



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
YVES BOT IŠVADA,
pateikta 2012 m. balandžio 26 d.¹

Byla C-277/11

**M.
prieš
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Airiją,
Attorney General**

(High Court (Airija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Bendra Europos prieglobsčio sistema — Direktyva 2004/83/EB — Trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams būtinausi standartai — Direktyva 2005/85/EB —

Būtinausi reikalavimai dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse — Atmetus prieglobsčio prašymą pateikto prašymo suteikti papildomą apsaugą nagrinėjimo procedūra — Prašymą pateikusiam asmeniui suteikiamos procesinės garantijos — Teisė būti išklausytam — Pareigos bendradarbiauti apimtis“

1. Pateiktu prejudiciniu klausimu *High Court* (Airija) iš esmės prašo Teisingumo Teismo patikslinti teisės būti išklausytam apimtį per Ruandos piliečio pateikto prašymo suteikti papildomą apsaugą pagal Direktyvą 2004/83/EB² nagrinėjimo procedūrą. Tokia papildoma apsauga taikoma bet kuriam trečiųjų šalių piliečiui, kuris negali būti laikomas pabėgėliu, tačiau apie kurį pagrįstai galima manyti, kad jam kiltų realus pavojus patirti smurtinius veiksmus, jei būtų grąžintas į kilmės šalį³.

2. Remdamasi SESV 78 straipsnio 2 dalimi, Europos Sąjunga nustatė visoms valstybėms narėms bendrus kriterijus dėl sąlygų, kurias turi įvykdyti trečiųjų šalių piliečiai, kad jiems galėtų būti suteikta tarptautinė apsauga pagal Direktyvą 2004/83. Šios direktyvos II skyriuje, kuriame kalbama apie tarptautinės apsaugos prašymų individualų vertinimą, esančio 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Valstybės narės gali laikyti prašytojo pareiga kuo greičiau pateikti visą informaciją pareiškimui dėl tarptautinės apsaugos pagrįsti. Valstybės narės pareiga – bendradarbiaujant su prašytoju įvertinti atitinkamą su prašymu susijusią informaciją.“

3. Šioje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo klausia, ar šioje nuostatoje įtvirtinta pareiga bendradarbiauti turi būti aiškinama taip, kad už prašymo nagrinėjimą atsakinga valdžios institucija prieš priimdama nepalankų sprendimą, kai prašymas suteikti prieglobstį jau buvo atmestas, privalo nurodyti pagrindus, kuriais ketina grįsti šį sprendimą, ir paprašyti prašytojo pateikti pastabas šiuo klausimu.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (OL L 304, p. 12; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 7 t., p. 96 ir klaidų ištaisymas OL L 204, 2005, p. 24).

3 — Žr. Direktyvos 2004/83 2 straipsnio e punkte išdėstytą apibrėžtį.

4. Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas nagrinėjant tutsių etninei grupei priklausančio Ruandos piliečio M. ir *Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Airijos bei *Attorney General* ginčą dėl šių Airijos valdžios institucijų vykdomos procedūros teisėtumo nagrinėjant jo prašymą suteikti papildomą apsaugą.

5. Pasibaigus studijų vizai, kurią jam buvo suteikusias Airijos valdžios institucijos, 2008 m. gegužės 21 d. M. pateikė *Office of the Refugee Applications Commissioner* (Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tarnybai)⁴ prašymą dėl prieglobsčio. Atmetus šį prašymą, 2008 m. gruodžio 31 d. M. pateikė prašymą suteikti papildomą apsaugą, kuris taip pat buvo atmestas 2010 m. rugsėjo 24 dieną. *Minister for Justice, Equality and Law Reform* nusprendė, kad, kilus rimtoms abejonėms dėl jo teiginių įtikimumo, buvo neįmanoma įrodyti, kad jam kiltų realus pavojus patirti smurtinius veiksmus, jei būtų grąžintas į kilmės šalį, kuriais grindžiamas prašymas suteikti papildomą apsaugą.

6. Būtent dėl šio sprendimo M. pareiškė ieškinį dėl panaikinimo *High Court*. Jis mano, kad kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos nesilaikė pareigos bendradarbiauti, kuri joms nustatyta Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje, nes jam nesuteikė galimybės pateikti pastabas dėl sprendimo, kuriuo atmetamas jo prašymas, projekto, kuris, be kita ko, buvo grindžiamas dokumentu, apie kurį suinteresuotasis asmuo per procedūrą nieko nežinojo.

7. Prašyme priimti prejudicinį sprendimą *High Court* nurodo, kad nesutinka su M. nuomone dėl Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalies aiškinimo. Šiuo klausimu jis remiasi savo 2011 m. kovo 24 d. Sprendimu *Ahmed prieš Minister for Justice, Equality and Law Reform* ir dviem argumentais, kuriuos išdėstė siekdamas atmesti tokį aiškinimą. Pirmasis buvo susijęs su būtinybe išvengti didelio skaičiaus procedūros etapų. Antrasis susijęs su išsamiu kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos ir prašytojo bendradarbiavimu, jau vykusiu nagrinėjant prašymą suteikti prieglobstį. *High Court* patvirtino, kad prašymas suteikti papildomą apsaugą buvo pateiktas ne atskirai, o po prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimo procedūros, per kurią prašytojas jau buvo išklaustytas kelis kartus.

8. Vis dėlto prašyme priimti prejudicinį sprendimą *High Court* pažymi, kad *Raad van State* (Valstybės Taryba) (Nyderlandai) 2007 m. liepos 12 d. sprendime, atrodo, kitaip aiškino Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalį. Būtent tam, kad būtų išvengta skirtingo aiškinimo valstybių narių teismuose, *High Court* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokį prejudicinį klausimą:

„Jeigu atmetus prieglobsčio prašymą asmuo pateikia prašymą suteikti papildomą apsaugą ir siūloma šį prašymą atmesti, ar atsižvelgiant į <...> Direktyvos 2004/83 <...> 4 straipsnio 1 dalyje valstybėms narėms numatytą pareigą bendradarbiauti su prašymą suteikti papildomą apsaugą pateikusiu asmeniu reikalaujama, kad šios valstybės narės administracinės institucijos iki gautinio sprendimo priėmimo jam pateiktų šio įvertinimo rezultatus tam, kad jis galėtų pareikšti nuomonę dėl tų siūlomo sprendimo aspektų, dėl kurių siūlomas neigiamas rezultatas?“

9. Pastabas pateikė ginčo pagrindinėje byloje šalys, Čekijos ir Vokietijos vyriausybės, Airija, Prancūzijos, Vengrijos, Nyderlandų, Švedijos vyriausybės ir Europos Komisija.

10. Per teismo posėdį M. atstovas paragino Teisingumo Teismą performuluoti pateiktą klausimą, kad jis iš esmės galėtų įvertinti, ar aptariamo tyrimo procedūra suteikė galimybę užtikrinti, kad būtų paisoma teisės į veiksmingą gynybą teisme, kuri įtvirtinta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje⁵. Kadangi šis performulavimas smarkiai peržengia prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nustatytas ribas ir kadangi šiuo klausimu dėl tos priežasties šalys visiškai nediskutavo, raginu Teisingumo Teismą šio prašymo netenkinti.

4 – Toliau – ORAC.

5 – Toliau – Chartija.

I – Mano analizė

11. Pateiktu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės Teisingumo Teismo klausia, ar pareiga bendradarbiauti, nustatyta Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje, turi būti aiškinama taip, kad valstybė narė prieš priimdama sprendimą atmesti prašymą privalo išklaudyti suinteresuotąjį asmenį dėl jos atliktos faktų ir aplinkybių analizės.

12. Atsakymo į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo pateiktą klausimą esmė yra aiški.

13. Pirma, reikia nustatyti teisės būti išklaustyti per prašymo suteikti tarptautinę apsaugą nagrinėjimo procedūrą apimtį. Konkrečiai kalbant, reikia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta pareiga bendradarbiauti įpareigoja už prašymo suteikti papildomą apsaugą nagrinėjimą atsakingą kompetentingą instituciją prieš priimant nepalankų sprendimą, kai prašymas suteikti prieglobstį jau buvo atmestas, pranešti, kokiais pagrindais ji ketina grįsti šį sprendimą, ir prašytojo paprašyti pateikti pastabas šiuo klausimu.

14. Antra, reikia patikslinti minimalias garantijas, kurių kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos negali atsisakyti suteikti prašymą suteikti tarptautinę apsaugą pateikusiems asmenims per jų prašymo nagrinėjimo procedūrą. Iš tiesų, nors, remiantis Direktyvos 2005/85/EB⁶ vienuolikta konstatuojamąja dalimi ir Teisingumo Teismo praktika, valstybės narės turi diskreciją dėl prašymų suteikti tarptautinę apsaugą nagrinėjimo organizavimo, jos vis dėlto privalo užtikrinti, kad būtų paisoma bent jau minimalių teisių ir procesinių principų, nustatytų šioje direktyvoje⁷.

