



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 7. novembra 2013¹

Vec C-604/12

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Supreme Court (Írsko)]

„Spoločný európsky azylový systém — Smernica 2004/83/ES — Minimálne ustanovenia pre podmienky priznania postavenia utečenca alebo postavenia osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu — Smernica 2005/85/ES — Minimálne štandardy pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca — Vnútroštátne procesné pravidlo podmieňujúce skúmanie žiadosti o doplnkovú ochranu predchádzajúcim zamietnutím žiadosti smerujúcej k získaniu postavenia utečenca — Prípustnosť — Dodržiavanie práva na riadnu správu vecí verejných — Rýchlosť a nestrannosť konania o preskúmaní“

1. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania opäť vyvoláva otázku organizácie konania o poskytnutí medzinárodnej ochrany v Írsku a nadväzuje na rozsudky M.² a D. a A.³
2. Supreme Court (Najvyšší súd, Írsko) sa konkrétne pýta Súdneho dvora, či vnútroštátne procesné pravidlo, ktoré podmieňuje preskúmanie žiadosti o doplnkovú ochranu predchádzajúcim zamietnutím žiadosti o priznanie postavenia utečenca, zodpovedá požiadavkám smernice 2004/83/ES⁴ a najmä zásade riadnej správy vecí verejných zakotvenej v článku 41 Charty základných práv Európskej únie⁵.
3. Doplnková ochrana je medzinárodná ochrana, ktorá je podľa článku 2 písm. e) smernice 2004/83 určená štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorých nemožno považovať za utečencov, ale vzhľadom ku ktorým existujú preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že v prípade ich návratu do svojej krajiny pôvodu by čelili reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia.
4. V rámci spoločného európskeho azylového systému doplnková ochrana dopĺňa pravidlá týkajúce sa postavenia utečenca stanovené Dohovorom o právnom postavení utečencov⁶. Väčšina členských štátov teda zaviedla jediné konanie, počas ktorého sa preskúma žiadosť o azyl podaná dotknutou osobou z hľadiska oboch foriem medzinárodnej ochrany. Írsko však naďalej uplatňuje zložitejší systém, pričom

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Rozsudok z 22. novembra 2012 (C-277/11).

3 — Rozsudok z 31. januára 2013 (C-175/11).

4 — Smernica Rady z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

5 — Ďalej len „Charta“.

6 — Tento dohovor, podpísaný 28. júla 1951 v Ženeve [Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)] (ďalej len „Ženevský dohovor“), nadobudol platnosť 22. apríla 1954. Bol zmenený a doplnený Protokolom o právnom postavení utečencov uzavretým 31. januára 1967, ktorý nadobudol platnosť 4. októbra 1967.

zaviedlo dve samostatné konania. Žiadosť o doplnkovú ochranu teda v Írsku možno podať až vtedy, keď sa skončí konanie o priznaní postavenia utečenca, a keď Minister for Justice, Equality and Law Reform (minister spravodlivosti, rovnosti a reformy práva) upovedomí dotknutú osobu o svojom zámere vydať rozhodnutie o jej vyhostení. V rámci tohto systému – ako to je navyše v rámci každého iného systému – jednotlivec nemá možnosť podať samostatnú žiadosť len o poskytnutie doplnkovej ochrany.

5. Na základe týchto predpisov Minister for Justice, Equality and Law Reform zamietol žiadosť o doplnkovú ochranu, ktorú podal pán N.

6. Pán N. je pakistanským štátnym príslušníkom, ktorý od roku 2003 býva v Írsku. Pánovi N. boli najprv udelené študentské víza a neskôr mu bolo udelené povolenie na pobyt platné až do 31. decembra 2005 z dôvodu, že uzavrel manželstvo s írskou štátnou príslušníčkou. Dňa 23. februára 2006 Minister for Justice, Equality and Law Reform upovedomil pána N. o svojom zámere vydať rozhodnutie o jeho vyhostení z dôvodu, že platnosť jeho povolenia na pobyt nebola predĺžená, keďže pán N. už nebýval v spoločnej domácnosti so svojou manželkou. Pán N. však zostal na území Írska ako študent a v roku 2007 promoval v odbore ekonomických vied. Okrem toho podal proti Minister for Justice, Equality and Law Reform a írskemu štátu žalobu, v ktorej tvrdil, že právne predpisy týkajúce sa vyhostenia čiastočne odporujú ústave.

7. Pán N. v Írsku nikdy nepodal žiadosť o azyl. Uvádza, že sa neobáva prenasledovania z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, politických dôvodov alebo z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine, a preto nie je utečencom v zmysle článku 2 písm. c) smernice 2004/83. Tvrdí však, že ak by sa musel vrátiť do Pakistanu, hrozilo by mu vážne bezprávie, a to najmä z dôvodu neselektívneho násilia, ktoré panuje v údolí Swat, kde býva jeho rodina.

8. V dôsledku toho pán N. podal 16. júna 2009 žiadosť o doplnkovú ochranu. Minister for Justice, Equality and Law Reform zamietol túto žiadosť z dôvodu, že pán N. predtým nepodal žiadosť o priznanie postavenia utečenca. Pán N. v nadväznosti na zamietnutie žaloby o neplatnosť, ktorú podal proti tomuto rozhodnutiu na High Court (Vrchný súd, Írsko), podal kasačný opravný prostriedok na Supreme Court.

9. Vzhľadom na to, že toto vnútroštátne procesné pravidlo vyvoláva obavy týkajúce sa efektívnosti, nestrannosti, ako aj dĺžky konania, Supreme Court rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Umožňuje smernica Rady 2004/83/ES..., ak sa vykladá vzhľadom na zásadu riadnej správy vecí verejných zakotvenú v práve Európskej únie, najmä v článku 41 Charty..., aby členský štát prijal také právne predpisy, podľa ktorých možno žiadosť o doplnkovú ochranu skúmať iba vtedy, ak žiadateľ požiadal o priznanie postavenia utečenca a táto žiadosť bola zamietnutá v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi?“

10. Inak povedané, je členský štát v rámci vykonávania smernice 2004/83 vzhľadom na dodržiavanie práva na riadnu správu vecí verejných povinný zaviesť samostatné konanie na účely získania postavenia vyplývajúceho z doplnkovej ochrany?

11. Hoci sa otázka, ktorú vnútroštátny súd kladie Súdnemu dvoru, týka zlučiteľnosti írskych právnych predpisov s právom Únie, v skutočnosti sa týka procesného pravidla, ktoré nájdeme vo všetkých členských štátoch. Bez ohľadu na to, aká je štruktúra prieskumného konania, či už ide o jediné konanie, alebo o také konanie, aké je predmetom konania vo veci samej, totiž príslušný vnútroštátny orgán vždy najprv skúma, či má dotknutá osoba nárok na priznanie postavenia utečenca, a až potom

skúma, či jej možno poskytnúť doplnkovú ochranu. V tomto zmysle sa teda konanie podľa írskych predpisov neodlišuje od konaní zavedených v ostatných členských štátoch. Okrem toho žiadny zo systémov v súčasnosti nestanovuje zavedenie samostatného konania na účely poskytnutia doplnkovej ochrany.

