ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 7ης Νοεμβρίου 2013[1]

Υπόθεση C-604/12

H. N.
κατά
Minister for Justice, Equality and Law Reform

[αίτηση του Supreme Court (Ιρλανδία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου — Οδηγία 2004/83/ΕΚ — Ελάχιστες απαιτήσεις σχετικά με τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα ή για την υπαγωγή στο καθεστώς επικουρικής προστασίας — Οδηγία 2005/85/ΕΚ — Ελάχιστες προδιαγραφές σχετικά με τη διαδικασία αναγνωρίσεως της ιδιότητας του πρόσφυγα και ανακλήσεως της σχετικής αποφάσεως εντός των κρατών μελών — Εθνικός κανόνας διαδικασίας βάσει του οποίου η εξέταση αιτήσεως παροχής επικουρικής προστασίας προϋποθέτει την προηγούμενη απόρριψη αιτήσεως υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα — Επιτρεπτό — Σεβασμός του δικαιώματος χρηστής διοικήσεως — Ταχύτητα και αμεροληψία της διαδικασίας εξετάσεως»

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως εγείρει εκ νέου το ζήτημα της οργανώσεως της διαδικασίας για την παροχή διεθνούς προστασίας εντός της Ιρλανδίας και είναι παρεμφερής των υποθέσεων επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις M.[2] και D. και A.[3].

2. Ειδικότερα, το Supreme Court (Ιρλανδία) ερωτά το Δικαστήριο αν κανόνας περί εθνικής διαδικασίας ο οποίος προβλέπει ως προϋπόθεση για την εξέταση αιτήσεως παροχής επικουρικής προστασίας την προηγούμενη απόρριψη αιτήσεως για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, πληροί τις απαιτήσεις της οδηγίας 2004/83/ΕΚ[4], ιδίως δε αν είναι σύμφωνος με την αρχή της χρηστής διοικήσεως κατά το άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης[5].

3. Η επικουρική προστασία είναι διεθνής προστασία της οποίας, κατά το άρθρο 2, στοιχείο ε', της οδηγίας 2004/83, μπορούν να τύχουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι δεν είναι δυνατό να χαρακτηρισθούν ως πρόσφυγες, πλην όμως στην περίπτωσή τους υπάρχουν σοβαροί και αποδεδειγμένοι λόγοι για να γίνει δεκτό ότι διατρέχουν πράγματι κίνδυνο να υποστούν σοβαρή βλάβη σε περίπτωση επιστροφής στη χώρα καταγωγής τους.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2012, C-277/11.

3 — Απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2013, C-175/11.

4 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (ΕΕ L 304, σ. 12).

5 — Στο εξής: Χάρτης.

4. Στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, η επικουρική προστασία συμπληρώνει τους κανόνες περί του νομικού καθεστώτος του πρόσφυγα τους οποίους περιλαμβάνει η Σύμβαση περί του καθεστώτος των προσφύγων[6]. Η πλειονότητα των κρατών μελών προέκρινε ενιαία διαδικασία κατά την οποία εξετάζεται η αίτηση παροχής ασύλου που υπέβαλε ο ενδιαφερόμενος με γνώμονα αμφότερες τις μορφές παροχής διεθνούς προστασίας. Η Ιρλανδία, όμως, διατήρησε σε ισχύ σύστημα χαρακτηριζόμενο από διάσπαση της διαδικασίας, καθόσον προβλέπεται η ύπαρξη δύο χωριστών διαδικασιών. Έτσι, στην Ιρλανδία μπορεί να υποβληθεί αίτηση παροχής επικουρικής προστασίας μόνον κατόπιν της περατώσεως της διαδικασίας για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα και αφού ο Minister for Justice, Equality and Law Reform έχει γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την πρόθεσή του να εκδώσει απόφαση απελάσεως του δευτέρου. Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού –όπως, άλλωστε, και στο πλαίσιο οποιουδήποτε συστήματος–, δεν υφίσταται δυνατότητα υποβολής αυτοτελούς αιτήσεως για την παροχή της επικουρικής προστασίας.

5. Κατ' εφαρμογήν της νομοθεσίας αυτής, ο Minister for Justice, Equality and Law Reform απέρριψε την αίτηση του H. N. για την παροχή επικουρικής προστασίας.

6. Πρόκειται περί Πακιστανού υπηκόου ο οποίος διαμένει στην Ιρλανδία από το 2003. Στον H. N. χορηγήθηκε αρχικώς άδεια διαμονής λόγω σπουδών και εν συνεχεία άδεια διαμονής με ισχύ έως τις 31 Δεκεμβρίου 2005, λόγω του γάμου του με Ιρλανδή υπήκοο. Στις 23 Φεβρουαρίου 2006, ο Minister for Justice, Equality and Law Reform γνωστοποίησε στον H. N. την πρόθεσή του να εκδώσει απόφαση περί απελάσεως του δευτέρου, για τον λόγο ότι η άδεια διαμονής του δεν είχε ανανεωθεί, καθόσον ο H. N. είχε χωρίσει από τη σύζυγό του. Ωστόσο, παρέμεινε στην ιρλανδική επικράτεια ως φοιτητής και έλαβε πτυχίο οικονομικών επιστημών το 2007. Άσκησε επίσης προσφυγή κατά του Minister for Justice, Equality and Law Reform και του Ιρλανδικού Δημοσίου, υποστηρίζοντας ότι η νομοθεσία περί απελάσεως αντέβαινε εν μέρει στο Σύνταγμα.

7. Ο H. N. ουδέποτε υπέβαλε στην Ιρλανδία αίτηση παροχής ασύλου. Όπως διευκρινίζει, δεν φοβάται ότι θα υποστεί διώξεις λόγω της φυλής του, της θρησκείας του, της εθνικότητάς του, των πολιτικών πεποιθήσεών του ή του γεγονότος ότι ανήκει σε κάποια κοινωνική ομάδα και, ως εκ τούτου, δεν είναι πρόσφυγας κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2004/83. Υποστηρίζει, εντούτοις, ότι διατρέχει τον κίνδυνο να υποστεί σοβαρή βλάβη σε περίπτωση απελάσεώς του στο Πακιστάν, λόγω, ιδίως, της τυφλής βίας που επικρατεί στην κοιλάδα του Swat, όπου διαμένει η οικογένειά του.

8. Κατά συνέπεια, ο H. N. υπέβαλε αίτηση παροχής επικουρικής προστασίας στις 16 Ιουνίου 2009. Ο Minister for Justice, Equality and Law Reform απέρριψε την αίτηση αυτή, για τον λόγο ότι ο αιτών δεν είχε προηγουμένως υποβάλει αίτηση για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα. Κατόπιν της απορρίψεως της προσφυγής ακυρώσεως που άσκησε κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του High Court (Ιρλανδία), ο H. N. άσκησε αναίρεση ενώπιον του Supreme Court.

9. Καθόσον ο κανόνας αυτός περί της εθνικής διαδικασίας εγείρει ζητήματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα, την αμεροληψία και τη χρονική διάρκεια της διαδικασίας, το Supreme Court αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Επιτρέπει η οδηγία 2004/83 [...], ερμηνευόμενη με γνώμονα την αρχή της χρηστής διοικήσεως κατά το δίκαιο της Ένωσης και ειδικότερα το άρθρο 41 του Χάρτη [...], σε κράτος μέλος να προβλέπει με τη νομοθεσία του ότι η εξέταση αιτήσεως υπαγωγής στο καθεστώς επικουρικής προστασίας είναι δυνατή μόνον κατόπιν της απορρίψεως, βάσει του εθνικού δικαίου, αιτήσεως για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα;»

6 — Η Σύμβαση αυτή, η οποία υπογράφηκε στη Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, τόμος 189, σ. 150, αριθ. 2545 (1954) (στο εξής: Σύμβαση της Γενεύης)], τέθηκε σε ισχύ στις 22 Απριλίου 1954. Τη σύμβαση αυτή συμπληρώνει το Πρωτόκολλο περί του καθεστώτος των προσφύγων, της 31ης Ιανουαρίου 1967, το οποίο τέθηκε σε ισχύ στις 4 Οκτωβρίου 1967.

10. Δηλαδή, στο πλαίσιο εφαρμογής της οδηγίας 2004/83, ο σεβασμός του δικαιώματος χρηστής διοικήσεως υποχρεώνει κράτος μέλος να θεσπίσει αυτοτελή διαδικασία για την υπαγωγή στο καθεστώς παροχής της επικουρικής προστασίας;

11. Μολονότι το ερώτημα που μας υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο στο Δικαστήριο μνημονεύει το ζήτημα αν η ιρλανδική νομοθεσία είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης, αφορά, στην πραγματικότητα, κανόνα διαδικασίας ο οποίος απαντά στο σύνολο των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, ανεξαρτήτως της δομής της διαδικασίας εξετάσεως, δηλαδή του αν πρόκειται για ενιαία διαδικασία ή για διαδικασία όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η αρμόδια εθνική αρχή εξετάζει πάντα εάν ο ενδιαφερόμενος πληροί τις προϋποθέσεις για να υπαχθεί στο καθεστώς του πρόσφυγα πριν εξετάσει αν μπορεί να τύχει της επικουρικής προστασίας. Από της απόψεως αυτής, η ιρλανδική διαδικασία δεν διαφέρει επομένως ιδιαίτερα από τις διαδικασίες που έχουν θεσπισθεί στα άλλα κράτη μέλη. Επιπλέον, κανένα από τα συστήματα δεν προβλέπει, επί του παρόντος, την εισαγωγή αυτοτελούς διαδικασίας με σκοπό την παροχή της επικουρικής προστασίας.