A – Pirminės pastabos

15. Prieš pradėdamas nagrinėti šį klausimą norėčiau pateikti dvi pastabas.

16. Pirma, reikia iš karto pažymėti, kad Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalies formuluote nesudaroma galimybė sukurti tokią valstybių narių pareigą, kurios reikalauja M., ir tokią išvadą galima daryti remiantis bet kuria kalba pateiktoje tos direktyvos teksto redakcijoje.

17. Todėl atsakant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo klausimą reikės visų pirma priminti Teisingumo Teismo praktikoje nustatytą teisės būti išklaustyti apimtį Sąjungos teisės sistemoje, paskui nustatyti, kiek ji turėtų būti taikoma prašymo suteikti tarptautinę apsaugą nagrinėjimo procedūroje.

18. Paskui reikės išnagrinėti, kaip Sąjungos teisės aktų leidėjas šią teisę įtvirtino direktyvose 2004/83 ir 2005/85. Iš tiesų Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos pareigos bendradarbiauti apimtis turi būti ne tik nagrinėjama atsižvelgiant į šios nuostatos bendrą struktūrą ir tikslą, bet ir vertinama atsižvelgiant į taisykles, reglamentuojančias tarptautinės apsaugos suteikimo procedūrą, kuri nustatyta Direktyvoje 2005/85.

6 — 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (OL L 326, p. 13 ir klaidų ištaisymas OL L 236, 2006, p. 36).

7 — Žr. 2011 m. liepos 28 d. Sprendimą *Samba Diouf* (C-69/10, Rink. p. I-7151), kuriame Teisingumo Teismas priminė, kad valstybės narės daugeliu aspektų turi diskreciją įgyvendinti Direktyvos 2005/85 nuostatas, žinoma, atsižvelgdamos į nacionalinę teisę (29 punktą).

19. Reikia pažymėti, kad nei Direktyvos 2004/83 pavadinimu ir preambule, nei jos turiniu ir tikslu nesiekama nustatyti procedūros taisyklių, taikytinų prašymo suteikti tarptautinę apsaugą nagrinėjimui, ir įtvirtinti procesinių garantijų, kurios šiuo tikslu turi būti suteiktos prašytojui. Šios direktyvos vienintelis tikslas yra nustatyti visoms valstybėms narėms bendrus kriterijus, susijusius su sąlygomis, kurias turi atitikti trečiųjų šalių piliečiai, kad jiems būtų galima taikyti tarptautinę apsaugą⁸, ir tos apsaugos turinį.

20. Atsižvelgiant būtent į tai Direktyvos 2004/83 4 straipsnyje nustatytas faktinių ir su aplinkybėmis susijusių veiksmių sąrašas, į kurį valstybės narės privalo atsižvelgti, kad įvertintų prašymo pagrįstumą, o to straipsnio 1 dalyje įtvirtinta pareiga bendradarbiauti, apie kurios apimtį diskutuojama šioje byloje.

21. Tačiau šio bendradarbiavimo apimtis patikslinta Direktyvoje 2005/85.

22. Po kelių mėnesių nuo Direktyvos 2004/83 priėmimo priimtos Direktyvos 2005/85 tikslas yra nustatyti visoms valstybėms narėms bendras procedūros taisykles, taikomas suteikiant ir panaikinant pabėgėlio statusą. Tuo tikslu Direktyvos 2005/85 II ir III skyriuose nustatytos procesinės teisės ir pareigos, taikomos prašytojui ir valstybei narei, kiek tai susiję su prašymo suteikti prieglobstį vertinimu, ir apibrėžtas Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas bendradarbiavimas.

23. Reikia patikrinti Direktyvos 2005/85 taikymo sritį.

24. Remiantis tos direktyvos 3 straipsnio 1 dalimi, ji taikoma visiems prašymams suteikti prieglobstį, kurie pateikti valstybių narių teritorijoje.

25. Tos direktyvos 3 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad ji taikoma ir tuo atveju, kai valstybė narė nustato vieną procedūrą, pagal kurią nagrinėja prašymą atsižvelgdama į dvi tarptautinės apsaugos formas, t. y. prieglobstį ir papildomą apsaugą. Toje nuostatoje pasakyta, kad „kai valstybės narės taiko arba įveda procedūrą, pagal kurią prieglobsčio prašymai nagrinėjami kaip konvencija [dėl pabėgėlio statuso⁹] grindžiami prašymai ir kaip kitokios tarptautinės apsaugos, suteikiamos Direktyvos 2004/83/EB [dėl papildomos apsaugos] 15 straipsnyje apibrėžtais atvejais, prašymai, procedūros metu jos taiko šią direktyvą“.

26. Suprantu, kad daugelis ar netgi visos valstybės narės priėmė šią vadinamąją „vieno langelio“ sistemą, kurią Sąjungos teisės aktų leidėjas nuo 2004 m. labai skatino priimti¹⁰ ir kuri šiandien įtvirtinta pakeistame Direktyvos 2005/85 pasiūlyme¹¹.

27. Atvirkščiai, remiantis teismo posėdžiu galima daryti išvadą, kad kai prašymo suteikti papildomą apsaugą nagrinėjimui valstybė narė nustato skirtingą administracinę procedūrą, ji neprivalo *stricto sensu* pagal Direktyvos 2005/85 3 straipsnio 3 dalį taikyti procesines garantijas, kurios suteikiamos nagrinėjant prašymą suteikti prieglobstį.

8 — Žr. šios direktyvos 1 straipsnį.

9 — Ši Konvencija, kuri buvo pasirašyta Ženevoje 1951 m. liepos 28 d. (Jungtinių Tautų sutarčių Rinkinyje, 189 t., p. 150, Nr. 2545 (1954) (toliau – Ženevos konvencija)), įsigaliojo 1954 m. balandžio 22 d. Ji buvo papildyta 1967 m. sausio 31 d. Protokolu dėl pabėgėlių statuso, kuris įsigaliojo 1967 m. spalio 4 d.

10 — Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui – Veiksmingesnė Europos bendra prieglobsčio suteikimo sistema: vienintelė procedūra – tolimesnis etapas (COM(2004) 503 galutinis).

11 — Pakeistas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos pasiūlymas dėl tarptautinės apsaugos statuso suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (COM(2011) 319 galutinis, 3.1.5 punktas). Šiame pasiūlyme numatyta vieninga procedūra ir dėl to aiškiai nustatyta, kad prašymai turi būti vertinami atsižvelgiant į dvi Direktyvoje 2004/83 numatytas tarptautinės apsaugos formas, nes tikslas yra visas procesines garantijas, taikomas nagrinėjant prieglobsčio prašymą, taip pat imti taikyti prašymo suteikti papildomą apsaugą nagrinėjimui.

28. Antra, reikia priminti, kad direktyvos 2004/83 ir 2005/85 buvo priimtose remiantis EB 63 straipsnio pirmos pastraipos 1 punktu, pagal kurį Europos Sąjungos Taryba buvo įpareigota priimti priemones dėl prieglobsčio, remdamasi visu ir bendru Ženevos konvencijos taikymu. Taigi šiomis dviem direktyvomis nustatyta bendroji Europos prieglobsčio sistema, grindžiama visu ir bendru šios Konvencijos taikymu, ir jų tikslas yra kompetentingoms nacionalinėms valdžios institucijoms padėti taikyti tą Konvenciją apibrėžiant sąvokas ir bendrus kriterijus.

29. Dėl šios priežasties ir laikydamasis nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos¹² aptariamas nuostatas aiškiniu atsižvelgdamas ne tik į direktyvų 2004/83 ir 2005/85 bendrą struktūrą ir tikslą, bet ir turėdamas omenyje Ženevos konvencijoje išdėstytas nuostatas¹³, ir šiuo klausimu Jungtinių Tautų pabėgėlių reikalų vyriausiojo komisaro biuro (toliau – HCR) nustatytą aiškinimą¹⁴.

B – *Dėl teisės būti išklausytam apimties*

30. Teisingumo Teismas patvirtino teisės būti išklausytam svarbą ir jos labai plačią apimtį Sąjungos teisės sistemoje.

31. Remiantis nusistovėjusia teismų praktika, ši teisė yra Sąjungos teisės bendrasis principas, kylantis, pirma, iš Chartijos 41 straipsnyje įtvirtintos teisės į gerą administravimą ir, antra, iš Chartijos 47 ir 48 straipsniais užtikrinamų teisės į gynybą ir teisės į nešališką teismo procesą paisymo¹⁵.

