



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOLZI
prednesené 3. mája 2016¹

Vec C-560/14

M
proti
Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General

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

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti — Smernica 2004/83/ES — Minimálne ustanovenia pre podmienky priznania postavenia utečenca alebo postavenia osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu — Doplnková ochrana — Riadny priebeh vnútroštátneho konania uskutočneného pri posudzovaní žiadosti o doplnkovú ochranu po zamietnutí žiadosti o priznanie postavenia utečenca — Právo byť vypočutý — Rozsah — Potreba ústneho pojednania — Právo predvolávať a kontradiktórne vypočúvať svedkov“

1. Prejednávaná vec poskytuje Súdnemu dvoru možnosť bližšie spresniť rozsah práva byť vypočutý v rámci práva Únie², a to zvlášť s ohľadom na konanie o priznaní doplnkovej ochrany podľa smernice 2004/83³.

2. Návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý na Súdny dvor podal írsky Supreme Court (Najvyšší súd, Írsko), má pôvod v konaní o odvolaní, ktoré uvedený vnútroštátny súd prejednáva, proti rozsudku High Court (Vyšší súd, Írsko), vyhlásenom v nadväznosti na rozsudok Súdneho dvora vo veci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744). Prejudiciálna otázka írského Supreme Court zapadá do rámca írského systému na priznávanie medzinárodnej ochrany, platného v čase relevantnom z hľadiska skutkového stavu v prejednáwanej veci, ktorý už viedol k viacerým prejudiciálnym otázkam podaným na Súdny dvor.⁴ Osobitosť írskej právnej úpravy, ktorá bola predmetom už dvoch reforiem,⁵ spočívala v rozhodnutí zákonodarcu vytvoriť „dvojkoľajný“ systém, charakteristický existenciou dvoch osobitných a samostatných konaní, z ktorých sa prvé samostatne venovalo posúdeniu žiadosti o azyl a druhé posúdeniu žiadosti o priznanie doplnkovej ochrany.

1 — Jazyk prednesu: taliančina.

2 — Súdny dvor mal v nedávnej dobe niekoľko príležitostí zaoberať sa otázkami týkajúcimi sa práva byť vypočutý v rámci daného konania. Okrem rozsudku z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), na ktorý nadväzuje tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, pozri okrem iného rozsudky z 10. septembra 2013, G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533); z 3. júla 2014, Kamino International Logistics (C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:2041); z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431). Pre najnovšie rozhodnutie týkajúce sa práva byť vypočutý pozri aj rozsudok zo 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175).

3 — 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 (Ú. v. EÚ L 304, 2004, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96). Smernica 2004/83 bola zrušená smernicou 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, 2011, s. 9).

4 — Súdny dvor už mal možnosť zaoberať sa týmito konaniami v troch veciach, konkrétne v rozsudkoch z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744); z 31. januára 2013, HID a BA (C-175/11, EU:C:2013:45), a z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302). Toto konanie je okrem toho predmetom veci C-429/15, Danqua, ktorú Súdny dvor stále prejednáva.

5 — Pozri poznámku pod čiarou 9 nižšie.

3. V rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) Súdny dvor zdôraznil, že v systéme tohto druhu je dôležité, aby sa právo byť vypočutý⁶, vzhľadom na zásadný význam, ktorý zastáva, v plnom rozsahu zaručovalo v rámci oboch uvedených konaní. Zo súdnej dokumentácie v prejednávanej veci však vyplýva, že rozsudok M. M. vykladali účastníci konania odlišne, a to pokiaľ ide o presný rozsah, ktorý Súdny dvor uvedenému právu priznal. Konkrétne sa účastníci konania nezhodujú v otázke, či z tohto rozsudku vyplýva skutočnosť, že na to, aby sa v predmetnom druhu systému v plnom rozsahu zaručilo právo byť vypočutý v priebehu konania o priznaní doplnkovej ochrany, je alebo nie je nevyhnutné, aby správny orgán rozhodujúci o žiadosti uskutočnil so žiadateľom ústne prejednanie, v rámci ktorého by bolo možné predvolať svedkov, a to v prípade, keď sa takéto vypočutie už uskutočnilo v rámci predchádzajúceho konania, týkajúceho sa jeho žiadosti o azyl. Toto je v podstate otázka, na ktorú má Súdny dvor v prejednávanej veci odpovedať.

I – Regulačný rámec

A – Právo Únie

4. Účelom smernice 2004/83 je v súlade s jej článkom 1 stanoviť minimálne ustanovenia týkajúce sa jednak podmienok, ktoré musia štátni príslušníci tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva splniť, aby sa im poskytla medzinárodná ochrana, a jednak obsahu poskytovanej ochrany.

5. V súlade s článkom 2 písm. e) smernice 2004/83 má osoba nárok na priznanie doplnkovej ochrany, ak existujú podstatné dôvody domnievať sa, že ak by sa táto osoba vrátila do svojej krajiny pôvodu, čelila by reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia, ako je definované v článku 15 tejto smernice. Podľa tohto článku vážne bezprávie pozostáva z trestu smrti alebo popravy [písmeno a)] alebo z mučenia alebo neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo potrestania žiadateľa [písmeno b)] alebo tiež z vážneho a individuálneho ohrozenia života alebo nedotknuteľnosti civilistu z dôvodu neselektívneho násillia v situáciách medzinárodného alebo vnútroštátneho ozbrojeného konfliktu [písmeno c)].

6. Článok 4 smernice 2004/83, ktorý je súčasťou kapitoly II smernice s názvom „posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu“, poskytuje pokyny, ako sa majú preskúmať skutočnosti a okolnosti uvedené v týchto žiadostiach. V druhej vete prvého odseku tohto článku sa najmä stanovuje, že členský štát je povinný posúdiť v spolupráci so žiadateľom všetky významné zložky žiadosti o medzinárodnú ochranu. Z odseku 3 tohto článku ďalej vyplýva, že posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu sa má vykonať na individuálnom základe, pričom zahŕňa zohľadnenie celého radu skutočností, ktoré sa v tomto ustanovení uvádzajú, vrátane, konkrétne na základe písmena c) tohto odseku, jednotlivého a osobného postavenia žiadateľa, a to s cieľom posúdiť, či činy, ktorým žiadateľ bol alebo mohol byť vystavený, predstavujú prenasledovanie alebo vážne bezprávie.

6 — Zdá sa, že preklad francúzskeho pojmu „droit d'être entendu“, (v angličtine „right to be heard“, v nemčine „Recht auf Anhörung“, v španielčine „Derecho a ser oído“) nie je jednoznačný. V talianskom znení judikatúry Súdneho dvora sa niekedy používa termín „diritto al contraddittorio“ (pozri napríklad rozsudok z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, body 82, 85 alebo 87), inokedy sa používa pojem „diritto di essere sentiti“ (pozri napríklad rozsudky z 10. septembra 2013, G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, body 27, 28 alebo 32), alebo zo 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, body 21 alebo 35), a v iných prípadoch tiež termín „diritto di essere ascoltato“ [pozri napríklad rozsudok z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, body 1, 28 alebo 30); tento termín zodpovedá pojmu uvedenému v článku 41 ods. 2 písm. a) Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a ide o doslovný preklad francúzskeho, anglického, nemeckého a španielskeho pojmu, uvedeného vyššie]. Predmetné právo, ktoré vychádza z latinských výrokov „audi alteram partem“ alebo „audiat et altera pars“, je procesným právom, vyjadrením naj všeobecnejšieho práva na obranu, ktoré má v práve Únie význam uvedený v bode 29 týchto návrhov. Z lingvistického hľadiska sa pojem „diritto al contraddittorio“ (právo na kontradiktórne konanie) častejšie používa v talianskej vnútroštátnej právnej terminológii, najmä v súvislosti s konaniami súdneho charakteru. Doslovne sa ním zdôrazňuje prvok kontradiktórnosti v zmysle nevyhnutnosti, aby sa toto právo dodržiavalo, aby dotknutá osoba mala možnosť reagovať na prípadné opačné alebo nepriaznivé tvrdenia prednesené v rámci konania. Pojmy „diritto di essere sentito“ (právo byť počutý) a „diritto di essere ascoltato“ (právo byť vypočutý) naopak kladú väčší dôraz na potrebu vyjadriť vlastné stanovisko v priebehu konania. Odkaz na „počutie“ alebo „vypočutie“ okrem toho podľa všetkého naznačuje prvok ústneho prejavu. S ohľadom na uvedenú skutočnosť, že tento pojem sa používa v primárnom práve a že doslovne viac zodpovedá iným jazykovým zneniam, budem v týchto návrhoch na označenie tohto práva používať pojem „právo byť vypočutý“.

