se použije vnitrostátní

20 — Tento směr v judikatuře lze nalézt v rozsudcích z nedávné doby. Viz rozsudky ze dne 21. prosince 2011 ve věci Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, bod 28), ze dne 17. července 2014 ve věci Y S a další (C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 67), ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 44) a ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, body 32 a 33).

21 — Rozsudky ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 87 a citovaná judikatura) a ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 36).

22 — Rozsudky ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 88), ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 48).

23 — Viz stanovisko generálního advokáta Bota ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, body 35 a 36), jakož i stanovisko generálního advokáta Watheleta ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, bod 58). V této souvislosti viz také bod 59 rozsudku ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431).

24 — Viz rozsudky ze dne 18. prosince 2008 ve věci Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, bod 49), ze dne 3. července 2014 ve věci Kamino International Logistics (C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:2041, bod 38) a ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 37).

25 — Rozsudky ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, body 49 a 50, a citovaná judikatura) a ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 39 a 40).

právo (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity)²⁶. Tyto požadavky rovnocennosti a efektivity vyjadřují obecnou povinnost členských států zajistit ochranu práva na obhajobu, které jednotlivcům vyplývá z unijního práva, zejména co se týče vymezení procesních podmínek²⁷.

33. Je však namístě připomenout, že základní práva, jako je dodržování práv obhajoby, se nejeví jako práva absolutní, avšak mohou obsahovat omezení za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným dotčeným opatřením a nejsou vzhledem ke sledovanému cíli nepřiměřeným a nepřípustným zásahem do samotné podstaty takto zaručených práv²⁸.

34. Kromě toho existence porušení práva na obhajobu musí být posuzována v závislosti na specifických okolnostech každého konkrétního případu, zejména na povaze dotčeného aktu, kontextu jeho přijetí a právních pravidlech upravujících dotčnou oblast²⁹. Konkrétně Soudní dvůr výslovně uvedl, že podmínky, za kterých může dotčená osoba uplatňovat právo být vyslechnut před vydáním rozhodnutí, které se ho týká, musejí být posouzeny ve světle cíle příslušných právních předpisů³⁰.

35. Z výše uvedených úvah vyplývá, že v celkovém kontextu judikatury týkající se respektování práva na obhajobu, jak je popsána ve výše uvedených bodech, jakož i systému a cíle příslušných unijních právních předpisů, musí členské státy v mezích své procesní autonomie určit podmínky, za nichž musí být zajištěno respektování práva být vyslechnut osob, kterým jsou určena rozhodnutí, která významně ovlivňují jejich zájmy³¹, a to v souladu se zásadami rovnocennosti a efektivity uvedenými v předchozím bodě 32.

B – K rozsahu práva být vyslechnut v rámci řízení týkajícího se přiznání statusu podpůrné ochrany

36. V případě projednávaném u předkládajícího soudu unijní právo nestanoví přesná pravidla, která určují podmínky, aby bylo ve správním řízení zajištěno respektování práva být vyslechnut státního příslušníka třetí země, který podává žádost o podpůrnou ochranu.

26 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 51 a citovaná judikatura) a ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 41). Viz také rozsudek ze dne 17. března 2016 ve věci Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, bod 24 a citovaná judikatura).

27 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 52 a citovaná judikatura) a ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 42).

28 — Viz rozsudky ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 53) a ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 43 a citovaná judikatura).

29 — Viz rozsudky ze dne 18. července 2013 ve věci Komise v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 102 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 10. září 2013 ve věci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533 bod 34) a ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 54).

30 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 45).

31 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. září 2013 ve věci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533 bod 37) a ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 55).

37. Konkrétně v právním kontextu, jako je ten před předkládajícím soudem, nejsou dotčené podmínky stanoveny ani ve směrnici 2004/83, která upravuje procesní pravidla použitelná na přezkum žádosti o mezinárodní ochranu³², ani ve směrnici 2005/85, která se na základě jejího článku 3 nevztahuje na žádosti o podpůrnou ochranu s výjimkou případu, kdy členský stát zavede jednotné řízení, v rámci něhož žádost posuzuje z hlediska obou forem mezinárodní ochrany (azyl a podpůrná ochrana)³³, což není případ právních předpisů platných v Irsku v době rozhodné z hlediska skutkového stavu věci³⁴, jak jsem uvedl.