12. Στις προτάσεις αυτές θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας εξετάσεως αιτήσεως παροχής ασύλου, η αρχή της χρηστής διοικήσεως πρέπει πρωτίστως να εγγυάται τον προσήκοντα καθορισμό της ανάγκης παροχής διεθνούς προστασίας, στοιχείο που απαιτεί τη σφαιρική εκτίμηση της αιτήσεως με γνώμονα τις δύο μορφές διεθνούς προστασίας. Θα εξηγήσω, επομένως, τους λόγους για τους οποίους είμαι πεπεισμένος ότι, απαιτώντας την προηγούμενη εξέταση της αιτήσεως με γνώμονα τις προϋποθέσεις που έχουν καθορισθεί για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, ο επίμαχος κανόνας διαδικασίας δύναται να εγγυηθεί σε όποιον ζητεί νομίμως διεθνή προστασία την υπαγωγή στο προσήκον καθεστώς, καθώς και την ουσιαστική πρόσβαση στα δικαιώματα που του παρέχονται βάσει της οδηγίας 2004/83, τούτο δε βάσει εξετάσεως σύμφωνης με το πνεύμα και το γράμμα των νομοθετημάτων που διέπουν το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου.

I – Το ιρλανδικό δίκαιο

13. Στην Ιρλανδία, η διαδικασία εξετάσεως αιτήσεως παροχής διεθνούς προστασίας χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη πλειόνων σταδίων διαδικασίας.

14. Οι κανόνες διαδικασίες περί των αιτήσεων για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα καθορίσθηκαν με τον νόμο του 1996 περί προσφύγων (Refugee Act 1996)[7].

15. Βάσει του άρθρου 8 του νόμου περί προσφύγων, η αίτηση παροχής ασύλου υποβάλλεται στον Refugee Applications Commissioner. Το άρθρο 11 του νόμου αυτού προβλέπει ότι το εν λόγω μέλος του Office of the Refugee Applications Commissioner (γραφείου επιτρόπου αρμοδίου για την εξέταση αιτήσεων παροχής ασύλου) είναι αρμόδιο να συναντηθεί με τον αιτούντα, να διενεργήσει τις αναγκαίες έρευνες και να ζητήσει την προσκόμιση των απαραίτητων στοιχείων. Εν συνεχεία, το εν λόγω μέλος συντάσσει έκθεση όπου προβαίνει σε θετική ή αρνητική σύσταση όσον αφορά την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα στην περίπτωση του οικείου αιτούντος και κοινοποιεί την έκθεση αυτή στον Minister for Justice, Equality and Law Reform[8].

16. Κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, του νόμου περί προσφύγων, σε περίπτωση κατά την οποία η σύσταση του Refugee Applications Commissioner είναι θετική, ο Minister for Justice, Equality and Law Reform υποχρεούται να αναγνωρίσει την ιδιότητα του πρόσφυγα στον οικείο αιτούντα. Σε περίπτωση κατά την οποία συστήνεται να μην αναγνωρισθεί η ιδιότητα του πρόσφυγα στην

7 — Νόμος όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου του 1999 περί μεταναστεύσεως (Immigration Act 1999), με το άρθρο 9 του νόμου του 2000 περί παράνομης μεταναστεύσεως [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000], και με το άρθρο 7 του νόμου του 2003 περί μεταναστεύσεως (Immigration Act 2003) (στο εξής: νόμος περί προσφύγων).

8 — Άρθρο 13 του εν λόγω νόμου.

περίπτωση του αιτούντος, αυτός δύναται, βάσει του άρθρου 16 του νόμου αυτού, να προσβάλει τη σύσταση ενώπιον του Refugee Appeals Tribunal (Ιρλανδία). Εφόσον αυτό δικαιώσει τον αιτούντα τη χορήγηση ασύλου και κρίνει ότι η σύσταση πρέπει να είναι θετική, ο Minister for Justice, Equality and Law Reform υποχρεούται, βάσει του άρθρου 17, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου, να αναγνωρίσει την ιδιότητα του πρόσφυγα. Σε αντίθετη περίπτωση, εφόσον το Refugee Appeals Tribunal επικυρώσει την αρνητική σύσταση του Refugee Applications Commissioner, ο Minister for Justice, Equality and Law Reform εξακολουθεί να έχει διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει σχετικά με την αναγνώριση ή μη της ιδιότητας αυτής.

17. Βάσει του άρθρου 5 του νόμου του 2000 περί παράνομης μεταναστεύσεως, οι αιτούντες την παροχή ασύλου μπορούν να αμφισβητήσουν το κύρος των συστάσεων του Refugee Applications Commissioner και των αποφάσεων του Refugee Appeals Tribunal ενώπιον του High Court, με την επιφύλαξη των ειδικών προϋποθέσεων που ισχύουν στις υποθέσεις περί αιτήσεων παροχής ασύλου. Κατά τη διάταξη αυτή, επιτρέπεται να προσβληθεί η απόφαση του High Court ενώπιον του Supreme Court μόνον εφόσον το ίδιο το High Court εκδώσει απόφαση με την οποία επιτρέπει την άσκηση του ενδίκου μέσου αυτού (certificate of leave to appeal).

18. Σε περίπτωση αμετάκλητης απορρίψεως της αιτήσεως για την παροχή ασύλου, ο Minister for Justice, Equality and Law Reform μπορεί να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο την πρόθεσή του να εκδώσει απόφαση περί απελάσεως (proposal to deport), κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, του νόμου του 1999 περί μεταναστεύσεως.

19. Στο στάδιο αυτό της διαδικασίας τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις περί της διαδικασίας η οποία διέπει τις αιτήσεις παροχής επικουρικής προστασίας. Αυτές περιλαμβάνονται στην κανονιστική απόφαση του 2006 περί Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (προϋποθέσεων για την παροχή προστασίας) [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006], που εξέδωσε ο Minister for Justice, Equality and Law Reform στις 9 Οκτωβρίου 2006, με σκοπό, μεταξύ άλλων, τη μεταφορά της οδηγίας 2004/83 στην εσωτερική έννομη τάξη [9].

20. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως του 2006, η εκ μέρους του Minister for Justice, Equality and Law Reform κοινοποίηση συνοδεύεται από υπόμνημα με το οποίο γνωστοποιείται στον ενδιαφερόμενο ότι μπορεί να ζητήσει την υπαγωγή του στο καθεστώς της επικουρικής προστασίας, καθώς και προσωρινή άδεια παραμονής στην επικράτεια (application for leave to remain). Για τον σκοπό αυτό, επισυνάπτονται στο εν λόγω έγγραφο πληροφοριακό σημείωμα σχετικά με την επικουρική προστασία και έντυπο για την υποβολή της αιτήσεως. Πέραν των προσωπικών του στοιχείων, ο αιτών καλείται να προσκομίσει όλα τα συμπληρωματικά έγγραφα και να εκθέσει διεξοδικά τους σχετικούς ειδικώς με τις περιστάσεις που επικαλείται προς στήριξη της αιτήσεώς του λόγους, προσδιορίζοντας, ιδίως, τη σοβαρή βλάβη που μπορεί να υποστεί εάν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του.

21. Ο Minister for Justice, Equality and Law Reform αποφαίνεται επί της αιτήσεως παροχής επικουρικής προστασίας με αιτιολογημένη απόφαση. Η απόφαση αυτή είναι δεκτική προσφυγής ακυρώσεως.

9 — Στο εξής: κανονιστική απόφαση του 2006.

22. Βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της κανονιστικής αποφάσεως του 2006, ο Minister for Justice, Equality and Law Reform δεν υποχρεούται να εξετάσει αίτηση παροχής επικουρικής προστασίας την οποία υποβάλλει πρόσωπο του οποίου η αίτηση παροχής ασύλου δεν έχει απορριφθεί. Το Supreme Court, με την απόφασή του της 9ης Ιουλίου 2010, Izevbeckhai κ.λπ. κατά Minister for Justice, Equality and Law Reform [10], αποφάνθηκε ότι, κατά τη διάταξη αυτή, ο Minister for Justice, Equality and Law Reform μπορεί να εξετάζει μόνο τις αιτήσεις παροχής επικουρικής προστασίας που υποβάλλουν πρόσωπα των οποίων έχει προηγουμένως απορριφθεί η αίτηση παροχής ασύλου.

ΙΙ – Ανάλυση

23. Υπενθυμίζεται ότι, με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, το Δικαστήριο αν εθνικός κανόνας διαδικασίας, βάσει του οποίου η εξέταση αιτήσεως για την παροχή επικουρικής προστασίας προϋποθέτει την προηγούμενη απόρριψη αιτήσεως για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, πληροί τις απαιτήσεις της οδηγίας 2004/83 και, ειδικότερα, αν είναι σύμφωνος με την αρχή της χρηστής διοικήσεως κατά το άρθρο 41 του Χάρτη.

24. Φρονώ ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει προφανώς να δοθεί καταφατική απάντηση.

Α – *Εισαγωγικές παρατηρήσεις*

25. Πριν εξετασθεί το ερώτημα, πρέπει να επισημανθούν δύο στοιχεία.

