



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
YVESA BOTA  
od 7. studenoga 2013.<sup>1</sup>

**Predmet C-604/12**

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Irska))

„Zajednički europski sustav azila – Direktiva 2004/83/EZ – Minimalni standardi za odobravanje statusa izbjeglice ili statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita – Direktiva 2005/85/EZ – Minimalne norme koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama – Nacionalno postupovno pravilo koje ispitivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu čini ovisnim o prethodnom odbijanju zahtjeva za priznavanje statusa izbjeglice – Dopustivost – Poštovanje prava na dobru upravu – Žurnost i nepristranost postupka ispitivanja“

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku iznova postavlja pitanje uređenja postupka priznavanja međunarodne zaštite u Irskoj, čime nastavlja niz presuda M.<sup>2</sup> te D. i A.<sup>3</sup>

2. Supreme Court (Irska) posebice pita Sud udovoljava li nacionalno postupovno pravilo koje ispitivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu čini ovisnim o prethodnom odbijanju zahtjeva za priznavanje statusa izbjeglice zahtjevima Direktive 2004/83/EZ<sup>4</sup> i osobito načelu dobre uprave, utvrđenom u članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>5</sup>.

3. Supsidijarna zaštita međunarodna je zaštita namijenjena, u skladu s člankom 2. točkom e) Direktive 2004/83, državljanima trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izbjeglice, ali za koje se opravdano vjeruje da bi bili izloženi trpljenju ozbiljne nepravde ako bi se vratili u svoju državu porijekla.

4. U okviru zajedničkog europskog sustava azila, supsidijarna zaštita dopunjava pravila koja se odnose na status izbjeglice utvrđena u Konvenciji o statusu izbjeglica<sup>6</sup>. Većina država članica usvojila je jedinstven postupak u tijeku kojeg ispituju zahtjev za azil koji je podnijela zainteresirana osoba s obzirom na dva oblika međunarodne zaštite. Irska je, sa svoje strane, zadržala razdjeljeniji sustav koji uspostavlja dva odvojena postupka. Sukladno tome, u Irskoj se zahtjev za supsidijarnom zaštitom ne

1 – Izvorni jezik: francuski

2 – Presuda od 22. studenoga 2012. (C-277/11)

3 – Presuda od 31. siječnja 2013. (C-175/11)

4 – Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL L 304, str. 12. i ispravak SL 2005, L 204, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.)

5 – U daljnjem tekstu: Povelja

6 – Ova Konvencija, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda*, svezak 189., str. 150., br. 2545 (1954.)) (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija)), stupila je na snagu 22. travnja 1954. Bila je dopunjena Protokolom o statusu izbjeglica od 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967.

može podnijeti prije nego što je iscrpljen postupak priznavanja statusa izbjeglice i prije nego što je Minister for Justice, Equality and Law Reform zainteresiranu stranu obavijestio da protiv nje namjerava donijeti odluku o protjerivanju. U okviru tog sustava – jednako kao i u svim drugim sustavima – pojedinac nema mogućnost podnijeti zaseban zahtjev usmjeren isključivo na priznavanje supsidijarne zaštite.

5. Primjenjujući to zakonodavstvo Minister for Justice, Equality and Law Reform odbio je zahtjev za supsidijarnu zaštitu koji je podnio H. N.

6. Potonji je pakistanski državljanin s boravištem u Irskoj od 2003. godine. H. N. je u početku imao studentsku vizu, nakon čega mu je odobren boravak do 31. prosinca 2005. jer se oženio irskom državljanicom. Dana 23. veljače 2006. Minister for Justice, Equality and Law Reform obavijestio ga je da protiv njega namjerava donijeti odluku o protjerivanju jer mu nije obnovljena boravišna dozvola, s obzirom na to da je H. N. prestao živjeti sa svojom suprugom. Potonji je ostao u Irskoj kao student te 2007. stekao diplomu ekonomije. Također je pokrenuo postupak protiv Ministera for Justice, Equality and Law Reform i države Irske tvrdeći da je zakonodavstvo koje se odnosi na protjerivanje djelomice protivno Ustavu.

7. H. N. nikada nije u Irskoj podnio zahtjev za azil. Objašnjava da ne strahuje da bi bio proganjan zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini te da stoga nije izbjeglica u smislu članka 2. točke 6. Direktive 2004/83. Međutim, tvrdi da bi bio izložen riziku od ozbiljnih nepravda kada bi se vratio u Pakistan, među ostalim, iz razloga slijepog nasilja koje vlada u dolini Swat, gdje prebiva njegova obitelj.

8. Slijedom navedenog, H. N. je 16. lipnja 2009. podnio zahtjev za supsidijarnu zaštitu. Minister for Justice, Equality and Law Reform odbio je taj zahtjev zato što H. N. prethodno nije bio zatražio priznavanje statusa izbjeglice. Nakon što mu je odbijena tužba za poništenje koju je protiv te odluke podigao pred High Courtom (Irska), H. N. je podnio žalbu Supreme Courtu.

9. Budući da to nacionalno postupovno pravilo izaziva zabrinutost glede djelotvornosti, nepristranosti i trajanja postupka, Supreme Court odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Ovlašćuje li Direktiva 2004/83 [...], tumačena u odnosu na načelo dobre uprave u pravu Unije i osobito na to kako je ono utvrđeno u članku 41. Povelje [...], državu članicu da u svom pravu propiše da zahtjev za priznavanje statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita može biti ispitan samo ako mu prethodi odbijanje zahtjeva za priznavanje statusa izbjeglice na temelju nacionalnog prava?“

10. Drugim riječima, obvezuje li, u okviru provedbe Direktive 2004/83, poštovanje prava na dobru upravu državu članicu da uspostavi zaseban postupak usmjeren na ostvarivanje statusa koji daje supsidijarna zaštita?

11. Premda je pitanje koje Sudu postavlja nacionalni sud usmjereno na usklađenost irskog zakonodavstva s pravom Unije, ono se u stvarnosti dotiče postupovnog pravila koje susrećemo u svim državama članicama. Naime, kakva god bila struktura postupka ispitivanja, bilo da se sva pitanja rješavaju na jednome mjestu (*one-stop-shop*) ili se radi o postupku poput onoga u glavnom predmetu, nadležno nacionalno tijelo, prije no što krene ispitivati mogućnost priznavanja supsidijarne zaštite, uvijek ispituje ispunjava li zainteresirana strana uvjete za ostvarivanje statusa izbjeglice. U tom smislu, irski postupak ne razlikuje se toliko od postupaka uspostavljenih u ostalim državama članicama. Uz to, nijedan od sustava u ovom trenutku ne predviđa uspostavu zasebnog postupka namijenjenog ostvarivanju supsidijarne zaštite.