38. Z konstatování nepoužitelnosti směrnice 2005/85 vyplývá, že otázku případné existence práva na ústní slyšení v řízení týkajícím se žádosti pana M. o podpůrnou ochranu nelze v žádném případě analyzovat na základě článku 12 směrnice 2005/85. Toto ustanovení nemůže být použito na projednávaný případ, a to ani analogicky. Jak správně uvádí Irsko, jeho použití, i nepřímou, by totiž mělo za následek v podstatě neúčinnost rozhodnutí zákonodárce členského státu, který se rozhodl v době platnosti směrnice 2005/85 podrobit žádosti o azyl a podpůrnou ochranu odlišným procesním úpravám, a dále zbavení užitečného účinku ustanovení čl. 3 odst. 3 a 4 této směrnice, a uložení v zásadě použití tohoto právního předpisu i na případy, kdy se nepoužije.

39. V případě neexistence zvláštních pravidel stanovených unijními právními předpisy z judikatury uvedené v předchozím bodě 32 vyplývá, že členské státy jsou nadále příslušné, v souladu s procesní autonomií, pro úpravu podmínek týkajících se dodržování práva být vyslechnut v řízení týkajícím se přezkumu žádosti o podpůrnou ochranu, přičemž zároveň musejí zajistit dodržování základních práv a zásad rovnocennosti a efektivity³⁵.

40. Konkrétně z potřeby zajistit plnou efektivitu ustanovení unijního práva týkajících se podpůrné ochrany vyplývá, že vnitrostátní procesní předpisy musí upravovat průběh řízení týkajícího se žádostí o přiznání této ochrany tak, aby byl zajištěn účinný přístup žadatelů k právům, která jim přiznává směrnice 2004/83³⁶. Pokud jde konkrétně o projednávaný případ, znamená to, že vnitrostátní právní předpisy musí stanovit podmínky a procesní pravidla pro výkon práva být vyslechnut v řízení tak, aby byl zaručen účinný přístup k právům vyplývajícím ze statusu podpůrné ochrany.

41. V této souvislosti z judikatury uvedené v bodech 34 a 35 tohoto stanoviska vyplývá, že v projednávaném případě rozsah práva být vyslechnut, jakož i podmínky a procesní pravidla nezbytná pro jeho dodržování, musí být posuzovány s přihlédnutím k povaze a účelu dotčeného řízení, tj. řízení o přiznání statusu podpůrné ochrany, jak je stanoveno ve směrnici 2004/83.

32 — Viz rozsudky ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, body 72 a 73) a ze dne 2. prosince 2014 ve spojených věcech A a další (C-148/13 až C-150/13, EU:C:2014:2406, bod 47).

33 — Viz rozsudky ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 79) a ze dne 8. května 2014 ve věci N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 38 až 40).

34 — V této souvislosti je třeba uvést, že na základě nové směrnice 2013/32, která se nevztahuje na projednávanou věc (viz poznámka pod čarou 7 výše), stanovení jednotného řízení již není pouze možností, jako v době platnosti směrnice 2005/85, ale dnes představuje povinnost. Viz v tomto ohledu bod 11 odůvodnění a čl. 10 odst. 2 směrnice 2013/32, a stanovisko generálního advokáta Bota ve věci N. (C-604/12, EU:C:2013:714, body 55 a 56).