32. Teisė būti išklausytam turi būti taikoma kiekviename procese, kuris gali baigtis administraciniu ar teismo sprendimu, turinčiu neigiamą poveikį asmens interesams. Šios teisės paisymas privalomas ne tik Sąjungos institucijoms pagal Chartijos 41 straipsnio 2 dalies a punktą¹⁶, bet, kadangi tai yra Sąjungos teisės bendrasis principas, ir kiekvienos valstybės narės valdžios institucijoms, kai jos priima sprendimus, patenkančius į Sąjungos teisės taikymo sritį, nors taikomuose teisės aktuose toks reikalavimas nebūtinai aiškiai apibrėžtas¹⁷. Todėl teisė būti išklausytam turi būti taikoma prašymo suteikti tarptautinę apsaugą nagrinėjimo procedūrai, kurią atlieka kompetentinga nacionalinė valdžios institucija laikydamasi taisyklių, priimtų pagal bendrąją Europos prieglobsčio sistemą.

33. Remiantis nusistovėjusia teismų praktika, teise būti išklausytam kiekvienam asmeniui užtikrinama teisė raštu ar žodžiu pateikti pastabas dėl pagrindų, kuriais valdžios institucija ketina grįsti sprendimą, kuris gali būti jam nepalankus¹⁸. Pagal šią teisę reikalaujama, kad valdžios institucija sudarytų galimybę suinteresuotajam asmeniui per procedūrą susipažinti su tais pagrindais ir naudingai bei veiksmingai išdėstyti savo nuomonę. Pagal ją taip pat reikalaujama, kad valdžios institucija susipažintų su suinteresuotojo asmens pastabomis skirdama tam reikiamą dėmesį.

34. Teise būti išklausytam siekiama kelių tikslų.

12 — 2010 m. lapkričio 9 d. Sprendimas *B ir D* (C-57/09 ir C-101/09, Rink. p. I-10979).

13 — 78 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

14 — Ženevos konvencijos 35 straipsnio 1 dalyje nustatyta, jog HCR užduotis yra prižiūrėti, kad būtų taikomos tarptautinės konvencijos, kuriomis užtikrinama pabėgėlių apsauga. Svarbu paminėti 1992 m. HCR paskelbtą procedūrų ir kriterijų sąrašą, kuris turi būti taikomas nustatant pabėgėlio statusą pagal 1951 m. Konvenciją ir 1967 m. Protokolą dėl pabėgėlių statuso; tą sąrašą galima rasti adresu internete: <http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html>

15 — Žr. 2008 m. Teisingumo Teismo sprendimą *Sopropé* (C-349/07, Rink. p. I-10369, 36–38 punktai ir juose nurodyta teismų praktika), 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimą *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran* (C-27/09 P, Rink. p. I-13427, 66 punktas) ir 2012 m. kovo 21 d. Bendrojo Teismo sprendimą *Fulmen ir Mahmoudian prieš Tarybą* (T-439/10 ir T-440/10, 71 ir 72 punktai bei juose nurodyta teismų praktika).

16 — 2011 m. gruodžio 11 d. Teisingumo Teismo sprendime *Cicala* (C-482/10, Rink. p. I-14139) aiškiai nustatyta, kad Chartijos 41 straipsnio 2 dalies c punktas, remiantis jo formuluote, taikomas ne valstybėms narėms, o tik Sąjungos institucijoms ir įstaigoms (28 punktas).

17 — Minėto Sprendimo *Sopropé* 38 punktas.

18 — Ten pat (37 punktas ir jame nurodyta teismų praktika bei 50 punktas).

35. Pirma, ji taikoma nustatant faktines aplinkybes, taigi ir tiriant bylą. Suinteresuotojo asmens pateiktomis pastabomis ir pranešimu apie visas aplinkybes, galinčias turėti įtakos valdžios institucijos sprendimui, pastarajai turi būti sudarytos sąlygos visus faktinius, su aplinkybėmis susijusius ir teisinius duomenis, kuriais grindžiama procedūra, išnagrinėti žinant esmę ir išsamiai.

36. Antra, teise būti išklaustyam turi būti galima užtikrinti veiksmingą suinteresuotojo asmens apsaugą. Jis turi teisę dalyvauti su juo susijusioje procedūroje ir tuo tikslu turi turėti garantiją, kad galės iš anksto pareikšti nuomonę dėl visų svarbių aspektų, kuriais valdžios institucija ketina grįsti savo sprendimą. Teise būti išklaustyam jam turi būti suteikta galimybė ištaisyti klaidą ar pateikti su jo individualia situacija susijusių įrodymų, kurie būtų palankūs tam, kad sprendimas būtų priimtas, būtų nepriimtas ar kad būtų nulemtas vienoks ar kitoks jo turinys¹⁹. Tai padeda sukurti piliečio pasitikėjimą valdžios institucija.

37. Teisingumo Teismas aiškiai pripažino, kad egzistuoja teisė būti išklaustyam per administracines procedūras, kurias inicijuoja suinteresuotasis asmuo, siekdamas pasinaudoti tokia teise, kaip antai atleidimas nuo muitų²⁰ ar Bendrijos finansinė pagalba²¹.

38. Jis taip pat patikslino šios teisės apimtį kvazirepresinio pobūdžio procedūrose, per kurias valdžios institucija imasi persekioti suinteresuotąjį asmenį dėl veiksmų, kurie laikomi smerktiniais, ir jam nustato ekonomines bei finansines sankcijas²².

39. Teisingumo Teismas pripažino, kad tuo atveju, kai Komisija skiria sankcijas už kartelį ar piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi, teisė būti išklaustyam reiškia, kad, kai baigiamas tyrimas, prieš priimant sprendimą suinteresuotajam asmeniui pranešama apie jam pateiktus kaltinimus²³. Šis pranešimas apie kaltinimus yra parengiamasis dokumentas, kuris iš anksto nenulemia Komisijos galutinio sprendimo. Tačiau jame išdėstomos preliminaros Komisijos išvados dėl konkurencijos taisyklių pažeidimo, paaiškinamas faktinių bei teisinių aplinkybių vertinimas, kurį ji atliko tirdama bylą, ir juo pradeda procedūros ginčo stadiją²⁴.

40. Taip pat, kalbant apie sprendimus, kuriais Taryba įšaldo su teroristiniais aktais susijusių subjektų lėšas, pažymėtina, kad Teisingumo Teismas iš esmės reikalauja, kad prieš priimant ribojamąsias priemones suinteresuotajam asmeniui būtų pranešta apie jam pateiktus kaltinimus ir suteikta galimybė būti išklaustyam²⁵. Tačiau šis principas taikomas tik vėlesniems sprendimams įšaldyti lėšas. Kiek tai susiję su pradiniais sprendimais, Teisingumo Teismas nusprendė nustatyti teisės būti išklaustyam ribas, kad būtų apsaugotas viršesnis viešasis interesas. Kadangi šie sprendimai dėl savo pobūdžio turi turėti netikėtumo poveikį ir būti taikomi nedelsiant, Teisingumo Teismas suteikia didesnę svarbą administracinių veiksmų veiksmingumui apribodamas motyvų atskleidimą aptariamam asmeniui ir suteikdamas jam teisę būti išklaustyam tuo pat metu, kai priimamas sprendimas, arba iš karto po jo priėmimo.

19 — Ten pat, 49 punktas. Taip pat žr. minėto Sprendimo *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran* 65 punktą.

20 — Žr., be kita ko, 1991 m. lapkričio 21 d. Teisingumo Teismo sprendimą *Technische Universität München* (C-269/90, Rink. p. I-5469, 23–25 punktai) dėl atleidimo nuo muitų taikymo mokslinio aparato importui ir 1995 m. lapkričio 9 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimą *France-aviation prieš Komisiją* (T-346/94, Rink. p. II-2841, 34 punktas) dėl šios teismų praktikos taikymo muitų mokesčio susigrąžinimo procedūrose.

21 — 1996 m. spalio 24 d. Sprendimas *Komisija prieš Lisrestal ir kt.* (C-32/95 P, Rink. p. I-5373).

22 — Dėl taikymo konkurencijos taisyklių srityje žr. 2009 m. rugsėjo 3 d. Sprendimą *Papierfabrik August Koehler ir kt. prieš Komisiją* (C-322/07 P, C-327/07 P ir C-338/07 P, Rink. p. I-7191), o dėl taikymo kovos su terorizmu srityje žr. minėtą Sprendimą *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran* (61–66 punktai ir juose nurodyta teismų praktika).