12. U ovom ću mišljenju iznijeti razloge zbog kojih smatram da, u okviru ispitivanja zahtjeva za azil, načelo dobre uprave mora prije svega jamčiti da je potreba za međunarodnom zaštitom ispravno određena, što zahtijeva iscrpnu procjenu zahtjeva s obzirom na oba oblika međunarodne zaštite. Stoga ću objasniti zašto sam uvjeren da, tražeći prethodno ispitivanje zahtjeva prema uvjetima postavljenima za ostvarivanje statusa izbjeglice, predmetno postupovno pravilo onome tko legitimno traži međunarodnu zaštitu jamči ostvarivanje odgovarajućeg statusa kao i djelotvoran pristup pravima koja mu daje Direktiva 2004/83, i to u sklopu ispitivanja usklađenog s duhom propisa koji uređuju zajednički europski sustav azila.

## I – Irsko pravo

13. U Irskoj je postupak ispitivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu obilježen brojnošću postupovnih stadija.

14. Postupovna pravila koja se odnose na ispitivanje zahtjeva za ostvarivanje statusa izbjeglice propisana su Zakonom o izbjeglicama iz 1996. (Refugee Act 1996)<sup>7</sup>.

15. Na temelju članka 8. Zakona o izbjeglicama, zahtjev za azil podnosi se pred Refugee Applications Commissionerom. Članak 11. tog zakona predviđa da je taj član Office of the Refugee Applications Commissionera (ured povjerenika zaduženog za zahtjeve za azil) zadužen za razgovore s podnositeljem zahtjeva kao i za provođenje ispitivanja i prikupljanje potrebnih podataka. Navedeni član potom sastavlja izvještaj u kojem podnositelju zahtjeva daje pozitivnu ili negativnu preporuku o dodjeljivanju statusa izbjeglice i dostavlja taj izvještaj Ministeru for Justice, Equality and Law Reform<sup>8</sup>.

16. Sukladno članku 17. stavku 1. Zakona o izbjeglicama, ako je preporuka Refugee Applications Commissionera pozitivna, Minister for Justice, Equality and Law Reform obvezan je podnositelju zahtjeva dodijeliti status izbjeglice. U slučaju da je preporučeno da se podnositelju zahtjeva ne dodijeli status izbjeglice, potonji može, temeljem članka 16. navedenog zakona, uložiti žalbu na preporuku pred Refugee Appeals Tribunalom (Irska). Pod pretpostavkom da je potonji priznao tvrdnje tražitelja azila i procijenio da je preporuka trebala biti pozitivna, Minister for Justice, Equality and Law Reform obvezan je, sukladno članku 17. stavku 1. navedenog zakona, dodijeliti status izbjeglice. U suprotnom slučaju, ako je Refugee Appeals Tribunal potvrdio negativnu preporuku Refugee Applications Commissionera, Minister for Justice, Equality and Law Reform zadržava diskrecijsku ovlast koja mu omogućava da odluči dodijeliti taj status ili ne.

17. Sukladno članku 5. Zakona o protuzakonitim useljenicima iz 2000., tražitelji azila mogu osporavati valjanost preporuka Refugee Applications Commissionera i odluka Refugee Appeals Tribunalala pred High Courtom, pod posebnim uvjetima primjenjivima na predmete koji se tiču zahtjeva za azil. U skladu sa spomenutom odredbom, pravni lijek protiv odluka High Courta može se uložiti pred Supreme Courtom jedino ako High Court sam donese odluku kojom dopušta takav pravni lijek (*certificate of leave to appeal*).

18. Kada zahtjev za azil bude konačno odbijen, Minister for Justice, Equality and Law Reform može obavijestiti zainteresiranu stranu o svojoj namjeri da donese odluku o protjerivanju (*proposal to deport*), sukladno članku 3. stavku 3. Zakona o useljavanju iz 1999.

7 — Zakon dopunjuje članak 11. stavak 1. Zakona o useljavanju iz 1999. (Immigration Act 1999), članak 9. Zakona o protuzakonitim useljenicima iz 2000. (Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000) kao i članak 7. Zakona o useljavanju iz 2003. (Immigration Act 2003) (u daljnjem tekstu: Zakon o izbjeglicama).

8 — Članak 13. navedenog zakona

19. U ovom stadiju postupka primijenit će se odredbe vezane uz postupak koji uređuje zahtjeve za supsidijarnu zaštitu. Potonje su navedene u Uredbi iz 2006. o Europskim zajednicama (uvjeti za dobivanje zaštite) (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006), koju je Minister for Justice, Equality and Law Reform usvojio 9. listopada 2006., a koja posebice ima za svrhu prenošenje Direktive 2004/83<sup>9</sup>.

20. Sukladno članku 4. stavku 1. Uredbe iz 2006., obavijest Ministera for Justice, Equality and Law Reform praćena je mišljenjem koje zainteresiranu stranu obavještava da može zatražiti ostvarivanje statusa supsidijarne zaštite kao i privremeno dopuštenje da ostane na državnom području (*application for leave to remain*). U tu svrhu, navedena obavijest sadrži informacije vezane uz supsidijarnu zaštitu kao i obrazac kojim se može podnijeti zahtjev. Osim osobnih podataka, tražitelj azila pozvan je dostaviti sve dodatne dokumente i detaljno navesti razloge koji se odnose specifično na okolnosti koje idu u prilog njegovu zahtjevu za supsidijarnu zaštitu, navodeći posebice teške posljedice koje bi mogao pretrpjeti ako se vrati u zemlju svojeg porijekla.

21. Minister for Justice, Equality and Law Reform o zahtjevu za supsidijarnu zaštitu rješava obrazloženom odlukom. Ona može biti predmet zahtjeva za poništenje.

22. U skladu s člankom 4. stavkom 2. Uredbe iz 2006., Minister for Justice, Equality and Law Reform nije obvezan ispitati zahtjev za supsidijarnu zaštitu ako ga je postavila osoba kojoj nije odobren zahtjev za azil. U presudi od 9. srpnja 2010., Izevbeckhai i dr./Minister for Justice, Equality and Law Reform<sup>10</sup> Supreme Court istaknuo je da, sukladno toj odredbi, Minister for Justice, Equality and Law Reform ne može ispitati zahtjeve za supsidijarnu zaštitu koje su postavile osobe kojima zahtjev za azil nije bio prethodno odbijen.

## II – Analiza

23. Podsjećam da nacionalni sud svojim pitanjem u biti pita Sud je li nacionalno postupovno pravilo koje ispitivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu čini ovisnim o prethodnom odbijanju zahtjeva za priznavanje statusa izbjeglice usklađeno sa zahtjevima Direktive 2004/83 i osobito s načelom dobre uprave, utvrđenim u članku 41. Povelje.