35 — V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 8. května 2014 ve věci N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 41). Pokud se týká omezení procesní autonomie členských států vyplývající ze zásady rovnocennosti, pan M. argumentoval, že zásada vyžaduje analogickou procesní úpravu členského státu pro vyřizování žádostí o azyl a podpůrnou ochranu (v tomto smyslu viz věc C-429/15, Danqua, dosud probíhající před Soudním dvorem). Zásada rovnocennosti by mohla být případně dovolávána za účelem podpory tvrzení, že tato zásada zakazuje členskému státu stanovit méně příznivá procesní pravidla pro žádosti o mezinárodní ochranu založené na unijním právu v porovnání se žádostmi založenými na vnitrostátním právu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 51 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 11. prosince 2014 ve věci Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 41). Nicméně je třeba konstatovat, že jak ochrana vyplývající z postavení uprchlíka, tak ochrana vyplývající z podpůrné ochrany jsou odvozeny od použití směrnice 2004/83 [která se pro první z těchto postavení zakládá na Ženevské úmluvě ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků, a pro druhý z těchto statusů vychází z jiných mezinárodních nástrojů týkajících se lidských práv; viz v tomto ohledu moje stanovisko ve věci Diakite, C-285/12, EU:C:2014:39, bod 63]. Z judikatury vyplývá, že zásada rovnocennosti není přitom relevantní v situacích, které se týkají žádostí založených na unijním právu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. října 2015 ve věci Tárşia, C-69/14, EU:C:2015:662, bod 34, a ze dne 28. ledna 2015 ve věci ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, bod 74). Tato žádost se proto dle mého názoru týká ne tak otázky dodržování zásady rovnocennosti, ale spíše zásady efektivity.

36 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. května 2014 ve věci N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 42).

42. Výslovným účelem právní úpravy týkající se podpůrné ochrany, jak je stanovena ve směrnici 2004/83, je přitom přiznat „náležité postavení“ všem osobám, které přestože nesplňují podmínky k tomu, aby byly považovány za uprchlíka, nicméně potřebují mezinárodní ochranu³⁷. Podpůrná ochrana tudíž představuje doplňkovou a dodatečnou ochranu ve vztahu k ochraně stanovené pro uprchlíky³⁸, která je přiznána, pokud jsou splněny odlišné podmínky v porovnání s těmi stanovenými pro přiznání práva na azyl, a která přiznává práva s odlišnou povahou v porovnání s právy přiznanými na základě postavení uprchlíka³⁹.

43. Ve světle tohoto cíle se řízení zaměřené na posouzení žádosti o podpůrnou ochranu vyznačuje skutečností, že specifická individuální situace žadatele hraje hlavní roli při posuzování žádosti, což se ostatně odráží v ustanoveních směrnice 2004/83.

44. Pokud jde o druhy vážné újmy stanovené v článku 15 směrnice 2004/83, riziko jejichž existence odůvodňuje přiznání podpůrné ochrany⁴⁰, jak vyplývá z judikatury, všechny tyto druhy totiž předpokládají zohlednění specifické individuální situace žadatele. Jak totiž Soudní dvůr upřesnil, ustanovení písm. a) a b) tohoto článku se týkají situací, ve kterých je žadatel o podpůrnou ochranu vystaven *specificky* nebezpečí újmy určitého druhu. Pokud jde o ustanovení v písm. c) téhož článku, Soudní dvůr, přestože se uvedené ustanovení týká obecnější újmy, zdůraznil, že i v posledně uvedeném případě může individuální situace žadatele hrát základní roli v konečném rozhodnutí. Soudní dvůr totiž uvedl, že čím více je žadatel případně schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na podpůrnou ochranu⁴¹.

45. Z ustanovení čl. 4 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/83 ostatně výslovně vyplývá, že při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, a proto i při posuzování žádosti týkající se podpůrné ochrany, musí být posuzována individuální a osobní situace žadatele s cílem posoudit, zda na základě jeho osobní situace, představují jednání, kterým byl nebo by mohl být vystaven, vážnou újmu.

46. Dále bylo správně poukázáno na to, že řízení o přiznání statusu podpůrné ochrany je stejně jako řízení o přiznání statusu uprchlíka charakterizováno složitou lidskou a materiální situací a týká se zachování základních práv dotčené osoby, pro kterou bude mít přijaté rozhodnutí zásadní dopad na její život. Toto řízení se tedy vyznačuje tím, že dotčené osobě náleží zcela ústřední postavení, protože se řízení zahajuje z jejího podnětu a pouze ona může konkrétním způsobem vylíčit svůj osobní příběh, který může vést k přiznání tohoto statusu, jakož i jeho pozadí⁴².

37 — Viz bod 14 stanoviska Evropské rady v Tampere ze dne 15. a 16. října 1999, jakož i bod 5 odůvodnění směrnice 2004/83. V této souvislosti viz také body 58 a násl. mého stanoviska ve věci Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500).