12. V týchto návrhoch uvediem dôvody, pre ktoré sa domnievam, že v rámci konania o preskúmaní žiadosti o azyl musí zásada riadnej správy vecí verejných predovšetkým zaručiť správne určenie potreby medzinárodnej ochrany, čo si vyžaduje komplexné posúdenie žiadosti z hľadiska oboch foriem medzinárodnej ochrany. Vysvetlím teda, prečo som presvedčený, že predmetné procesné pravidlo tým, že vyžaduje, aby sa žiadosť preskúmala najprv z hľadiska podmienok stanovených na získanie postavenia utečenca, umožňuje zaručiť tomu, kto sa oprávnenne domáha medzinárodnej ochrany, priznanie zodpovedajúceho právneho postavenia, ako aj účinný prístup k právam, ktoré mu priznáva smernica 2004/83, a to na základe preskúmania v súlade so zmyslom spoločného európskeho azylového systému a predpismi, ktoré upravujú tento systém.

I – Írske právo

13. V Írsku sa konanie o preskúmaní žiadosti o medzinárodnú ochranu vyznačuje viacerými procesnými fázami.

14. Procesné pravidlá týkajúce sa žiadostí o priznanie postavenia utečenca stanovuje zákon o utečencoch z roku 1996 (Refugee Act 1996)⁷.

15. Podľa § 8 zákona o utečencoch sa žiadosť o azyl predkladá Refugee Applications Commissioner (komisár pre žiadosti o azyl). § 11 tohto zákona stanovuje, že úlohou tohto člena Office of the Refugee Applications Commissioner (Úrad komisára pre žiadosti o azyl) je uskutočniť pohovor so žiadateľom, prešetriť vec a vyžiadať si potrebné informácie. Tento člen následne vypracuje správu s kladným alebo zamietavým odporúčaním o tom, či sa dotknutému žiadateľovi má priznať postavenie utečenca, a túto správu predloží Minister for Justice, Equality and Law Reform.⁸

16. § 17 ods. 1 zákona o utečencoch stanovuje, že ak je odporúčanie Refugee Applications Commissioner kladné, Minister for Justice, Equality and Law Reform má povinnosť priznať dotknutému žiadateľovi postavenie utečenca. Ak sa odporúča nepriznať žiadateľovi postavenie utečenca, žiadateľ sa môže podľa § 16 tohto zákona odvolať proti odporúčaní na Refugee Appeals Tribunal (Odvolací azylový súd, Írsko). Ak tento súd vyhovie žiadateľovi o azyl a usúdi, že odporúčanie má byť kladné, Minister for Justice, Equality and Law Reform je podľa § 17 ods. 1 povinný priznať mu postavenie utečenca. V opačnom prípade, ak Refugee Appeals Tribunal potvrdí zamietavé odporúčanie Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform má naďalej diskrečnú právomoc, ktorá mu dovoľuje rozhodnúť o priznaní alebo nepriznaní tohto postavenia.

17. Podľa § 5 zákona o nezákonnom prisťahovalectve z roku 2000 môžu žiadatelia o azyl napadnúť platnosť odporúčaní Refugee Applications Commissioner a rozhodnutí Refugee Appeals Tribunal pred High Court, ak sú splnené osobitné podmienky uplatniteľné na veci týkajúce sa žiadostí o azyl. Podanie odvolania proti rozhodnutiu High Court na Supreme Court je podľa uvedeného ustanovenia možné len v prípade, že samotný High Court vydá rozsudok, v ktorom udelí súhlas s podaním takéhoto odvolania („certificate of leave to appeal“).

7 — Zmenený a doplnený prostredníctvom § 11 ods. 1 zákona o prisťahovalectve z roku 1999 (Immigration Act 1999), § 9 zákona o nezákonnom prisťahovalectve z roku 2000 [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000], ako aj § 7 zákona o prisťahovalectve z roku 2003 (Immigration Act 2003) (ďalej len „zákon o utečencoch“).

8 — § 13 uvedeného zákona.

18. Keď je žiadosť o azyl právoplatne zamietnutá, Minister for Justice, Equality and Law Reform môže upovedomiť dotknutú osobu o svojom zámere vydať rozhodnutie o vyhostení („proposal to deport“) v súlade s § 3 ods. 3 zákona o prisťahovalectve z roku 1999.

19. V tomto štádiu konania sa uplatnia ustanovenia týkajúce sa konania upravujúce žiadosti o doplnkovú ochranu. Tieto ustanovenia sú obsiahnuté v nariadení týkajúcom sa Európskych spoločenstiev (o podmienkach na poskytnutie ochrany) z roku 2006 [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006], ktoré prijal Minister for Justice, Equality and Law Reform 9. októbra 2006 a ktorého cieľom je najmä prebrať smernicu 2004/83⁹.

20. Podľa § 4 ods. 1 nariadenia z roku 2006 je k oznámeniu Minister for Justice, Equality and Law Reform pripojená informácia pre dotknutú osobu, že môže požiadať o priznanie postavenia vyplývajúceho z doplnkovej ochrany, ako aj o dočasné povolenie na pobyt („application for leave to remain“). K uvedenému listu je na tento účel pripojené informačné oznámenie o doplnkovej ochrane, ako aj formulár na podanie žiadosti. Žiadateľ je vyzvaný, aby okrem osobných údajov predložil všetky doplňujúce dokumenty a podrobne opísal dôvody, ktoré sa konkrétne týkajú okolností uvedených na podporu jeho žiadosti o doplnkovú ochranu, a najmä špecifikoval závažnú ujmu, ktorá by mu hrozila v prípade návratu do jeho krajiny pôvodu.

21. Minister for Justice, Equality and Law Reform rozhoduje o žiadosti o doplnkovú ochranu odôvodneným rozhodnutím. Toto rozhodnutie možno napadnúť žalobou o neplatnosť.

22. Podľa § 4 ods. 2 nariadenia z roku 2006 Minister for Justice, Equality and Law Reform nie je povinný preskúmať žiadosť o doplnkovú ochranu, ak ju podala osoba, ktorej žiadosť o azyl nebola zamietnutá. Supreme Court vo svojom rozsudku z 9. júla 2010, Izevbeckhai a i./Minister for Justice, Equality and Law Reform¹⁰, uviedol, že podľa tohto ustanovenia Minister for Justice, Equality and Law Reform môže preskúmať len žiadosti o doplnkovú ochranu podané osobami, ktorých žiadosť o azyl bola predtým zamietnutá.

II – Moje posúdenie

23. Pripomínam, že vnútroštátny súd sa svojou otázkou v podstate Súdneho dvora pýta, či vnútroštátne procesné pravidlo, ktoré podmieňuje preskúmanie žiadosti o doplnkovú ochranu predchádzajúcim zamietnutím žiadosti o priznanie postavenia utečenca, zodpovedá požiadavkám smernice 2004/83 a najmä zásade riadnej správy vecí verejných zakotvenej v článku 41 Charty.

24. Podľa môjho názoru treba na túto otázku zjavne odpovedať kladne.

A – Úvodné poznámky

25. Pred preskúmaním otázky by som chcel uviesť dve poznámky.

9 — Ďalej len „nariadenie z roku 2006“.

10 — [2010] IESC 44.