24. Prema mojem mišljenju, to pitanje jasno zahtijeva potvrđan odgovor.

### A – Uvodne napomene

25. Prije ispitivanja postavljenog pitanja, želim iznijeti dvije napomene.

26. Ponajprije, pitanje koje postavlja nacionalni sud zahtijeva od Suda da uzme u obzir i druga pravna pravila osim onih koja izričito navodi Supreme Court u svojoj odluci kojom upućuje prethodno pitanje<sup>11</sup>. Iako Supreme Court svoje pitanje zasniva na pravima koja tražitelju azila dodjeljuju Direktiva 2004/83 i članak 41. Povelje, mišljenja sam da je jednako tako potrebno pozvati se na pravila propisana Direktivom 2005/85/EZ koja uređuju postupak ostvarivanja međunarodne zaštite<sup>12</sup>.

9 — U daljnjem tekstu: Uredba iz 2006.

10 — [2010] IESC 44.

11 — Podsjećam da iz ustaljene sudske prakse, u okviru postupka suradnje s nacionalnim sudovima predviđenog člankom 267. UFEU-a, proizlazi dužnost Suda da sudu koji je uputio prethodno pitanje pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud može uzeti u obzir odredbe prava Unije na koje se nacionalni sudac nije pozvao u svojim prethodnim pitanjima, u mjeri u kojoj su te odredbe potrebne da bi se ostvario cilj ispitivanja u glavnom postupku (vidjeti posebice presudu od 8. prosinca 2011., Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, Zb., str. I-13023., t. 18. do 20. i navedenu sudsku praksu)).

12 — Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL L 326, str. 13. i ispravak u SL 2006, L 236, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str 30.)

27. Međutim, Direktiva 2004/83 ni svojim sadržajem ni svojom svrhom ne teži utvrditi postupovna pravila primjenjiva na ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu niti, dakle, određuje postupovna jamstva koja bi, u skladu s time, morala biti dodijeljena tražitelju azila<sup>13</sup>. Jedini je cilj te direktive utvrđivanje zajedničkih kriterija za sve države članice glede temeljnih uvjeta koje trebaju ispuniti državljani trećih zemalja kako bi mogli ostvariti međunarodnu zaštitu<sup>14</sup> kao i materijalni sadržaj te zaštite<sup>15</sup>. U tom okviru članak 2. točke (c) i (e) Direktive 2004/83 određuje osobe koje mogu ostvariti status izbjeglice i status koji donosi supsidijarna zaštita, a poglavlje VII. prava koja pripadaju svakom od tih statusa.

28. Postupovna pravila vezana uz ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu određena su Direktivom 2005/85. Prema članku 1., Direktiva 2005/85 ima za cilj utvrditi minimalna zajednička pravna pravila koja se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglice u državama članicama i određuje, u poglavljima II. i III., postupovna prava i obveze kako podnositelja zahtjeva tako i države članice u pogledu procjene zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

29. Posljedično, ocjenjujem usklađenost predmetnih pravila s pravom Unije ne samo s obzirom na tekst i svrhu Direktive 2004/83 već jednako tako uzimajući u obzir odredbe previđene u okviru Direktive 2005/85.

30. Drugo, pitanje koje Sudu postavlja nacionalni sud nalaže uzimanje u obzir postupovne autonomije kojom raspolaže Irska u pogledu organizacije načina na koji postupuje glede zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Zapravo, potrebno je pojasniti da, sukladno pravu primjenjivom u predmetnom postupku, Europska unija ne uređuje postupovna pravila vezana uz ispitivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu ako se to ispitivanje provodi u postupku različitom od onoga za ostvarivanje statusa izbjeglice.

31. Poput Direktive 2004/83, Direktiva 2005/85 teži uskladiti pravila u najmanjoj mjeri. Slijedom toga, državama članicama ostavlja marginu prosudbe u primjeni tih pravila, a posebice u organizaciji načina na koji postupaju glede zahtjeva za azil<sup>16</sup>. Nadalje, prema članku 3., Direktiva se primjenjuje jedino kada država članica ispituje zahtjev za ostvarivanje statusa izbjeglice ili kada je uspostavila jedinstven postupak kojim ispituje jedan zahtjev s obzirom na dvije vrste međunarodne zaštite, to jest onu vezanu uz status izbjeglice i onu po osnovi supsidijarne zaštite.

32. Direktiva 2005/85 ostavlja širok prostor državama članicama glede organizacije postupka ispitivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, dok god su one odabrale ispitivati taj zahtjev u postupku različitom od onoga namijenjenog ostvarivanju statusa izbjeglice, kao što je to slučaj u Irskoj.

33. Međutim, ovo upućivanje na postupovnu autonomiju država članica uobičajeno je ograničeno obvezom poštovanja načela ekvivalentnosti i djelotvornosti<sup>17</sup> kao i potrebom da se zajamči poštovanje temeljnih prava.

34. Načelo ekvivalentnosti zahtijeva da postupovna pravila koja države članice usvoje u ovome okviru ne budu manje povoljna od onih predviđenih za druge slične radnje utemeljene na nacionalnom pravu. U ovom slučaju to se pitanje ne postavlja.

13 — Gore navedena presuda M. (t. 73.)

14 — Vidjeti članak 1. navedene direktive.

15 — Vidjeti točku 19. mojega mišljenja u predmetu u kojem je već donesena gore navedena presuda M. kao i gore navedenu presudu M. (t. 72.).

16 — Vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 11. Direktive 2005/85 kao i gore navedenu presudu D. i A. (t. 62. do 66.).

17 — Vidjeti posebice presude od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, t. 85. i navedena sudska praksa) kao i od 10. rujna 2013., G. i R. (C-383/13 PPU, t. 35. i navedena sudska praksa).

35. U pogledu načela djelotvornosti, ono zahtijeva da postupovna pravila u praksi zainteresiranoj strani ne učine nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava dodijeljenih pravom Unije. Stoga bi u ovom predmetu trebalo ispitati jamči li postupovno pravilo koje je posrijedi osobama koje traže međunarodnu zaštitu djelotvoran pristup pravima dodijeljenima Direktivom 2004/83.

36. Nadalje, pri usvajanju odluka unutar područja primjene prava Unije države članice obvezne su jamčiti poštovanje ljudskih prava i općih načela prava Unije. To je slučaj s odlukama vezanima uz ispitivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu<sup>18</sup>. Nema nikakve sumnje da su irske vlasti morale osigurati poštovanje prava zainteresiranih osoba na dobru upravu, ne samo zato što to pravo predstavlja opće načelo prava Unije<sup>19</sup> već jednako zato što se radi o temeljnom pravu utvrđenom u članku 41. Povelje. Iako se tekst članka 41. stavka 1. Povelje odnosi na odnose u koje se upuštaju pojedinci s „institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije“<sup>20</sup>, smatram da pravo na dobru upravu zapravo na isti način obvezuje države članice kada primjenjuju pravo Unije<sup>21</sup>.

37. Na temelju tih čimbenika sada ću ispitati zadovoljava li predmetno postupovno pravilo načela djelotvornosti i dobre uprave u skladu sa zahtjevima Direktive 2004/83.

#### B – O poštovanju načela djelotvornosti

38. Procjenjujem da zakonodavstvo posrijedi jamči tražitelju azila djelotvoran pristup pravima koja mu dodjeljuje Direktiva 2004/83, temeljem ispitivanja usklađenog s duhom i propisima koji uređuju zajednički europski sustav azila.