23 — Žr., be kita ko, mano išvadą, pateiktą byloje, kurioje priimtas minėtas Sprendimas *Papierfabrik August Koehler ir kt. prieš Komisiją*.

24 — Šiuo klausimu žr. 1987 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *British American Tobacco ir Reynolds Industries prieš Komisiją* (142/84 ir 156/84, Rink. p. 4487, 70 punktas).

25 — Minėto Sprendimo *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran* (61 ir 62 punktai).

41. Nors tam tikromis konkrečiomis aplinkybėmis teisė būti išklausytam gali būti ribojama, jei kyla pavojus, kad ją įgyvendinant bus pažeistas viršesnis viešasis interesas, nepaisant to, ji vis tiek laikoma esminiu procedūriniu reikalavimu. Dėl šios priežasties ir, laikantis teismų praktikos, už šios teisės pažeidimą savaime teismas turi skirti sankciją, o dėl tokio pažeidimo turi būti panaikintas sprendimas arba jo dalis, susijusi su faktinėmis aplinkybėmis arba kaltinimais, dėl kurių suinteresuotasis asmuo negalėjo pateikti pastabų²⁶.

42. Teisingumo Teismas dar nėra priėmęs sprendimo dėl teisės būti išklausytam apimties per prašymo suteikti tarptautinę apsaugą nagrinėjimo procedūrą. Tačiau aptartoje teismų praktikoje išdėstyti jo argumentai, mano nuomone, taip pat taikomi.

43. Iš tiesų šioje procedūroje, kuriai būdinga sudėtinga žmogiškoji ir faktinė situacija ir kurioje akivaizdžiai kyla klausimas dėl suinteresuotojo asmens pagrindinių teisių apsaugos, šios procesinės garantijos paisymas turi esminę svarbą. Ne tik suinteresuotasis asmuo atlieka patį svarbiausią vaidmenį, nes jis inicijuoja procedūrą ir yra vienintelis, galintis konkrečiai išdėstyti savo asmeninę istoriją ir aplinkybes, kuriomis ji rutuliojosi, bet ir priimtas sprendimas turės jam gyvybiškai svarbią reikšmę.

44. Dabar reikia išnagrinėti, kaip Sąjungos teisės aktų leidėjas teisę būti išklausytam įgyvendino direktyvose 2004/83 ir 2005/85.

C – Dėl teisės būti išklausytam per prašymo suteikti tarptautinę apsaugą nagrinėjimo procedūrą įgyvendinimo

45. Direktyvos 2004/83 dešimtoje konstatuojamojoje dalyje ir Direktyvos 2005/85 aštuntoje konstatuojamojoje dalyje Sąjungos teisės aktų leidėjas įsipareigojo paisyti pagrindinių teisių nustatydamas materialines ir procesines taisykles, taikomas suteikiant tarptautinę apsaugą.

46. Sąjungos teisės aktų leidėjas nustatė, kad per prašymo suteikti tarptautinę apsaugą nagrinėjimo procedūrą kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos užtikrintų, kad būtų veiksmingai taikomos prašytojui suteiktos procesinės teisės, ypač jo teisė būti išklausytam.

47. Visų pirma reikia konstatuoti, kad kompetentinga nacionalinė valdžios institucija savo užduotį turi įvykdyti prašymą suteikti tarptautinę apsaugą išnagrinėdama individualiai, objektyviai ir nešališkai, kaip nustatyta Direktyvos 2005/85 8 straipsnio 2 dalies a punkte. Be to, ji privalo tinkamai ir išsamiai, kaip nustatyta Direktyvos 2005/85 23 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje, susipažinti su faktais ir aplinkybėmis, kuriomis grindžiamas prašymas suteikti tarptautinę apsaugą.

48. Antra, pažymiu, jog tam, kad būtų veiksmingai užtikrintas teisės būti išklausytam paisymas, prašytojas gali naudotis Direktyvos 2005/85 10 ir 13 straipsniuose nustatytais procesinėmis garantijomis. Taigi kompetentinga nacionalinė valdžios institucija turi informuoti suinteresuotąjį asmenį jam suprantama kalba apie procedūrą, kurios reikia laikytis, ir apie jam suteiktas priemones pateikti savo argumentus. Be to, ji privalo jam sudaryti sąlygas pasinaudoti vertėjo žodžiu paslaugomis ir užtikrinti, kad jo prašymas bus nagrinėjamas rūpestingai ir atidžiai, taip pat paskirti asmenį pravesti pokalbį, kuris būtų kompetentingas atsižvelgti į jo asmeninę ar bendrą padėtį, dėl kurios pateiktas prašymas. Galiausiai kompetentinga nacionalinė valdžios institucija turi užtikrinti pokalbio konfidencialumą ir taip realiai suteikti pasitikėjimą prašytojui, kad jis aiškiai išdėstytų savo atvejį ir išreikštų įsitikinimus ir nuomonę.

26 — Dėl taikymo žr. minėtus sprendimus *Technische Universität München* ir *Papierfabrik August Koehler* ir kt. prieš Komisiją.

49. Trečia, turiu konstatuoti, kad prieš priimant sprendimą prašytojas išklausomas per vieną ar kelis susitikimus, per kurį ar kuriuos jis gali išdėstyti visus faktus ir aplinkybes, kuriais grindžia savo prašymą.

50. Visų pirma prašytojas išklausomas per susitikimą, kurio principas nustatytas Direktyvos 2005/85 12 straipsnio b punkte²⁷.

51. Mano supratimu, šiuo susitikimu įgyvendinama Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta pareiga bendradarbiauti, dėl kurios apimties šioje byloje iškeltas klausimas.

52. Direktyvos 2005/85 12 straipsnio 2 dalies b punkte nustatyta, kad per tą susitikimą kompetentinga nacionalinė valdžios institucija turi padėti prašytojui „užpildyti prašymą ir pateikti esminę informaciją dėl prašymo, remiantis Direktyvos 2004/83/EB 4 straipsnio 2 dalimi“. Ši informacija yra ne tik „[informacija] apie prašytoją“ ir visa jo turima dokumentacija, „susijusi su jo amžiumi, biografijos faktais, įskaitant giminaičių [biografijos faktus], tapatybę, pilietybę (-ėmis), ankstesne gyvenamąją šalimi (-mis) ir vieta (-omis), ankstesniais prieglobsčio prašymais, kelionės maršrutais, tapatybės bei kelionės dokumentais“, bet ir priežastys, kuriomis grindžiamas prašymas suteikti tarptautinę apsaugą.

53. Taigi šis pirmasis susitikimas patenka į Direktyvos 2004/83 4 straipsnyje nustatytas ribas, todėl turi būti vertinamas atsižvelgiant į šiame straipsnyje Sąjungos teisės aktų leidėjo nustatytus principus.

54. Šiame straipsnyje nustatytos taisyklės, kurias kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos turi taikyti dėl faktų ir aplinkybių, kuriomis grindžiamas prašymas suteikti tarptautinę apsaugą, pateikimo ir vertinimo.

55. Kalbant apie prašymą suteikti prieglobstį, tikslas yra nustatyti, remiantis Direktyvos 2004/83 2 straipsnio c punktu ir labai konkrečia informacija, ar asmens baimė būti persekiojamam, jei būtų grąžintas į kilmės šalį, yra objektyviai pagrįsta. Kai kalbama apie prašymą suteikti papildomą apsaugą, tikslas yra įvertinti, atsižvelgiant į šios direktyvos 2 straipsnio e punktą, ar yra rimtų ir pagrįstų priežasčių manyti, kad suinteresuotajam asmeniui gresia realus pavojus patirti smurtinius veiksmus, jei jis būtų grąžintas į kilmės šalį.

56. Šios direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad įrodinėjimo našta tenka tarptautinės apsaugos prašytojui. Jis privalo pateikti visus būtinus įrodymus prašymui pagrįsti²⁸, o tai yra visiškai logiška, nes *a priori* tik vienintelis prašytojas gali apibūdinti situaciją, kurioje atsidūrė, ir pateikti su tuo susijusių įrodymų.

57. Sąjungos teisės aktų leidėjas vis dėlto sušvelnino šį principą papildydamas, kad „valstybė narė privalo įvertinti, bendradarbiaudama su prašytoju, reikšmingas prašymo aplinkybes“. Būtent šioje procedūros stadijoje Sąjungos teisės aktų leidėjas ketina įteisinti bendradarbiavimą, dėl kurio apimties kilo ginčas šioje byloje.

58. Taigi bendradarbiavimas turi būti suprantamas taip, kad jis apibrėžtas kaip reikšmingų faktinių aplinkybių nurodymas ir aplinkybių, kurios būtinos siekiant įvertinti prašymo pagrįstumą, pateikimas.

59. Bendradarbiavimo sąvokos vartojimas reiškia, be kita ko, dviejų šalių bendradarbiavimą siekiant bendro tikslo.

27 — Direktyvos 2005/85 14 straipsnyje nustatyta šio susitikimo procedūra taikoma remiantis to straipsnio 4 dalimi.

28 — Šiuo klausimu taip pat žr. Direktyvos 2005/85 10 straipsnio 1 dalies a punktą.

60. Rengiant Direktyvos 2004/83 parengiamuosius dokumentus buvo siekiama, pasak Komisijos, įtvirtinti prašytojo ir išnagrinėti prašymą privalančios valstybės narės „pasidalijamąją“ pareigą patikrinti ir įvertinti reikšmingas faktines aplinkybes²⁹.

61. HCR pateiktose pastabose buvo teigiama, kad reikia įtvirtinti „bendrą prašytojo ir vertintojo atsakomybę“, kiek tai susiję su užduotimi nustatyti ir įvertinti prašymui nagrinėti reikalingas aplinkybes³⁰.

62. Prievolė bendradarbiauti yra prieglobsčio prašytojo pareiga, kaip nustatyta Direktyvos 2005/85 11 straipsnyje.

63. Iš tiesų būtent jis inicijuoja procedūrą, kad galėtų pasinaudoti teise. Taip pat būtent jis yra vienintelis, galintis konkrečiai išdėstyti asmeninę istoriją ir aplinkybes, kuriomis ji plėtojosi, ir pateikti pirmąją reikšmingą informaciją. Šis bendradarbiavimas pasireiškia įvairiomis pareigomis, tarp kurių yra, be kita ko, pareiga asmeniui asmeniškai prisistatyti konkrečią datą, pareiga pateikti dokumentus ir turimus daiktus, kurie yra reikšmingi nagrinėjant prašymą arba pareiga sutikti, kad jo parodymai bus įrašinėjami.

64. Ši pareiga bendradarbiauti taip pat tenka valstybei narei. Mano nuomone, ji aiškinama atsižvelgiant į sunkumus, su kuriais tarptautinės apsaugos prašytojas gali susidurti pateikdamas įrodymų.

65. Pirma, mažai tikėtina, kad jis visada gebės nustatyti, ar jo prašymas atitinka Ženevos konvencijoje arba Direktyvoje 2004/83 nustatytus kriterijus, kad jam žinoma apie kitas priemones žmogaus teisių srityje, kuriomis grindžiamos kitos tarptautinės apsaugos formos, arba kad jis gali iš karto pateikti jo prašymui nagrinėti labiausiai tinkančių įrodymų.

66. Antra, būtina atsižvelgti ne tik į materialinį prieglobsčio prašytojo skurdą, bet ir sunkią jo psichologinę būklę, kurioje jis gali būti atsidūręs. Kaip primena HCR, prieglobsčio prašytojas, bėgdamas iš savo kilmės šalies, gali atvykti tik su pačiais būtiniausiais daiktais, neturėti jokio asmens tapatybės dokumento ir dėl to gali nesugebėti savo parodymų pagrįsti dokumentais. Be to, prašytojas gali būti labai sukrėstas psichologiškai ir jausti nepasitikėjimą valdžios institucija dėl įgytos patirties savo kilmės šalyje, ir dėl to gali bijoti laisvai kalbėti ir išsamiai išdėstyti visas su jo padėtimi susijusias aplinkybes³¹.

67. Todėl Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje nustatytu bendradarbiavimu turi būti sudarytos sąlygos, atsižvelgiant į kiekvieno konkretaus atvejo aplinkybes, įvertinti ir gauti pačius svarbiausius duomenis, reikalingus vertinant prašymą suteikti tarptautinę apsaugą, ir kartu su prašytoju bei pasitelkus kompetentingos valdžios institucijos turimus išteklius surinkti visą informaciją, kurios reikia vertinant prašytojo patikimumą ir jo prašymo pagrįstumą.

68. Šioje tyrimo stadijoje jau galima daryti išvadą, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje nustatęs pareigą bendradarbiauti, neketino priversti valstybę narę prieš priimant nepalankų sprendimą nurodyti prašytojui pagrindus, kuriais ji ketina grįsti tokį sprendimą, ir paprašyti prašytojo šiuo klausimu pateikti pastabas. Tokio bendradarbiavimo, kaip ir susitikimo, kuriame tas bendradarbiavimas gali būti įgyvendintas, vienintelis tikslas yra tik padėti prašytojui užpildyti prašymą ir surinkti duomenis, kurie šiuo tikslu laikomi esminiais.

29 — Žr. Komisijos komentarus dėl 7 straipsnio a punkto, kurie pateikti 2001 m. rugsėjo 12 d. Tarybos direktyvos pasiūlyme dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (COM(2001) 510 galutinis).

30 — Žr. paaiškinamuosius HCR komentarus dėl Direktyvos 2004/83, susijusius su tos direktyvos 4 straipsnio 1 dalimi.

31 — Žr. paaiškinamuosius HCR komentarus dėl Direktyvos 2004/83, susijusius su tos direktyvos 4 straipsniu, ir 14 išnašoje minėto procedūrų ir kriterijų sąrašo, kuris turi būti taikomas nustatant pabėgėlio statusą pagal 1951 m. Konvenciją ir 1967 m. Protokolą dėl pabėgėlių statuso, 195–205 punktus.

69. Paskui reikia pažymėti, kad prašytojas taip pat turi teisę būti išklausytas per asmeninį pokalbį, numatytą Direktyvos 2005/85 12 straipsnio 1 dalyje.

70. Tos direktyvos 13 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad per šį pokalbį suinteresuotajam asmeniui turi būti sudaryta galimybė išdėstyti visus prašymo motyvus. Taigi šis pokalbis taip pat nėra skirtas pranešti suinteresuotajam asmeniui apie vertinimą, kurį kompetentinga nacionalinė valdžios institucija priims, ir paprašyti prašytojo pateikti pastabas prieš priimant sprendimą.

71. Galiausiai reikia pažymėti, kad po kiekvieno susitikimo prašytojui pateikiamos tų susitikimų ataskaitos.

72. Direktyvos 2005/85 14 straipsnyje nustatyta, kad turi būti rengiama kiekvieno pokalbio, kuriame dalyvauja prašytojas ir kompetentinga nacionalinė valdžios institucija, rašytinė ataskaita, kuri suinteresuotajam asmeniui turi būti pateikta „laiku“ arba kuo greičiau, kad jis galėtų per nustatytą terminą parengti ir pateikti skundą. Šioje ataskaitoje turi būti pateikta „bent jau“ esminė informacija apie prašymą. Be to, valstybė narė gali suinteresuotojo asmens paprašyti patvirtinti ataskaitos turinį, o aspektai, dėl kurių jis nesutinka, gali būti įtraukti, jei reikia, į jo asmens bylą. Taigi prašytojas turi galimybę pataisyti tam tikrus duomenis prieš priimant sprendimą arba po jo priėmimo išnagrinėjus jo skundą teisme.

73. Atlikus šią materialinių ir procesinių taisyklių, kuriomis reglamentuojamas prašymo suteikti tarptautinę apsaugą nagrinėjimas, analizę, reikia konstatuoti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas neketino valstybių narių įpareigoti prieš priimant nepalankų sprendimą pranešti, bendradarbiaujant pagal Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalį arba per asmeninius pokalbius ir pranešimuose prieš priimant sprendimą, suinteresuotajam asmeniui apie numatomo priimti sprendimo projektą ir paprašyti jo pateikti pastabas.

74. Jei tokia pareiga negali būti kildinama iš direktyvose 2004/83 ir 2005/85 išdėstytų nuostatų, gal ji gali būti kildinama iš Teisingumo Teismo praktikos, susijusios su teisės būti išklausytam apimtimi?

75. Aš taip nemanau.

76. Iš tiesų, kaip minėjau, kai kalbama apie kvazirepresines procedūras, kaip antai tokias, kai Komisija skiria sankcijas už kartelį arba piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi, pažymėtina, kad Teisingumo Teismas pripažino, jog teisė būti išklausytam reiškia, kad prieš priimant sprendimą suinteresuotajam asmeniui turi būti pranešta apie jam metamus kaltinimus. Tame pranešime išdėstomos preliminarios Komisijos išvados dėl padaryto konkurencijos taisyklių pažeidimo ir paaiškinamas tiriant bylą jos atliktas faktinių ir teisinių aplinkybių vertinimas³².

77. Tokiomis aplinkybėmis teisė būti išklausytam suteikia realią galimybę prieš sprendimo priėmimą suinteresuotajam asmeniui sužinoti, kaip valdžios institucija ketina teisiškai vertinti nurodytas faktines aplinkybes, ir, jei reikia, išdėstyti savo nuomonę dėl teisinio pagrindimo.

78. Tačiau šiuo atveju kalbama apie kvazibaudžiamojo pobūdžio procedūrą, per kurią Komisija pradeda persekioti įmonę dėl smerktinu laikomo elgesio. Pranešimas apie kaltinimus tokiu atveju laikomas „kaltinamuoju aktu“, kuris parengiamas pasibaigus Komisijos atliekamam tyrimui. Juo pradedamas procedūros ginčo etapas, per kurį įmonei suteikiama proga pateikti pastabas raštu ir būti išklausytai per apklausą dėl jai inkriminuojamų faktinių aplinkybių, dėl įrodymų, kuriais grindžiamos tos aplinkybės, ir tų faktinių aplinkybių kvalifikavimo.

32 — Žr. 23 ir 24 išnašas.

79. Tokiomis aplinkybėmis teisė būti išklaustam suprantama kaip tikra teisė į gynybą, kuria įmonei suteikiama galimybė paneigti jai pateiktus kaltinimus, kol Komisija nenustatė sankcijos ar nepaskyrė baudmės.

80. Tačiau per tokią procedūrą, kuri nagrinėjama pagrindinėje byloje ir kurią inicijavo suinteresuotasis asmuo, kad galėtų pasinaudoti teise, minėtas suinteresuotasis asmuo jau galėjo pateikti pastabas dėl veiksmų, į kuriuos reikia atsižvelgti.

81. Kaip Teisingumo Teismas priminė minėtuose sprendimuose *Sopropé* ir *Prancūzija prieš People's Mojahedin Organization of Iran*, taisykle, jog adresatui, kurio nenaudai priimtas sprendimas, turi būti suteikta galimybė pateikti pastabas prieš jį priimant, siekiama užtikrinti, kad aptariama valdžios institucija galėtų veiksmingai atsižvelgti į visas svarbias aplinkybes. Siekiant užtikrinti veiksmingą minėto adresato apsaugą, ji būtent skirta tam, kad šis galėtų ištaisyti klaidą ar pateikti tokius su jo individualia situacija susijusius įrodymus, kurie nulemtų tai, kad sprendimas būtų priimtas, būtų nepriimtas arba kad jo turinys būtų vienoks arba kitoks.

82. Tačiau reikia konstatuoti, kad, remiantis jau nurodytu teisiniu pagrindu, Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė, kad prieš priimant sprendimą prašytojo teisė būti išklaustam būtų užtikrinta tokiomis sąlygomis.

83. Nors pirmosios aplinkybės, kuriais grindžiamas prašymas suteikti tarptautinę apsaugą, visų pirma nurodomos pildant standartinę formą arba klausimyną, prašytojas gali vėliau, jo prašymo nagrinėjimo etape, išdėstyti realius faktus ir aplinkybes, su kuriomis jam teko susidurti kilmės šalyje. Tokiomis aplinkybėmis Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje nustatytu bendradarbiavimu prašytojui suteikiama galimybė įvertinti pačias svarbiausias aplinkybes ir kartu su kompetentinga nacionaline valdžios institucija surinkti visą informaciją, reikalingą jo prašymui pagrįsti. Kalbant apie Direktyvos 2005/85 12 straipsnyje nurodytą asmeninį pokalbį ar pokalbius reikia pažymėti, kad per juos suteikiama dar viena proga prašytojui pabendrauti su kvalifikuočiausiu asmeniu, kad būtų atsižvelgta į jo asmeninę padėtį. Jis gali išdėstyti visus prašymo motyvus ir visas naujas aplinkybes, kurių nebuvo įtraukęs į argumentus, ir pateikti paaiškinimus. Kompetentingai nacionalinei valdžios institucijai šiuo pokalbiu suteikiama galimybė labai konkrečiai išanalizuoti visų pateiktų faktų ir aplinkybių reikšmingumą, kad būtų galima įvertinti individo asmenybę ir jo pareiškimų patikimumą, ir išsiaiškinti, jei reikia, tam tikrus prieštaravimus.

84. Be to, nereikia pamiršti paminėti, kad Direktyvos 2005/85 9 straipsnyje nustatyta, jog kompetentinga nacionalinė valdžios institucija sprendime atmesti prašymą turi nurodyti tokio sprendimo faktines ir teises priežastis. Be to, šios direktyvos 39 straipsnyje nurodyta, kad valstybės narės turi užtikrinti teisę į veiksmingą teisinę apsaugą. Taigi priimto galutinio sprendimo teisėtumas ir, be kita ko, motyvai, kuriais remdamasi kompetentinga valdžios institucija atmetė prieglobsčio prašymą kaip nepagrįstą, gali būti išsamiai nagrinėjami nacionalinio teismo, jeigu jam pateikiamas skundas dėl sprendimo atmesti minėtą prašymą³³.

85. Galiausiai reikia priminti, kad direktyvose 2004/83 ir 2005/85 nustatytos procedūros yra būtinausi reikalavimai. Direktyvos 2004/83 3 straipsnyje ir Direktyvos 2005/85 5 straipsnyje numatyta, kad valstybės narės gali nustatyti arba toliau taikyti palankesnius reikalavimus dėl esminių sąlygų ir pabėgėlio statuso suteikimo bei panaikinimo tvarkos, jeigu tie reikalavimai neprieštarauja šioms direktyvoms. Todėl valstybės narės gali sustiprinti pagrindines garantijas, kurios prašytojui suteikiamos nagrinėjant jo prašymą. Nyderlandų vyriausybė pastabose nurodo, kad Nyderlanduose kompetentingas ministras privalo raštu ir nurodydamas pagrindžiančius motyvus informuoti prašytoją apie ketinimą atmesti jo prašymą suteikti tarptautinę apsaugą, kad galėtų paprašyti jo pastabų raštu ir, jei reikia, pataisyti galimas sprendime esančias klaidas.

33 — Šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Samba Diouf* 56 punktą.

86. Todėl atsižvelgdamas į šias aplinkybes, manau, kad pareiga bendradarbiauti, nustatyta Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje, skaitomoje atsižvelgiant į Direktyvoje 2005/85 nustatytas procedūros taisykles ir procesines garantijas, turi būti aiškinama taip, kad už prašymo nagrinėjimą atsakinga valdžios institucija neprivalo prieš priimdama nepalankų sprendimą pranešti apie pagrindus, kuriais remdamasi ji ketina tą sprendimą pagrįsti, ir paprašyti prašytojo pateikti pastabas šiuo klausimu.

87. Toks aiškinimas turi būti taikomas nagrinėjant prieglobsčio prašymą.

88. Remiantis Direktyvos 2005/85 3 straipsnio 3 dalimi, jis taip pat taikomas ir tuo atveju, jei valstybė narė nustato vienintelę procedūrą, per kurią nagrinėja prašymą atsižvelgdama į dvi tarptautinės apsaugos formas – suinteresuotojo asmens prašymu arba savo iniciatyva, nes tokiu atveju kompetentinga nacionalinė valdžios institucija automatiškai nagrinėja prašymo suteikti papildomą apsaugą motyvus, jei asmuo neatitinka reikalavimų, kad jam būtų suteiktas pabėgėlio statusas. Kaip minėjau, tokiu atveju per visą procedūrą ji turi laikytis Direktyvoje 2005/85 nustatytų procedūros taisyklių ir procesinių garantijų.

89. Atvirkščiai, kai valstybė narė nagrinėja prašymą suteikti papildomą apsaugą pagal kitokią procedūrą, ji neprivalo dėl Direktyvos 2005/85 taikymo srities suteikti procesinių garantijų, kurios taikomos nagrinėjant prieglobsčio prašymą. Vis dėlto ji privalo, pirma, bendradarbiauti su prašytoju pagal Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje numatytą tvarką ir, antra, užtikrinti teisę būti išklausytam, nes ta teisė, kaip minėjau, yra bendrasis Sąjungos teisės principas.

90. Dėl šios priežasties ir atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, jei, atmetus prieglobsčio prašymą, pagal naują procedūrą pateikiamas prašymas suteikti papildomą apsaugą, kompetentinga nacionalinė valdžios institucija, mano nuomone, neprivalo pranešti apie priėmimo sprendimo projektą, tačiau su sąlyga, kad ji suinteresuotajam asmeniui suteikė galimybę išdėstyti visus argumentus ir pateikti visus dokumentus, kuriais jis galėtų įrodyti, kad atitinka konkrečius reikalavimus dėl papildomos apsaugos, nurodytos Direktyvos 2004/83 15 straipsnyje.

91. Todėl atsižvelgdamas į visus argumentus Teisingumo Teismui siūlau nuspręsti, kad pareiga bendradarbiauti, nustatyta Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 1 dalyje, skaitomoje atsižvelgiant į Direktyvoje 2005/85 nustatytas procedūros taisykles ir procesines garantijas, turi būti aiškinama taip, kad jei kompetentinga nacionalinė valdžios institucija ketina atmesti papildomos apsaugos prašymą, kuris buvo pateiktas atmetus prieglobsčio prašymą, prieš priimdama sprendimą ji neprivalo pranešti, kokiais pagrindais ketina jį pagrįsti, ir paprašyti prašytojo šiuo klausimu pateikti pastabas.

92. Direktyvos 2004/83 3 straipsnyje ir Direktyvos 2005/85 5 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės gali nustatyti arba toliau taikyti palankesnius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos, jeigu tie reikalavimai neprieštarauja šioms direktyvoms.

D – Taikymas šioje byloje

93. Nors ginčą pagrindinėje byloje nagrinėjantis teismas yra vienintelis, kuris privalo išnagrinėti, ar sprendimas buvo priimtas pažeidžiant prašytojui suteiktas procesines garantijas, vis dėlto norėčiau, remdamasis SESV 267 straipsnyje įtvirtintu teismų bendradarbiavimu, su prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismu pasidalyti keliais toliau išdėstytais apmąstymais.

94. Faktinių aplinkybių pagrindinėje byloje atsiradimo metu taisyklės dėl prieglobsčio prašymo buvo išdėstytos 1996 m. Įstatyme dėl pabėgėlių (angl. k. – *Refugee Act* 1996). Nuostatos dėl prašymo suteikti papildomą apsaugą nagrinėjimo procedūros savo ruožtu buvo išdėstytos 2006 m. Europos Bendrijų (Tinkamumas suteikti apsaugą) nutarime (angl. k. – *European Communities (Eligibility for Protection)*

Regulations 2006)³⁴, kuriuo perkeliama Direktyva 2004/83.

95. Kaip supratau per teismo posėdį, prašymas suteikti papildomą apsaugą Airijoje nagrinėjamas pagal atskirą procedūrą. Šiuo metu vienodos procedūros nėra. Taigi Airija ir Komisija patvirtino, kad Direktyvoje 2005/85 Sąjungos teisės aktų leidėjo įtvirtintos procesinės garantijos šiai procedūrai netaikomos.

96. Pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme M. teigia, kad jis nebuvo išklaustas per prašymo suteikti papildomą apsaugą nagrinėjimą ir kad nežinojo, kokiais pagrindais kompetentinga nacionalinė valdžios institucija ketina grįsti sprendimą atmesti tą prašymą.

97. Remiantis bylos dokumentais darytina išvada, kad šiame procedūros etape jis iš tikrųjų nebuvo apklaustas per asmeninį pokalbį.

98. Mano supratimu, jei prašymui suteikti papildomą apsaugą taikoma atskira procedūra, nemanau, kad reikėtų netaikyti procesinių garantijų, kuriomis M. jau naudojosi per prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūrą. Iš tiesų šios dvi procedūros yra glaudžiai susijusios ir labai konkrečiai grindžiamos asmenine istorija ir tomis pačiomis faktinėmis aplinkybėmis. Vis dėlto būtina įsitikinti, kad M. galėjo veiksmingai ir naudingai pateikti visas priežastis, kuriomis konkrečiai grindžiamas jo prašymas suteikti papildomą apsaugą.

99. Atsižvelgdamas į turimą informaciją manau, kad suinteresuotajam asmeniui tikrai buvo sudarytos sąlygos išdėstyti argumentus ir pateikti duomenis, kuriais grindžiamas ne tik pabėgėlio statuso, bet ir papildomos apsaugos suteikimas.

100. M. pateikė prieglobsčio prašymą ORAC 2008 m. gegužės 21 d. ir tą pačią dieną jis buvo išklaustas per preliminarų pokalbį pagal 1996 m. Įstatymo dėl pabėgėlių 8 straipsnį. Dėl to jam buvo pateiktas klausimynas, pagal kurį suinteresuotasis asmuo turėjo pateikti visą reikalingą su juo susijusią informaciją ir priežastis, kuriomis grindžiamas jo prašymas. Šiuo pagrindu ir remiantis minėto įstatymo 11 straipsniu M. buvo išklaustas per 2003 m. rugpjūčio 23 d. vykusį asmeninį pokalbį, per kurį jam buvo leista išdėstyti visus motyvus, kuriais grindžiamas jo prašymas, ir pateikti tą prašymą pagrindžiančius įrodymus. Po šio pokalbio buvo parengta ataskaita, kuri yra sprendimas pirmojoje instancijoje³⁵ ir kurioje buvo išdėstyta neigiama ORAC rekomendacija, nes ši įstaiga manė, jog suinteresuotojo asmens prašymas nebuvo pakankamai įtikinamas atsižvelgiant į terminą, per kurį jis tą prašymą pateikė.

101. Apie šią rekomendaciją suinteresuotajam asmeniui buvo pranešta 2008 m. rugsėjo 8 dieną. Remdamasis 1996 m. Įstatymo dėl pabėgėlių 16 straipsnio 1 dalimi, M. pateikė *Refugee Appeals Tribunal* (Skundų dėl prieglobsčio klausimų teismas) (Airija) skundą dėl šios rekomendacijos. Šis ieškinyis buvo išnagrinėtas taikant rašytinį procesą, o žodinė proceso dalis panaikinta remiantis to įstatymo 13 straipsnio 5 dalimi ir 6 dalies c punktu, nes prašytojas nepateikė prašymo per protingą terminą ir nenurodė pateisinamos priežasties³⁶. Per šį procesą jis turėjo galimybę, pirma, išreikšti nuomonę dėl ORAC išdėstytų motyvų atmesti jo prieglobsčio prašymą ir, antra, dar kartą nurodyti visas priežastis, dėl kurių jis negali grįžti į kilmės šalį, taip pat prie bylos dokumentų pridėti papildomą informaciją, kuri buvo pateikta 2008 m. rugsėjo 25 dieną.

34 — Toliau – 2006 m. nutarimas.

35 — Pagal to įstatymo 13 straipsnio 4 dalies a punktą apie šią ataskaitą turi būti pranešta prašytojui.

36 — Tai irgi taikoma tuo atveju, kai prašymas yra, be kita ko, akivaizdžiai nepagrįstas arba kai prašytojas suklaidino valdžios institucijas pateikdamas klaidingus parodymus (Direktyvos 2005/85 23 straipsnio 4 dalies perkėlimas).

102. 2008 m. spalio 28 d. sprendimu *Refugee Appeals Tribunal* patvirtino ORAC neigiamą rekomendaciją ir paprašė, kad M. nebūtų suteiktas pabėgėlio statusas. Apie šį sprendimą, kuris turi būti motyvuotas remiantis 1996 m. Įstatymu dėl pabėgėlių, suinteresuotajam asmeniui buvo pranešta 2008 m. spalio 31 dieną. Jis neginčijo ORAC išvadų ir pastarojo sprendimo *High Court* ³⁷.

103. 2008 m. gruodžio 8 d. raštu M. buvo informuotas apie *Minister for Justice, Equality and Law Reform* sprendimą atmesti jo prieglobsčio prašymą ir jo atžvilgiu priimti nutartį dėl išsiuntimo. Prie šio rašto buvo pridėtas pranešimas, kuriuo jis buvo informuotas, kad gali prašyti, pirma, leisti pasinaudoti statusu, kurį suteikia papildoma apsauga, ir, antra, leisti laikinai pasilikti šalies teritorijoje. Šiuo tikslu prie to rašto buvo pridėta informacija apie papildomą apsaugą ir forma, pagal kurią galima pateikti prašymą. Be asmens duomenų, prašytojas buvo paragintas pateikti visus papildomus dokumentus ir išsamiai nurodyti priežastis, konkrečiai susijusias su aplinkybėmis, nurodytomis prašymui suteikti papildomą apsaugą pagrįsti, ir konkrečiai patikslinti, kokią didelę žalą jis gali patirti, jei būtų grąžintas į kilmės šalį.

104. Taigi 2008 m. gruodžio 31 d. M. pateikė prašymą suteikti papildomą apsaugą, kuris 2009 m. liepos 15 d. ir 2010 m. rugpjūčio 6 d. buvo papildytas dokumentais, skirtais jo prašymui pagrįsti. Šis prašymas buvo nagrinėjamas remiantis 2006 m. nutarimo 4 ir 5 taisyklėmis, į kurias perkeltas Direktyvos 2004/83 4 straipsnis. Taigi pagal 2006 m. nutarimo 5 taisyklę kompetentinga nacionalinė valdžios institucija privalėjo atsižvelgti į visas reikšmingas faktines aplinkybes, susijusias su kilmės šalimi sprendimo priėmimo momentu, įskaitant tos šalies įstatymus, nutarimus ir jų taikymą, į prašytojo pateiktus parodymus ir pranešimus, įskaitant informaciją apie tai, kad jis buvo ar gali būti persekiojamas arba kad patyrė ar gali patirti didelę žalą, ir į prašytojo individualią situaciją bei asmenines aplinkybes, įskaitant tokius veiksnius, kaip antai jo biografijos faktai, lytis, amžius ir vykdoma veikla nuo to laiko, kai paliko kilmės šalį, ir dėl kurių gali būti persekiojamas ar patirti smurtinius veiksmus, jei būtų grąžintas.

105. 2010 m. rugsėjo 24 d. *Minister for Justice, Equality and Law Reform* atmetė prašymą suteikti papildomą apsaugą ir nusprendė, kad dėl didelių abejonių, kylančių dėl prašytojo pateiktų argumentų patikimumo, nebuvo galima įrodyti, kad grėstų pavojus patirti smurtinius veiksmus, jei būtų grąžintas į kilmės šalį. Apie šį sprendimą atmesti M. buvo pranešta 2010 m. rugsėjo 30 dieną.

106. Manau, jog remiantis mano nurodytomis faktinėmis aplinkybėmis galima įrodyti, kad M. galėjo išdėstyti visus faktus ir aplinkybes, kuriomis, jo nuomone, galima pagrįsti tarptautinę apsaugą neatsižvelgiant į tai, ar ji kyla iš prieglobsčio teisės, ar iš papildomos apsaugos. Be to, galiu preziumuoti, kad jis žinojo, kokiais duomenimis remdamasi kompetentinga nacionalinė valdžios institucija ketino vertinti šio prašymo pagrįstumą, nes nagrinėjant prieglobsčio prašymą ORAC jį kelis kartus apklausė, vėliau jis galėjo susipažinti su priežastimis, kurias ORAC nurodė priimdama neigiamą rekomendaciją, kai buvo nagrinėjamas *Refugee Appeals Tribunal* pateiktas skundas. Galiausiai jam buvo pranešta apie motyvus, kuriais grindžiamas *Minister for Justice, Equality and Law Reform* priimtas sprendimas atmesti jo prašymą.

107. Antra, M. kaltina kompetentingą nacionalinę valdžios instituciją, kad ji vertinimą grindė 2010 m. paskelbtais dokumentais, konkrečiai kalbant, Jungtinių Amerikos Valstijų Valstybės departamento ataskaita dėl padėties Ruandoje, nes suinteresuotasis asmuo 2010 m. rugpjūčio 6 d. laiške savo ruožtu pateikė tokią pačią 2008 m. ataskaitą ir atnaujintą papildomą informaciją apie Ruandos teisinę sistemą.

108. Negalėčiau kaltinti kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos dėl to, kad aptariamo prašymo pagrįstumą vertino remdamasi pačia tiksliausia ir naujausia informacija apie bendrą situaciją Ruandoje.

37 — Remiantis Airijos pateiktomis pastabomis darytina išvada, kad prašytojas, kurio atžvilgiu pateikta neigiama ORAC ir (arba) *Refugee Appeals Tribunal* rekomendacija, gali kreiptis į *High Court* ir pareikšti ieškinį pagal 2000 m. Įstatymo dėl neteisėtos imigracijos ir prekybos žmonėmis (*Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000*) 5 straipsnio 1 dalies h ir i punktus.

109. Iš tiesų, remiantis Direktyvos 2004/83 4 straipsnio 3 dalies a punktu, tarptautinės apsaugos prašymą valstybės narės turi vertinti individualiai ir atsižvelgdamos į „visus įvertintinus faktus, susijusius su kilmės šalimi *sprendimo priėmimo dėl prašymo metu*“³⁸. Be to, Direktyvos 2005/85 8 straipsnio 2 dalyje, kuri, tiesą sakant, netaikoma šioje byloje, nustatyta, kad už prašymo nagrinėjimą atsakinga institucija turi atlikti tinkamą ir objektyvų tyrimą ir tuo tikslu privalo užtikrinti, kad „būtų gaunama tiksli naujausia informacija iš įvairių šaltinių <...> apie bendrą padėtį prieglobsčio prašytojo kilmės šalyje“.

110. Todėl, kaip nurodė *High Court* minėtame Sprendime *Ahmed prieš Minister for Justice, Equality and Law Reform*, prašytojas turi tikėtis, kad už prašymo nagrinėjimą atsakinga institucija įvykdys savo užduotį įsitikinusi, kad turi pačius naujausius duomenis.

111. Dabar kyla klausimas, ar 2010 m. ataskaita turėjo didelės įtakos kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos sprendimui. Jei taip ir jei tai buvo pagrindinis duomenų šaltinis, manau, kad suinteresuotajam asmeniui turėjo būti sudaryta galimybė pateikti pastabas šiuo klausimu. Tačiau šioje byloje ir, atsižvelgiant į bylos medžiagą, taip nebuvo. Pirma, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad laikotarpiu nuo 2007 m. iki 2010 m. nebuvo didelių pokyčių dėl bendros ir saugumo padėties Ruandoje. Antra, jis pažymi, kad, kalbant apie prašytojo asmeninę padėtį, ir, konkrečiai kalbant, apie įtikinamumo trūkumą, kuris jam iš esmės prikišamas, 2008 m. ir 2010 m. ataskaitų skirtumai nėra labai reikšmingi. Todėl atrodo, kad informacija, kuria *Minister for Justice, Equality and Law Reform* rėmėsi, tik patvirtino išvadas, kurios jau buvo padarytos per prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūrą.

112. Trečia, M. teigia, jog nežinojo, kad bus priimtas sprendimas dėl jo prašymo suteikti papildomą apsaugą ir, be kita ko, išreiškė kritiką dėl procedūros trukmės.

113. Remiantis bylos dokumentais, darytina išvada, kad M. pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūra truko šešis su puse mėnesio, o prašymo suteikti papildomą apsaugą nagrinėjimo procedūra – 21 mėnesį. Todėl suinteresuotasis asmuo apie savo padėtį buvo informuotas tik pasibaigus procedūrai, kuri truko šiek tiek daugiau nei dvejus metus ir tris mėnesius.

114. Man atrodo, kad tokia trukmė yra akivaizdžiai neprotinga. Nors Airijoje prašymui suteikti papildomą apsaugą netaikomos Direktyvos 2005/85 23 straipsnio 2 dalyje nustatytos procedūros taisyklės, kuriose numatyta, kad valstybės narės privalo užtikrinti, kad prašymo dėl tarptautinės apsaugos nagrinėjimo procedūra būtų baigta kuo greičiau ir, jei sprendimas negali būti priimtas per šešis mėnesius, kad prašytojas turi būti informuotas apie vėlavimą arba jam būtų suteikta informacija apie trukmę, vis dėlto kompetentinga nacionalinė valdžios institucija privalo užtikrinti, kad priimdama sprendimą, kuris patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį, paisys suinteresuotojo asmens teisės į gerą administravimą, kuris yra bendrasis Sąjungos teisės principas.

115. Prašymai suteikti papildomą apsaugą, kaip ir prieglobsčio prašymai, turi būti išnagrinėti rūpestingai, per protingą laikotarpį, nes procedūros trukmė turi įtakos ne tik prašytojo teisiniam saugumui, bet ir jo integravimuisi.

116. Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi įvertinti, koku mastu santykinai ilga šios procedūros trukmė galėjo pažeisti teises ir garantijas, kurios M. buvo suteiktos per prašymo suteikti papildomą apsaugą nagrinėjimo procedūrą.

38 — Išskirta mano.

II – Išvada

117. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *High Court* pateiktą klausimą:

2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83 dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtinausių standartų 4 straipsnio 1 dalis, skaitoma atsižvelgiant į procedūros taisykles ir procesines garantijas, įtvirtintas 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyvoje 2005/85, nustatančioje būtinausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse, turi būti aiškinama taip, kad jei kompetentinga nacionalinė valdžios institucija ketina atmesti papildomos apsaugos prašymą, kuris buvo pateiktas atmetus prieglobsčio prašymą, prieš priimdama sprendimą ji neprivalo pranešti, kokiais pagrindais ketina jį pagrįsti, ir paprašyti prašytojo šiuo klausimu pateikti pastabas.

Direktyvos 2004/83 3 straipsnyje ir Direktyvos 2005/85 5 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės gali nustatyti arba toliau taikyti palankesnius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos, jeigu tie reikalavimai neprieštarauja šioms direktyvoms.