26. Po prvé otázka, ktorú Súdnemu dvoru kladie vnútroštátny súd, si vyžaduje zohľadniť aj iné právne normy než tie, ktoré Supreme Court výslovne uviedol vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania.¹¹ Hoci uvedený súd zameriava svoju otázku na práva, ktoré žiadateľovi o azyl priznáva smernica 2004/83 a článok 41 Charty, zastávam názor, že treba vychádzať aj z noriem upravujúcich konanie o poskytnutí medzinárodnej ochrany stanovených smernicou 2005/85/ES¹².

27. Smernica 2004/83 totiž nemá vzhľadom na svoj obsah a účel stanoviť procesné pravidlá uplatniteľné na preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu, a teda ani určiť procesné záruky, ktoré sa z tohto dôvodu musia priznať žiadateľovi o azyl.¹³ Jediným cieľom tejto smernice je stanoviť spoločné kritériá pre všetky členské štáty, pokiaľ ide o oprávnenie štátnych príslušníkov tretích krajín na priznanie medzinárodnej ochrany¹⁴, ako aj hmotnoprávny obsah tejto ochrany¹⁵. V tomto rámci smernica 2004/83 v článku 2 písm. c) a e) určuje osoby oprávnené na priznanie postavenia utečenca a postavenia vyplývajúceho z doplnkovej ochrany a v kapitole VII určuje práva, ktoré poskytuje každé z týchto právnych postavení.

28. Procesné pravidlá týkajúce sa preskúmania žiadosti o medzinárodnú ochranu stanovuje smernica 2005/85. Podľa jej článku 1 je účelom tejto smernice stanoviť minimálne normy spoločné pre všetky členské štáty, pokiaľ ide o konanie o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca, a v kapitolách II a III spresňuje procesné práva a povinnosti žiadateľa a členského štátu, pokiaľ ide o posudzovanie žiadosti o medzinárodnú ochranu.

29. V dôsledku toho posúdim zlučiteľnosť predmetnej právnej úpravy s právom Únie nielen z hľadiska znenia a účelu smernice 2004/83, ale aj s prihliadnutím na ustanovenia obsiahnuté v smernici 2005/85.

30. Po druhej otázke, ktorú Súdnemu dvoru kladie vnútroštátny súd, si vyžaduje zohľadniť procesnú autonómiu, ktorú má Írsko, pokiaľ ide o organizáciu spracovávania žiadostí o medzinárodnú ochranu. Treba totiž spresniť, že podľa právneho stavu uplatniteľného na prejednávany spor Európska únia neupravuje procesné pravidlá týkajúce sa skúmania žiadosti o doplnkovú ochranu, ak sa toto skúmanie uskutočňuje v inom konaní, než je konanie o priznaní postavenia utečenca.

31. Tak ako v prípade smernice 2004/83, cieľom smernice 2005/85 je tiež harmonizovať minimálne pravidlá. V dôsledku toho smernica 2005/85 priznáva členským štátom určitú mieru voľnej úvahy pri vykonávaní jej ustanovení, a to najmä pri organizácii spracovávania žiadostí o azyl.¹⁶ Okrem toho podľa článku 3 tejto smernice sa táto smernica uplatní len vtedy, ak členský štát skúma žiadosť o priznanie postavenia utečenca alebo ak členský štát zaviedol jediné konanie, v ktorom skúma žiadosť z hľadiska oboch foriem medzinárodnej ochrany, teda z hľadiska postavenia utečenca, ako aj doplnkovej ochrany.

32. Smernica 2005/85 teda v celom rozsahu priznáva členským štátom právo usporiadať konanie o preskúmaní žiadosti o doplnkovú ochranu, ak sa členské štáty rozhodli preskúmať túto žiadosť v rámci iného konania, než je konanie o priznaní postavenia utečenca, ako to je v prípade Írska.

11 — Pripomínam, že z ustálenej judikatúry vyplýva, že Súdnemu dvoru v rámci postupu spolupráce s vnútroštátnymi súdmi zakotveného v článku 267 ZFEÚ prislúcha poskytnúť vnútroštátnemu súdu odpoveď potrebnú na rozhodnutie vo veci, ktorú súd začal prejednávať. Z tohto pohľadu môže Súdny dvor prihliadnúť aj na ustanovenia práva Únie, na ktoré sa vnútroštátny súd vo svojich prejudiciálnych otázkach neodvolával, pokiaľ sú tieto ustanovenia nevyhnutné na preskúmanie sporu vo veci samej [pozri najmä rozsudok z 8. decembra 2011, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, Zb. s. I-13023, body 18 až 20 a citovanú judikatúru)].

12 — Smernica Rady z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, s. 13).

13 — Rozsudok M. (už citovaný, bod 73).

14 — Pozri článok 1 uvedenej smernice.

15 — Pozri bod 19 návrhov, ktoré som predniesol vo veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok M., ako aj bod 72 tohto rozsudku.

16 — Pozri v tejto súvislosti odôvodnenie 11 smernice 2005/85, ako aj rozsudok D. a A. (už citovaný, body 62 až 66).

33. Tento odkaz na procesnú autonómiu členských štátov je však tradične zmiernený povinnosťou dodržiavať zásady ekvivalencie a efektivity¹⁷ a potrebou zaručiť dodržiavanie základných práv.

34. Zásada ekvivalencie vyžaduje, aby procesné pravidlá prijaté v tomto rámci členskými štátmi neboli menej priaznivé ako tie, ktoré sú stanovené pre podobnú žalobu založenú na vnútroštátnom práve. V prejednávacom prípade nejde o túto otázku.

35. Pokiaľ ide o zásadu efektivity, táto zásada vyžaduje, aby tieto procesné pravidlá prakticky neznemožňovali alebo neprímerane nesťažovali výkon práv, ktoré dotknutej osobe priznáva právo Únie. V prejednávanej veci bude teda potrebné preskúmať, či predmetné procesné pravidlo zaručuje účinný prístup osôb žiadajúcich o medzinárodnú ochranu k právam, ktoré im priznáva smernica 2004/83.

36. Členské štáty sú navyše povinné zaručiť pri prijímaní rozhodnutí, ktoré patria do pôsobnosti práva Únie, dodržiavanie základných práv a všeobecných zásad práva Únie. Do tejto oblasti patria aj rozhodnutia týkajúce sa skúmania žiadostí o doplnkovú ochranu.¹⁸ Je teda nepochybné, že írsky orgány musia zaručiť dodržiavanie práva dotknutých osôb na riadnu správu vecí verejných nielen preto, lebo toto právo predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie¹⁹, ale aj preto, lebo ide o základné právo zakotvené v článku 41 Charty. Hoci znenie článku 41 ods. 1 Charty odkazuje na vzťahy jednotlivcov k „inštitúci[ám], orgán[om], úrad[om] a agentúr[am] Únie“²⁰, zastávam názor, že právo na riadnu správu vecí verejných platí za tých istých podmienok pre členské štáty, ak vykonávajú práva Únie²¹.

37. Na základe týchto skutočností teraz preskúmam, či je predmetné procesné pravidlo zlučiteľné s požiadavkami smernice 2004/83 a či zodpovedá zásadám efektivity a riadnej správy vecí verejných.