39. Ponajprije, tražeći prethodno ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prema uvjetima koji određuju status izbjeglice, to pravilo osigurava puno poštovanje članka 78. UFEU-a.

40. Treba podsjetiti da su direktive 2004/83 i 2005/85 usvojene na temelju članka 63. prvog podstavka točke 1. UEZ-a (novi članak 78. UFEU-a), sukladno kojemu je Vijeće Europske unije bilo dužno usvojiti mjere vezane uz azil utemeljene na „cjelovitoj i globalnoj primjeni Ženevske konvencije“<sup>22</sup>. Te dvije direktive stoga sudjeluju u uspostavi zajedničkog europskog sustava azila koji, sukladno novom članku 78. stavku 1. UFEU-a, mora biti usklađen s tom konvencijom.

41. Navedena konvencija predstavlja ugovor međunarodnog prava koji sam po sebi ima obvezujuću snagu prema svim ugovornim stranama, među kojima se nalaze i države članice Unije. Kao što to zakonodavac Unije prepoznaje u uvodnoj izjavi 3. Direktive 2004/83, Konvencija uspostavlja osnovu ili, štoviše, „kamen temeljac“ međunarodnog prava o izbjeglicama jer određuje sam pojam izbjeglice kao i prava i obveze vezane uz taj status. Kako bi doprinio pravilima postavljenima u okviru Ženevske konvencije, zakonodavac Unije uveo je druge oblike međunarodne zaštite, među kojima i supsidijarnu zaštitu. Članak 78. stavak 2. točke (a) i (b) UFEU-a određuje kako Europski parlament i Vijeće moraju

18 — Vidjeti u tom pogledu članak 6. stavak 3. UEU-a. Vidjeti također presude od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, još neobjavljena u Zborniku, t. 77. i navedena sudska praksa); od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, t. 18. do 21.) kao i već navedenu presudu G. i R. (t. 35. i navedena sudska praksa). Vidjeti isto tako točku 111. mogega mišljenja u predmetu u kojem je već donesena presuda od 6. rujna 2011., Scatollon (C-108/10, Zb., str. I-7491.) kao i točke 32. i 114. mogega mišljenja u predmetu u kojem je već donesena gore spomenuta presuda M.

19 — Vidjeti pojašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima (SL 2007, C 303, t. 17.) uz njezin članak 41., prema kojima „članak 41. se temelji na postojanju Unije kao zajednice prava čije je karakteristike razvila sudska praksa, koja je potvrdila dobru upravu kao opće pravno načelo (vidjeti, među ostalim [presudu od 31. ožujka 1992., Burban/Parlament, C-255/90 P, Zb., str. I-2253.])“. Vidjeti također presudu od 18. prosinca 2008., Sopropé (C-349/07, Zb., str. I-10369., t. 33. i 38.).

20 — Vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., Cicala (C-482/10, još neobjavljena u Zborniku, t. 28.).

21 — Vidjeti pojašnjenja koja se odnose na Povelju uz članak 51. stavak 1. kao i presude od 15. studenoga 2011., Dereci i dr. (C-256/11, Zb., str. I-11315., t. 72.) i već navedenu presudu M. (t. 82. do 84.).

22 — Vidjeti uvodnu izjavu 2. Direktive 2004/83.

usvojiti mjere vezane uz zajednički europski sustav azila koji bi činili ne samo „jedinstveni status azila za državljane trećih zemalja koji je na snazi u čitavoj Uniji“ već i „jedinstven status supsidijarne zaštite za državljane trećih zemalja kojima je, *bez dobivanja europskog azila*, potrebna međunarodna zaštita“<sup>23</sup>.

42. Upotreba pojma „supsidijarno“ kao i tekst članka 2. točke (e) Direktive 2004/83 bez dvojbe upućuju na to da je status supsidijarne zaštite namijenjen državljanima trećih zemalja koji ne zadovoljavaju uvjete potrebne za ostvarivanje statusa izbjeglice<sup>24</sup>. Članak 2. točka (b) Direktive 2005/85 dodaje, među ostalim, da se svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen na temelju Direktive 2004/83 smatra zahtjevom za azil u smislu Ženevske konvencije.

43. Slijedom toga, uvodeći supsidijarni oblik zaštite u zajednički europski sustav azila zakonodavac Unije nije namjeravao ponuditi mogućnost izbora između jednog i drugog oblika međunarodne zaštite. Njegov cilj bio je osigurati „nadređenost“ Ženevske konvencije, osiguravajući da supsidijarni oblici zaštite uspostavljeni u Uniji ne ograniče ključan doseg Konvencije. Takav cilj jasno proizlazi iz pripremljenih akata uz Direktivu 2004/83. U svojem prijedlogu Direktive<sup>25</sup> Europska komisija izričito je istaknula da „ispitivanje koje smjera utvrditi ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ostvarivanje supsidijarne zaštite u pravilu neće biti provedeno dok nije utvrđeno da taj podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete za ostvarivanje statusa izbjeglice“<sup>26</sup>, temeljeći se na potrebi da se osigura „općenita i cjelovita primjena Ženevske konvencije“<sup>27</sup> i da se ne oslabi njome uspostavljen sustav.

44. Načelno, zaštita koju nudi status izbjeglice stoga treba biti ispitana na prvome mjestu, s obzirom na to da je zakonodavac Unije tek u svrhu dopune pravila uspostavljenih u okviru te konvencije uveo druge oblike međunarodne zaštite, koje kvalificira kao „supsidijarne“, „dodatne“ ili „privremene“<sup>28</sup>.

45. Valja navesti da takvo tumačenje vrijedi čak i kada se podnositelj zahtjeva zasigurno ne može smatrati izbjeglicom u smislu članka 2. točke (c) Direktive 2004/83, kako navodi H. N. u ovom predmetu. U stvari, u takvom slučaju članak 23. stavak 4. točka (b) Direktive 2005/85 izričito predviđa da država članica može ubrzati ispitivanje koje se odnosi na uvjete potrebne za ostvarivanje statusa izbjeglice, no zakonodavac Unije ni u kojem je slučaju ne oslobađa od obveze prethodnog ispitivanja<sup>29</sup>. Samo navedeno ispitivanje omogućava dodjeljivanje „odgovarajućeg statusa“ zainteresiranoj strani, sukladno članku 78. stavku 1. UFEU-a. Zapravo, ono dopušta svakoj državi članici da provede iscrpnu ocjenu zahtjeva kako bi se ispravno utvrdila potreba za međunarodnom zaštitom zainteresirane strane. Stoga je potrebno da dotično nacionalno tijelo može prije ispitivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu utvrditi da prijetnja za koju zainteresirana strana tvrdi da joj je izložena ne predstavlja „progon“ u smislu članka 2. točke (c) Direktive 2004/83 i ne zahtijeva da joj bude priznat status izbjeglice.