7. Smernica 2005/85⁷ stanovuje minimálne štandardy, pokiaľ ide o postupy preskúmania žiadostí o priznanie postavenia utečenca. V článku 3 tejto smernice sa vymedzuje jej rozsah pôsobnosti, pričom v odseku 1 sa stanovuje, že sa uplatňuje na všetky žiadosti o azyl. V odseku 3 tohto článku sa však uvádza, že „ak členské štáty použijú alebo zavedú konanie, v ktorom sa skúma žiadosť o azyl ako žiadosť na základe Ženevského dohovoru a aj ako žiadosť o iný druh medzinárodnej ochrany za okolností, vymedzených článkom 15 smernice 2004/83/ES, počas celého tohto konania uplatňujú túto smernicu“. V odseku 4 rovnakého článku sa stanovuje, že „okrem toho sa členské štáty môžu rozhodnúť uplatňovať túto smernicu v konaniach pri rozhodovaní o žiadostiach o akýkoľvek druh medzinárodnej ochrany“.

8. V článku 12 smernice 2005/85 s názvom „Osobný pohovor“ sa v odseku 1 stanovuje, že „skôr než rozhodujúci orgán prijme rozhodnutie, žiadateľ o azyl dostane príležitosť na osobný pohovor o jeho žiadosti o azyl s osobou, ktorá je podľa vnútroštátneho práva príslušná uskutočňovať takéto pohovory“. Na základe odsekov 2 a 3 tohto článku sa však tento pohovor nemusí v konkrétne uvedených prípadoch uskutočniť.⁸

B – Vnútroštátne právo

9. Ako bolo uvedené vyššie, v Írsku boli v čase platnosti právnych predpisov vzťahujúcich sa na skutkový stav v prejednávanej veci žiadosť o azyl a žiadosť o priznanie doplnkovej ochrany predmetom osobitných a samostatných konaní, z ktorých jedno nadväzovalo na druhé.

10. Konanie o priznaní doplnkovej ochrany upravoval European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 [nariadenie týkajúce sa Európskych spoločenstiev (o podmienkach na poskytnutie ochrany) z roku 2006], ktoré prijal Minister for Justice, Equality and Law Reform (minister pre spravodlivosť, rovnosť a právne reformy, ďalej len „minister“) 9. októbra 2006 a ktorým sa predovšetkým prebrala smernica 2004/83.

11. Toto vnútroštátne nariadenie neobsahovalo nijaké ustanovenie, podľa ktorého by sa mal žiadateľ o doplnkovú ochranu vypočuť prostredníctvom osobného pohovoru v rámci prejednávania jeho žiadosti. Právna úprava konania týkajúceho sa vybavenia žiadostí o doplnkovú ochranu bola medzitým predmetom dvoch reforiem,⁹ ktoré však nie sú z hľadiska časovej pôsobnosti v prejednávanej veci relevantné.

7 — Smernica Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, 2005, s. 13). Táto smernica bola zrušená prostredníctvom smernice 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, 2013, s. 60). Smernica 2013/32 stanovila spoločné konania o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (postavenie utečenca a ochrana poskytovaná osobám, ktoré nie sú utečencami, ale ak by sa vrátili do krajiny pôvodu, boli by vo vážnom ohrození). Ako sa uvádza v odôvodnení 58 tejto smernice, v súlade s článkami 1, 2 a 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.

8 — Konkrétne sa podľa odseku 2 tohto článku osobný pohovor nemusí uskutočniť, ak rozhodujúci orgán môže prijať kladné rozhodnutie na základe dôkazov, ktoré sú mu k dispozícii [písmeno a)]; alebo príslušný orgán sa už so žiadateľom stretol s tým cieľom, aby mu pomohol vyplniť žiadosť a predložiť podstatné údaje týkajúce sa tejto žiadosti [písmeno b)]; alebo rozhodujúci orgán na základe úplného preskúmania informácií, ktoré žiadateľ poskytol, považuje žiadosť za neopodstatnenú v prípadoch, na ktoré sa vzťahujú okolnosti uvedené v článku 23 ods. 4 písm. a), c), g), h) a j) [písmeno c)]. Podľa odseku 3 rovnakého článku možno osobný pohovor vynechať aj vtedy, ak nie je odôvodnene uskutočniteľný, najmä ak príslušný orgán zastáva názor, že žiadateľ nie je na pohovor pripravený alebo ho nie je schopný v dôsledku pretrvávajúcich okolností, ktoré sú mimo žiadateľovej kontroly.

9 — Prvá reforma, prijatá v roku 2013, zachovala „dvojkoľajný“ systém, zaviedla však potrebu osobného pohovoru so žiadateľom aj v rámci preskúmania žiadosti o doplnkovú ochranu [pozri European Union (Subsidiary Protection) Regulations 2013, (nariadenie týkajúce sa Európskych únie (o doplnkovej ochrane) z roku 2013), S.I.426 2013]. Z tvrdení írskej vlády na pojednávaní vyplýva, že druhou reformou, prijatou v roku 2015, sa „dvojkoľajný“ systém zrušil a zaviedol sa jednotný systém pre vybavenie oboch žiadostí.

II – Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálna otázka

12. Priebeh konaní týkajúcich sa žiadostí pána M o azyl a doplnkovú ochranu pred írskymi orgánmi sa podrobne uvádza v bodoch 39 až 46 rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), na ktorý sa výslovne odkazuje. V rozsahu, ktorý je z hľadiska prejednávanej veci relevantný, iba pripomeniem, že pán M, štátny príslušník Rwandy etnickej príslušnosti Tutsi, pricestoval prvýkrát do Írska v roku 2006 na základe študijného víza a že po skončení platnosti tohto víza v roku 2008 podal žiadosť o priznanie postavenia utečenca. V rámci konania vo veci tejto žiadosti bol pán M vypočutý prostredníctvom osobného pohovoru pred Office of the Refugee Application Commissioner (Úrad komisára pre žiadosti o priznanie postavenia utečenca, Írsko). Proti zamietavému rozhodnutiu uvedeného orgánu sa pán M odvolal na Refugee Appeal Tribunal (Odvolací súd pre žiadosti o priznanie postavenia utečenca, Írsko), ktorý na základe výlučne písomného konania žiadosť pána M o azyl s konečnou platnosťou zamietol s tým, že jeho tvrdenia o nebezpečenstve prenasledovania, ktoré by mu hrozilo, ak by sa vrátil do Rwandy, považoval za nedostatočne dôveryhodné.

13. V decembri 2008 podal pán M žiadosť o doplnkovú ochranu adresovanú ministrovi, ktorá bola tiež zamietnutá. Vo svojom zamietavom rozhodnutí, prijatom bez ústneho vypočutia pána M vo veci žiadosti o doplnkovú ochranu, dospel minister k záveru, že žiadateľ nepreukázal existenciu podstatných dôvodov domnievať sa, že v prípade návratu do Rwandy by mu hrozilo nebezpečenstvo utrpenia závažnej ujmy v zmysle uvedenom v článku 15 smernice 2004/83. Z príslušnej dokumentácie vyplýva, že v odôvodnení tohto rozhodnutia minister v prevažnej miere iba odkázal na dôvody, ktoré sa predtým uviedli v súvislosti so zamietnutím žiadosti pána M o azyl.