38 — Viz bod 24 odůvodnění směrnice 2004/83 a rozsudek ze dne 8. května 2014 ve věci N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 30 až 32). Pokud jde o směrnici 2011/95, viz body 6 a 33 odůvodnění této směrnice, jakož i rozsudek ze dne 1. března 2016 ve věci Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 31).

39 — Viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 92). V tomto posledně uvedeném ohledu je třeba dále uvést, že jak vyplývá z bodu 8, 9 a 39 odůvodnění nové směrnice 2011/95, unijní zákonodárce tím, že změnil původně přijatý přístup ve směrnici 2004/83, hodlal v reakci na Stockholmský program vytvořit jednotný status osob, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana, a že zamýšlel osobám, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, přiznat stejná práva a výhody, jaké podle této směrnice náleží uprchlíkům, s výjimkou nutných a objektivně odůvodněných případů; viz rozsudek ze dne 1. března 2016 ve věci Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 32).

40 — Viz čl. 2 písm. e) směrnice 2004/83 a rozsudky ze dne 17. února 2009 ve věci Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, bod 31), ze dne 30. ledna 2014 ve věci Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 18) a ze dne 18. prosince 2014 ve věci M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, bod 30).

41 — Viz rozsudky ze dne 17. února 2009 ve věci Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, bod 32, 33 a 39). Viz také rozsudek ze dne 30. ledna 2014 ve věci Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 31).

42 — Viz stanovisko generálního advokáta Bota ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, bod 43) a ve věci N. (C-604/12, EU:C:2013:714, bod 49).

47. A ostatně z důvodu zvláštnosti cílů a povahy řízení pro přiznání podpůrné ochrany a jeho aspektů diference v porovnání s řízením pro přiznání postavení uprchlíka zdůraznil Soudní dvůr v rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) zásadní povahu, kterou má právo být vyslechnut v rámci každého z těchto dvou řízení, jakož i nutnost, aby bylo toto právo plně zaručeno, a to i v dvoukolejném systému, jako je systém dotčený v původním řízení⁴³.

48. Z výše uvedených úvah vyplývá, že s ohledem na zvláštní povahu a cíle řízení k ověření, zda jsou splněny podmínky pro přiznání statusu podpůrné ochrany, účinný přístup k právům přiznaným tímto statutem předpokládá, aby dotčené osobě bylo umožněno vykonat své právo být vyslechnut v tomto řízení *obzvláště účinným způsobem*. Pouze pokud má žadatel účinnou možnost vylíčit užitečně a účinně svůj osobní příběh a jeho pozadí, když příslušnému správnímu orgánu vylíčí konkrétním a přiměřeným způsobem všechny skutkové okolnosti a skutečnosti na podporu své žádosti, může mít účinný přístup k právům přiznaným tímto statutem, jak je stanoven ve směrnici 2004/83.

49. V této souvislosti rovněž poznamenávám, že nutnost zaručit obzvláštním způsobem účinnost práva být vyslechnut, na kterou jsem právě odkazoval, platí stejným způsobem pro řízení týkající se přiznání statusu podpůrné ochrany jako pro řízení týkající se postavení uprchlíka. Ačkoli jsou, jak bylo uvedeno, požadavky, které musí být splněny pro přiznání obou statusů odlišné, obě řízení totiž vykazují charakteristiky uvedené v předchozích bodech 43 až 46, tedy ústřední postavení osoby žadatele a zásadní význam jeho zájmů, jakož i význam pro přijetí konečného rozhodnutí individuální situace specifické pro žadatele. To je ostatně potvrzeno skutečností, že se výše uvedené ustanovení čl. 4 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/83 vztahuje na oba statusy.

50. Ze skutečnosti, že tyto dva statusy jsou přiznány na základě různých kritérií, jakož i z potřeby odvozené od uvedeného čl. 4 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/83, vyplývá, že individuální a osobní situace žadatele je posuzována konkrétně a odděleně ve vztahu ke dvěma různými kritériím (tedy na jedné straně nebezpečí pronásledování *nebo* na druhé straně nebezpečí vážné újmy), a že v obou řízeních představuje právo být vyslechnut procesní záruku, která odkazuje na různé skutečnosti.