23 — Moje isticanje

24 — Vidjeti uvodne izjave 5. i 24. Direktive 2004/83.

25 — Prijedlog direktive Vijeća o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (COM(2001) 510 *final*).

26 — Str. 15.

27 — *Idem*. U svojem mišljenju o „Prijedlogu direktive Vijeća o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite“ (SL 2002, C 221, str. 43.) Europsko gospodarsko i socijalno vijeće, među ostalim, utvrdilo je da je „pravilo prioriteta, koje je istaknula i sama Komisija, da status izbjeglice uvijek treba biti ispitan u prvome redu prilikom ispitivanja zahtjeva, a supsidijarna zaštita ne može postati sredstvom oslabljivanja zaštite koju dodjeljuje status izbjeglice“ (točka 2.3.5.).

28 — Vidjeti Direktivu Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL L 212, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 49.).

29 — Ta odredba predviđa:

„Države članice mogu [...] predvidjeti da se u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. daje prednost postupku rješavanja zahtjeva ili da ga se požuruje ako:

[...]

b) tražitelj očito ne ispunjava uvjete za izbjeglicu ili za priznavanje statusa izbjeglice u državi članici sukladno Direktivi 2004/83/EZ [...]“

46. U tom pogledu, ne treba zaboraviti da status izbjeglice u sklopu Direktive 2004/83 dodjeljuje šira ekonomska i socijalna prava i prednosti od onih koje dodjeljuje status supsidijarne zaštite<sup>30</sup>. Prethodna provjera stoga također dopušta da se zajamči najviša razina prava u korist zainteresirane strane. Kako je Sud utvrdio u gore navedenoj presudi M., priroda prava koja proizlaze iz statusa izbjeglice različita je od prirode onih koja proizlaze iz statusa supsidijarne zaštite<sup>31</sup>. U poglavlju VII., naslovljenom „Sadržaj međunarodne zaštite“, Direktiva 2004/83 pravi razliku prema kojoj se dotična osoba smatra izbjeglicom ili ovlaštenikom supsidijarne zaštite<sup>32</sup>. U pogledu ovlaštenika supsidijarne zaštite, ona dopušta državama članicama da usvoje strože uvjete vezane uz dodjelu boravišnih dozvola ili putnih dokumenata<sup>33</sup>. Tako, iako su države članice dužne dodijeliti izbjeglicama boravišnu dozvolu u najkraćem trajanju od tri godine, mogu ograničiti trajanje dozvole na jednu godinu ako se radi o pojedincu koji je ovlaštenik supsidijarne zaštite. Navedena direktiva jednako tako dopušta državama članicama da ograniče pristup određenim ekonomskim i socijalnim pravima kao i pristup tržištu rada ili socijalnoj zaštiti<sup>34</sup>. Primjerice, iako su države članice obvezne dodijeliti ovlaštenicima međunarodne zaštite jednaku nužnu socijalnu pomoć kao što je ona predviđena za njihove državljane, one ipak mogu ograničiti tu pomoć na nužna davanja kada su posrijedi ovlaštenici supsidijarne zaštite.

47. Treba utvrditi da je u interesu svakog tražitelja azila da njegov zahtjev bude ispitan prema uvjetima koji se odnose na status izbjeglice. Ne razumijem razloge koji su potaknuli ponašanje H. N. u ovom slučaju.

48. U tom pogledu smatram da nije na tražitelju azila da određuje status koji najbolje odgovara njegovoj situaciji. To ostaje u isključivoj ovlasti nacionalnog tijela koje donosi odluku, na osnovi informacija prikupljenih od zainteresirane strane i svojih djelatnika, ispitujući zahtjev u skladu s pravilima određenima u okviru direktiva 2004/83 i 2005/85.

49. Potrebno je imati na umu da je očekivana odluka od životne važnosti za onoga tko legitimno traži međunarodnu zaštitu. Ne smije se izgubiti iz vida da se on nalazi u iznimno teškoj ljudskoj i materijalnoj situaciji i da mu postupak koji pokreće pred državnim tijelima mora omogućiti zaštitu najosnovnijih prava. No, malo je vjerojatno da zainteresirana strana može uvijek utvrditi odgovara li situacija u kojoj se nalazi kriterijima propisanim u pogledu ostvarivanja statusa izbjeglice ili pak zadovoljava uvjete određene za dodjeljivanje supsidijarne zaštite. Povuci liniju razgraničenja između dvaju oblika međunarodne zaštite može biti iznimno osjetljivo, posebno u situacijama slijepog nasilja prema određenim skupinama, što u stvarnosti uvijek od nacionalnih tijela zahtijeva određivanje detaljnog i strogog ispitivanja izjava i dokaznih elemenata koje je podnio podnositelj zahtjeva. Treba jednako tako voditi računa o psihološkoj isključenosti kojoj podnositelj zahtjeva može biti izložen i teškoćama s kojima se susreće, primjerice, zbog svojeg jezika, ne samo glede razumijevanja postupovnih pravila već i glede poznavanja svojih prava i obveza. U tom pogledu, mnogi nisu imali sredstava da raspolažu pravnom pomoći. Stoga se ne može dopustiti rizik da pojedinac koji traži zaštitu propusti podnijeti zahtjev koji bi mu omogućio ostvarivanje statusa izbjeglice iako na to jest ovlašten.

30 — Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.) briše postojeće razlike na razini prava dodijeljenih statusom izbjeglice i ovlaštenika supsidijarne zaštite koji se više ne mogu smatrati opravdanima. Amandmani se odnose na trajanje ovlaštenja za boravak i pristup socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti i tržištu rada.

31 — Vidjeti točku 92. te presude.

32 — To poglavlje detaljno uređuje posebice uvjete pod kojima ovlaštenici međunarodne zaštite mogu ostvariti dozvolu boravka kao i putne dokumente te pod kojima mogu imati pristup zaposlenju, obrazovanju, socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti i smještaju.

33 — Vidjeti članke 24. i 25. te direktive.

34 — Vidjeti u tom smislu članke 26. i 28. Direktive 2004/83.

50. Na kraju, ne smije se zaboraviti da navedena prethodna provjera iscrpljuje postupak za ostvarivanje međunarodne zaštite, osiguravajući tako da nijedan drugi zahtjev ne bude podnesen u Uniji i time ograničavajući sekundarna kretanja tražitelja azila na području Unije, fenomen poznat pod nazivom *asylum shopping*<sup>35</sup>.

51. Uzevši u obzir ukupnost svih tih čimbenika, teško ću prihvatiti mišljenje koje u svojim očitovanjima zastupaju H. N. i Komisija. Oni zapravo smatraju da je, uzimajući u obzir primjenjive odredbe, Irska trebala uvesti zaseban postupak s ciljem ostvarivanja statusa koji donosi supsidijarna zaštita.