B – O dodržiavaní zásady efektivity

38. Domnievam sa, že predmetná právna úprava zaručuje žiadateľovi o azyl účinný prístup k právam, ktoré mu priznáva smernica 2004/83, na základe preskúmania, ktoré zodpovedá zmyslu spoločného európskeho azylového systému a predpisom, ktoré ho upravujú.

39. Na úvod táto norma tým, že vyžaduje, aby sa žiadosť o medzinárodnú ochranu najprv preskúmala z hľadiska podmienok stanovujúcich postavenie utečenca, v celom rozsahu zaručuje dodržiavanie článku 78 ZFEÚ.

17 — Pozri najmä rozsudky z 15. januára 2013, Križan a i. (C-416/10, bod 85 a citovanú judikatúru), ako aj z 10. septembra 2013, G. a R. (C-383/13 PPU, bod 35 a citovanú judikatúru).

18 — Pozri v tejto súvislosti článok 6 ods. 3 ZFEÚ. Pozri tiež rozsudky z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, Zb. s. I-13905, bod 77 a citovanú judikatúru); z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, body 18 až 21), ako aj G. a R. (už citovaný, bod 35 a citovanú judikatúru). Pozri tiež bod 111 návrhov, ktoré som predniesol vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok zo 6. septembra 2011, Scatollon (C-108/10, Zb. s. I-7491), ako aj body 32 a 114 návrhov, ktoré som predniesol vo veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok M.

19 — Pozri vysvetlivky k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17) týkajúce sa článku 41 Charty, podľa ktorých „Článok 41 je založený na existencii Únie, ktorá je založená na zásade právneho štátu, a ktorej charakteristické znaky boli rozvinuté v judikatúre obsahujúcej okrem iného dobrú správu vecí verejných ako všeobecnú právnu zásadu (pozri okrem iného [rozsudok z 31. marca 1992, Burban/Parlament, C-255/90 P, Zb. s. I-2253]“. Pozri tiež rozsudok z 18. decembra 2008, Šopropé (C 349/07, Zb. s. I-10369, body 33 a 38).

20 — Pozri rozsudok z 21. decembra 2011, Cicala (C-482/10, Zb. s. I-14139, bod 28).

21 — Pozri vysvetlivky k Charte týkajúce sa článku 51 ods. 1 Charty, ako aj rozsudky z 15. novembra 2011, Dereci a i. (C-256/11, Zb. s. I-11315, bod 72), a M. (už citovaný, body 82 až 84).

40. Treba pripomenúť, že smernice 2004/83 a 2005/85 boli prijaté na základe článku 63 prvého odseku bodu 1 ES (nový článok 78 ZFEÚ), podľa ktorého bola Rada Európskej únie poverená prijať azylové opatrenia na základe „plného a komplexného uplatňovania Ženevského dohovoru“²². Tieto dve smernice sú teda súčasťou vytvárania spoločného európskeho azylového systému, ktorý musí byť podľa nového článku 78 ods. 1 ZFEÚ v súlade s týmto dohovorom.

41. Uvedený dohovor predstavuje medzinárodnú zmluvu, ktorá je ako taká záväzná pre všetky zmluvné strany, medzi ktoré patria členské štáty Únie. Ako normotvorca Únie uznáva v odôvodnení 3 smernice 2004/83, tento dohovor predstavuje základ alebo „základný kameň“ medzinárodného utečeneckého práva, pričom vymedzuje samotný pojem utečenec, ako aj práva a povinnosti vyplývajúce z postavenia utečenca. Na doplnenie noriem stanovených v rámci Ženevského dohovoru normotvorca Únie zaviedol ďalšie formy medzinárodnej ochrany, medzi ktoré patrí doplnková ochrana. Článok 78 ods. 2 písm. a) a b) ZFEÚ teda spresňuje, že Európsky parlament a Rada majú prijať opatrenia týkajúce sa spoločného európskeho azylového systému, ktorý zahŕňa nielen „jednotný štatút azylu pre štátnych príslušníkov tretích krajín platný v celej Únii“, ale aj „jednotný štatút doplnkovej ochrany pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí *bez toho, aby získali európsky azyl*, potrebujú medzinárodnú ochranu“²³.

42. Použitie pojmu „doplnková“, ako aj znenie článku 2 písm. e) smernice 2004/83 teda jednoznačne stanovujú, že nárok na doplnkovú ochranu majú štátni príslušníci tretích krajín, ktorí nespĺňajú podmienky na priznanie postavenia utečenca.²⁴ Článok 2 písm. b) smernice 2005/85 ďalej stanovuje, že každá žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná na základe smernice 2004/83 sa považuje za žiadosť o azyl v zmysle Ženevského dohovoru.

43. Normotvorca Únie teda tým, že zaviedol do spoločného európskeho azylového systému doplnkovú formu ochrany, nechcel poskytnúť možnosť rozhodnúť sa pre jednu alebo druhú formu medzinárodnej ochrany. Jeho cieľom bolo zaručiť „prednosť“ Ženevského dohovoru a zaručiť, aby doplnkové formy ochrany zavedené v Únii nenarušali zásadný dosah tohto dohovoru. Takýto cieľ jasne vyplýva z prípravných dokumentov k smernici 2004/83. Európska komisia vo svojom návrhu smernice²⁵ výslovne uviedla, že „skúmanie s cieľom určiť, či žiadateľ spĺňa podmienky na poskytnutie doplnkovej ochrany, sa spravidla uskutoční len vtedy, sa preukáže, že tento žiadateľ nespĺňa podmienky na priznanie postavenia utečenca“²⁶, pričom poukázala na potrebu zaručiť „všeobecné a úplné uplatňovanie Ženevského dohovoru“²⁷ a na potrebu neoslabiť režim vytvorený týmto dohovorom.

44. Ochrana poskytovaná postavením utečenca sa teda má v zásade skúmať v prvom rade, lebo normotvorca Únie zaviedol ďalšie formy medzinárodnej ochrany označované ako „doplnkové“, „doplňujúce“ alebo „dočasné“ na doplnenie noriem stanovených v rámci tohto dohovoru.²⁸

22 — Pozri odôvodnenie 2 smernice 2004/83.

23 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

24 — Pozri odôvodnenia 5 a 24 smernice 2004/83.

25 — Návrh smernice Rady o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany [KOM(2001) 510 v konečnom znení].

26 — Strana 15.

27 — Tamže. Európsky hospodársky a sociálny výbor vo svojom stanovisku k „návrhu smernice Rady o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany“ (Ú. v. ES C 221, 2002, s. 43) navyše poukázal na „pravidlo prednosti, ktoré pripomenula samotná Komisia, podľa ktorého treba v okamihu skúmania žiadosti vždy najprv preskúmať postavenie utečenca, zatiaľ čo doplnková ochrana nemôže byť prostriedkom na oslabenie ochrany poskytovanej postavením utečenca“ (bod 2.3.5).

28 — Pozri smernicu Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (Ú. v. ES L 212, s. 12; Mim. vyd. 19/004, s. 162).