14. Pán M napadol rozhodnutie Ministra na High Court (Vyšší súd), ktorý sa v rámci konania o tejto žalobe obrátil na Súdny dvor s prejudiciálnou otázkou. Táto otázka bola zameraná na to, aby Súdny dvor v zásade rozhodol, či v prípade, akým je prípad pána M, keď sa žiada o priznanie doplnkovej ochrany po tom, čo sa dotknutej osobe nepriznalo postavenie utečenca, vyžaduje povinnosť spolupráce so žiadateľom uložená členským štátom v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83, aby správne orgány členského štátu, v prípade, že majú v úmysle prijať zamietavé stanovisko, poskytli žiadateľovi pred prijatím tohto rozhodnutia výsledky svojho posúdenia tak, aby mal žiadateľ možnosť vyjadriť sa k tým aspektom navrhovaného rozhodnutia, ktoré predznamenávajú negatívny výsledok.

15. V rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) Súdny dvor, po tom, čo záporne odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú mu položil High Court¹⁰, v bode 75 a nasledujúcich bodoch osobitne zdôraznil potrebu, aby sa v každom z predmetných dvoch konaní – čiže v konaní o azyle a konaní týkajúcom sa doplnkovej ochrany – rešpektovali základné práva žiadateľa a, konkrétnejšie, právo byť vypočutý, v tom zmysle, že sa mu musí umožniť užitočne vyjadriť stanovisko pred prijatím každého rozhodnutia, ktorým by sa mu odoprela požadovaná ochrana. V bode 95 druhej zarážke tohto rozsudku Súdny dvor konkrétne konštatoval, že v dvojkoľajnom systéme, akým je systém v Írsku, „okolnosť, že dotknutá osoba už bola riadne vypočutá počas preskúmania jej žiadosti o priznanie postavenia utečenca, neznamena, že od tejto formálnej požiadavky možno upustiť v rámci konania týkajúceho sa žiadosti o doplnkovú ochranu“.

16. V nadväznosti na rozsudok Súdneho dvora vyhlásil High Court (Vyšší súd) 23. januára 2013 vlastný rozsudok.¹¹ High Court v rozsudku uviedol, že, na rozdiel od tvrdenia pána M, Súdny dvor nemal v rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) v úmysle konštatovať, že v „dvojkoľajnom“ systéme, akým je systém v Írsku, právo Únie žiadateľovi vo všeobecnosti priznáva nárok na ústne osobné prejednanie v rámci konania týkajúceho sa žiadosti o doplnkovú ochranu, aj keď v mnohých

10 — Súdny dvor najmä vyhlásil, že v dvojkoľajnom systéme, akým bol režim v Írsku, sa uvedená povinnosť spolupráce nemá vykladať v tom zmysle, že príslušný vnútroštátny orgán by bol pred prijatím svojho rozhodnutia povinný informovať žiadateľa o navrhovanom zamietavom rozhodnutí o jeho žiadosti a oboznámiť ho s tvrdeniami, na ktorých zamýšľa takéto zamietnutie založiť, aby tak žiadateľ mohol v tejto súvislosti oznámiť svoje stanovisko. Pozri bod 74 a bod 95 prvú zarážku rozsudku z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744).

11 — Rozsudok High Court z 23. januára, M. M. v Minister for Justice & Ano [vec 2011 8 JR, (2013) IEHC 9].

prípadoch by tento nárok mohol existovať. Napriek tomu High Court zrušil rozhodnutie Ministra, a to vzhľadom na skutočnosť, že v danom prípade nerešpektoval právo pána M byť vypočutý vo veci žiadosti o doplnkovú ochranu. High Court totiž konštatoval jednak to, že minister vychádzal výlučne z negatívnych záverov, ku ktorým sa dospelo v rámci analýzy žiadosti o azyl, týkajúcich sa dôveryhodnosti tvrdení pána M, pokiaľ ide o ujmu, ktorú by utrpel v prípade svojho návratu do Rwandy, jednak skutočnosť, že Minister nevykonával žiadne samostatné a nezávislé posúdenie tvrdení, ktoré pán M uviedol na podporu svojej žiadosti.¹²

17. Minister, Írsko a Attorney General (Generálny prokurátor, Írsko) napadli rozsudok High Court (Vyšší súd) pred vnútroštátnym súdom, pričom uviedli, že High Court vychádzal z nesprávneho výkladu rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744). Pán M podal vzájomný návrh, v ktorom namieta, že na rozdiel od záveru High Court z uvedeného rozsudku Súdneho dvora podľa jeho názoru vyplýva, že v konaní vo veci jeho žiadosti o doplnkovú ochranu má nárok na osobný pohovor.

18. Vnútroštátny súd poukazuje na potrebu vysvetlenia vo veci správneho uplatnenia pokynov, ktoré poskytol Súdny dvor v bode 85 a nasledujúcich bodoch rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), v prípade, akým je ten v prejednávanej veci, v ktorom existujú oddelené konania na preskúmanie žiadosti o azyl a žiadosti o doplnkovú ochranu.

19. Vzhľadom na uvedené vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie vo veci samej a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Vyžaduje ‚právo byť vypočutý‘ v rámci práva Európskej únie, aby sa žiadateľovi o doplnkovú ochranu na základe smernice 2004/83/ES priznala možnosť ústneho pojednania tejto žiadosti vrátane práva predvolať alebo kontradiktórne vypočúvať svedkov, ak ide o žiadosť podanú za okolností, keď v príslušnom členskom štáte existujú dve odlišné na seba nadväzujúce konania, ktorých cieľom je preskúmať jednak žiadosť o získanie postavenia utečenca a jednak žiadosť o doplnkovú ochranu?“

III – Konanie pred Súdny dvorom

20. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený kancelárii Súdneho dvora 5. decembra 2014. Svoje pripomienky predložili pán M, írsky, francúzsky a český vlád a tiež Európska komisia. Na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 18. februára 2016, sa zúčastnili pán M, írsky vlád a Komisia.

IV – Právna analýza

21. Prostredníctvom svojej prejudiciálnej otázky sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má právo byť vypočutý v akejkoľvek konaní v rámci práva Únie vykladať v tom zmysle, že ak sa žiadosť o priznanie doplnkovej ochrany podá v členskom štáte, ktorý zaviedol dve odlišné, na seba nadväzujúce konania na preskúmanie žiadostí o azyl a o doplnkovú ochranu, uvedené právo nevyhnutne vyžaduje, aby sa žiadateľovi v konaní vo veci žiadosti o doplnkovú ochranu poskytlo ústne pojednanie, vrátane práva predvolať a kontradiktórne vypočúť svedkov.

12 — Tamže, bod 46. Konkrétne v bode 47 tohto rozsudku High Court (Vyšší súd) usúdil, že na to, aby sa právo byť vypočutý mohlo považovať za účinné v súlade so zámerom Súdneho dvora vyjadrenom v rozsudku z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), je nevyhnutné, aby sa v dotknutom konaní: i) žiadateľ vyzval, aby sa vyjadril ku každému nepriaznivému tvrdeniu týkajúcemu sa jeho dôveryhodnosti, uvedenému v konaní vo veci jeho žiadosti o azyl; ii) žiadateľovi poskytla úplne nová možnosť prehodnotiť všetky otázky týkajúce sa jeho žiadosti o doplnkovú ochranu, a iii) úplne nanovo posúdila dôveryhodnosť žiadateľa, pričom samotná skutočnosť, že Refugee Appeals Tribunal (Odvolací súd pre žiadosti o priznanie postavenia utečenca, Írsko), rozhodol v danej veci záporne, nie je ako taká na účely tohto nového posúdenia dôveryhodnosti postačujúca ani priamo relevantná.