52. S obzirom na navedeno, takvo tumačenje pravnih pravila, prema mojem mišljenju, dovodi do opasnosti od neuvažavanja smisla na kojem počiva zajednički europski sustav azila i posebice svrhe i teksta članka 78. UFEU-a i direktiva 2004/83 i 2005/85.

53. Takvo tumačenje prije svega stvara rizik od ugrožavanja nadređenosti Ženevske konvencije jer supsidijarni oblici međunarodne zaštite mogu u konačnici oslabiti njezin ključan domet. Potom, može narušiti usklađivanje pravnih pravila vezanih uz azil koja želi ostvariti zakonodavac Unije<sup>36</sup> i tako ohrabriti sekundarna kretanja tražitelja azila, protiv kojih se Unije odlučila boriti. U stvarnosti, kako u svojim očitovanjima tvrdi njemačka vlada, ne možemo isključiti rizik da tražitelj azila zatraži supsidijarnu zaštitu u državi članici koja nije odgovorna za postupak traženja azila te da jedan te isti zahtjev tako bude ispitivan paralelno u dvjema državama članicama iz dviju različitih pravnih perspektiva.

54. Nadalje, što sigurno predstavlja najjači argument, uvođenje zasebnog postupka ne bi osiguralo iscrpno ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, čime se jamče prava dodijeljena tražitelju azila u okviru Direktive 2004/83. Drugim riječima, stvorio bi se rizik od ozbiljnog udara na zaštitu temeljnih prava najranjivijih osoba. Sustav koji brani Komisija u stvarnosti vodi do zastoja u jednom od ključnih stadija koji jamči prava zainteresiranim stranama. Istina, Komisija je na raspravi navela da bi se situacije u kojima zainteresirane strane ne bi podnijele zahtjev događale vrlo rijetko. Ipak, radi se o argumentu koji odbijam uzeti u obzir jer je očito da se temeljna ljudska prava ne mogu kršiti s obrazloženjem da bi bio pogođen tek uzak krug osoba.

55. Konačno, smatram da, uz to što nema pravnog temelja, nema ni smisla tražiti od Irske da uvede zaseban postupak za ostvarivanje statusa koji daje supsidijarna zaštita, kada države članice ionako sada moraju osigurati da se sva pitanja rješavaju na jednome mjestu (*one-stop-shop*). U stvari, moja procjena ne bi bila dovoljno iscrpna kada ne bih spomenuo ciljeve koje zakonodavac Unije želi ostvariti u okviru drugog stadija zajedničkog europskog sustava azila i posebice u novoj Direktivi 2013/32, iako njezine odredbe nisu primjenjive na činjenice u glavnom predmetu<sup>37</sup>.

56. Prema uvodnoj izjavi 11., ta direktiva uvodi jedinstven postupak kako bi zajamčila iscrpno i djelotvorno ispitivanje potrebe za međunarodnom zaštitom tražitelja azila. Članak 10. stavak 2. navedene direktive sada osigurava da „[p]rilikom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, tijelo odlučivanja *prvo* utvrđuje ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za status izbjeglice, a *ako ne ispunjava*, utvrđuje ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ostvarivanje supsidijarne zaštite“<sup>38</sup>.

35 — Taj je fenomen potaknut razlikama među državama članicama u uvjetima dodjele međunarodne zaštite. Opisuje situaciju tražitelja azila koji, iako je ušao u jednu državu članicu, odgovornu za ispitivanje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ipak odlučuje podnijeti zahtjev u drugoj državi članici jer mu ona daje veće izgleda za uspjeh ili zato što mu se uvjeti prihvata čine povoljnijima.

36 — Vidjeti posebice uvodne izjave 6. i 7. Direktive 2004/83, uvodne izjave 3. do 6. Direktive 2005/85, uvodne izjave 8. do 10. kao i 12. i 13. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.) kao i uvodnu izjavu 13. Direktive 2013/32.

37 — Direktiva 2013/32 stupila je na snagu 19. srpnja 2013. Ipak, kako je istaknuto u njezinoj uvodnoj izjavi 58., Irska njome nije obvezana sukladno člancima 1., 2. i 4.a stavku 1. Protokola (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde, priloženog ugovorima o EU-u i FEU-u.

38 — Vidjeti isto tako uvodnu izjavu 22. Direktive 2013/32. Moje isticanje.

Uspostava jedinstvenog postupka više nije samo mogućnost, kao što je to bio slučaj prilikom primjene Direktive 2005/85, već je sada obveza koja jednako tako omogućava zakonodavcu Unije da pojednostavni i racionalizira postupke ispitivanja zahtjeva za azil te da smanji administrativni teret država članica.

57. Navedena razmatranja pokazuju, ako je potrebno, da tražitelj azila ne raspolaže – i ne treba raspolagati – mogućnošću da odabere između jednog i drugog oblika međunarodne zaštite. Tako je tijekom rasprave i belgijska vlada ispravno istaknula da ostvarivanje međunarodne zaštite ne treba ovisiti o subjektivnoj procjeni podnositelja zahtjeva i da on ne može njome raspolagati sukladno stvarnim ili pretpostavljenim interesima. Njegov zahtjev mora nužno biti ispitan prema kriterijima za dodjelu statusa izbjeglice i, osim ako se pokaže da na nju nema pravo, on ne može pribjeći supsidijarnom obliku zaštite. Takva je ocjena nužna neovisno o tome kakvu je strukturu postupka ispitivanja izabrala država članica, bilo da se sva pitanja rješavaju na jednome mjestu (*one-stop-shop*) ili se radi o postupku poput onoga u glavnom predmetu jer ta se dva postupka u ovom pogledu vrlo malo razlikuju.

58. Uzevši u obzir ukupnost ovih razmatranja, uvjeren sam da predmetno postupovno pravilo jamči tražitelju azila djelotvoran pristup pravima koja mu dodjeljuje Direktiva 2004/83, u skladu s načelom djelotvornosti.

59. Jednako tako mislim da ovakva odredba osigurava dobru upravu u zahtjevima za međunarodnu zaštitu, utoliko što zahtjeva njihovo prethodno ispitivanje temeljem uvjeta za ostvarivanje statusa izbjeglice.

#### C – O poštovanju prava na dobru upravu

60. Kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 10. Direktive 2004/83 i uvodnoj izjavi 8. Direktive 2005/85, zakonodavac Unije obvezao se poštovati temeljna prava prilikom uspostave materijalnih i postupovnih pravila vezanih uz ostvarivanje međunarodne zaštite. Stoga je osigurao da nadležna nacionalna tijela jamče zainteresiranoj strani pravo na dobru upravu, nametnuvši im određene postupovne obveze, kao što je to propisano u poglavlju II. Direktive 2005/85.