26. Πρώτον, το ερώτημα που υποβάλλει το αιτούν δικαστήριο στο Δικαστήριο επιβάλλει να ληφθούν υπόψη και άλλοι κανόνες δικαίου πέραν αυτών που μνημονεύει ρητώς το Supreme Court στην απόφασή του περί παραπομπής [11]. Μολονότι το αιτούν δικαστήριο εστιάζει το ερώτημά του στο ζήτημα των δικαιωμάτων που παρέχονται στον αιτούντα άσυλο βάσει της οδηγίας 2004/83 και του άρθρου 41 του Χάρτη, φρονώ ότι πρέπει να εξετασθούν και οι κανόνες που διέπουν τη διαδικασία παροχής διεθνούς προστασίας κατά την οδηγία 2005/85/ΕΚ [12].

27. Συγκεκριμένα, η οδηγία 2004/83, ως εκ του περιεχομένου και του σκοπού της, δεν έχει ως αντικείμενο τον καθορισμό των εφαρμοστέων κανόνων διαδικασίας κατά την εξέταση αιτήσεως για την παροχή διεθνούς προστασίας, ούτε, επομένως, τον καθορισμό των διαδικαστικών εγγυήσεων που πρέπει να παρέχονται συναφώς στον αιτούντα την παροχή ασύλου [13]. Η οδηγία αυτή σκοπεί αποκλειστικά στον καθορισμό κοινών για όλα τα κράτη μέλη κριτηρίων όσον αφορά τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών για να απολαύουν της διεθνούς προστασίας [14], καθώς και το ουσιαστικό περιεχόμενο της εν λόγω προστασίας [15]. Στο πλαίσιο αυτό, με το άρθρο 2, στοιχεία γ' και ε', της οδηγίας 2004/83 καθορίζονται τα πρόσωπα που μπορούν να υπαχθούν στο καθεστώς του πρόσφυγα και στο καθεστώς της επικουρικής προστασίας, ενώ στο κεφάλαιο VII της οδηγίας αυτής καθορίζονται τα συμφυή με καθένα από τα καθεστώτα αυτά δικαιώματα.

10 — [2010] IESC 44.

11 — Υπενθυμίζεται ότι, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από το άρθρο 267 ΣΛΕΕ διαδικασίας συνεργασίας μεταξύ εθνικών δικαστηρίων και Δικαστηρίου, στο δεύτερο απόκειται να δώσει στο αιτούν δικαστήριο λυσιτελή απάντηση που να του παρέχει τη δυνατότητα επιλύσεως της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί. Το Δικαστήριο δύναται προς τούτο να λαμβάνει υπόψη κανόνες του δικαίου της Ένωσης τους οποίους δεν μνημόνευσε το αιτούν δικαστήριο στα προδικαστικά ερωτήματά του, καθόσον οι κανόνες αυτοί είναι αναγκαίοι για την εξέταση της διαφοράς της κύριας δίκης (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2011, C-157/10, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Συλλογή 2011, σ. I-13023, σκέψεις 18 έως 20 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

12 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (ΕΕ L 326, σ. 13).

13 — Προμνημονευθείσα απόφαση Μ. (σκέψη 73).

14 — Βλ. άρθρο 1 της οδηγίας αυτής.

15 — Βλ. σημείο 19 των προτάσεών μου στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προμνημονευθείσα απόφαση Μ., καθώς και προμνημονευθείσα απόφαση Μ. (σκέψη 72).

28. Οι κανόνες διαδικασίας σχετικά με την εξέταση αιτήσεως παροχής διεθνούς προστασίας καθορίζονται, όμως, βάσει της οδηγίας 2005/85. Κατά το άρθρο της 1, η οδηγία αυτή σκοπεί στον καθορισμό ελάχιστων κοινών σε όλα τα κράτη μέλη προδιαγραφών όσον αφορά την αναγνώριση και την ανάκληση της ιδιότητας του πρόσφυγα, διευκρινίζονται δε, στα κεφάλαιά της ΙΙ και ΙΙΙ, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις ως προς τη διαδικασία του αιτούντος και του κράτους μέλους όσον αφορά την εξέταση αιτήσεως παροχής διεθνούς προστασίας.

29. Κατά συνέπεια, το ζήτημα αν η επίμαχη ρύθμιση είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης δεν θα εξετασθεί μόνον υπό το πρίσμα του γράμματος και του σκοπού της οδηγίας 2004/83, αλλά και λαμβανομένων υπόψη των διατάξεων που προβλέπονται στο πλαίσιο της οδηγίας 2005/85.

30. Δεύτερον, το ερώτημα που υποβάλλει το αιτούν δικαστήριο στο Δικαστήριο επιβάλλει να ληφθεί υπόψη η διαδικαστική αυτονομία της οποίας απολαύει η Ιρλανδία όσον αφορά την οργάνωση της εξετάσεως των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας. Συγκεκριμένα, πρέπει να διευκρινισθεί ότι, στην παρούσα κατάσταση του εφαρμοστέου εν προκειμένω δικαίου, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ρυθμίζει τους όρους της διαδικασίας σχετικά με την εξέταση αιτήσεως για την παροχή επικουρικής προστασίας, οσάκις η εξέταση αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο χωριστής διαδικασίας από εκείνην της αναγνωρίσεως της ιδιότητας του πρόσφυγα.

31. Όπως και η οδηγία 2004/83, η οδηγία 2005/85 σκοπεί στην εναρμόνιση των κανόνων περί ελαχίστων απαιτήσεων. Κατά συνέπεια, καταλείπει στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή των διατάξεών της, ιδίως δε όσον αφορά την οργάνωση της εξετάσεως των αιτήσεων παροχής ασύλου[16]. Επιπλέον, βάσει του άρθρου της 3, η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή μόνον οσάκις το κράτος μέλος εξετάζει αίτηση για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα ή σε περίπτωση κατά την οποία το κράτος αυτό έχει θεσπίσει ενιαία διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας εξετάζει αίτηση υπό το πρίσμα των δύο μορφών διεθνούς προστασίας, δηλαδή αυτής του καθεστώτος του πρόσφυγα και αυτής που αφορά την επικουρική προστασία.

32. Η οδηγία 2005/85 παρέχει, επομένως, στα κράτη μέλη απόλυτη ευχέρεια ως προς την οργάνωση της διαδικασίας εξετάσεως αιτήσεως για την παροχή επικουρικής προστασίας σε περίπτωση κατά την οποία τα κράτη αυτά επέλεξαν να εξετάζουν κάθε αίτηση στο πλαίσιο χωριστής διαδικασίας από αυτήν που σκοπεί στην αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, όπως συμβαίνει στην Ιρλανδία.

33. Πάντως, αυτή η παραπομπή στη διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών αντισταθμίζεται κατά παράδοση από την υποχρέωση τηρήσεως των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας[17], καθώς και από την ανάγκη σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

34. Η αρχή της ισοδυναμίας επιτάσσει οι κανόνες διαδικασίας που θεσπίζουν στο πλαίσιο αυτό τα κράτη μέλη να μην είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που προβλέπονται για παρεμφερές ένδικο βοήθημα το οποίο στηρίζεται στο εθνικό δίκαιο. Εν προκειμένω δεν εγείρεται τέτοιο ζήτημα.

35. Όσον αφορά την αρχή της αποτελεσματικότητας, αυτή επιτάσσει οι όροι της διαδικασίας να μην καθιστούν αδύνατη στην πράξη ή εξαιρετικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται βάσει του δικαίου της Ένωσης στον ενδιαφερόμενο. Εν προκειμένω, πρέπει συνεπώς να εξετασθεί αν ο επίμαχος κανόνας διαδικασίας διασφαλίζει ουσιαστική πρόσβαση των προσώπων που ζητούν τη διεθνή προστασία στα δικαιώματα που τους παρέχονται βάσει της οδηγίας 2004/83.

16 — Βλ., συναφώς, αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2005/85 και προμνημονευθείσα απόφαση D. και A. (σκέψεις 62 έως 66).

17 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 15ης Ιανουαρίου 2013, C-416/10, Križan κ.λπ. (σκέψη 85 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, G. και R. (σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

36. Εξάλλου, τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την τήρηση των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης οσάκις εκδίδουν αποφάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Τούτο ισχύει στην περίπτωση των αποφάσεων σχετικά με την εξέταση αιτήσεως παροχής επικουρικής προστασίας [18]. Δεν υφίσταται καμία αμφιβολία περί του ότι οι ιρλανδικές αρχές οφείλουν να διασφαλίζουν τον σεβασμό του δικαιώματος των ενδιαφερομένων στη χρηστή διοίκηση όχι μόνον επειδή το δικαίωμα αυτό αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης [19], αλλά και επειδή πρόκειται για θεμελιώδες δικαίωμα που κατοχυρώνεται βάσει του άρθρου 41 του Χάρτη. Μολονότι το γράμμα του άρθρου 41, παράγραφος 1, του Χάρτη μνημονεύει τις σχέσεις των διοικουμένων με τα «θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης» [20], πιστεύω, πράγματι, ότι το δικαίωμα χρηστής διοικήσεως ισχύει κατά τον ίδιο τρόπο και έναντι των κρατών μελών στις περιπτώσεις κατά τις οποίες αυτά θέτουν σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης [21].