45. Treba poznamenať, že takýto výklad platí aj vtedy, ak žiadateľa zjavne nemožno považovať za utečenca v zmysle článku 2 písm. c) smernice 2004/83, na čo v prejednávanej veci poukazuje pán N. V takom prípade totiž článok 23 ods. 4 písm. b) smernice 2005/85 výslovne stanovuje, že členský štát môže urýchliť skúmanie oprávnenia na priznanie postavenia utečenca, ale normotvorca Únie ho v žiadnom prípade neoslobodzuje od tohto predchádzajúceho preskúmania.²⁹ Má to svoj dôvod. Len uvedené preskúmanie umožňuje priznať dotknutej osobe „zodpovedajúce právne postavenie“ v súlade s článkom 78 ods. 1 ZFEÚ. Umožňuje totiž každému členskému štátu vykonať komplexné posúdenie žiadosti s cieľom správne určiť potrebu medzinárodnej ochrany dotknutej osoby. To si vyžaduje, aby sa vnútroštátny rozhodujúci orgán mohol pred preskúmaním žiadosti o doplnkovú ochranu ubezpečiť, či hrozba, ktorej dotknutá osoba podľa jej názoru čelí, nepredstavuje skôr „prenasledovanie“ v zmysle článku 2 písm. c) smernice 2004/83 a nevyžaduje, aby sa jej priznalo postavenie utečenca.

46. V tejto súvislosti netreba zabúdať na to, že na základe smernice 2004/83 postavenie utečenca poskytuje širšie hospodárske a sociálne práva a výhody než tie, ktoré vyplývajú z poskytnutia doplnkovej ochrany.³⁰ Toto predbežné posúdenie teda tiež umožňuje zaručiť maximum práv pre dotknutú osobu. Ako Súdny dvor poznamenal vo svojom už citovanom rozsudku M., povaha práv vyplývajúcich z postavenia utečenca a povaha práv vyplývajúcich z postavenia osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu je totiž odlišná.³¹ Smernica 2004/83 vo svojej kapitole VII, nazvanej „Obsah medzinárodnej ochrany“, zakotvuje rozdiel založený na tom, či je dotknutá osoba utečencom alebo požíva doplnkovú ochranu.³² Vo vzťahu k osobám požívajúcim doplnkovú ochranu uvedená smernica dovoľuje členským štátom prijať prísnejšie podmienky, pokiaľ ide o vydávanie povolení na pobyt alebo cestovných dokladov.³³ Hoci sú teda členské štáty povinné udeliť utečencom povolenie na pobyt platné minimálne tri roky, môžu obmedziť dobu platnosti tohto povolenia na jeden rok, pokiaľ sa udeľuje jednotlivcovi, ktorý požíva doplnkovú ochranu. Uvedená smernica tiež dovoľuje členským štátom obmedziť prístup k určitým hospodárskym a sociálnym právam, ako je napríklad prístup na trh práce alebo prístup k sociálnemu zabezpečeniu.³⁴ Hoci sú teda členské štáty povinné priznať osobám požívajúcim medzinárodnú ochranu rovnakú sociálnu pomoc, aká je stanovená pre vlastných štátnych príslušníkov, vo vzťahu k osobám požívajúcim doplnkovú ochranu môžu obmedziť túto pomoc na základné dávky.

47. Treba uviesť, že je v samotnom záujme každého žiadateľa o azyl, aby sa jeho žiadosť preskúmala z hľadiska podmienok určujúcich postavenie utečenca. Preto nerozumiem dôvodom postupu pána N. v tejto veci.

48. V tejto súvislosti sa domnievam, že nie je úlohou žiadateľa o azyl určiť právne postavenie, ktoré najviac zodpovedá jeho situácii. To patrí do výlučnej právomoci vnútroštátneho rozhodujúceho orgánu, ktorý na základe informácií získaných od dotknutej osoby a od svojich útvarov prešetrí žiadosť v súlade s pravidlami stanovenými v rámci smerníc 2004/83 a 2005/85.

29 — Toto ustanovenie znie:

„Členské štáty môžu... stanoviť, že sa prieskumnému konaniu v súlade so základnými zásadami a zárukami kapitoly II dá prednosť alebo sa urýchli, ak:

...

b) žiadateľ jasne nespĺňa požiadavku na utečenca alebo na postavenie utečenca v členskom štáte podľa smernice 2004/83/ES...“

30 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, s. 60) eliminuje rozdiely existujúce na úrovni práv poskytovaných utečencom a osobám požívajúcim doplnkovú ochranu, ktoré už nemožno považovať za odôvodnené. Zmeny a doplnenia sa týkajú doby platnosti povolení na pobyt a prístupu k sociálnemu zabezpečeniu, zdravotnej starostlivosti a trhu práce.

31 — Pozri bod 92 tohto rozsudku.

32 — V tejto kapitole sú uvedené najmä podmienky, za ktorých osoby požívajúce medzinárodnú ochranu môžu získať povolenie na pobyt, ako aj cestovné doklady a môžu mať prístup k zamestnaniu, vzdelaniu, sociálnemu zabezpečeniu, zdravotnej starostlivosti, ako aj ubytovaniu.

33 — Pozri články 24 a 25 tejto smernice.

34 — Pozri články 26 a 28 smernice 2004/83.

49. Treba mať na zreteli, že očakávané rozhodnutie má zásadný význam pre toho, ktorý sa oprávnene domáha medzinárodnej ochrany. Tiež netreba zabúdať na to, že táto osoba sa nachádza v mimoriadne zložitej ľudskej a materiálnej situácii a že konanie, ktoré sa začne pred štátnymi orgánmi na základe jej žiadosti, jej má zaručiť jej najzákladnejšie práva. Je pritom málo pravdepodobné, že dotknutá osoba bude vždy schopná určiť, či situácia, v ktorej sa nachádza, zodpovedá kritériám stanoveným na získanie postavenia utečenca, alebo skôr spĺňa podmienky stanovené na poskytnutie doplnkovej ochrany. Môže byť mimoriadne zložitá odlišiť dve predmetné formy medzinárodnej ochrany, najmä v situáciách, ktoré sa vyznačujú neselektívnym násilím voči určitým skupinám, pričom vnútroštátne rozhodujúce orgány musia na tento účel vždy vykonať podrobné a dôsledné preskúmanie vyjadrení žiadateľa a dôkazov, ktoré žiadateľ predložil. Rovnako je potrebné vziať do úvahy zlý psychický stav, v ktorom sa žiadateľ o azyl môže nachádzať, a ťažkosti, ktoré ho môžu postretnúť, napríklad z dôvodu jazyka, ktorým hovorí, a to nielen v súvislosti s pochopením procesných pravidiel, ale aj poznaním jeho práv a povinností. V tejto súvislosti je veľa tých, ktorí nemajú prostriedky na zaobstaranie si právnej pomoci. Preto nemôže vzniknúť riziko, že by jednotlivec, ktorý hľadá útočisko, nepodal žiadosť o priznanie postavenia utečenca, hoci by na to mal právo.

50. Napokon nemožno zabudnúť na to, že toto predbežné posúdenie umožňuje vyčerpať konanie o poskytnutí medzinárodnej ochrany, čím sa zaručí, aby v Únii nebola podaná žiadna iná žiadosť, a v dôsledku toho sa obmedzí sekundárny pohyb žiadateľov o azyl na území Únie, čo je jav známejší pod názvom „asylum shopping“³⁵.