22. Ako sa už uviedlo, návrh na začatie prejudiciálneho konania v prejednávanej veci nadväzuje na rozsudok Súdneho dvora vo veci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), ktorého výklad je rozhodujúci pre riešenie sporu v konaní prebiehajúcim pred vnútroštátnym súdom. Účastníci uvedeného konania, ako aj účastníci konania v prejednávanej veci zastávajú opačné stanoviská, pokiaľ ide o spôsob, akým by sa mal predmetný rozsudok vykladať.

23. Na jednej strane pán M uvádza, že Súdny dvor v citovanom rozsudku podľa jeho názoru priznal, že na to, aby sa v prípade, akým je prípad vo veci samej, mohlo právo žiadateľa byť vypočutý považovať za dodržané, žiadateľa o doplnkovú ochranu treba ústne vypočuť. Aj Komisia usudzuje, že v prípade tohto druhu vyžaduje rešpektovanie práva byť vypočutý uskutočnenie ústneho pohovoru. Na druhej strane írsky vláda, ktorej stanovisko podporili francúzska a česká vláda, zastáva opačný názor a domnieva sa, že v danom prípade je na dodržanie práva byť vypočutý postačujúce, aby mal žiadateľ možnosť vyčerpávajúcim spôsobom sa vyjadriť, aj keď iba písomne, ku všetkým dôvodom, ktoré sú základom jeho žiadosti o doplnkovú ochranu.

24. Vzhľadom na skutočnosť, že rovnako ako vo veci M. M., aj týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania sa vo všeobecnosti nastoľuje otázka týkajúca sa rozsahu práva byť vypočutý v rámci práva Únie, a to v osobitnej situácii, aká nastala vo veci samej,¹³ na účel rozhodnutia o prejudiciálnej otázke považujem za užitočné stručne pripomenúť zásady, ktoré Súdny dvor vymedzil v rámci svojej nedávnej judikatúry týkajúcej sa predmetného práva.

A – Zásady stanovené judikatúrou týkajúce sa práva byť vypočutý v rámci práva Únie

25. Podľa ustálenej judikatúry predstavuje dodržiavanie práva na obranu základnú zásadu práva Únie, ktorej neoddeliteľnou súčasťou je právo byť vypočutý v každom konaní.¹⁴

26. Právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať, sa výslovne stanovuje v článku 41 ods. 2 písm. a) Charty základných práv Európskej únie, ako konkrétne vyjadrenie práva na riadnu správu vecí verejných.¹⁵

27. Ako som mal možnosť nedávno pripomenúť¹⁶, uplatniteľnosť článku 41 Charty na členské štáty v prípadoch, keď uplatňujú právo Únie¹⁷, zostáva v judikatúre kontroverzná. Podľa prvého názorového prúdu judikatúry, ku ktorému sa prikláňam,¹⁸ predstavuje tento článok ustanovenie so všeobecnou pôsobnosťou, ktorý sa uplatňuje nielen na inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, ale aj na členské štáty v prípade, že prijímajú opatrenia na vykonávanie práva Únie.¹⁹ Iné smerovanie judikatúry vychádza z doslovného znenia ustanovenia, ktoré výslovne odkazuje iba na inštitúcie, orgány, úrady

13 — Pozri rozsudok z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 73).

14 — Rozsudky z 18. decembra 2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, bod 36); z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, body 81 a 82 a tam citovaná judikatúra), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 30 a tam citovaná judikatúra).

15 — Rozsudok z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 31 a tam citovaná judikatúra).

16 — Pozri bod 28 mojich návrhov vo veci Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

17 — Čiže keď nimi prijaté vnútroštátne opatrenia patria do pôsobnosti práva Únie. Pozri rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 18 až 21).

18 — Pozri bod 32 mojich návrhov vo veci Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

19 — Pozri rozsudky z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 84), a z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 49 a 50). Pozri tiež implicitne rozsudok z 3. júla 2014, Kamino International Logistics (C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:2041, bod 29), ktorý sa obmedzil na to, že vylúčil časovú pôsobnosť článku 41 ods. 2 Charty na prípad, ktorý viedol ku konaniu vo veci samej. Toto stanovisko niekoľkokrát podporili generálni advokáti. Okrem mojich citovaných návrhov vo veci Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3) a mojich návrhov vo veci CO Sociedad de Gestión y Participación a i. (C-18/14, EU:C:2015:95, poznámka pod čiarou 48), je potrebné citovať stanovisko generálneho advokáta Watheleta vo veci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, body 49 až 53), ako aj návrhy, ktoré predniesol vo veciach Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, bod 56) a Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, body 46 až 48).

a agentúry Únie a nie na členské štáty. Z uvedenej skutočnosti podľa tohto názorového prúdu vyplýva, že právo byť vypočutý, prislúchajúce subjektu, ktorý je účastníkom konania pred správnym orgánom členského štátu, v rámci ktorého tento orgán vykonáva právo Únie, nemá základ v článku 41 Charty, ale vychádza zo všeobecnej zásady práva Únie týkajúcej sa práva na obranu.²⁰

28. Ako na pojednávaní uviedla Komisia, v prejednávanej veci však táto otázka, hoci má istý význam vo vzťahu k presnému vymedzeniu právneho základu, z ktorého vychádza právo pána M byť vypočutý, zostáva bez praktického dosahu, pretože potreba dodržiavať predmetné právo pred írskymi úradmi je nepochybná bez ohľadu na skutočnosť, či je jeho základom článok 41 Charty alebo všeobecná zásada práva Únie.

29. Pokiaľ ide o obsah práva byť vypočutý, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že toto právo zaručuje každému možnosť účelne a efektívne oznámiť svoj názor v priebehu správneho konania, a to skôr, ako bude prijaté akékoľvek rozhodnutie, ktoré môže nepriaznivo ovplyvniť jeho záujmy.²¹ Z uvedeného práva tiež vyplýva, že správny orgán venuje pri starostlivom a nestrannom preskúmaní všetkých relevantných skutočností v prejednávanom prípade a podrobnom odôvodnení svojho rozhodnutia náležitú pozornosť pripomienkam, ktoré predložila dotknutá osoba.²²

30. Konštatovalo sa, že právo byť vypočutý má dvojakú funkciu: a to jednak umožniť čo možno najpresnejšie a najsprávnejšie preskúmanie spisu a zistenie skutkového stavu, jednak zabezpečiť účinnú ochranu dotknutej osoby. Toto právo má predovšetkým zabezpečiť, aby každé rozhodnutie, ktoré sa osoby nepriaznivo dotýka, bolo prijaté s plnou znalosťou veci²³ a jeho cieľom je predovšetkým umožniť príslušnému orgánu opraviť chybu alebo dotknutej osobe uviesť také skutočnosti týkajúce sa jej osobného stavu, ktoré môžu ovplyvniť prijatie alebo neprijatie rozhodnutia alebo jeho obsah.²⁴

31. Vždy, keď správne orgány členských štátov prijímajú opatrenia patriace do pôsobnosti práva Únie, vzťahuje sa na ne povinnosť dodržiavať právo na obranu, vrátane práva byť vypočutý, prislúchajúce osobám, ktorým sú rozhodnutia určené a na ktorých záujmy významným spôsobom vplývajú, a to aj v prípade, ak príslušná právna úprava takúto formálnu požiadavku výslovne nestanovuje.²⁵

32. Z judikatúry vyplýva, že ak právo Únie nestanovuje podmienky, za ktorých sa musí zabezpečiť dodržiavanie práva na obranu v rámci konkrétneho konania, tieto podmienky sa určia podľa vnútroštátneho práva, pokiaľ opatrenia prijaté v tomto zmysle majú rovnakú povahu ako tie, ktoré sa vzťahujú na jednotlivcov v porovnateľných situáciách podľa vnútroštátneho práva (zásada ekvivalencie)

20 — Toto smerovanie judikatúry možno nájsť vo viacerých nedávnych rozsudkoch. Pozri rozsudky z 21. decembra 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, bod 28); zo 17. júla 2014, Y S a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-141/12 e C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 67); z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 44), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, body 32 a 33).

21 — Rozsudky z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 87 a tam citovaná judikatúra), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 36).

22 — Rozsudky z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 88), a z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 48).

23 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, body 35 a 36), a tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, bod 58). V tejto súvislosti pozri aj bod 59 rozsudku z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431).

24 — Pozri rozsudky z 18. decembra 2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, bod 49); z 3. júla 2014, Kamino International Logistics (C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:2041, bod 38), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 37).

25 — Rozsudky z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, body 49 a 50 a tam citovaná judikatúra), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, body 39 a 40).

a nevedú k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv priznaných právnym poriadkom Únie (zásada efektivity).²⁶ Tieto požiadavky ekvivalencie a efektivity vyjadrujú všeobecnú povinnosť členských štátov zabezpečiť dodržiavanie práva na obranu, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva Únie, najmä pokiaľ ide o vymedzenie procesných podmienok.²⁷

33. Základné práva, ako napr. dodržiavanie práva na obranu, však nie sú absolútnymi požiadavkami, ale môžu podliehať obmedzeniam pod podmienkou, že tieto obmedzenia reálne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu, ktoré predmetné opatrenie sleduje, a z hľadiska sledovaného cieľa nie sú neprimeraným a neprípustným zásahom poškodzujúcim samotnú podstatu takto zabezpečených práv.²⁸

34. Okrem toho existenciu porušenia práva na obranu treba preskúmať v závislosti od okolností každého jednotlivého prípadu, najmä od povahy predmetného aktu, kontextu, v ktorom bol prijatý, a právnych noriem, ktoré upravujú dotknutú oblasť.²⁹ Konkrétne Súdny dvor výslovne uviedol, že spôsoby, akými dotknutá osoba musí mať možnosť uplatniť právo byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia v jeho veci, treba posudzovať vzhľadom na cieľ príslušnej právnej úpravy.³⁰

35. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že členské štáty sú v medziach svojej procesnej autonómie povinné stanoviť podmienky a postupy na zabezpečenie dodržiavania práva byť vypočutý, prislúchajúceho osobám, ktorým sú rozhodnutia určené a na ktorých záujmy významným spôsobom vplývajú, a to vo všeobecnom kontexte judikatúry Súdneho dvora, týkajúcej sa práva na obranu, tak ako sa vymedzuje vyššie, ako aj systému a cieľov príslušných právnych predpisov Únie³¹ a tiež v súlade so zásadami ekvivalencie a efektivity, uvedenými v bode 32 vyššie.

B – O rozsahu práva byť vypočutý v rámci konania týkajúceho sa priznania postavenia doplnkovej ochrany

36. V prípade prejednávanom vnútroštátnym súdom právo Únie nestanovuje presné pravidlá, ktoré by určovali podmienky a postupy zaručujúce rešpektovanie práva byť vypočutý, prislúchajúce v správnom konaní štátnemu príslušníkovi tretej krajiny žiadajúcemu o doplnkovú ochranu.

26 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 51 a tam citovaná judikatúra), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 41). Pozri aj rozsudok zo 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, bod 24 a tam citovaná judikatúra).

27 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 52 a tam citovaná judikatúra), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 42).

28 — Pozri rozsudky z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 53), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 43 a tam citovanú judikatúru).

29 — Pozri rozsudky z 18. júla 2013, Commissione/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 102 a tam citovaná judikatúra), ako aj z 10. septembra 2013, G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 34), a z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 54).

30 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 45).

31 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. septembra 2013, G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 37), a z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 55).

37. Konkrétne, pokiaľ ide o regulačný rámec, ako je ten, ktorý je relevantný v prejednávanej veci, uvedené podmienky a postupy nestanovuje ani smernica 2004/83, ktorá neupravuje procesné pravidlá uplatniteľné na preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu,³² ani smernica 2005/85, ktorá sa podľa jej článku 3 nevzťahuje na žiadosti o doplnkovú ochranu, s výnimkou prípadu, ak členský štát zavádza jediné konanie, v rámci ktorého preskúma žiadosť s ohľadom na oba druhy medzinárodnej ochrany (azyl a doplnková ochrana)³³, čo, ako sa uviedlo, nebol prípad írskej legislatívy platnej v čase relevantnom z hľadiska skutkového stavu v prejednávanej veci.³⁴

38. Z konštatovania o neuplatniteľnosti smernice 2005/85 vyplýva, že otázku prípadnej existencie práva byť ústne vypočutý v rámci konania týkajúceho sa žiadosti pána M o doplnkovú ochranu nie je možné v nijakom prípade analyzovať na základe článku 12 smernice 2005/85. Dané ustanovenie nemožno na prejednávajúcu vec uplatniť, a to ani analogicky. Ako správne uviedlo Írsko, jeho uplatnenie, aj nepriamo, by totiž malo za následok jednak v podstate neúčinnosť rozhodnutia zákonodarcu členského štátu, ktorý počas platnosti smernice 2005/85 uprednostnil podrobiť žiadosti o azyl a o doplnkovú ochranu odlišným procesným režimom, a jednak stratu potrebného účinku ustanovení článku 3 ods. 3 a 4 tejto smernice, keďže pôsobnosť predmetného právneho predpisu by sa v zásade stanovila aj v prípadoch, na ktoré sa nevzťahuje.

39. Pri neexistencii osobitných pravidiel stanovených právom Únie vyplýva z judikatúry uvedenej v bode 32 vyššie, že členské štáty majú v súlade so zásadou procesnej autonómie ďalej právomoc upraviť procesné podmienky a postupy týkajúce sa dodržiavania práva byť vypočutý v konaní vo veci preskúmania žiadosti o doplnkovú ochranu, pričom súčasne ručia za rešpektovanie základných práv a zásad ekvivalencie a efektivity.³⁵

40. Konkrétnym dôsledkom potreby zaručiť úplnú efektivitu ustanovení práva Únie týkajúcich sa doplnkovej ochrany je, že vnútroštátne procesné predpisy musia upraviť priebeh konania týkajúceho sa žiadosti o priznanie uvedenej ochrany takým spôsobom, že žiadateľom zabezpečia účinný prístup k právam, ktoré im priznáva smernica 2004/83.³⁶ Pokiaľ ide špecificky o prejednávajúcu vec, uvedená skutočnosť znamená, že vnútroštátne predpisy musia stanoviť také procesné podmienky a postupy pre výkon práva byť vypočutý v rámci konania, aby dotknutým osobám zaručili účinný prístup k právam vyplývajúcim z postavenia doplnkovej ochrany.

32 — Pozri rozsudky z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, body 72 a 73), a z 2. decembra 2014, A a i. (C-148/13 až C-150/13, EU:C:2014:2406, bod 47).

33 — Pozri rozsudky z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 79), a z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 38 až 40).

34 — V tejto súvislosti treba uviesť, že podľa novej smernice 2013/32, ktorá sa na prejednávajúcu vec nevzťahuje (pozri poznámku pod čiarou 7 vyššie), nie je stanovenie jednotného postupu viac možnosťou, ako počas platnosti smernice 2005/85, ale v súčasnosti predstavuje povinnosť. V tejto súvislosti pozri odôvodnenie 11 a článok 10 ods. 2 smernice 2013/32 a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci N. (C-604/12, EU:C:2013:714, body 55 a 56).

35 — Pozri v tomto zmysle aj rozsudok z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 41). Pokiaľ ide o obmedzenie procesnej autonómie členských štátov, vyplývajúce zo zásady ekvivalencie, pán M uviedol, že táto zásada podľa jeho názoru vyžaduje, aby v členských štátoch platil obdobný procesný režim pre vybavovanie žiadostí o azyl a o doplnkovú ochranu (v tejto súvislosti pozri vec C-429/15, Danqua, ktorú Súdny dvor stále prejednáva). Zásady ekvivalencie by sa bolo prípadne možné dovoľávať na účel tvrdenia, že táto zásada zakazuje členskému štátu, aby stanovil menej výhodné procesné pravidlá pre žiadosti o medzinárodnú ochranu založené na práve Únie v porovnaní so žiadosťami založenými na vnútroštátnom práve [pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 51 a tam citovanú judikatúru), a z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 41)]. Treba však konštatovať, že tak ochrana vyplývajúca z postavenia utečenca, ako aj ochrana vyplývajúca z doplnkovej ochrany sú dôsledkom uplatnenia smernice 2004/83 [ktorá sa, pokiaľ ide o postavenie utečenca, zakladá na Ženevskom dohovore o právnom postavení utečencov z 28. júla 1951, a pokiaľ ide o doplnkovú ochranu, vychádza z iných medzinárodných nástrojov týkajúcich sa ľudských práv; v tejto súvislosti pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 63)]. Z judikatúry vyplýva, že zásada ekvivalencie nie je významná v situáciách týkajúcich sa žiadostí, ktoré sa obe zakladajú na práve Únie [pozri v tomto zmysle rozsudky zo 6. októbra 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, bod 34), a z 28. januára 2015, ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, bod 74)]. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa preto podľa môjho názoru ani tak netýka zásady ekvivalencie ako skôr zásady efektivity.

36 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 42).

41. Z judikatúry uvedenej v bodoch 34 a 35 týchto návrhov v tejto súvislosti vyplýva, že rozsah práva byť vypočítaný, ako aj procesné podmienky a postupy nevyhnutné na jeho dodržiavanie sa majú posudzovať s ohľadom na povahu a účel predmetného konania, čiže pokiaľ ide o prejednávajúcu vec, konania o priznanie postavenia doplnkovej ochrany v súlade so smernicou 2004/83.

42. Výslovným cieľom právnej úpravy týkajúcej sa doplnkovej ochrany, tak ako sa stanovuje v smernici 2004/83, je ponúknuť „primerané postavenie“ osobám, ktoré nespĺňajú podmienky, aby ich bolo možné považovať za utečencov, napriek tomu však potrebujú medzinárodnú ochranu.³⁷ Doplnková ochrana preto predstavuje doplnkovú a dodatočnú formu ochrany v porovnaní s ochranou stanovenou pre utečencov,³⁸ priznáva sa v prípade splnenia odlišných požiadaviek, než sú podmienky na priznanie práva na azyl, a jej obsahom sú práva inej povahy ako práva vyplývajúce z postavenia utečenca.³⁹

43. S ohľadom na uvedený cieľ sa konanie zamerané na preskúmanie žiadosti o doplnkovú ochranu vyznačuje skutočnosťou, že osobitná individuálna situácia žiadateľa zohráva pri posúdení žiadosti zásadnú úlohu, čo sa napokon prejavuje v ustanoveniach smernice 2004/83.

44. Pokiaľ ide na jednej strane o druhy vážneho bezprávia stanovené v článku 15 smernice 2004/83, riziko existencie ktorých je dôvodom na priznanie doplnkovej ochrany,⁴⁰ všetky predpokladajú, ako vyplýva z judikatúry, zohľadnenie osobitnej individuálnej situácie žiadateľa. Ako totiž spresnil Súdny dvor, ustanovenia písmen a) a b) uvedeného článku sa týkajú situácií, v ktorých je žiadateľ o doplnkovú ochranu *osobitne* vystavený riziku bezprávia určitého druhu. Pokiaľ ide o ustanovenie uvedené v písmene c) tohto článku, hoci sa týka rizika bezprávia všeobecnejšieho charakteru, Súdny dvor napriek tomu zdôraznil, že aj v tomto prípade, uvedenom na poslednom mieste, môže osobitná individuálna situácia žiadateľa zohrávať pri konečnom rozhodnutí zásadnú úlohu. Súdny dvor totiž uviedol, že o čo viac bude prípadne žiadateľ schopný preukázať, že je osobitne dotknutý z dôvodu skutočností vlastných jeho osobnej situácii, o to nižšia bude úroveň neselektívneho násilia vyžadovaná na to, aby mohol byť oprávnený na doplnkovú ochranu.⁴¹

45. Na druhej strane z ustanovenia článku 4 ods. 3 písm. c) smernice 2004/83 napokon výslovne vyplýva, že pri preskúmaní žiadosti o medzinárodnú ochranu, čiže aj v rámci preskúmania žiadosti o doplnkovú ochranu, treba posudzovať individuálnu a osobnú situáciu žiadateľa, a to s cieľom zhodnotiť, či činy, ktorým bol alebo mohol byť vystavený, predstavujú na základe osobných okolností žiadateľa vážne bezprávie.

37 — Pozri bod 14 záverov zo zasadnutia Európskej Rady v Tampere 15. a 16. októbra 1999 a tiež odôvodnenie 5 smernice 2004/83. V tejto súvislosti pozri aj bod 58 a nasl. návrhov, ktoré som predniesol vo veci Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500).

38 — Pozri odôvodnenie 24 smernice 2004/83 a rozsudok z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 30 až 32). Pokiaľ ide o smernicu 2011/95, pozri odôvodnenia 6 a 33 tejto smernice, ako aj rozsudok z 1. marca 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 31).

39 — Pozri rozsudok z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744 bod 92). V súvislosti uvedenej ako poslednej treba tiež konštatovať, že ako vyplýva z odôvodnení 8, 9 a 39 novej smernice 2011/95, zámerom normotvorcu Únie pri zmene prístupu, ktorý sa pôvodne prijal smernicou 2004/83, bolo vytvoriť v reakcii na výzvu Štokholmského programu jednotný status v prospech všetkých osôb, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana a že z tohto dôvodu sa rozhodol priznať príjemcom doplnkovej ochrany rovnaké práva a výhody, aké majú utečenci, okrem nevyhnutných a objektívne odôvodnených výnimiek; pozri rozsudok z 1. marca 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 32).

40 — Pozri článok 2 písm. e) smernice 2004/83 a rozsudky zo 17. februára 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, bod 31); z 30. januára 2014, Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 18), a z 18. decembra 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, bod 30).

41 — Pozri rozsudok zo 17. februára 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, body 32, 33 a 39). Pozri aj rozsudok z 30. januára 2014, Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 31).

46. Okrem toho sa správne konštatovalo, že konanie zamerané na priznanie postavenia doplnkovej ochrany sa rovnako ako konanie o priznanie postavenia utečenca vyznačuje zložitou ľudskou a materiálnou situáciou, pričom v ňom ide o zachovanie základných práv dotknutej osoby, pre ktorú má prijímané rozhodnutie zásadný životný význam. Toto konanie je preto charakteristické úplným ústredným postavením dotknutej osoby, ktorá nielenže dáva podnet na začatie konania, ale je tiež jedinou, kto môže konkrétne vysvetliť svoju osobnú situáciu, ktorá môže viesť k priznaniu uvedeného postavenia, ako aj okolnosti tejto situácie.⁴²

47. Napokon práve z dôvodu osobitosti účelu a povahy konania o priznanie doplnkovej ochrany a prvkov, ktoré ho odlišujú od konania o priznanie postavenia utečenca, Súdny dvor v rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) silno zdôraznil zásadný charakter, ktoré má právo byť vypočutý prislúchajúce dotknutej osobe v rámci predmetného konania, ako aj potrebu, aby sa toto právo v danom konaní v plnom rozsahu zaručovalo, a to aj v dvojkoľajnom systéme, akým je systém v prejednávanej veci.⁴³

48. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že s ohľadom na osobitnú povahu a účel konania, ktorého cieľom je preskúmať, či sú splnené podmienky na priznanie postavenia doplnkovej ochrany, účinný prístup k právam, ktoré dané postavenie priznáva, predpokladá, aby sa dotknutej osobe v predmetnom konaní umožnilo vykonať právo byť vypočutý *zvlášť účinným spôsobom*. Iba ak má žiadateľ reálnu možnosť užitočne a účinne vysvetliť svoju osobnú situáciu a jej okolnosti, pričom príslušnému správne orgánu úplne a primeraným spôsobom predstaví všetky skutočnosti a údaje na podporu svojej žiadosti, môže mať účinný prístup k právam priznaným na základe predmetného postavenia, ako ho stanovuje smernica 2004/83.

49. V tejto súvislosti poukazujem tiež na skutočnosť, že potreba zaručiť osobitným spôsobom účinnosť výkonu práva byť vypočutý, na ktorú som práve odkázal, platí rovnako pre konanie týkajúce sa priznania postavenia doplnkovej ochrany, ako pre konanie vo veci postavenia utečenca. Hoci sa požiadavky, ktoré treba splniť na účel priznania uvedených dvoch postavení, ako sa už uviedlo, líšia, obe konania sa vyznačujú charakteristickými znakmi uvedenými v predchádzajúcich bodoch 43 až 46, t. j. ústredným postavením osoby žiadateľa a zásadným významom jeho dotknutých záujmov, ako aj významom, ktorý má pre prijatie konečného rozhodnutia osobitná individuálna situácia žiadateľa. Toto konštatovanie napokon potvrdzuje fakt, že uvedené ustanovenie článku 4 ods. 3 písm. c) smernice 2004/83 sa vzťahuje na obe postavenia.

50. Navyše zo skutočnosti, že predmetné dve postavenia sa priznávajú na základe odlišných kritérií, ako aj z potreby vyplývajúcej z citovaného článku 4 ods. 3 písm. c) smernice 2004/83, aby sa individuálna a osobná situácia žiadateľa posudzovala osobitne a samostatne vo vzťahu k dvom odlišným kritériám (čiže na jednej strane riziko prenasledovania *alebo*, na strane druhej, riziko vážneho bezprávia) je zrejmé, že právo byť vypočutý predstavuje v uvedených dvoch konaniach procesnú záruku, ktorá sa vzťahuje na rôzne skutočnosti.

42 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, bod 43) a vo veci N. (C-604/12, EU:C:2013:714, bod 49).

43 — Rozsudok z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, body 91 a 92).

C – O otázke nevyhnutnosti ústneho vypočutia žiadateľa o doplnkovú ochranu na účel dodržania práva byť vypočutý v „dvojkoľajnom“ systéme priznávania medzinárodnej ochrany

51. Na tomto mieste vyvstáva otázka, ktorá je zásadná v konaní vo veci samej, či možno citovanú potrebu zaručiť účinnosť práva byť vypočutý v konaní týkajúcom sa priznania doplnkovej ochrany uspokojiť výlučne prostredníctvom osobného vypočutia dotknutej osoby, alebo či naopak v rámci dvojkoľajného systému priznávania medzinárodnej ochrany môže byť na tento účel postačujúca možnosť, ako uvádza írsky vláda, predložiť písomné vyjadrenie, ak sa vypočutie už vykonalo v predchádzajúcom konaní, týkajúcom sa priznania postavenia utečenca.

52. V tejto súvislosti predovšetkým konštatujem, že na rozdiel od toho, čo sa podľa všetkého domnieva pán M, z rozsudku M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) nevyplýva, že by Súdny dvor rozhodol, že v konaní zameranom na priznanie doplnkovej ochrany je za každých okolností absolútne nevyhnutné ústne vypočuť dotknutú osobu.

53. V konkrétnom prípade uvedený výklad nevyplýva z konštatovania Súdneho dvora v bode 95 druhej zarážke poslednej vete uvedeného rozsudku, ktoré sa doslovne uvádza v bode 15 týchto návrhov. Dané konštatovanie treba vnímať v kontexte rozsudku. Podľa môjho názoru ide najmä o odpoveď na tvrdenie uvedené pred Súdnym dvorom, ktoré Súdny dvor opísal v bode 90 tohto rozsudku, na základe ktorého v „dvojkoľajnom“ systéme, v ktorom bola dotknutá osoba už vypočutá v rámci prešetrovania žiadosti o azyl, „nie je potrebné ju na účely preskúmania žiadosti o doplnkovú ochranu opäť vypočuť, pretože táto formálna požiadavka by v určitom zmysle predstavovala zdvojenie formálnej požiadavky, ktorú už cudzinec využil za značne porovnateľných okolností“.

54. S ohľadom na uvedené, ako aj na bod 91 tohto rozsudku sa domnievam, že Súdny dvor mal v úmysle konštatovať, že pokiaľ ide o „dvojkoľajný“ systém, skutočnosť, že dotknutá osoba už bola ústne vypočutá v konaní týkajúcom sa žiadosti o azyl, neznamena, t. j. jej dôsledkom (dodal by som, že nevyhnutným) nie je, že ústny pohovor sa v konaní týkajúcom sa doplnkovej ochrany *nemá* vykonať, keďže právo byť vypočutý treba v každom prípade v plnom rozsahu zaručiť aj v tomto konaní.

55. Rozsudok M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) treba preto podľa môjho názoru vykladať nie v zmysle potvrdenia *absolútnej* nevyhnutnosti ústneho vypočutia v konaní týkajúcom sa priznania doplnkovej ochrany, ale skôr ako silné pripomenutie potreby, aby sa právo byť vypočutý v tomto konaní v plnom rozsahu dodržiavalo aj v rámci „dvojkoľajného“ systému. Takýto výklad je napokon v súlade s právnou úpravou v oblasti azylu, kde sú možné výnimky z práva na osobné vypočutie.⁴⁴

56. Ak tieto úvahy nesvedčia v prospech priznania *absolútneho* práva na osobné prejednanie vo *všetkých prípadoch* konania vo veci doplnkovej ochrany, potreba zvlášť zaručiť účinnosť práva byť vypočutý v danom druhu konania má vo vzťahu k jeho osobitnej povahe a jeho účelu viesť k presvedčeniu, že osobné vypočutie žiadateľa by malo byť na rozdiel od toho, čo tvrdí Írsko, predsa len pravidlo a nie výnimka a že ho preto možno nevykonať iba vo výnimočných prípadoch, a to aj v rámci „dvojkoľajného“ systému.

57. V tomto ohľade má právo byť vypočutý v rámci konania o priznanie doplnkovej ochrany v súlade s konštatovaním v bode 30 vyššie funkciu umožniť príslušnému správneho orgánu, aby sa dotknutá osoba vyjadrila k skutočnostiam, ktoré sú základom jej žiadosti, tak, aby sa zabezpečila jednak jej účinná ochrana, jednak prijatie rozhodnutia správneho orgánu s úplnou znalosťou veci.

⁴⁴ — V tejto súvislosti bolo v bode 48 uvedené, že hoci ako sa konštatovalo v bodoch 37 a 38 týchto návrhov, procesné predpisy Únie platné v čase relevantnom z hľadiska skutkového stavu v oblasti azylu (čiže smernica 2005/85) sa na prejednávanú vec nevzťahuje, a to ani analogicky, režim týkajúci sa vybavovania žiadostí o azyl má s úpravou týkajúcou sa doplnkovej ochrany spoločnú potrebu zvlášť zaručiť účinnosť práva byť vypočutý v priebehu konania.

58. Osobné vypočutie je teda konečným vyjadrením práva byť vypočutý. Pre žiadateľa predstavuje jedinou možnosť osobne vysvetliť okolnosti svojej žiadosti a pohovárať sa s osobou najkvalifikovanejšou na zohľadnenie jeho osobnej situácie.⁴⁵ Pri tejto príležitosti môže uviesť prípadné nové skutočnosti na podporu svojej žiadosti, ktoré nezahrnul do svojho vyjadrenia, ako aj, a to predovšetkým, osobne vysvetliť prípadné pochybnosti či objasniť skutočnosti, ktoré sa prípadne vnímajú ako rozporuplné.

59. Pre príslušný vnútroštátny orgán predstavuje toto vypočutie možnosť konkrétne preskúmať príslušné skutočnosti, a to aj subjektívne, ktoré je z tohto dôvodu zložené posúdiť v písomnej forme a ktoré nemuseli byť významné z hľadiska priznania postavenia utečenca a môžu byť naopak relevantné na priznanie postavenia doplnkovej ochrany.

60. V konaní, akým je konanie o priznanie doplnkovej ochrany, v rámci ktorého zohráva dotknutá osoba ústrednú úlohu a v ktorom je často nemožné poskytnúť listinné dôkazy, predstavuje ústne prejednanie postup, ktorý má v danom ohľade zásadný význam, a to aj pre posúdenie osobnosti jednotlivca a dôveryhodnosti skutočností uvedených v jeho žiadosti.

61. Domnievam sa, že uvedené úvahy platia aj v prípade, keď sa žiadosť o priznanie postavenia doplnkovej ochrany v dvojkoľajnom systéme, akým je systém, ktorý platil v Írsku v čase relevantnom z hľadiska skutkového stavu v prejednávanej veci, zakladá na obdobnom skutkovom rámci, akým bol skutkový stav, ktorý bol základom zamietnutej žiadosti o azyl.

62. Ako totiž uviedol Súdny dvor v rozsudku M. M., ak sa členský štát rozhodol zaviesť dve rozdielne a na seba nadväzujúce konania na účely posúdenia žiadosti o azyl a žiadosti o doplnkovú ochranu, právo dotknutej osoby byť vypočutý treba v neobmedzenom rozsahu zaručiť v rámci oboch týchto konaní.⁴⁶

63. Z uvedeného vyplýva, že skutočnosť, že právo byť vypočutý bolo v plnom rozsahu dodržané v rámci predchádzajúceho konania týkajúceho sa žiadosti o azyl, neznamená, že zvláštna potreba zaručiť účinný výkon uvedeného práva, uvedená v bode 48 vyššie, sa v nasledujúcom samostatnom konaní, týkajúcom sa priznania doplnkovej ochrany, obmedzuje. Navyše, ako sa uviedlo v bode 50 vyššie, právo byť vypočutý sa v uvedených dvoch konaniach vzťahuje na rôzne kritériá a z tohto dôvodu predstavuje procesnú záruku pokrývajúcu odlišné súvislosti.⁴⁷

64. Dôsledkom uvedeného je, že v dvojkoľajnom systéme – ktorého prijatie je výsledkom slobodného rozhodnutia daného členského štátu – nemožno závery, ku ktorým dospel správny orgán v prvom konaní, *automaticky* prebrať do druhého konania. Nie je totiž možné „previesť“ dodržanie práva byť vypočutý z jedného konania do druhého. V kontexte, akým je medzinárodná ochrana, a s ohľadom na zásadný charakter práva byť vypočutý, sú tieto úvahy ešte aktuálnejšie, pokiaľ ide o negatívne závery týkajúce sa dôveryhodnosti, ktoré môžu mať rozhodujúci dosah na konečné rozhodnutie.

45 — Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, bod 83). V súvislosti s funkciou osobného pohovoru pozri aj bod 68 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v spojených veciach A a i. (C-148/13 až C-150/13, EU:C:2014:2111).

46 — Rozsudok z 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 91). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

47 — Toto je základný prvok odlišujúci prejednávanú vec od veci, o ktorej Súdny dvor rozhodol rozsudkom z 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), v ktorom Súdny dvor poprel, že právo byť vypočutý vyžaduje potrebu ústneho vypočutia na účel prijatia rozhodnutia o návrate na základe smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98). Súdny dvor totiž dospel k záveru, že rozhodnutie o návrate bolo logickým a nevyhnutným pokračovaním rozhodnutia o nelegálnom pobyte, pričom pred prijatím tohto rozhodnutia bola dotknutá osoba vypočutá, a že inak povedané by uvedené rozhodnutie malo *automaticky* nasledovať po neudelení povolenia na pobyt bez toho, aby bolo potrebné poskytnúť samostatné odôvodnenie (pozri bod 72 rozsudku).

65. V tejto súvislosti treba tiež konštatovať, že hoci právo Únie neobsahuje osobitné ustanovenia týkajúce sa spôsobu posudzovania dôveryhodnosti žiadateľa o medzinárodnú ochranu, s tým dôsledkom, že stanovenie procesných podmienok pre posudzovanie tejto dôveryhodnosti prináleží vnútroštátnemu právnemu poriadku každého členského štátu,⁴⁸ procesná autonómia členských štátov podlieha obmedzeniu prostredníctvom zásady efektivity, ktorá ako bolo uvedené, spočíva v potrebe zaručiť účinný prístup k právam vyplývajúcim z právnej úpravy týkajúcej sa doplnkovej ochrany, ktorá predpokladá zvlášť účinný výkon práva byť vypočutý.⁴⁹

66. Výklad práva byť vypočutý uznávajúci zásadnú úlohu ústneho pojednania v rámci konania o priznanie medzinárodnej ochrany je napokon v súlade s nedávnymi rozhodnutiami normotvorcu Únie v danej oblasti, ktorý na jednej strane v smernici 2013/32 výrazne obmedzil prípady, v ktorých je možné neuskutočniť osobný pohovor v rámci už jednotného konania týkajúceho sa žiadostí o medzinárodnú ochranu,⁵⁰ a na druhej strane v nariadení č. 604/2013 (Dublin III)⁵¹, zaviedol povinnosť členských štátov uskutočniť osobný pohovor v rámci konania o určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu.

67. Na záver, pokiaľ ide o otázku týkajúcu sa prípadného práva predvolávať svedkov a kontradiktórne ich vypočúvať v rámci konania, podotýkam, že z podoby práva byť vypočutý, tak ako vyplýva z judikatúry uvedenej v bode 29 a nasledujúcich bodoch týchto návrhov, nie je zrejmé, že by nevyhnutne zahŕňalo aj uvedené právo. To však neznamená, že by členský štát v rámci svojho práva zaviesť alebo zachovať v platnosti priaznivejšie ustanovenia v dotknutej oblasti⁵² nemohol v rámci predmetného konania stanoviť právo predvolávať svedkov a kontradiktórne ich vypočúvať.

V – Návrh

68. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Supreme Court (Najvyšší súd), takto:

V prípade, ak sa žiadosť o priznanie postavenia doplnkovej ochrany podľa smernice 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, podá v členskom štáte, ktorý stanovuje dve samostatné, na seba nadväzujúce konania týkajúce sa preskúmania žiadostí o azyl a o doplnkovú ochranu, právo byť vypočutý v akomkoľvek konaní, existujúcom v rámci práva Únie, sa má vykladať v tom zmysle, že toto právo v zásade vyžaduje osobné vypočutie žiadateľa, ktoré možno neuskutočniť iba vo výnimočných prípadoch. V tomto kontexte právo byť vypočutý v akomkoľvek konaní naopak nezahŕňa právo predvolávať svedkov a kontradiktórne ich vypočúvať.

48 — V súvislosti s posudzovaním dôveryhodnosti v kontexte medzinárodnej ochrany pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston v spojených veciach A a i. (C-148/13 až C-150/13, EU:C:2014:2111, bod 50 a nasl.).

49 — Pozri predchádzajúce odseky 40 až 48.

50 — Podľa článku 14 smernice 2013/32 sa osobný pohovor vo veci žiadosti nemusí uskutočniť iba v dvoch prípadoch: ak rozhodujúci orgán môže prijať kladné rozhodnutie, pokiaľ ide o priznanie postavenia utečenca, na základe dôkazov, ktoré sú k dispozícii, alebo ak rozhodujúci orgán zastáva názor, že žiadateľ nie je na pohovor pripravený alebo ho nie je schopný absolvovať v dôsledku pretrvávajúcich okolností, na ktoré nemá žiadateľ vplyv.

51 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31).

52 — Pozri článok 3 smernice 2004/83 – ku ktorému pozri rozsudky z 9. novembra 2010, B (C-57/09 a C-101/09, EU:C:2010:661, bod 114), a z 18. decembra 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, bod 42) – a článok 5 smernice 2005/85. V súvislosti s neexistenciou kontradiktórneho výsluchu svedkov v rámci správneho konania, hoci v úplne inej oblasti práva Únie, pozri bod 200 rozsudku zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6).