37. Βάσει των στοιχείων αυτών θα εξετασθεί, επί του παρόντος, αν ο επίμαχος κανόνας διαδικασίας είναι συμβατός με όσα επιτάσσει η οδηγία 2004/38, καθόσον πληροί τις απαιτήσεις των αρχών της αποτελεσματικότητας και της χρηστής διοικήσεως.

Β – *Επί της τηρήσεως της αρχής της αποτελεσματικότητας*

38. Φρονώ ότι η επίμαχη νομοθεσία διασφαλίζει στους αιτούντες άσυλο ουσιαστική πρόσβαση στα δικαιώματα που τους παρέχονται δυνάμει της οδηγίας 2004/38, βάσει εξετάσεως σύμφωνης με το πνεύμα και το γράμμα των διατάξεων που διέπουν το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου.

39. Κατ' αρχάς, απαιτώντας η αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας να εξετάζεται καταρχάς με γνώμονα τις προϋποθέσεις που καθορίζουν το καθεστώς του πρόσφυγα, ο κανόνας αυτός διασφαλίζει πλήρως την τήρηση του άρθρου 78 ΣΛΕΕ.

40. Πρέπει να υπομνησθεί ότι οι οδηγίες 2004/83 και 2005/85 εκδόθηκαν με νομική βάση το άρθρο 63, πρώτο εδάφιο, σημείο 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 78 ΣΛΕΕ), δυνάμει του οποίου ανατέθηκε στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης η αρμοδιότητα να θεσπίσει μέτρα σχετικά με το άσυλο με γνώμονα την «[πλήρη] και [άρτια] εφαρμογή της Συμβάσεως της Γενεύης» [22]. Οι δύο αυτές οδηγίες συμβάλλουν επομένως στην καθιέρωση κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, το οποίο, κατά το νέο άρθρο 78, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, πρέπει να είναι σύμφωνο με τη Σύμβαση αυτή.

41. Η εν λόγω Σύμβαση αποτελεί Συνθήκη του διεθνούς δικαίου, η οποία, ως τέτοια, έχει δεσμευτική ισχύ έναντι του συνόλου των συμβαλλομένων μερών, μεταξύ των οποίων καταλέγονται τα κράτη μέλη της Ένωσης. Όπως δέχεται ο νομοθέτης της Ένωσης στην αιτιολογική σκέψη 3 της οδηγίας 2004/83, η Σύμβαση της Γενεύης αποτελεί τη βάση ή μάλλον τον «ακρογωνιαίο λίθο» του διεθνούς δικαίου για τους πρόσφυγες, δεδομένου ότι ορίζει την ίδια την έννοια του πρόσφυγα και τα συμφυή με το καθεστώς αυτό δικαιώματα και υποχρεώσεις. Ο νομοθέτης της Ένωσης εισήγαγε άλλες μορφές διεθνούς προστασίας, μεταξύ των οποίων καταλέγεται η επικουρική προστασία, ως συμπλήρωμα των

18 — Βλ., συναφώς, άρθρο 6, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Βλ., επίσης, αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-411/10 και C-493/10, N. S. κ.λπ. (Συλλογή 2011, σ. I-13905, σκέψη 77 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και της 26ης Φεβρουαρίου 2013, C-617/10, Åkerberg Fransson (σκέψεις 18 έως 21), καθώς και προμνημονευθείσα απόφαση G. και R. (σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, σημείο 111 των προτάσεών μου στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2011, C-108/10, Scatollon (Συλλογή 2011, σ. I-7491), καθώς και σημεία 32 και 114 των προτάσεών μου στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προμνημονευθείσα απόφαση M.

19 — Βλ. επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΕΕ 2007, C 303, σ. 17), όσον αφορά το άρθρο του 41 κατά τις οποίες:
«[τ]ο άρθρο 41 βασίζεται στην ύπαρξη της Ένωσης ως κοινότητας δικαίου τα χαρακτηριστικά της οποίας αναπτύχθηκαν από τη νομολογία στην οποία κατοχυρώνεται μεταξύ άλλων η χρηστή διοίκηση ως γενική αρχή δικαίου (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 31ης Μαρτίου 1992, C-255/90 P, Burban κατά Κοινοβουλίου, Συλλογή 1992, σ. I-2253)».
Βλ., επίσης, απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2008, C-349/07, Sopropé (Συλλογή 2008, σ. I-10369, σκέψεις 33 και 38).

20 — Βλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-482/10, Cicala (Συλλογή 2011, σ. I-14139, σκέψη 28).

21 — Βλ. επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη, για το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, καθώς και απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2011, C-256/11, Dereci κ.λπ. (που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 72), και προμνημονευθείσα απόφαση M. (σκέψεις 82 έως 84).

22 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2004/83.

κανόνων που θεσπίσθηκαν στο πλαίσιο της Συμβάσεως της Γενεύης. Στο άρθρο 78, παράγραφος 2, στοιχεία α′ και β′, ΣΛΕΕ διευκρινίζεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο λαμβάνουν μέτρα σχετικά με το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, που περιλαμβάνει όχι μόνον «ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση», αλλά και «ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν προστασίας, *χωρίς να τους χορηγείται ευρωπαϊκό άσυλο*» [23].

42. Η χρήση του όρου «επικουρική» καθώς και το γράμμα του άρθρου 2, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2004/83 επισημαίνουν άνευ αμφισημίας ότι το καθεστώς της επικουρικής προστασίας απευθύνεται στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα [24]. Το άρθρο 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2005/85 προσθέτει, εξάλλου, ότι κάθε αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται βάσει της οδηγίας 2004/83 τεκμαίρεται ότι αποτελεί αίτηση παροχής ασύλου κατά την έννοια της Συμβάσεως της Γενεύης.

43. Συνεπώς, εισάγοντας επικουρική μορφή προστασίας στο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν είχε την πρόθεση να παράσχει δυνατότητα επιλογής μεταξύ της μίας ή της άλλης μορφής διεθνούς προστασίας. Σκοπός του είναι να εγγυηθεί την «υπεροχή» της Συμβάσεως της Γενεύης αποτρέποντας το ενδεχόμενο οι επικουρικές μορφές προστασίας να αποδυναμώσουν το ουσιώδες περιεχόμενο της Συμβάσεως αυτής. Ο σκοπός αυτός συνάγεται σαφώς από τις προπαρασκευαστικές εργασίες για την έκδοση της οδηγίας 2004/83. Στην πρότασή της οδηγίας [25], η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισήμανε ρητώς ότι «το αν ένας αιτών δικαιούται επικουρική προστασία θα πρέπει κανονικά να εξετάζεται μόνο αφού έχει διαπιστωθεί ότι το άτομο αυτό δεν εμπίπτει στην περίπτωση του πρόσφυγα» [26], καθόσον η Επιτροπή στηρίζεται στην ανάγκη να διασφαλισθεί η «πλήρης και ολοκληρωμένη εφαρμογή της Συμβάσεως της Γενεύης» [27] και στο ότι δεν πρέπει να αποδυναμωθεί το καθεστώς που θεσπίζεται με αυτήν.

44. Καταρχήν, η προστασία που παρέχει το καθεστώς του πρόσφυγα πρέπει, επομένως, να εξετασθεί πρώτη, δεδομένου ότι ο νομοθέτης της Ένωσης εισήγαγε άλλες μορφές διεθνούς προστασίας, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως «επικουρικές», «συμπληρωματικές» ή «προσωρινές», ως συμπλήρωμα των κανόνων που θεσπίσθηκαν στο πλαίσιο της Συμβάσεως αυτής [28].

23 — Η υπογράμμιση δική μου.

24 — Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 5 και 24 της οδηγίας 2004/83.

25 — Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους [COM(2001) 510 τελικό].

26 — Σελίδα 15.

27 — Όπ.π. Στη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους» (ΕΕ 2002, C 221, σ. 43), επισημάνθηκε, εξάλλου, ο «κανόνας [περί υπεροχής] που υπενθυμίζεται από την ίδια την Επιτροπή και σύμφωνα με τον οποίο το καθεστώς του πρόσφυγα είναι πάντα εκείνο το οποίο θα πρέπει να εξετάζεται πρώτα κατά [τον έλεγχο] της αίτησης, ενώ η επικουρική προστασία δεν μπορεί να είναι μέσο αποδυνάμωσης της προστασίας που παρέχεται από το καθεστώς του πρόσφυγα» (σημείο 2.3.5).

28 — Βλ. οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων (ΕΕ L 212, σ. 12).

45. Πρέπει να επισημανθεί ότι η ερμηνεία αυτή αφορά και την περίπτωση κατά την οποία είναι πρόδηλο ότι ο αιτών δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως πρόσφυγας, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2004/83, όπως διατείνεται και ο Η. Ν. στην υπό κρίση υπόθεση. Πράγματι, στην περίπτωση αυτή, το άρθρο 23, παράγραφος 4, στοιχείο β', της οδηγίας 2005/85 προβλέπει ρητώς ότι το κράτος μέλος μπορεί να επιταχύνει την εξέταση των προϋποθέσεων για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, πλην όμως ο νομοθέτης της Ένωσης ορθώς δεν απαλλάσσει σε καμία περίπτωση από την υποχρέωση αυτής της προηγούμενης εξετάσεως[29]. Μόνον η εξέταση αυτή καθιστά δυνατό να υπαχθεί ο ενδιαφερόμενος στο «κατάλληλο καθεστώς», κατά το άρθρο 78, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, καθιστά δυνατό σε κάθε κράτος μέλος να προβεί σε σφαιρική εκτίμηση της αιτήσεως προκειμένου να προσδιορίσει προσηκόντως την ανάγκη παροχής διεθνούς προστασίας στον ενδιαφερόμενο. Τούτο επιβάλλει να έχει η αρμόδια εθνική αρχή τη δυνατότητα, πριν εξετάσει την αίτηση παροχής επικουρικής προστασίας, να διακριβώσει ότι η απειλή της οποίας θύμα ισχυρίζεται ότι είναι ο ενδιαφερόμενος δεν εμπίπτει στην έννοια της «διώξεως», κατά το άρθρο 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2004/83, και δεν απαιτεί την υπαγωγή του στο καθεστώς του πρόσφυγα.