51. Vzhľadom na všetky tieto skutočnosti sa teda ťažko môžem stotožniť s názormi, ktoré pán N. a Komisia vyjadrili vo svojich pripomienkach. Domnievajú sa totiž, že vzhľadom na uplatniteľné predpisy by Írsko malo zaviesť samostatné konanie na získanie postavenia vyplývajúceho z doplnkovej ochrany.

52. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti by podľa môjho názoru hrozilo, že taký výklad právnych noriem by bol v rozpore so zmyslom spoločného európskeho azylového systému a osobitne s účelom a znením článku 78 ZFEÚ a smerníc 2004/83 a 2005/85.

53. V prvom rade by hrozilo, že taký výklad naruší prednosť Ženevského dohovoru, keďže doplnkové formy ochrany by v konečnom dôsledku mohli oslabiť zásadný dosah tohto dohovoru. Ďalej by hrozilo, že taký výklad naruší harmonizáciu noriem azylového práva, o ktorú sa normotvorca Únie usiluje³⁶, čím by sa posilnil sekundárny pohyb žiadateľov o azyl, proti ktorému chce Únia bojovať. Ako nemecká vláda uvádza vo svojich pripomienkach, nebolo by totiž možné vylúčiť riziko, že žiadateľ o azyl požiada o priznanie doplnkovej ochrany v inom členskom štáte, než je ten, ktorý je zodpovedný za azylové konanie, a že sa potom tá istá situácia bude súbežne skúmať v dvoch členských štátoch z dvoch odlišných právnych hľadísk.

54. Okrem toho, a to isto najsilnejší argument, zavedenie samostatného konania by neumožnilo zaručiť komplexné posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, ktoré však zaručuje práva priznané žiadateľovi o azyl v rámci smernice 2004/83. Inými slovami, existuje riziko, že sa dá ochrane základných práv najslabším osobám ťažká rana. Systém, ktorý Komisia bráni, totiž vedie nevyhnutnú etapu potrebnú na zaručenie práv dotknutých osôb do slepej uličky. Komisia na pojednávaní uviedla, že nebude veľa situácií, v ktorých by dotknuté osoby nepodali žiadosť. Ide však o tvrdenie, ktoré odmietam zohľadniť, keďže základné práva osoby nemožno jasne poškodiť z dôvodu, že iba malé množstvo osôb by bolo poškodené.

35 — Tento jav je spôsobený rozdielmi medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o podmienky poskytovania medzinárodnej ochrany. Ide o situáciu žiadateľa o azyl, ktorý vstúpil na územie členského štátu zodpovedného za preskúmanie jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu, ale rozhodne sa podať túto žiadosť v inom členskom štáte, lebo má väčšiu šancu na úspech alebo považuje podmienky prijatia za výhodnejšie.

36 — Pozri najmä odôvodnenia 6 a 7 smernice 2004/83, odôvodnenia 3 až 6 smernice 2005/85, odôvodnenia 8 až 10, ako aj 12 a 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, s. 9), ako aj odôvodnenie 13 smernice 2013/32.

55. Napokon zastávam názor, že okrem toho, že nato neexistuje právny základ, tiež nemá zmysel vyžadovať od Írska, aby zaviedlo samostatné konanie na priznanie postavenia vyplývajúceho z doplnkovej ochrany, zatiaľ čo členské štáty musia v súčasnosti zriadiť „jednotné kontaktné miesto“. Moje posúdenie by totiž nebolo úplné, ak by som prehliadol ciele, ktoré normotvorca Únie sleduje v rámci druhej fázy spoločného európskeho azylového systému a najmä v novej smernici 2013/32, aj keď sa tento predpis nevzťahuje na skutkové okolnosti sporu vo veci samej³⁷.

56. Podľa jej odôvodnenia 11 totiž táto smernica zavádza jednotné konanie s cieľom zaistiť komplexné a efektívne posúdenie potrieb medzinárodnej ochrany žiadateľov o azyl. Článok 10 ods. 2 uvedenej smernice v súčasnosti stanovuje, že „pri posudzovaní žiadostí o medzinárodnú ochranu rozhodujúci orgán *najprv* určí, či žiadatelia spĺňajú podmienky na priznanie postavenia utečenca, a *ak tomu tak nie je*, určí, či sú žiadatelia oprávnení na doplnkovú ochranu“³⁸. Zavedenie jednotného konania už nie je len možnosťou, ako to bolo na základe smernice 2005/85, ale v súčasnosti je to povinnosť, ktorá umožňuje aj normotvorcovi Únie zjednodušiť a zefektívniť konania o skúmaní žiadostí o azyl, ako aj zmenšiť administratívnu záťaž členských štátov.

57. Tieto skutočnosti v prípade potreby preukazujú, že žiadateľ o azyl nemá – a nemá mať – možnosť rozhodnúť sa pre jednu alebo druhú formu medzinárodnej ochrany. Ako správne na pojednávaní uviedla belgická vláda, poskytnutie medzinárodnej ochrany nemôže závisieť od subjektívneho posúdenia žiadateľa, a žiadateľ nemá mať na ňu nárok z dôvodu skutočných alebo predpokladaných záujmov. Jeho žiadosť sa musí nevyhnutne preskúmať z hľadiska kritérií na priznanie postavenia utečenca a len v prípade, ak nemá nárok na priznanie tohto postavenia, môže požiadať o priznanie doplnkovej formy ochrany. Tento záver platí bez ohľadu na usporiadanie konania, ktoré sa uplatňuje v členskom štáte, či už ide o jednotné konanie, alebo o taký systém, o aký ide v konaní vo veci samej, pričom tieto dve konania sa v tejto súvislosti odlišujú len veľmi málo.

58. Vzhľadom na všetky tieto úvahy som teda presvedčený, že predmetné procesné pravidlo zaručuje žiadateľovi o azyl účinný prístup k právam, ktoré mu priznáva smernica 2004/83, a to v súlade so zásadou efektivity.

59. Tiež zastávam názor, že takáto právna úprava zaručuje riadnu správu vecí verejných v oblasti žiadostí o medzinárodnú ochranu, keďže vyžaduje, aby sa tieto žiadosti najprv preskúmali z hľadiska podmienok určujúcich postavenie utečenca.

C – O dodržiavaní práva na riadnu správu vecí verejných

60. Podľa odôvodnenia 10 smernice 2004/83 a odôvodnenia 8 smernice 2005/85 sa normotvorca Únie zaviazal dodržiavať základné práva pri stanovovaní hmotnoprávných a procesných podmienok súvisiacich s poskytovaním medzinárodnej ochrany. Normotvorca Únie teda dbal na to, aby príslušné vnútroštátne orgány zaručili dotknutej osobe jej právo na riadnu správu vecí verejných, čo konkretizuje v kapitole II smernice 2005/85 tým, že im ukladá určité procesné povinnosti.

37 — Smernica 2013/32 nadobudla účinnosť 19. júla 2013. Ako sa však uvádza v odôvodnení 58 tejto smernice, v súlade s článkami 1 a 2 a článkom 4a ods. 1 Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktorý je pripojený k Zmluve o EÚ a k ZFEÚ, Írsko ňou nie je viazané.