61. Točno je da, kao što smo vidjeli, države članice nisu obvezne primijeniti postupovna jamstva na ispitivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu u slučaju da je isti podnesen u upravnom postupku različitom od onoga usmjerenog na ostvarivanje statusa izbjeglice. To proizlazi iz granica područja primjene Direktive 2005/85. No, podsjećam da su države članice svejedno zainteresiranoj osobi dužne zajamčiti poštovanje prava na dobru upravu u onoj mjeri u kojoj, s jedne strane, ostvarivanje supsidijarne zaštite ulazi u polje primjene prava Unije te, s druge strane, pravo na dobru upravu predstavlja ne samo opće načelo prava Unije već jednako tako i temeljno pravo.

62. Opseg tog prava iznimno je velik.

63. Sukladno članku 41. stavku 1. Povelje, pravo na dobru upravu podrazumijeva „pravo [pojedinca] da njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku“. Prema članku 41. stavku 2. Povelje, to pravo uključuje „posebice“ pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati<sup>39</sup>, pravo svake osobe na pristup svojem dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne, kao i obvezu uprave da obrazloži svoje odluke. Kao što je to Sud utvrdio u gore navedenoj presudi M., ta je odredba, u skladu sa svojim tekstom, opće primjene<sup>40</sup>.

39 — Gore navedena presuda M. (t. 82.)

40 — *Ibidem* (t. 84.)

64. U okviru zajedničkog europskog sustava azila, pravo na dobru upravu ustanovljeno je poglavljem II. Direktive 2005/85. Ono se ostvaruje usvajanjem postupovnih obveza upravnog tijela i uspostavom uske suradnje između upravnog tijela i tražitelja azila. Pravo na dobru upravu stoga mora dopustiti ispravno utvrđivanje potrebe za međunarodnom zaštitom zainteresirane strane. U tu svrhu, članak 8. stavak 2. točka (a) Direktive 2005/85 od dotičnog nacionalnog tijela zahtijeva da provodi pojedinačno, objektivno i nepristrano ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Članak 23. stavak 2. prvi podstavak navedene direktive, osim toga, traži da se navedeni postupak završi u najkraćem mogućem roku te da se temelji na prikladnom i sveobuhvatnom ispitivanju činjenica i okolnosti na kojima je zahtjev zasnovan. Na kraju, sukladno člancima 10. i 13. Direktive 2005/85, nadležno nacionalno tijelo mora zainteresiranoj strani osigurati da bude saslušana u razgovoru prilagođenom toj osobi koji će joj omogućiti da iznese svoju osobnu situaciju u potpunom povjerenju i, ako je potrebno, uz pomoć tumača. Ponovno, sve te postupovne obveze imaju za cilj zajamčiti zainteresiranoj strani ostvarivanje primjerenog statusa sukladno tekstu članka 78. stavka 1. UFEU-a kao i djelotvoran pristup pravima koja joj dodjeljuje Direktiva 2004/83.

65. Tražeći prethodno ispitivanje zahtjeva prema uvjetima postavljenima za ostvarivanje statusa izbjeglice, smatram da predmetno postupovno pravilo uvelike doprinosi tim ciljevima.

66. Međutim, H. N. i Komisija procjenjuju da to postupovno pravilo ne jamči nepristranost i žurnost ispitivanja.

67. S jedne strane, tvrde da primjena ovog propisa dovodi do toga da se podnositelj zahtjeva za supsidijarnom zaštitom suočava s mnogobrojnim postupovnim stadijima koji neizbježno produljuju već ionako pretjerano dugotrajne postupke u Irskoj. Komisija u tom pogledu primjećuje da navedeni propis „podnositelja zahtjeva tjera da sudjeluje u fikciji“<sup>41</sup> kada podnosi zahtjev za ostvarivanje statusa izbjeglice ili ga čak „[prisiljava] da prođe kroz formalnost postupka osuđenog na neuspjeh“<sup>42</sup>, čime neizbježno odgađa ispitivanje njegova zahtjeva za supsidijarnu zaštitu.

68. S druge strane, H. N. i Komisija procjenjuju da postupovno pravilo ne zadovoljava zahtjev nepristranosti, utoliko što se zahtjev za supsidijarnu zaštitu podnosi nakon što je Minister for Justice, Equality and Law Reform ne samo odbio zahtjev usmjeren prema ostvarivanju statusa izbjeglice već se sprema donijeti i odluku o protjerivanju protiv podnositelja. Slijedom toga, prema mišljenju Komisije, postupak je već „usmjeren prema udaljavanju [i Minister for Justice, Equality and Law Reform] je sklon podržati protjerivanje“<sup>43</sup>, protivno zahtjevima pravičnosti i nepristranosti.

69. Iako dijelim zabrinutost u pogledu trajanja postupka ispitivanja zahtjeva za azil u Irskoj<sup>44</sup>, svejedno smatram da su kritike koje su izrazili H. N. i Komisija prije usmjerene na ekonomičnost ukupnog postupka nego na predmetni propis. Istina jest da on dodaje jedan postupovni stadij, time što je nadležno nacionalno tijelo obvezno ispitati zahtjev za međunarodnu zaštitu prema uvjetima za ostvarivanje statusa izbjeglice, koji su propisani člankom 2. točkom (c) Direktive 2004/83, i, ako je potrebno, prema uvjetima za ostvarivanje supsidijarne zaštite, utvrđenima člankom 2. točkom (e) te direktive. Smatram, među ostalim, da brzina postupka doprinosi ne samo pravnoj sigurnosti podnositelja zahtjeva već i njegovoj integraciji.

70. Međutim, kao što je to jasno iz navedenog, ovo ispitivanje nezamjenjiv je preduvjet kojim države članice ne mogu raspolagati u svrhu postupovne ekonomije a da zainteresiranoj strani ne odreknu prava koja joj dodjeljuje Direktiva 2004/83 i da ne naruše smisao zajedničkog europskog sustava azila.

41 — Točka 43. očitovanja Komisije

42 — Točka 41. tih očitovanja

43 — Točka 42. gore navedenih očitovanja

44 — Vidjeti o tome točke 112. do 115. mojega mišljenja u predmetu u kojem je već donesena gore navedena presuda M.

71. Među ostalim, takvo prethodno ispitivanje ne čini mi se kao izvor pretjerano dugog trajanja postupka jer, prema podacima kojima raspoložem, kašnjenje prije proizlazi iz stadija ispitivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu<sup>45</sup>. U tom pogledu treba primijetiti da spomenuto prethodno ispitivanje ne dovodi do pretjeranog kašnjenja u okviru postupaka koji se provode u drugim državama članicama. Stoga ne smatram da isključivanje ispitivanja zahtjeva sukladno uvjetima postavljenima za ostvarivanje statusa izbjeglice može biti opravdano uštedom vremena. Ono se nameće, nasuprot tome, kako bi se osiguralo da su prava zajamčena i potpuna.