46. Δεν πρέπει να παραβλέπεται συναφώς ότι, υπό το καθεστώς της οδηγίας 2004/83, η αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα συνεπάγεται ευρύτερα δικαιώματα και οικονομικά και κοινωνικά πλεονεκτήματα απ' ό,τι η παροχή της επικουρικής προστασίας[30]. Κατά συνέπεια, αυτή η προηγούμενη εκτίμηση καθιστά επίσης δυνατή τη διασφάλιση των περισσότερων δυνατών δικαιωμάτων υπέρ του ενδιαφερομένου. Όπως επισήμανε το Δικαστήριο στην προμνημονευθείσα απόφασή του Μ., η φύση των δικαιωμάτων που είναι συμφυή με την ιδιότητα του πρόσφυγα διαφέρει πράγματι από αυτή των δικαιωμάτων που απορρέουν από το καθεστώς επικουρικής προστασίας[31]. Στο κεφάλαιό της VII, το οποίο φέρει τον τίτλο «Περιεχόμενο της διεθνούς προστασίας», η οδηγία 2004/83 προβαίνει σε διάκριση αναλόγως του αν ο ενδιαφερόμενος είναι πρόσφυγας ή απολαύει της διεθνούς προστασίας[32]. Όσον αφορά τους δικαιούχους της διεθνούς προστασίας, η οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να θέτουν πιο περιοριστικούς όρους για τη χορήγηση τίτλων διαμονής ή ταξιδιωτικών εγγράφων[33]. Έτσι, μολονότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να χορηγούν στους πρόσφυγες άδεια διαμονής ελάχιστης διάρκειας τριών ετών, μπορούν να περιορίσουν στο ένα έτος τη χρονική ισχύ της άδειας αυτής οσάκις χορηγείται σε πρόσωπο που απολαύει της επικουρικής προστασίας. Βάσει της εν λόγω οδηγίας επιτρέπεται επίσης στα κράτη μέλη να περιορίζουν την πρόσβαση σε ορισμένα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, όπως είναι η πρόσβαση στην αγορά εργασίας ή στις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας[34]. Επομένως, μολονότι τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας την ίδια αναγκαία κοινωνική αρωγή με αυτήν που προβλέπεται για τους ημεδαπούς, μπορούν εντούτοις να περιορίζουν την αρωγή αυτή στις βασικές παροχές όσον αφορά τους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας.

29 — Η διάταξη αυτή ορίζει τα εξής:

«[Τ]α κράτη μέλη μπορούν να ορίσουν ότι μια διαδικασία εξέτασης σύμφωνα με τις βασικές αρχές και εγγυήσεις του κεφαλαίου ΙΙ μπορεί να λάβει προτεραιότητα ή να επιταχυνθεί εφόσον:

[...]

β) ο αιτών προδήλως δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως πρόσφυγας ή ως δικαιούμενος να λάβει το καθεστώς του πρόσφυγα [εντός κράτους μέλους] δυνάμει της οδηγίας 2004/83 [...]».

30 — Η οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (ΕΕ L 180, σ. 60), εξαλείφει τις διαφορές ως προς το επίπεδο των δικαιωμάτων που παρέχονται στους πρόσφυγες και στους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας οι οποίες δεν μπορούν πλέον να χαρακτηρισθούν ως δικαιολογημένες. Οι τροποποιήσεις αφορούν τη διάρκεια ισχύος των τίτλων διαμονής και την πρόσβαση στις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, ιατρικής περιθάλψεως και στην αγορά εργασίας.

31 — Βλ. σκέψη 92 της αποφάσεως αυτής.

32 — Στο κεφάλαιο αυτό παρατίθενται αναλυτικά, μεταξύ άλλων, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες είναι δυνατή η χορήγηση τίτλου διαμονής και ταξιδιωτικών εγγράφων στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας ή υπό τις οποίες μπορούν αυτοί να αποκτήσουν πρόσβαση στην απασχόληση, την εκπαίδευση και στις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, ιατρικής περιθάλψεως και στεγάσεως.

33 — Βλ., αντιστοίχως, άρθρα 24 και 25 της οδηγίας αυτής.

34 — Βλ., αντιστοίχως, άρθρα 26 και 28 της οδηγίας 2004/83.

47. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι είναι προς το συμφέρον και του ιδίου του αιτούντος άσυλο να εξετάζεται η αίτησή του με γνώμονα τις προϋποθέσεις που αφορούν το καθεστώς του πρόσφυγα. Δεν αντιλαμβάνομαι, επομένως, τους λόγους του διαβήματος του Η. Ν. στην υπό κρίση υπόθεση.

48. Φρονώ συναφώς ότι δεν απόκειται στον αιτούντα την παροχή ασύλου να προσδιορίσει το καταλληλότερο για την περίπτωσή του καθεστώς. Τούτο εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της οικείας εθνικής αρχής η οποία, βάσει των στοιχείων που προσκόμισε ο ενδιαφερόμενος και συνέλεξαν οι υπηρεσίες της, εξετάζει την αίτηση σύμφωνα με τους κανόνες των οδηγιών 2004/83 και 2005/85.

49. Πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι η αναμενόμενη απόφαση έχει ζωτική σημασία για αυτόν που νομίμως επιζητεί την παροχή διεθνούς προστασίας. Δεν πρέπει επίσης να παραβλέπεται ότι αυτός βρίσκεται σε εξαιρετικά δυσχερή προσωπική και υλική κατάσταση και ότι το διάβημα στο οποίο προβαίνει ενώπιον των κρατικών αρχών πρέπει να του διασφαλίσει τα πλέον ουσιώδη δικαιώματά του. Είναι, ωστόσο, ελάχιστα πιθανό να έχει ο ενδιαφερόμενος την ικανότητα να καθορίσει αν η κατάσταση στην οποία βρίσκεται πληροί τα κριτήρια που έχουν τεθεί για την υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα ή αν πληροί μάλλον τις προϋποθέσεις για την παροχή επικουρικής προστασίας. Η οριοθέτηση των δύο μορφών διεθνούς προστασίας μπορεί να αποβεί εξαιρετικά δυσχερής, ειδικά σε περιπτώσεις τυφλής βίας κατά ορισμένων ομάδων, στοιχείο το οποίο, στην πράξη, απαιτεί πάντα από τις αρμόδιες εθνικές αρχές να προβαίνουν σε ενδελεχή και εμπεριστατωμένο έλεγχο των δηλώσεων του αιτούντος και των αποδεικτικών στοιχείων που αυτός προσκομίζει. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η ψυχολογική εξάντληση στην οποία ενδέχεται να βρίσκεται ο αιτών την παροχή ασύλου, όπως και οι δυσχέρειες που μπορεί να συναντήσει, λόγω γλώσσας για παράδειγμα, όχι μόνο για να κατανοήσει τους κανόνες διαδικασίας, αλλά και για να λάβει γνώση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που έχει. Συναφώς, πολλοί δεν θα έχουν τα μέσα για να τύχουν δικαστικής αρωγής. Για τον λόγο αυτό δεν πρέπει να αναλαμβάνεται ο κίνδυνος να μην υποβάλει αίτηση υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα πρόσωπο που αναζητεί καταφύγιο, μολονότι το δικαιούται.

50. Δεν πρέπει, τέλος, να παραβλέπεται ότι αυτή η προηγούμενη εκτίμηση καθιστά δυνατή την εξάντληση της διαδικασίας παροχής διεθνούς προστασίας, διασφαλίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ότι δεν θα υποβληθεί καμία άλλη αίτηση εντός της Ένωσης και περιορίζοντας, συνεπώς, τις δεύτερες μετακινήσεις των αιτούντων άσυλο εντός της Ένωσης, φαινόμενο που είναι περισσότερο γνωστό με την ονομασία «asylum shopping» [35].

51. Λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των στοιχείων αυτών, φρονώ ότι είναι δυσχερές να συμφωνήσω με τις απόψεις που εξέφρασαν με τις παρατηρήσεις τους ο Η. Ν. και η Επιτροπή. Συγκεκριμένα, διατείνονται ότι, λαμβανομένων υπόψη των εφαρμοστέων νομοθετημάτων, η Ιρλανδία πρέπει να θεσπίσει αυτοτελή διαδικασία υπαγωγής στο καθεστώς της επικουρικής προστασίας.

52. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η ερμηνεία αυτή των κανόνων δικαίου ενέχει, κατά τη γνώμη μου, τον κίνδυνο να αντιβαίνει στο πνεύμα στο οποίο στηρίζεται το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, ιδίως δε στον σκοπό και στο γράμμα του άρθρου 78 ΣΛΕΕ και των οδηγιών 2004/83 και 2005/85.