C – K otázce nutnosti ústního slyšení žadatele o podpůrnou ochranu za účelem dodržení práva být vyslechnut v dvoukolejném systému přiznávání mezinárodní ochrany

51. V tomto ohledu vyvstává otázka, jež je pro původní řízení zásadní, a sice zda uvedená potřeba záruky účinnosti práva být vyslechnut v řízení týkajícím se přiznání podpůrné ochrany může být splněna výlučně prostřednictvím osobního slyšení dotčené osoby, nebo zda naopak v dvoukolejném systému mezinárodní ochrany může být za tímto účelem postačující možnost předložit písemné stanovisko, když k slyšení došlo již v předchozím řízení týkajícím se přiznání postavení uprchlíka, jak argumentovala irská vláda.

52. V tomto ohledu nejprve poznamenávám, že na rozdíl od toho, co patrně usuzuje pan M., z rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) nevyplývá, že Soudní dvůr rozhodl, že v řízení o přiznání podpůrné ochrany je vždy absolutně nezbytné ústní slyšení dotčené osoby.

53. Konkrétně tento výklad nevyplývá z konstatování Soudního dvora v bodě 95 druhé odrážce poslední větě uvedeného rozsudku, které bylo doslovně převzato v bodě 15 tohoto stanoviska. Toto konstatování musí být zahrnuto do kontextu rozsudku. Toto konstatování dle mého názoru představuje zejména odpověď na argument předložený před Soudním dvorem a popsany Soudním dvorem v bodě 90 uvedeného rozsudku, podle kterého ve „dvoukolejném“ systému v případě, že

43 — Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, body 91 a 92).

k ústnímu slyšení dotčené osoby došlo již v rámci šetření žádosti o azyl, „není třeba přistoupit k jejímu novému vyslechnutí pro účely přezkumu žádosti o podpůrnou ochranu, protože by tento požadavek v jistém smyslu zdvojoval požadavek, kterého již cizinec mohl využít za značně srovnatelných okolností“.

54. S ohledem na to, jakož i s ohledem na bod 91 tohoto rozsudku se domnívám, že Soudní dvůr zamýšlel konstatovat, že ve „dvoukolejném systému“ skutečnost, že k ústnímu slyšení dotčené osoby došlo již v řízení týkajícím se žádosti o azyl, neznamená, tj. nemá za (nutný, dodal bych) následek, že osobní slyšení *nesmí* proběhnout v řízení týkajícím se podpůrné ochrany, protože právo být vyslechnut musí být plně zaručeno i v tomto řízení.

55. Rozsudek M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) je třeba dle mého názoru vykládat nikoli ve smyslu *absolutní* nezbytnosti ústního slyšení v řízení týkajícím se přiznání podpůrné ochrany, ale spíše jako důkladné připomenutí potřeby, aby právo být vyslechnut bylo v tomto řízení plně respektováno i v „dvoukolejném“ systému. Výklad tohoto druhu je ostatně v souladu s úpravou stanovenou v oblasti azylu, ve kterém jsou možné výjimky z práva osobního slyšení⁴⁴.

56. Ačkoli tyto úvahy nesvědčí ve prospěch přiznání *absolutního* práva na osobní slyšení *ve všech případech* v řízení týkajícím se podpůrné ochrany, zvláštní potřeba záruky účinnosti práva být vyslechnut v tomto typu řízení ve vztahu k jeho zvláštní povaze a jejím cílům mě vede k přesvědčení, že na rozdíl od toho, co tvrdí Irsko, osobní slyšení žadatele by mělo tvořit pravidlo, a nikoli výjimku, a že může být neprovedeno pouze ve výjimečných případech, a to i v „dvoukolejném“ systému.

57. V tomto ohledu v souladu s tím, co bylo uvedeno v bodě 30 výše, je funkcí práva být vyslechnut v rámci řízení o přiznání podpůrné ochrany umožnit příslušným orgánům, aby dotčená osoba zaujala stanovisko ke skutečnostem, na kterých je založena její žádost tak, aby byla zaručena zaprvé její účinná ochrana a zadruhé přijetí rozhodnutí správního orgánu s plnou znalostí věci.

58. Osobní slyšení představuje maximální vyjádření práva být vyslechnut. Pro žadatele představuje jedinou příležitost vyličit osobně svůj osobní příběh a mluvit s tou nejkvalifikovanější osobou pro zohlednění jeho osobní situace⁴⁵. Při této příležitosti může vyličit nové skutečnosti na podporu své žádosti, jež do své žádosti nezahrnul, jakož i především podat osobně vysvětlení k otázkám, které mohou vzniknout, nebo ke skutečnostem eventuálně vnímaným jako protichůdné.

59. Pro příslušný vnitrostátní orgán představuje toto jednání příležitost konkrétně přezkoumat skutečnosti, i subjektivního typu, a tedy skutečnosti, které se obtížně uvádějí písemně a nemusely být relevantní pro přiznání postavení uprchlíka, a naopak mohou mít význam pro přiznání statusu podpůrné ochrany.

60. V řízení, jako je řízení týkající se přiznání podpůrné ochrany, ve kterém hraje dotčená osoba ústřední roli a je často nemožné poskytnout listinné důkazy, má osobní slyšení v tomto ohledu rozhodující význam i pro zhodnocení osobnosti jednotlivce a důvěryhodnosti prohlášení uvedených v jeho žádosti.

61. Domnívám se, že výše uvedené úvahy platí i v situaci, ve které se ve dvoukolejném systému, jako je systém platný v Irsku v době rozhodné z hlediska skutkových okolností, žádost o přiznání statusu podpůrné ochrany zakládá na podobném kontextu skutkových okolností, jako je kontext, na kterém se zakládala žádost o azyl, která byla zamítnuta.

44 — V tomto ohledu, jak bylo uvedeno v bodech 37 a 38 tohoto stanoviska, se unijní procesní pravidla platná v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v oblasti azylu (tedy směrnice 2005/85) nevztahují ani *per analogia* na projednávaný případ, nicméně v bodě 48 bylo uvedeno, že úprava týkající se posouzení žádosti o azyl sdílí s úpravou podpůrné ochrany potřebu zvláštní záruky účinnosti práva být vyslechnut v průběhu řízení.

45 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Bota ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, bod 83). Funkci osobního pohovoru viz rovněž bod 68 stanoviska generální advokátky Sharpston ve spojených věcech A. a další (C-148/13 až C-150/13, EU:C:2014:2111).

62. Jak totiž uvedl Soudní dvůr v rozsudku M. M., pokud se členský stát rozhodl zavést odlišná na sebe navazující řízení pro přezkum žádosti o azyl a žádosti o podpůrnou ochranu, je třeba, aby vzhledem ke své zásadní povaze bylo právo být vyslechnut plně zaručeno v rámci *každého* z těchto dvou řízení⁴⁶.

63. Z toho vyplývá, že skutečnost, že právo být vyslechnut je plně respektováno v rámci řízení předcházejícího žádosti o azyl, neznamená, že zvláštní potřeba zajištění účinného výkonu tohoto práva, uvedená v bodě 48 výše, je omezena v navazujícím samostatném řízení týkajícím se přiznání podpůrné ochrany. Navíc, jak bylo uvedeno v bodě 50 výše, právo být vyslechnut v těchto dvou řízeních se vztahuje k různým kritériím, a představuje proto procesní záruku, která pokrývá různé koncepty⁴⁷.

64. Z toho vyplývá, že v tomto dvoukolejném systému – jehož přijetí je výsledkem svobodného rozhodnutí dotčeného členského státu – nemohou být zjištěni, ke kterým dospěl správní orgán v prvním řízení, *automaticky* převedeny do druhého řízení. Není totiž možné „převést“ respektování práva být vyslechnut z jednoho řízení do jiného řízení. V kontextu, jako je mezinárodní ochrana, s ohledem na rozhodující povahu práva být vyslechnut, platí tyto úvahy ještě více pro negativní zjištění ohledně věrohodnosti, které mohou mít rozhodující dopad na konečné rozhodnutí.

65. V tomto ohledu je rovněž důležité podotknout, že ačkoli unijní právo nestanoví zvláštní ustanovení týkající se způsobu posuzování důvěryhodnosti žadatele o mezinárodní ochranu, takže je na vnitrostátním řádu každého členského státu stanovit procesní podmínky pro posuzování důvěryhodnosti⁴⁸, procesní autonomie členských států podléhá omezení zásady efektivity spočívající v nutnosti zajistit efektivní přístup k právům poskytnutým právními předpisy týkajícími se podpůrné ochrany, která předpokládá obzvláště účinný výkon práva být vyslechnut⁴⁹.

66. Výklad práva být vyslechnut zaměřený na uznání zásadní role ústního slyšení v rámci řízení o přiznání mezinárodní ochrany je ostatně v souladu s nedávnými rozhodnutími unijního normotvůrce v této oblasti, který ve směrnici 2013/32 výrazně snížil případy, kdy je možné neprovést osobní pohovor v rámci řízení, nyní jediného, týkajícího se žádostí o mezinárodní ochranu⁵⁰, a dále v nařízení č. 604/2013 (Dublin III)⁵¹ zavedl povinnost členských států provést osobní pohovor v rámci řízení o určení členského státu příslušného pro přezkum žádosti o mezinárodní ochranu.

46 — Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012 ve věci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 91). Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

47 — Toto je základní prvek, který odlišuje tento případ od případu, o kterém Soudní dvůr rozhodl v rozsudku ze dne 5. listopadu 2014 ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), ve kterém Soudní dvůr odmítl, že právo být vyslechnut vyžaduje potřebu ústního slyšení pro přijetí rozhodnutí o navrácení v rámci směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98). Soudní dvůr totiž rozhodl, že rozhodnutí o navrácení představuje logické a nezbytné pokračování rozhodnutí o neoprávněnosti pobytu, před jehož přijetím byla dotčená osoba vyslechnuta, a že jinými slovy toto rozhodnutí by mělo logicky následovat po odmítnutí povolení k pobytu, aniž by bylo třeba poskytnout samostatné odůvodnění (viz bod 72 rozsudku).

48 — K posuzování důvěryhodnosti v kontextu mezinárodní ochrany viz stanovisko generální advokátky Sharpston ve spojených věcech A. a další (C-148/13 až C-150/13, EU:C:2014:2111, body 50 a násl.)

49 — Viz předchozí body 40 a 48.

50 — Na základě článku 14 směrnice 2013/32 nemusí být osobní pohovor o věcné stránce žádosti proveden pouze ve dvou případech: pokud rozhodující orgán může na základě dostupných důkazů vydat kladné rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka nebo pokud se rozhodující orgán domnívá, že žadatel není vzhledem k přetrvávající situaci, na niž nemá vliv, k pohovoru způsobilý nebo jej nemůže absolvovat.

51 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31).

67. Pokud jde konečně o otázku týkající se případného práva na předvolání svědků a jejich výslech v rámci řízení, podotýkám, že ze struktury práva být vyslechnut, jak vyplývá z judikatury uvedené v bodě 29 a násl. tohoto stanoviska, není zjevné, že by nezbytně zahrnovalo takové právo. To však neznamená, že by členský stát v rámci svého práva zavést nebo zachovávat příznivější normy v této oblasti⁵² nemohl stanovit právo na předvolání svědků a jejich výslech v rámci řízení.

V – Závěry

68. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžnou otázku položenou Supreme Court odpověděl následovně:

„V případě, že je žádost o přiznání statusu podpůrné ochrany ve smyslu 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, podána v členském státě, který stanoví dvě samostatná řízení, jež na sebe navazují a jejichž cílem je posoudit žádosti o azyl a podpůrnou ochranu, musí být právo být vyslechnut v jakémkoli řízení, které existuje v unijním právu, vykládáno v tom smyslu, že toto právo v zásadě vyžaduje osobní slyšení žadatele, které může být neprovedeno pouze ve výjimečných případech. V tomto kontextu právo být vyslechnut v jakémkoli řízení naopak nezahrnuje právo na předvolání svědků a na jejich výslech.“

52 — Viz článek 3 směrnice 2004/83 – ke kterému viz rozsudky ze dne 9. listopadu 2010 ve věci B (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661, bod 114) a ze dne 18. prosince 2014 ve věci M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, bod 42) – a článek 5 směrnice 2005/85. K neexistenci kontradiktorního výslechu svědků v rámci správního řízení, i když ve zcela jiné oblasti práva Evropské unie, viz bod 200 rozsudku ze dne 7. ledna 2004 ve věci Aalborg Portland a další v. Komise (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6).