72. Sada ću ispitati bojazni koje su izrazili H. N. i Komisija koje se odnose na nepristranost postupka.

73. Prema ustaljenoj praksi Suda, zahtjev nepristranosti obuhvaća dva čimbenika, onaj subjektivne nepristranosti i onaj objektivne nepristranosti. Subjektivna nepristranost zahtjeva da nijedan član dotične institucije ne pokazuje pristranost ili osobne predrasude, pri čemu se osobna nepristranost podrazumijeva dok se ne dokaže suprotno. Što se tiče objektivne nepristranosti, ona zahtjeva da institucija ponudi dostatna jamstva za isključivanje svake legitimne sumnje u tom pogledu<sup>46</sup>.

74. Prije svega valja utvrditi da ne postoji nijedan čimbenik u spisu koji bi doveo u pitanje osobnu nepristranost Ministera for Justice, Equality and Law Reform, budući da se H. N. ne poziva ni na jedan čimbenik čija bi priroda mogla pridonijeti mojoj analizi.

75. Nadalje, ne dijelim bojazni izražene u pogledu objektivne nepristranosti postupka.

76. S jedne strane, treba iznova podsjetiti da, kakva god bila struktura postupka, do ispitivanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu uvijek dolazi nakon odluke kojom se odbija dodjeljivanje statusa izbjeglice.

77. S druge strane, treba uzeti u obzir da, kada Minister for Justice, Equality and Law Reform počinje ispitivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, on još nije donio odluku o protjerivanju protiv zainteresirane strane. Sukladno članku 3. stavku 3. Zakona o useljavanju iz 1999., Minister for Justice, Equality and Law Reform jedino je najavio namjeru da donese takvu odluku. Tom obavijesti zainteresiranoj strani daje se do znanja da, nakon odbijanja njezina zahtjeva za ostvarivanje statusa izbjeglice, ona više nema dozvolu koja joj omogućuje ostanak na državnom području, što je posljedica koju susrećemo u svim državama članicama. Isto tako, njome se zainteresirana strana obavještava o pravima koja joj stoje na raspolaganju u tom postupovnom stadiju. Posebice, sukladno članku 4. stavku 1. Uredbe iz 2006., navedena obavijest zainteresiranoj osobi daje do znanja da može zatražiti ostvarivanje statusa koji daje supsidijarna zaštita te dozvolu privremenog boravka na državnom području. Stoga je prate dodatni podaci o supsidijarnoj zaštiti kao i obrazac kojim se može podnijeti zahtjev. Osim osobnih podataka, podnositelj zahtjeva poziva se da dostavi sve dodatne dokumente kao i da izloži detalje vezane uz okolnosti koje navodi u prilog svojem zahtjevu za supsidijarnu zaštitu, posebice precizno opisujući ozbiljnu nepravdu kojoj bi mogao biti izložen prilikom povratka u svoju državu porijekla. U pogledu tih čimbenika, čini mi se da se Ministaru for Justice, Equality and Law Reform teško može pripisati „sklonost da donese procjenu kojom podržava protjerivanje“, s obzirom na to da ostvarivanje supsidijarne zaštite omogućuje zainteresiranoj strani dobivanje dozvole zakonitog boravka na državnom području.

78. Konačno, ne podržavam Komisijine primjedbe prema kojima takav propis „podnositelja zahtjeva tjera da sudjeluje u fikciji“ ili ga čak „[prisiljava] da prođe kroz formalnost postupka osuđenog na neuspjeh“, zbog čega bi patila djelotvornost postupka. U stvarnosti, ne smije se ispustiti iz vida svrha takvog postupka. Nije riječ o klasičnom upravnom postupku pokrenutom, primjerice, s ciljem

45 — U okviru predmeta u kojemu je već donesena gore navedena presuda M. utvrdio sam da je ispitivanje zahtjeva zainteresirane strane usmjerenog prema ostvarivanju statusa izbjeglice trajalo šest i pol mjeseci, a ono koje se odnosilo na njegov zahtjev za supsidijarnom zaštitom 21 mjesec.

46 — Vidjeti rješenje od 15. prosinca 2011., Altner/Komisija (C-411/11 P, t. 15.) kao i presudu od 11. srpnja 2013., Ziegler/Komisija (C-439/11 P, t. 155. i navedena sudska praksa).

dobivanja porezne olakšice ili vozačke dozvole. Upravni postupak usmjeren je na ostvarivanje temeljnog prava kakvo je pravo na azil i prethodno ispitivanje mora dati prostora za donošenje odluke od životne važnosti za onoga tko legitimno traži međunarodnu zaštitu. Ne radi se stoga o „prisiljavanju“ na poduzimanje dodatne upravne radnje, već prije o načinu osiguravanja da zainteresirana strana ishodi iscrpno ispitivanje svojeg zahtjeva kojim joj se jamče prava koja najbolje odgovaraju njezinoj situaciji u državi članici domaćinu. Ne radi se stoga o sudjelovanju u fikciji jer je, kako god bilo, katkad iznimno teško u početnom stadiju spisa sa sigurnošću odrediti riskira li pojedinac izlaganje „progonu“ u smislu članka 2. točke (c) Direktive 2004/83 ako se vrati u svoju zemlju porijekla ili da će biti izložen „ozbiljnoj nepravdi“ u smislu članka 2. točke(e) te direktive, što će, uostalom, dostatno pokazati tek postupak pred Sudom.

79. S obzirom na navedena razmatranja, mišljenja sam da predmetno postupovno pravilo, time što nalaže prethodno ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prema kriterijima propisanim za status izbjeglice, uvažava načelo dobre uprave, zaštićeno člankom 41. Povelje.

80. To ne mijenja činjenicu da je Irska i dalje obvezna organizirati svoj postupak tako da tražitelji azila budu ispitani na najučinkovitiji mogući način, sukladno cilju žurnosti kojemu teži Direktiva 2005/85. U tom pogledu, sukladno članku 23. stavku 4. Direktive 2005/85, države članice mogu ubrzati postupak ispitivanja vezan uz uvjete određene za ostvarivanje statusa izbjeglice ako podnositelj zahtjeva očito ne može biti smatran izbjeglicom ili ako je zahtjev očito neuvjerljiv zbog navođenja razloga koji su malo vjerojatni ili nedostatni.

81. Kada se uzmu u obzir sva ova razmatranja, predlažem Sudu da utvrdi da Direktivu 2004/83, promatranu s obzirom na postupovna pravila i jamstva uspostavljena u okviru Direktive 2005/85, s jedne strane, i načelo dobre uprave, s druge strane, treba tumačiti na način da joj nije protivno nacionalno postupovno pravilo kojim se ispitivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu čini ovisnim o prethodnom odbijanju zahtjeva za priznavanje statusa izbjeglice.

### III – Zaključak

82. S obzirom na navedena razmatranja, predlažem Sudu da Supreme Courtu odgovori na sljedeći način:

Direktivu Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite, promatranu s obzirom na postupovna pravila i jamstva uspostavljena u okviru Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama, s jedne strane, i načelo dobre uprave, s druge strane, treba tumačiti na način da joj nije protivno nacionalno postupovno pravilo kojim se ispitivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu čini ovisnim o prethodnom odbijanju zahtjeva za priznavanje statusa izbjeglice.