35 — Το φαινόμενο αυτό οφείλεται στις διαφορές μεταξύ κρατών μελών ως προς τις προϋποθέσεις παροχής διεθνούς προστασίας. Περιγράφει την περίπτωση αιτούντος την παροχή ασύλου ο οποίος, έχοντας εισέλθει στο κράτος μέλος που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αιτήσεώς του παροχής διεθνούς προστασίας, αποφασίζει εντούτοις να υποβάλει την αίτηση σε άλλο κράτος μέλος, διότι στο δεύτερο υπάρχουν περισσότερες πιθανότητες να γίνει δεκτή ή διότι θεωρεί ευνοϊκότερους τους όρους υποδοχής.

53. Καταρχάς, ενέχει τον κίνδυνο να θίξει την υπεροχή της Συμβάσεως της Γενεύης, καθόσον οι επικουρικές μορφές προστασίας μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση του ουσιώδους περιεχομένου της Συμβάσεως αυτής. Εν συνεχεία, ενδέχεται να θίξει την εναρμόνιση των κανόνων δικαίου την οποία επιζητεί ο νομοθέτης της Ένωσης[36], τροφοδοτώντας επομένως τις δεύτερες μετακινήσεις των αιτούντων άσυλο, τις οποίες η Ένωση έχει δεσμευθεί να καταπολεμήσει. Συγκεκριμένα, όπως επισημαίνει η Γερμανική Κυβέρνηση στις παρατηρήσεις της, δεν μπορεί να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο ο αιτών την παροχή ασύλου να επιδιώξει το ευεργέτημα της επικουρικής προστασίας εντός κράτους μέλους διαφορετικού από το υπεύθυνο για τη διαδικασία παροχής ασύλου, οπότε η ίδια περίπτωση θα εξετάζεται εκ παραλλήλου σε δύο κράτη μέλη υπό το πρίσμα δύο διαφορετικών νομικών καθεστώτων.

54. Επιπλέον, αυτό αποτελεί και το ισχυρότερο επιχείρημα, η θέσπιση αυτοτελούς διαδικασίας δεν θα καθιστούσε δυνατό να διασφαλισθεί η σφαιρική εκτίμηση της αιτήσεως παροχής διεθνούς προστασίας, μολονότι αυτή αποτελεί την εγγύηση των δικαιωμάτων που παρέχονται στον αιτούντα άσυλο στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/83. Θα διατρέχαμε δηλαδή τον κίνδυνο να πλήξουμε σοβαρά τα θεμελιώδη δικαιώματα των πλέον αδυνάμων. Το σύστημα που προκρίνει η Επιτροπή έχει ως αποτέλεσμα, στην πράξη, να παραλείπεται ένα στάδιο απαραίτητο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων. Βεβαίως, η Επιτροπή επισήμανε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η περίπτωση κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος δεν θα υπέβαλλε αίτηση είναι εξαιρετικά σπάνια. Ωστόσο, αρνούμαι να λάβω υπόψη ένα τέτοιο επιχείρημα, διότι, προφανώς, δεν είναι δυνατό να θίγονται τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα βάσει του επιχειρήματος ότι θύμα του συστήματος αυτού θα είναι μικρός μόνον αριθμός ατόμων.

55. Τέλος, φρονώ ότι, πέραν της ελλείψεως νομικής βάσεως, δεν έχει κανένα νόημα να απαιτηθεί από την Ιρλανδία η θέσπιση αυτοτελούς διαδικασίας για την υπαγωγή στο καθεστώς επικουρικής προστασίας, μολονότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται πλέον να διαθέτουν ενιαία διαδικασία. Πράγματι, η εκ μέρους μας εκτίμηση δεν θα είναι εξαντλητική εάν αποσιωπήσουμε τους σκοπούς τους οποίους επιδιώκει ο νομοθέτης της Ένωσης στο πλαίσιο της δεύτερης φάσεως του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, ειδικότερα δε με τη νέα οδηγία 2013/32, μολονότι το νομοθέτημα αυτό δεν είναι εφαρμοστέο στην περίπτωση των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης[37].

56. Συγκεκριμένα, κατά την αιτιολογική σκέψη της 11, με την οδηγία αυτή εισάγεται ενιαία διαδικασία προκειμένου να διασφαλισθεί η σφαιρική και αποτελεσματική εκτίμηση των αναγκών παροχής διεθνούς προστασίας στους αιτούντες άσυλο. Το άρθρο 10, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας ορίζει, επί του παρόντος, ότι «[κ]ατά την εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας, η [αρμόδια] αρχή εξακριβώνει *καταρχάς* κατά πόσον οι αιτούντες μπορούν να αναγνωρισθούν ως πρόσφυγες και, *σε αντίθετη περίπτωση*, εξακριβώνει κατά πόσον οι αιτούντες δικαιούνται επικουρικής προστασίας»[38]. Η θέσπιση ενιαίας διαδικασίας δεν συνιστά πλέον δυνατότητα, όπως υπό το καθεστώς της οδηγίας 2005/85, αλλά υποχρέωση που καθιστά επίσης δυνατή στον νομοθέτη της Ένωσης την απλούστευση και τον εξορθολογισμό της διαδικασίας εξετάσεως των αιτήσεων παροχής ασύλου, καθώς και την ελάφρυνση της διοικητικής επιβαρύνσεως των κρατών μελών.

36 — Βλ., μεταξύ άλλων, αιτιολογικές σκέψεις 6 και 7 της οδηγίας 2004/83, αιτιολογικές σκέψεις 3 έως 6 της οδηγίας 2005/85, αιτιολογικές σκέψεις 8 έως 10 και 12 και 13 της οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (ΕΕ L 337, σ. 9), και αιτιολογική σκέψη 13 της οδηγίας 2013/32.

37 — Η οδηγία 2013/32 τέθηκε σε ισχύ στις 19 Ιουλίου 2013. Εντούτοις, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 58 της οδηγίας αυτής, η Ιρλανδία, σύμφωνα με τα άρθρα 1, 2 και 4α, παράγραφος 1, του πρωτοκόλλου αριθ. 21 για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, που προσαρτάται στη ΣΕΕ και στη ΣΛΕΕ, δεν δεσμεύεται από την εν λόγω οδηγία.

38 — Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 22 της οδηγίας 2013/32. Η υπογράμμιση δική μου.

57. Τα στοιχεία αυτά καταδεικνύουν, εάν παρίσταται τέτοια ανάγκη, ότι ο αιτών την παροχή ασύλου δεν έχει –ούτε και πρέπει να έχει– τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ της μίας ή της άλλης μορφής διεθνούς προστασίας. Όπως ορθώς επισήμανε η Βελγική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η παροχή διεθνούς προστασίας δεν πρέπει επομένως να εξαρτάται από υποκειμενική εκτίμηση εκ μέρους του αιτούντος, ο δε αιτών δεν πρέπει να δύναται να τη διαθέτει, λαμβανομένων υπόψη των υφισταμένων ή ενδεχόμενων συμφερόντων. Η αίτησή του πρέπει κατ' ανάγκη να εξετάζεται με βάση τα κριτήρια για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα και μόνον σε περίπτωση που αυτά δεν πληρούνται να μπορεί πλέον ο αιτών να ζητήσει την παροχή επικουρικής μορφής προστασίας. Η εκτίμηση αυτή επιβάλλεται ανεξαρτήτως της δομής της διαδικασίας που έχει επιλέξει το κράτος μέλος, είτε πρόκειται για ενιαία διαδικασία είτε για σύστημα όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεδομένου ότι τα δύο αυτά είδη διαδικασίας διαφέρουν ως προς τούτο ελάχιστα μεταξύ τους.

58. Λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των ανωτέρω, είμαι, κατά συνέπεια, πεπεισμένος ότι ο επίμαχος κανόνας διαδικασίας διασφαλίζει στον αιτούντα την παροχή ασύλου ουσιαστική πρόσβαση στα δικαιώματα που του παρέχονται βάσει της οδηγίας 2004/83, τούτο δε κατά τρόπο σύμφωνο με την αρχή της αποτελεσματικότητας.

59. Φρονώ επίσης ότι η νομοθεσία αυτή διασφαλίζει την τήρηση της αρχής της χρηστής διοικήσεως όσον αφορά την αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας, καθόσον απαιτεί προηγούμενο έλεγχό της με γνώμονα τις προϋποθέσεις καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Γ – *Επί του σεβασμού του δικαιώματος χρηστής διοικήσεως*

60. Κατά την αιτιολογική σκέψη 10 της οδηγίας 2004/83 και την αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας 2005/85, ο νομοθέτης της Ένωσης δεσμεύθηκε να εξασφαλίσει τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τη θέσπιση των ουσιαστικών και διαδικαστικών κανόνων που έχουν σχέση με την παροχή διεθνούς προστασίας. Μερίμνησε επομένως ώστε οι αρμόδιες εθνικές αρχές να διασφαλίζουν στον ενδιαφερόμενο το δικαίωμά του χρηστής διοικήσεως, μέριμνα η οποία καθορίζεται ειδικώς στο κεφάλαιο ΙΙ της οδηγίας 2005/85 με την επιβολή σε αυτές ορισμένων υποχρεώσεων ως προς τη διαδικασία.