38 — Pozri tiež odôvodnenie 22 smernice 2013/32. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

61. Je pravda, že ako už bolo uvedené, členské štáty nie sú povinné uplatňovať tieto procesné záruky na skúmanie žiadosti o doplnkovú ochranu, ak sa táto žiadosť skúma v rámci iného správneho konania, než je konanie o priznaní postavenia utečenca. Vyplýva to z obmedzení pôsobnosti smernice 2005/85. Pripomínam však, že členské štáty sú naďalej povinné zaručiť dodržiavanie práva dotknutej osoby na riadnu správu vecí verejných, keďže na jednej strane poskytnutie doplnkovej ochrany patrí do pôsobnosti práva Únie a na druhej strane právo na riadnu správu vecí verejných predstavuje nielen všeobecnú zásadu práva Únie, ale aj základné právo.

62. Dosah tohto práva je mimoriadne široký.

63. V súlade s článkom 41 ods. 1 Charty právo na riadnu správu vecí verejných stanovuje, že „každý má právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote“. Podľa článku 41 ods. 2 Charty toto právo zahŕňa „najmä“ právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať³⁹, právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka, za predpokladu dodržiavania oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva, ako aj povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia. Ako Súdny dvor uviedol vo svojom už citovanom rozsudku M., toto ustanovenie má vzhľadom na svoje znenie všeobecné uplatnenie.⁴⁰

64. V rámci spoločného európskeho azylového systému je právo na riadnu správu vecí verejných zakotvené v kapitole II smernice 2005/85. Je konkretizované prostredníctvom uloženia procesných povinností správne orgánu a zavedenia úzkej spolupráce medzi ním a žiadateľom o azyl. Právo na riadnu správu vecí verejných má teda umožniť správne určiť, či dotknutá osoba potrebuje medzinárodnú ochranu. Na tento účel článok 8 ods. 2 písm. a) smernice 2005/85 vyžaduje, aby vnútroštátny rozhodujúci orgán individuálne, objektívne a nestranne preskúmal žiadosť o medzinárodnú ochranu. Článok 23 ods. 2 prvý pododsek uvedenej smernice navyše vyžaduje, aby sa toto konanie ukončilo čo najskôr, a to na základe primeraného a úplného preskúmania skutočností a okolností, na ktorých je žiadosť založená. Napokon podľa článkov 10 a 13 smernice 2005/85 musí vnútroštátny rozhodujúci orgán zaručiť dodržanie práva dotknutej osoby na vypočutie prostredníctvom osobných pohovorov, počas ktorých musí mať dotknutá osoba možnosť opísať svoje osobné pomery úplne dôverne a v prípade potreby aj s pomocou tlmočníka. Cieľom všetkých týchto procesných povinností je opäť zaručiť dotknutej osobe priznanie zodpovedajúceho právneho postavenia v súlade s článkom 78 ods. 1 ZFEÚ, ako aj účinný prístup k právam, ktoré jej priznáva smernica 2004/83.

65. Ako však už bolo uvedené, keďže predmetné procesné pravidlo vyžaduje, aby sa žiadosť najprv preskúmala z hľadiska podmienok stanovených na získanie postavenia utečenca, toto pravidlo v celom rozsahu zodpovedá týmto cieľom.

66. Pán N. a Komisia napriek tomu tvrdia, že toto procesné pravidlo nezaručuje nestrannosť a rýchlosť preskúmania.

67. Po prvé poukazujú na to, že táto právna úprava spôsobuje, že žiadateľ o doplnkovú ochranu musí čeliť viacerým procesným fázam, ktoré nevyhnutne predlžujú konanie v Írsku, ktoré je už aj tak neprímerane dlhé. Komisia v tejto súvislosti poznamenáva, že uvedená právna úprava „ukladá žiadateľovi povinnosť podieľať sa na fikcii“⁴¹, keď podáva svoju žiadosť o priznanie postavenia utečenca, alebo „[ho núti] absolvovať konanie odsúdené na neúspech“⁴², čo podľa názoru Komisie nevyhnutne spomaľuje posudzovanie žiadosti o doplnkovú ochranu.

39 — Rozsudok M. (už citovaný, bod 82).

40 — Tamže, bod 84.

41 — Bod 43 pripomienok Komisie.

42 — Bod 41 týchto pripomienok.

68. Po druhé pán N. a Komisia zastávajú názor, že predmetné procesné pravidlo nespĺňa požiadavku nestrannosti, keďže sa podáva žiadosť o doplnkovú ochranu, zatiaľ čo Minister for Justice, Equality and Law Reform nielenže zamietol žiadosť pána N. o priznanie postavenia utečenca, ale sa tiež chystá vydať rozhoduje o jeho vyhostení. V dôsledku toho je podľa Komisie konanie „už zamerané na vyhostenie [a Minister for Justice, Equality and Law Reform je] naklonený vyhosteniu“⁴³, čo je v rozpore s požiadavkami spravodlivosti a nestrannosti.

69. Hoci sa stotožňujem s obavami vyjadrenými v súvislosti s dĺžkou konaní o preskúmaní žiadostí o azyl v Írsku⁴⁴, domnievam sa, že námietky vznesené v tejto súvislosti pánom N. a Komisiou sa týkajú skôr štruktúry konania ako celku ako predmetnej právnej úpravy. Je pravda, že táto právna úprava dopĺňa ďalšiu procesnú fázu, keďže vnútroštátny rozhodujúci orgán je povinný preskúmať žiadosť o medzinárodnú ochranu z hľadiska podmienok stanovených v článku 2 písm. c) smernice 2004/83 na účely získania postavenia utečenca a prípadne z hľadiska podmienok stanovených v článku 2 písm. e) tejto smernice na účely poskytnutia doplnkovej ochrany. Okrem toho zastávam názor, že rýchlosť konania prispieva nielen k právnej istote žiadateľa, ale aj k jeho integrácii.

70. Ako však už bolo uvedené, toto skúmanie predstavuje nevyhnutný predpoklad, ktorý členské štáty nemôžu vynechať, lebo inak by odňali dotknutej osobe práva, ktoré jej priznáva smernica 2004/83, a narušili by zmysel spoločného európskeho azylového systému.

71. Okrem toho sa domnievam, že toto predbežné skúmanie nespôsobuje neprimeranú dĺžku konania, lebo podľa údajov, ktoré mám k dispozícii, k prietahom dochádza skôr v štádiu skúmania žiadosti o doplnkovú ochranu.⁴⁵ V tejto súvislosti treba poznamenať, že uvedené predbežné skúmanie nespôsobuje neprimerané prietahy v rámci konaní začatých v ostatných členských štátoch. Následne nezastávam názor, že vylúčenie preskúmania žiadosti z hľadiska podmienok určujúcich postavenie utečenca možno odôvodniť úsporou času. Naopak, toto preskúmanie je nevyhnutné na zabezpečenie výkonu práv v plnej miere.

72. Teraz preskúmam obavy vyjadrené pánom N. a Komisiou v súvislosti s nestrannosťou konania.

73. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora má požiadavka nestrannosti dva aspekty, ktorými sú subjektívna nestrannosť a objektívna nestrannosť. Subjektívna nestrannosť vyžaduje, aby žiadny z členov dotknutej inštitúcie neprejavoval osobnú zaujatosť, pričom pokiaľ sa nepreukáže opak, predpokladá sa osobná nestrannosť. Pokiaľ ide o objektívnu nestrannosť, táto vyžaduje, aby inštitúcia poskytla dostatočné záruky na vylúčenie akýchkoľvek oprávnených pochybností v tomto ohľade.⁴⁶

74. Hneď na úvod treba poukázať na to, že v spise sa nenachádza nič, čo by mohlo spochybniť osobnú nestrannosť Minister for Justice, Equality and Law Reform, pričom pán N. v tejto súvislosti neuvádza nijakú skutočnosť, ktorá by mohla podporiť moje posúdenie.

75. Okrem toho sa nestotožňujem s obavami vyjadrenými v súvislosti s objektívnou nestrannosťou konania.

76. Po prvé treba opäť pripomenúť, že bez ohľadu na štruktúru konania k skúmaniu žiadosti o doplnkovú ochranu dochádza vždy až po rozhodnutí o zamietnutí priznania postavenia utečenca.

43 — Bod 42 uvedených pripomienok.

44 — Pozri v tejto súvislosti body 112 až 115 návrhov, ktoré som predniesol vo veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok M.

45 — V rámci veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok M., som konštatoval, že preskúmanie žiadosti dotknutej osoby o priznanie postavenia utečenca trvalo šesť a pol mesiaca a preskúmanie týkajúce sa jej žiadosti o doplnkovú ochranu trvalo 21 mesiacov.

46 — Pozri uznesenie z 15. decembra 2011, Altner/Komisia (C-411/11 P, bod 15), ako aj rozsudok z 11. júla 2013, Ziegler/Komisia (C-439/11 P, bod 155 a citovanú judikatúru).

77. Po druhé treba poukázať na to, že keď Minister for Justice, Equality and Law Reform začína skúmať žiadosť o doplnkovú ochranu, ešte nevydal rozhodnutie o vyhostení dotknutej osoby. Minister for Justice, Equality and Law Reform v súlade s § 3 ods. 3 zákona o prisťahovalectve z roku 1999 len oznámil svoj zámer vydať také rozhodnutie. Toto oznámenie má umožniť vysvetliť dotknutej osobe, že v dôsledku zamietnutia jej žiadosti o priznanie postavenia utečenca táto osoba už nemá právo na pobyt na území štátu, čo je dôsledok, ktorý sa vyskytuje vo všetkých členských štátoch. Má ju tiež informovať o právach, ktoré táto osoba má v tomto štádiu konania. Uvedené oznámenie podľa § 4 ods. 1 nariadenia z roku 2006 najmä informuje dotknutú osobu, že môže požiadať o priznanie postavenia vyplývajúceho z doplnkovej ochrany, ako aj o dočasné povolenie zostať na území štátu. K tomuto oznámeniu je teda pripojená informácia o doplnkovej ochrane, ako aj tlačivo na podanie žiadosti. Žiadateľ je vyzvaný, aby okrem osobných údajov predložil všetky doplňujúce dokumenty a podrobne opísal dôvody, ktoré sa konkrétne týkajú okolností uvedených na podporu jeho žiadosti o doplnkovú ochranu, a najmä špecifikoval závažnú ujmu, ktorá by mu hrozila v prípade návratu do jeho krajiny pôvodu. Vzhľadom na tieto skutočnosti sa teda domnievam, že je ťažké tvrdiť, že Minister for Justice, Equality and Law Reform „je naklonený vyhosteniu“, keďže poskytnutie doplnkovej ochrany umožňuje dotknutej osobe získať povolenie na legálny pobyt na území štátu.

78. Napokon nesúhlasím s pripomienkami Komisie, podľa ktorých takáto právna úprava „ukladá žiadateľovi povinnosť podieľať sa na fikcii“ alebo „[ho núti] absolvovať konanie odsúdené na neúspech“, čo podľa jej názoru narúša efektívnosť konania. Netreba totiž zabúdať na účel tohto konania. Nejde o klasické správne konanie, ktorého predmetom by bolo napríklad priznanie daňovej úľavy alebo vydanie stavebného povolenia. Predmetom správneho konania je priznanie základného práva, ktorým je právo na azyl, a toto predbežné skúmanie musí umožniť vydať rozhodnutie, ktoré má zásadný význam pre toho, kto sa oprávnené domáha medzinárodnej ochrany. Dotknutá osoba teda nie je „nútená“ začať doplňujúci administratívny postup, ale má sa jej skôr zabezpečiť komplexné posúdenie jej žiadosti a majú sa jej zaručiť práva, ktoré najviac zodpovedajú jej situácii v hostiteľskom členskom štáte. Táto osoba sa tiež nepodieľa na fikcii, lebo v počiatočnej fáze konania je niekedy v každom prípade mimoriadne zložitá s istotou určiť, či určitému jednotlivcovi hrozí, že po návrate do svojej krajiny pôvodu bude „prenasledovaný“ v zmysle článku 2 písm. c) smernice 2004/83 alebo utrpí „vážne bezprávie“ v zmysle článku 2 písm. e) tejto smernice, čo navyše dostatočne preukazuje spor v konaní pred Súdny dvorom.

79. Vzhľadom na tieto skutočnosti teda zastávam názor, že predmetné procesné pravidlo v rozsahu, v akom vyžaduje, aby sa žiadosť o medzinárodnú ochranu najprv preskúmala z hľadiska podmienok určujúcich postavenie utečenca, zodpovedá zásade riadnej správy vecí verejných tak, ako je zakotvená v článku 41 Charty.

80. Írsko je však napriek tomu naďalej povinné usporiadať svoje konanie tak, aby sa žiadosti o azyl skúmali čo najúčinnejšie, v súlade s cieľom rýchlosti, ktorý sleduje smernica 2005/85. V tejto súvislosti podľa článku 23 ods. 4 smernice 2005/85 členské štáty môžu urýchliť konanie o preskúmaní podmienok stanovených na získanie postavenia utečenca, ak žiadateľ jasne nespĺňa požiadavku na utečenca alebo ak je žiadosť z dôvodu nepravdepodobných alebo nedostatočných vyhlásení zjavne nepresvedčivá.

81. Vzhľadom na všetky tieto úvahy teda navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol, že smernica 2004/83, vykladaná jednak z hľadiska procesných pravidiel a záruk stanovených v rámci smernice 2005/85 a jednak z hľadiska zásady riadnej správy vecí verejných, sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnemu procesnému pravidlu, ktoré podmieňuje preskúmanie žiadosti o doplnkovú ochranu predchádzajúcim zamietnutím žiadosti o priznanie postavenia utečenca.

III – Návrh

82. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázku, ktorú položil Supreme Court, takto:

Smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany, vykladaná jednak z hľadiska procesných pravidiel a záruk stanovených v rámci smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca a jednak z hľadiska zásady riadnej správy vecí verejných, sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnemu procesnému pravidlu, ktoré podmieňuje preskúmanie žiadosti o doplnkovú ochranu predchádzajúcim zamietnutím žiadosti o priznanie postavenia utečenca.