61. Όπως, βεβαίως, διαπιστώθηκε, τα κράτη μέλη δεν οφείλουν να εφαρμόζουν αυτές τις εγγυήσεις ως προς τη διαδικασία κατά την εξέταση αιτήσεως για την παροχή επικουρικής προστασίας οσάκις η αίτηση αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας διαφορετικής από εκείνη της υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα. Τούτο συνάγεται από τα όρια του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2005/85. Υπενθυμίζεται, πάντως, ότι εξακολουθούν να οφείλουν να διασφαλίζουν τον σεβασμό του δικαιώματος χρηστής διοικήσεως του ενδιαφερομένου, καθόσον, αφενός, η παροχή επικουρικής προστασίας εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, αφετέρου, το δικαίωμα χρηστής διοικήσεως δεν αποτελεί απλώς γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, αλλά και θεμελιώδες δικαίωμα.

62. Το περιεχόμενο του δικαιώματος αυτού είναι εξαιρετικά ευρύ.

63. Κατά το άρθρο 41, παράγραφος 1, του Χάρτη, περιλαμβάνει το «δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του». Βάσει του άρθρου 41, παράγραφος 2, του Χάρτη, το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει, «ιδίως» το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του[39], το δικαίωμα κάθε προσώπου να

39 — Προμνημονευθείσα απόφαση M. (σκέψη 82).

έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, καθώς και την υποχρέωση της διοικήσεως να αιτιολογεί τις αποφάσεις της. Όπως επισήμανε το Δικαστήριο στην προμνημονευθείσα απόφασή του M., η διάταξη αυτή, όπως συνάγεται από το γράμμα της, είναι γενικής εφαρμογής [40].

64. Στο πλαίσιο του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, το δικαίωμα χρηστής διοικήσεως κατοχυρώνεται στο κεφάλαιο ΙΙ της οδηγίας 2005/85. Συγκεκριμενοποιείται μέσω της αναγνωρίσεως διαδικαστικών υποχρεώσεων που υπέχει η διοίκηση και της καθιερώσεως στενής συνεργασίας μεταξύ της διοικήσεως και του αιτούντος την παροχή ασύλου. Το δικαίωμα χρηστής διοικήσεως πρέπει επομένως να καθιστά δυνατό τον προσήκοντα καθορισμό της ανάγκης παροχής διεθνούς προστασίας στον ενδιαφερόμενο. Προς τούτο, το άρθρο 8, παράγραφος 2, στοιχείο α΄, της οδηγίας 2005/85 επιβάλλει στην αρμόδια εθνική αρχή την ατομική, αντικειμενική και αμερόληπτη εξέταση της αιτήσεως παροχής διεθνούς προστασίας. Επιπλέον, κατά το άρθρο 23, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας, η διαδικασία αυτή πρέπει να περατωθεί το ταχύτερο δυνατό, βάσει κατάλληλης και σφαιρικής εξετάσεως των γεγονότων και περιστάσεων που αποτελούν τη βάση της αιτήσεως. Τέλος, κατά τα άρθρα 10 και 13 της οδηγίας 2005/85, η αρμόδια εθνική αρχή πρέπει να διασφαλίσει τον σεβασμό του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου μέσω προσωπικών συνεντεύξεων, κατά τις οποίες ο ενδιαφερόμενος πρέπει να έχει τη δυνατότητα να εκθέσει την κατάσταση στην οποία βρίσκεται προσωπικά με απόλυτη εμπιστευτικότητα και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, μέσω διερμηνέα. Και σε αυτήν την περίπτωση, το σύνολο των διαδικαστικών υποχρεώσεων σκοπεί να διασφαλίσει την υπαγωγή του ενδιαφερομένου στο κατάλληλο καθεστώς σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 78, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και την ουσιαστική πρόσβαση στα δικαιώματα που του παρέχονται βάσει της οδηγίας 2004/83.

65. Διαπιστώθηκε, όμως, ότι επιβάλλοντας την προηγούμενη εξέταση της αιτήσεως υπό το πρίσμα των προϋποθέσεων για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, ο επίμαχος κανόνας διαδικασίας συμβάλλει απόλυτα στην επίτευξη των σκοπών αυτών.

66. Ωστόσο, ο Η. Ν. και η Επιτροπή διατείνονται ότι αυτός ο κανόνας διαδικασίας δεν διασφαλίζει την αμεροληψία και την ταχύτητα της εξετάσεως.

67. Επισημαίνουν, αφενός, ότι ως αποτέλεσμα της ρυθμίσεως αυτής, ο αιτών την παροχή επικουρικής προστασίας πρέπει να διέλθει πλείονα στάδια διαδικασίας τα οποία επιμηκύνουν αναπότρεπτα την ήδη υπερβολικά μεγάλη χρονική διάρκεια των διαδικασιών στην Ιρλανδία. Η Επιτροπή υπογραμμίζει συναφώς ότι η εν λόγω ρύθμιση «επιβάλλει στον αιτούντα να μετάσχει σε μια εικονική διαδικασία» [41] υποβάλλοντας την αίτησή του υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα ή ακόμη «[αναγκάζοντάς τον] να υποβληθεί σε μια τυπική διαδικασία που είναι καταδικασμένη σε αποτυχία» [42], γεγονός που αναπόφευκτα καθυστερεί την εκτίμηση της αιτήσεως παροχής επικουρικής προστασίας.

68. Αφετέρου, ο Η. Ν. και η Επιτροπή φρονούν ότι ο κανόνας διαδικασίας δεν πληροί την απαίτηση περί αμεροληψίας, καθόσον η αίτηση παροχής επικουρικής προστασίας υποβάλλεται ενώ ο Minister for Justice, Equality and Law Reform δεν έχει απλώς απορρίψει την αίτηση υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα, αλλά και προτίθεται να εκδώσει απόφαση απελάσεως κατά του αιτούντος. Συνεπώς, κατά την Επιτροπή, η διαδικασία «προσανατολίζεται ήδη προς την απομάκρυνση του αιτούντος, [ο δε Minister for Justice, Equality and Law Reform] προτίθεται να προβεί σε απέλαση» [43] αντιθέτως προς ό,τι επιτάσσουν οι αρχές της δικαιοσύνης και της αμεροληψίας.

40 — Όπ.π. (σκέψη 84).

41 — Σημείο 43 των παρατηρήσεων της Επιτροπής.

42 — Σημείο 41 των εν λόγω παρατηρήσεων.

43 — Σημείο 42 των εν λόγω παρατηρήσεων.

69. Μολονότι συμμερίζομαι τον προβληματισμό όσον αφορά τη χρονική διάρκεια των διαδικασιών για την εξέταση των αιτήσεων παροχής ασύλου στην Ιρλανδία [44], φρονώ πάντως ότι οι σχετικές επικρίσεις εκ μέρους του Η. Ν. και της Επιτροπής αφορούν περισσότερο την εν γένει οικονομία της διαδικασίας στο σύνολό της παρά την επίμαχη ρύθμιση. Βεβαίως, με τη ρύθμιση αυτή προστίθεται ένα επιπλέον στάδιο στη διαδικασία, καθόσον η αρμόδια εθνική αρχή υποχρεούται να εξετάσει την αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας με βάση τις προϋποθέσεις του άρθρου 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2004/83 για την υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα και, ενδεχομένως, βάσει αυτών του άρθρου 2, στοιχείο ε', της οδηγίας αυτής για την παροχή επικουρικής προστασίας. Φρονώ επίσης ότι η ταχύτητα της διαδικασίας συμβάλλει όχι μόνο στην ασφάλεια δικαίου όσον αφορά τον αιτούντα, αλλά και στην ένταξή του.

70. Διαπιστώθηκε, ωστόσο, ότι αυτή η εξέταση αποτελεί προαπαιτούμενο που δεν μπορούν να καταργήσουν τα κράτη μέλη, χωρίς να στερήσουν από τον ενδιαφερόμενο τα δικαιώματα που του παρέχονται βάσει της οδηγίας 2004/83 και χωρίς να παραβιάσουν το πνεύμα το οποίο διέπει το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου.

71. Εξάλλου, φρονώ ότι η προηγούμενη εξέταση αυτή δεν αποτελεί την αιτία των υπερβολικών καθυστερήσεων της διαδικασίας, διότι, βάσει των στοιχείων που έχουμε στη διάθεσή μας, η καθυστέρηση παρατηρείται κυρίως στο στάδιο της εξετάσεως της αιτήσεως παροχής επικουρικής προστασίας [45]. Επισημαίνεται συναφώς ότι η εν λόγω προηγούμενη εξέταση δεν συνεπάγεται υπερβολική καθυστέρηση στο πλαίσιο των διαδικασιών στα άλλα κράτη μέλη. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι τυχόν κατάργηση της εξετάσεως της αιτήσεως με γνώμονα τις σχετικές με το καθεστώς του πρόσφυγα προϋποθέσεις δεν δικαιολογείται για λόγους εξοικονομήσεως χρόνου. Είναι, αντιθέτως, επιβεβλημένη, για την καθ' όλα διασφάλιση των δικαιωμάτων.

72. Θα εξετάσω επί του παρόντος τους φόβους που εξέφρασαν ο Η. Ν. και η Επιτροπή όσον αφορά τον αμερόληπτο χαρακτήρα της διαδικασίας.

73. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η απαίτηση περί αμεροληψίας περιλαμβάνει δύο πτυχές, την υποκειμενική και την αντικειμενική αμεροληψία. Κατά την υποκειμενική αμεροληψία κανείς υπάλληλος της οικείας αρχής δεν πρέπει να εκδηλώνει μεροληψία ή προσωπικές προκαταλήψεις, η δε προσωπική αμεροληψία τεκμαίρεται μέχρι αποδείξεως του αντιθέτου. Όσον αφορά την αντικειμενική αμεροληψία, κατ' αυτήν το θεσμικό όργανο πρέπει να παρέχει επαρκή εχέγγυα για τον αποκλεισμό κάθε εύλογης αμφιβολίας συναφώς [46].

74. Πρέπει να επισημανθεί καταρχάς ότι από τη δικογραφία δεν προκύπτει κανένα στοιχείο δυνάμενο να θέσει εν αμφιβόλω την προσωπική αμεροληψία του Minister for Justice, Equality and Law Reform, δεδομένου ότι ο Η. Ν. δεν επικαλείται προς τούτο κανένα στοιχείο προς επίρρωση της θέσεως αυτής.

75. Δεν συμμερίζομαι, εξάλλου, τους φόβους που εκφράσθηκαν ως προς την αντικειμενική αμεροληψία της διαδικασίας.

76. Αφενός, πρέπει να υπομνησθεί εκ νέου ότι, ανεξαρτήτως της δομής της διαδικασίας, η εξέταση αιτήσεως παροχής επικουρικής προστασίας έπεται πάντα αποφάσεως απορρίπτουσας την υπαγωγή στο καθεστώς του πρόσφυγα.

44 — Βλ., σχετικώς, σημεία 112 έως 115 των προτάσεών μου στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προμνημονευθείσα απόφαση Μ.

45 — Στο πλαίσιο της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η προμνημονευθείσα απόφαση Μ., διαπιστώθηκε ότι η εξέταση της αιτήσεως υπαγωγής του ενδιαφερομένου στο καθεστώς του πρόσφυγα διήρκεσε 6,5 μήνες, ενώ αυτή της αιτήσεως παροχής επικουρικής προστασίας 21 μήνες.

46 — Βλ. διάταξη της 15ης Δεκεμβρίου 2011, C-411/11 P, Altner κατά Επιτροπής (σκέψη 15), και απόφαση της 11ης Ιουλίου 2013, C-439/11 P, Ziegler κατά Επιτροπής (σκέψη 155 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

77. Αφετέρου, πρέπει να επισημανθεί ότι, κατά τον χρόνο κατά τον οποίο ο Minister for Justice, Equality and Law Reform προβαίνει στην εξέταση αιτήσεως για την παροχή επικουρικής προστασίας, δεν έχει ακόμη εκδώσει απόφαση περί απελάσεως του ενδιαφερομένου. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 3, του νόμου του 1999 περί μεταναστεύσεως, ο Minister for Justice, Equality and Law Reform έχει απλώς γνωστοποιήσει την πρόθεσή του να εκδώσει τέτοια απόφαση. Η γνωστοποίηση αυτή πρέπει να καθιστά δυνατό να εξηγηθεί στον ενδιαφερόμενο ότι, κατόπιν της απορρίψεως της αιτήσεώς του υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα, δεν διαθέτει πλέον νόμιμη άδεια παραμονής στην επικράτεια, συνέπεια την οποία προβλέπουν όλα τα δίκαια των κρατών μελών. Πρέπει επίσης να τον ενημερώνει για τα δικαιώματα που έχει στο στάδιο αυτό της διαδικασίας. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, της κανονιστικής αποφάσεως του 2006, με την εν λόγω γνωστοποίηση ο ενδιαφερόμενος πληροφορείται ότι μπορεί να ζητήσει την υπαγωγή στο καθεστώς επικουρικής προστασίας, καθώς και τη χορήγηση προσωρινής άδειας παραμονής στην επικράτεια. Το έγγραφο αυτό συνοδεύεται επομένως από ενημερωτικό σημείωμα για την παροχή προστασίας, καθώς και από έντυπο υποβολής της αιτήσεως. Πέραν των προσωπικών στοιχείων του, ο αιτών καλείται να προσκομίσει κάθε άλλο έγγραφο και να εκθέσει διεξοδικά τους σχετικούς ειδικώς με τις περιστάσεις που επικαλείται προς στήριξη της αιτήσεώς του λόγους, προσδιορίζοντας, ιδίως, τη σοβαρή βλάβη που μπορεί να υποστεί εάν επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του. Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία αυτά, φρονώ ότι δεν μπορεί να γίνει ευχερώς δεκτό ότι ο Minister for Justice, Equality and Law Reform «διάκειται ευμενώς στο ενδεχόμενο απελάσεως», δεδομένου ότι η παροχή της επικουρικής προστασίας καθιστά δυνατή τη χορήγηση στον ενδιαφερόμενο νόμιμης άδειας διαμονής στην εθνική επικράτεια.

78. Τέλος, δεν συμφωνώ με τις επισημάνσεις της Επιτροπής περί του ότι μια τέτοια ρύθμιση «επιβάλλει στον αιτούντα να μετάσχει σε εικονική διαδικασία» ή ακόμη ότι τον «αναγκάζει να υποβληθεί σε μια τυπική διαδικασία που είναι καταδικασμένη σε αποτυχία», στοιχείο που θα έθιγε την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας. Συγκεκριμένα, δεν πρέπει να παραβλέπεται ο σκοπός της διαδικασίας αυτής. Δεν πρόκειται για τυπική διοικητική διαδικασία με αίτημα, παραδείγματος χάριν, τη χορήγηση φοροαπαλλαγής ή οικοδομικής αδείας. Η διοικητική διαδικασία σκοπεί στην παροχή του δικαιώματος ασύλου το οποίο συνιστά θεμελιώδες δικαίωμα, η δε προηγούμενη εξέταση πρέπει να καταστήσει δυνατή την έκδοση αποφάσεως ζωτικής σημασίας για αυτόν που ζητεί νομίμως την παροχή διεθνούς προστασίας. Δεν τον «υποχρεώνει», επομένως, να προβεί σε επιπλέον διοικητικό διάβημα, αλλά του διασφαλίζει τη σφαιρική εξέταση της αιτήσεώς του, καθώς και τα πλέον προσήκοντα στην περίπτωσή του δικαιώματα εντός του κράτους μέλους υποδοχής. Δεν πρόκειται, επίσης, για συμμετοχή σε εικονική διαδικασία, διότι, εν πάση περιπτώσει, η δυνατότητα να διακριβωθεί με βεβαιότητα, σε αρχικό στάδιο εξετάσεως του φακέλου, εάν ένα άτομο διατρέχει τον κίνδυνο, κατά την επιστροφή στη χώρα καταγωγής του, να υποστεί «διώξεις», κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο γ′, της οδηγίας 2004/83, ή «σοβαρή βλάβη», κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ε′, της οδηγίας αυτής, είναι σε ορισμένες περιστάσεις εξαιρετικά δυσχερής, γεγονός που αποδεικνύεται επαρκώς από τον αριθμό των υποθέσεων που έχει κληθεί να εξετάσει το Δικαστήριο.

79. Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία αυτά, φρονώ ότι ο επίμαχος κανόνας διαδικασίας, καθόσον επιτάσσει προηγούμενη εξέταση της αιτήσεως παροχής διεθνούς προστασίας με γνώμονα τις προϋποθέσεις που καθορίζουν το καθεστώς του πρόσφυγα, τηρεί την αρχή της χρηστής διοικήσεως, κατά το άρθρο 41 του Χάρτη.

80. Εντούτοις, η Ιρλανδία εξακολουθεί να υποχρεούται να οργανώσει τη διαδικασία έτσι ώστε να διασφαλίζεται η κατά τον αποτελεσματικότερο δυνατό τρόπο εξέταση των αιτήσεων παροχής ασύλου, σύμφωνα με τον σκοπό της ταχύτητας που επιδιώκεται με την οδηγία 2005/85. Συναφώς, κατά το άρθρο 23, παράγραφος 4, της οδηγίας 2005/85, τα κράτη μέλη δύνανται να επιταχύνουν τη διαδικασία ελέγχου των προϋποθέσεων για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα οσάκις ο αιτών δεν μπορεί προδήλως να χαρακτηρισθεί ως πρόσφυγας ή οσάκις η αίτηση εικάζεται ότι είναι προδήλως αβάσιμη λόγω δηλώσεων που είναι ελάχιστα πιθανό να ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα ή δεν είναι επαρκώς τεκμηριωμένες.

81. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω, προτείνω συνεπώς στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η οδηγία 2004/83, εξεταζόμενη με γνώμονα τους κατά την οδηγία 2005/85 κανόνες και τις εγγυήσεις περί διαδικασίας, αφενός, και την αρχή της χρηστής διοικήσεως, αφετέρου, έχει την έννοια ότι δεν αντιβαίνει σε αυτήν εθνική ρύθμιση περί διαδικασίας η οποία εξαρτά την εξέταση αιτήσεως παροχής επικουρικής προστασίας από την προηγούμενη απόρριψη αιτήσεως υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα.

III – Πρόταση

82. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Supreme Court ως εξής:

Η οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, εξεταζόμενη με γνώμονα τους κανόνες και τις εγγυήσεις περί διαδικασίας που περιλαμβάνονται στην οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, αφενός, και την αρχή της χρηστής διοικήσεως, αφετέρου, έχει την έννοια ότι δεν αντιβαίνει σε αυτήν εθνική ρύθμιση περί διαδικασίας η οποία εξαρτά την εξέταση αιτήσεως παροχής επικουρικής προστασίας από την προηγούμενη απόρριψη αιτήσεως υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα.