



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 7. novembra 2013¹

Zadeva C-604/12

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court (Irska))

„Skupni evropski azilni sistem — Direktiva 2004/83/ES — Minimalni standardi glede pogojev za priznanje statusa begunca ali statusa, podeljenega s subsidiarno zaščito — Direktiva 2005/85/ES — Minimalni standardi glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah — Nacionalno postopkovno pravilo, ki pogojuje obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito s predhodno zavrnitvijo prošnje za priznanje statusa begunca — Dopustnost — Spoštovanje pravice do dobrega upravljanja — Hitrost in nepristranskost postopka obravnavanja“

1. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe se ponovno postavlja vprašanje glede organizacije postopka za priznanje mednarodne zaščite na Irskem in sledi sodbama M.² ter D. in A.³
2. Natančneje, Supreme Court (Irska) Sodišče sprašuje, ali nacionalno postopkovno pravilo, ki obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito pogojuje s predhodno zavrnitvijo prošnje za priznanje statusa begunca, izpolnjuje zahteve Direktive 2004/83/ES⁴ in zlasti ali ustreza načelu dobrega upravljanja, določenemu v členu 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.⁵
3. Subsidiarna zaščita je mednarodna zaščita, ki je v skladu s členom 2(e) Direktive 2004/83 namenjena državljanom tretjih držav, ki niso opredeljeni kot begunci, a je bilo v zvezi z njimi dokazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se soočili z utemeljenim tveganjem, da utrpijo resno škodo, če bi se vrnil v izvorno državo.
4. V okviru skupnega evropskega azilnega sistema se s subsidiarno zaščito dopolnjujejo pravila o statusu begunca, določena s Konvencijo o statusu beguncev.⁶ Večina držav članic je sprejela enoten postopek, v katerem obravnavajo prošnjo za azil, ki jo vloži zadevna oseba, z vidika obeh oblik mednarodne zaščite. Irska pa je zadržala bolj razdeljen sistem z uvedbo dveh ločenih postopkov. Tako se lahko na Irskem prošnja za subsidiarno zaščito vloži šele, ko je postopek za priznanje statusa

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Sodba z dne 22. novembra 2012 v zadevi M. proti Minister for Justice, Equality and Law Reform in drugim (C-277/11).

3 — Sodba z dne 31. januarja 2013 v zadevi H. I. D. in drugi proti Refugee Applications Commissioner in drugim (C-175/11).

4 — Direktiva Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96. Popravek iz UL 2005, L 204, str. 24 ne zadeva slovenske različice).

5 — V nadaljevanju: Listina.

6 — Navedena konvencija, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (Zbirka mednarodnih pogodb Združenih narodov, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954), v nadaljevanju: Ženevska konvencija), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena je bila s Protokolom o statusu beguncev z dne 31. januarja 1967, ki je začel veljati 4. oktobra 1967.

begunca izčrpan in je Minister for Justice, Equality and Law Reform zadevno osebo obvestil o tem, da namerava v zvezi z njo sprejeti odločbo o odstranitvi. V okviru tega sistema posameznik – kot tudi v okviru vseh sistemov druge – ne more vložiti samostojne prošnje za priznanje zgolj subsidiarne zaščite.

5. Minister for Justice, Equality and Law Reform je v skladu s to zakonodajo zavrnil prošnjo H. N. za subsidiarno zaščito.

6. Zadnjenavedeni je pakistanski državljani, ki na Irskem prebiva od leta 2003. H. N. je bil najprej izdan vizum za bivanje zaradi študija, nato pa je zaradi poroke z irsko državljanko pridobil dovoljenje za prebivanje z veljavnostjo do 31. decembra 2005. Minister for Justice, Equality and Law Reform je 23. februarja 2006 H. N. obvestil, da namerava sprejeti odločbo o odstranitvi, ker njegovo dovoljenje za prebivanje zaradi ločitve od žene ni bilo podaljšano. Vendar je H. N. ostal na ozemlju Irske kot študent in je leta 2007 diplomiral iz ekonomije. Poleg tega je proti Minister for Justice, Equality and Law Reform in Irski vložil tožbo, v kateri je trdil, da je zakonodaja o vrnitvi in odstranitvi delno v nasprotju z ustavo.

7. H. N. ni nikoli vložil prošnje za azil na Irskem. Trdi, da ga ni strah pred preganjanjem zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini in da zato ni begunec v smislu člena 2(c) Direktive 2004/83. Vendar trdi, da bi se soočil s tveganjem, da utrpí resno škodo, če bi bil vrnjen v Pakistan, zlasti zaradi samovoljnega nasilja, ki mu je izpostavljena dolina Swat, kjer živi njegova družina.

8. H. N. je zato 16. junija 2009 vložil prošnjo za subsidiarno zaščito. Minister for Justice, Equality and Law Reform je prošnjo zavrnil, ker H. N. predhodno ni vložil prošnje za priznanje statusa begunca. Po zavrnitvi njegove ničnostne tožbe zoper to odločbo, ki jo je vložil pri High Court (Irska), je H. N. pri Supreme Court vložil kasacijsko pritožbo.

9. Ker to nacionalno postopkovno pravilo vzbuja pomisleke glede učinkovitosti, nepristranskosti in trajanja postopka, je Supreme Court prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali [Direktiva 2004/83] ob upoštevanju načela dobrega upravljanja v pravu Evropske unije, zlasti kot je določeno v členu 41 Listine [...], omogoča državi članici, da v nacionalnem pravu določi, da se prošnja za status subsidiarne zaščite obravnava le, če je prosilec v skladu z nacionalnim pravom zaprosil za status begunca in je bila njegova prošnja zavrnjena?“

10. Drugače povedano, ali v okviru izvajanja Direktive 2004/83 spoštovanje pravice do dobrega upravljanja državo članico zavezuje k uvedbi samostojnega postopka za pridobitev statusa subsidiarne zaščite?

11. Čeprav se vprašanje, ki ga Sodišču postavlja predložitveno sodišče, nanaša na skladnost irske zakonodaje s pravom Unije, v resnici zadeva postopkovno pravilo, ki ga najdemo v vseh državah članicah. Ne glede na zasnovo postopka obravnavanja, naj gre za enoten postopek ali postopek, kot je tisti, ki je sporen v zadevi v glavni stvari, pristojni nacionalni organi namreč vedno pred obravnavanjem, ali je zadevna oseba upravičena do subsidiarne zaščite, obravnavajo, ali je upravičena do pridobitve statusa begunca. V tem smislu se irski postopek torej ne razlikuje toliko od postopkov, ki so jih uvedle druge države članice. Poleg tega noben sistem trenutno ne določa samostojnega postopka za priznanje subsidiarne zaščite.

12. V teh sklepnih predlogih bom predstavil razloge, zaradi katerih menim, da mora v okviru postopka obravnavanja prošnje za azil načelo dobrega upravljanja predvsem zagotavljati pravilno ugotovitev potrebe po mednarodni zaščiti, za kar je potrebno izčrpno preučiti prošnjo z vidika obeh oblik mednarodne zaščite. Nato bom obrazložil, zakaj menim, da sporno postopkovno pravilo s tem, da

zahteva predhodno obravnavanje prošnje z vidika pogojev za priznanje statusa begunca, osebi, ki legitimno prosi za mednarodno zaščito, omogoča priznanje ustreznega statusa in dejanski dostop do pravic, ki so ji podeljene z Direktivo 2004/83, na podlagi obravnave, v skladu s smislom in besedilom predpisov, ki urejajo skupni evropski azilni sistem.

I – Irsko pravo

13. Za postopek obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito na Irskem je značilnih veliko postopkovnih stopenj.

14. Postopkovna pravila v zvezi s prošnjami za priznanje statusa begunca so določena z zakonom o beguncih iz leta 1996 (Refugee Act 1996).⁷

15. Na podlagi člena 8 zakona o beguncih se prošnja za azil vloži pri Refugee Applications Commissioner. Člen 11 tega zakona določa, da mora ta član Office of the Refugee Applications Commissioner (urad komisarja, pristojnega za prošnje za azil) opraviti pogovor s prosilcem in izvesti potrebne preiskave in poizvedbe. Navedeni član nato pripravi poročilo, ki vsebuje pozitivno ali negativno priporočilo glede priznanja statusa begunca zadevnemu prosilcu, ter to poročilo predloži Minister for Justice, Equality and Law Reform.⁸

16. V skladu s členom 17(1) zakona o beguncih mora Minister for Justice, Equality and Law Reform, če je priporočilo komisarja za prošnje beguncev pozitivno, zadevnemu prosilcu priznati status begunca. V primeru priporočila, da se prosilcu status begunca ne prizna, lahko prosilec v skladu s členom 16 tega zakona zoper to priporočilo vloži pritožbo pri Refugee Appeals Tribunal (Irska). Če to ugotovi prosilec za azil in presodi, da bi moralo biti priporočilo pozitivno, mora Minister for Justice, Equality and Law Reform v skladu s členom 17(1) navedenega zakona priznati status begunca. Nasprotno, če Refugee Appeals Tribunal potrdi negativno priporočilo Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform zadrži pravico, da po prostem preudarku prizna ta status ali ga zavrne.

17. V skladu s členom 5 zakona o nezakonitem priseljevanju iz leta 2000 lahko prosilci za azil izpodbijajo veljavnost priporočil Refugee Applications Commissioner in odločb Refugee Appeals Tribunal pred High Court pod posebnimi pogoji, ki se uporabljajo za zadeve v zvezi s prošnjami za azil. Kot določa navedeni člen, je pritožba zoper odločitev High Court pri Supreme Court mogoča samo, če High Court samo izda potrdilo o dopustitvi te pritožbe (certificate of leave to appeal).

18. Kadar je prošnja za azil dokončno zavržena, lahko Minister for Justice, Equality and Law Reform zadevni osebi sporoči, da namerava sprejeti odločbo o odstranitvi (proposal to deport) v skladu s členom 3(3) zakona o priseljevanju iz leta 1999.

19. In na tej stopnji postopka se uporabljajo določbe o postopku v zvezi s prošnjami za subsidiarno zaščito. Te določbe so v irski uredbi o evropskih skupnostih iz leta 2006 (pogoji za priznanje zaščite) (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006), ki jo je 9. oktobra 2006 sprejel Minister for Justice, Equality and Law Reform in katere cilj je med drugim prenos Direktive 2004/83.⁹

⁷ — Zakon, kakor je bil spremenjen s členom 11(1) zakona o priseljevanju iz leta 1999 (Immigration Act 1999), členom 9 zakona o nezakonitem priseljevanju iz leta 2000 (Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000) in členom 7 zakona o priseljevanju iz leta 2003 (Immigration Act 2003) (v nadaljevanju: zakon o beguncih).

⁸ — Člen 13 navedenega zakona.

⁹ — V nadaljevanju: uredba iz leta 2006.

20. V skladu s členom 4(1) uredbe iz leta 2006 je v sporočilu Minister for Justice, Equality and Law Reform obvestilo zadevni osebi, da lahko zaprosi za priznanje statusa subsidiarne zaščite, in za začasno dovoljenje, da ostane na ozemlju države (application for leave to remain). V ta namen sta navedenemu dopisu priložena informativni list o subsidiarni zaščiti in obrazec za vložitev prošnje. Prosilec je pozvan, naj poleg osebnih podatkov predloži vse dodatne dokumente in podrobno navede razloge, ki se nanašajo še posebej na okoliščine, navedene v utemeljitev prošnje za subsidiarno zaščito, pri čemer naj podrobno navede, kakšno resno škodo bi lahko utrpel ob vrnitvi v izvirno državo.

21. Minister for Justice, Equality and Law Reform o prošnji za subsidiarno zaščito odloči z obrazloženo odločbo. Zoper to odločbo se lahko vloži ničnostna tožba.

22. V skladu s členom 4(2) uredbe iz leta 2006 Minister for Justice, Equality and Law Reform ni zavezan k obravnavanju prošnje za subsidiarno zaščito, če jo vloži oseba, ki ji ni bila zavrnjena prošnja za azil. Supreme Court je v sodbi z dne 9. julija 2010 v zadevi Izevbekhai in drugi proti Minister for Justice, Equality and Law Reform¹⁰ navedlo, da lahko v skladu s to določbo Minister for Justice, Equality and Law Reform obravnava le prošnje za subsidiarno zaščito, ki so jih vložile osebe, katerih prošnja za azil je bila pred tem zavrnjena.

II – Analiza

23. Spomnim naj, da predložitveno sodišče s tem vprašanjem Sodišče v bistvu sprašuje, ali nacionalno postopkovno pravilo, ki obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito pogojuje s predhodno zavrnitvijo prošnje za priznanje statusa begunca, izpolnjuje zahteve Direktive 2004/83/ES in zlasti ali ustreza načelu dobrega upravljanja, določenemu v členu 41 Listine.

24. Menim, da je treba na to vprašanje nesporno odgovoriti pritrdilno.

A – Uvodne ugotovitve

25. Pred preučitvijo vprašanja podajam dve ugotovitvi.

26. Prvič, vprašanje, ki ga Sodišču postavlja predložitveno sodišče, zahteva upoštevanje drugih pravnih pravil, kot so tista, ki jih Supreme Court izrecno navaja v predložitveni odločbi.¹¹ Čeprav se vprašanje Supreme Court osredotoča na pravice, ki jih prosilcu za azil podeljujeta Direktiva 2004/83 in člen 41 Listine, menim, da je treba navesti tudi pravila, ki urejajo postopek za priznanje mednarodne zaščite, določena v Direktivi 2005/85/ES.¹²

10 — [2010] IESC 44.

11 — Spomniti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso naloga Sodišča, da v okviru postopka sodelovanja z nacionalnimi sodišči, uvedenega s členom 267 PDEU, predložitvenemu sodišču da koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Tako lahko Sodišče upošteva pravila prava Unije, na katera se nacionalno sodišče v vprašanjih za predhodno odločanje ni sklicevalo, če so ta pravila potrebna za odločanje v sporu o glavni stvari (glej med drugim sodbo z dne 8. decembra 2011 v zadevi Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, ZOdl., str. I-13023, točke od 18 do 20 in navedena sodna praksa)).

12 — Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL L 326, str. 13. Popravek iz UL 2006, L 236, str. 36 ne zadeva slovenske različice).

27. Direktiva 2004/83 namreč niti z vsebino niti z namenom ne določa postopkovnih pravil, ki se uporabljajo pri obravnavanju prošnje za mednarodno zaščito, in torej tudi ne opredeljuje postopkovnih jamstev, ki se morajo iz tega naslova zagotoviti prosilcu za azil.¹³ Edini namen te direktive je določiti merila, skupna vsem državam članicam, glede temeljnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav, da se jim prizna mednarodna zaščita¹⁴ in glede materialne vsebine te zaščite.¹⁵ V zvezi s tem Direktiva 2004/83 v členu 2(c) in (e) določa osebe, ki se jim lahko prizna status begunca in status na podlagi subsidiarne zaščite, v poglavju VII pa pravice, ki izhajajo iz teh statusov.

28. Postopkovna pravila v zvezi z obravnavanjem prošenj za mednarodno zaščito so določena z Direktivo 2005/85. V skladu s členom 1 te direktive je njen namen določiti minimalne standarde glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v vseh državah članicah, v poglavjih II in III pa ta direktiva določa postopkovne pravice in obveznosti prosilcev in držav članic v zvezi z oceno prošnje za mednarodno zaščito.

29. Zato skladnosti sporne ureditve s pravom Unije ne bom ugotavljal le z vidika besedila in namena Direktive 2004/83, temveč tudi ob upoštevanju določb Direktive 2005/85.

30. Drugič, vprašanje, ki ga Sodišču postavlja predložitveno sodišče, zahteva upoštevanje postopkovne avtonomije Irske glede organizacije obravnavanja prošenj za mednarodno zaščito. Navesti je treba, da Evropska unija glede na stanje prava, ki se uporablja v obravnavani zadevi, ne ureja podrobnih postopkovnih pravil v zvezi z obravnavanjem prošenj za subsidiarno zaščito, kadar je to obravnavanje zajeto s postopkom, ki je ločen od postopka za priznanje statusa begunca.

31. Namen Direktive 2005/85 in tudi Direktive 2004/83 je minimalna usklajenost pravil. Zato državam članicam pušča prosto presojo pri izvajanju njenih določb, zlasti glede organizacije obravnavanja prošenj za azil.¹⁶ Poleg tega se ta direktiva v skladu z njenim členom 3 uporablja le takrat, ko država članica obravnava prošnjo za priznanje statusa begunca, ali če je uvedla enoten postopek obravnavanja prošnje z vidika obeh oblik mednarodne zaščite, in sicer statusa begunca in subsidiarne zaščite.

32. Direktiva 2005/85 torej državam članicam prepušča povsem prosto presojo glede organizacije postopka obravnavanja prošenj za subsidiarno zaščito, če so se odločile, da bodo te prošnje obravnavale v okviru postopka, ki je ločen od postopka za priznanje statusa begunca, kot je to na Irskem.

33. Vendar je to sklicevanje na postopkovno avtonomijo držav članic tradicionalno manjše zaradi obveznosti upoštevanja načel enakovrednosti in učinkovitosti¹⁷ in potrebe po zagotavljanju spoštovanja temeljnih pravic.

34. Načelo enakovrednosti zahteva, da postopkovna pravila, ki jih države članice sprejmejo v tem okviru, niso manj ugodna kot pravila za podobno tožbo, ki temelji na nacionalnem pravu. V obravnavani zadevi se to vprašanje ne postavlja.

35. Načelo učinkovitosti pa zahteva, da ta podrobna postopkovna pravila dejansko ne onemogočajo ali čezmerno otežujejo izvajanja pravic, ki so zadevni osebi podeljene s pravom Unije. Zato je treba v obravnavani zadevi preučiti, ali sporno postopkovno pravilo osebam, ki so zaprosile za mednarodno zaščito, zagotavlja učinkovit dostop do pravic, ki so jim podeljene z Direktivo 2004/83.

13 — Zgoraj navedena sodba M. (točka 73).

14 — Glej člen 1 navedene direktive.

15 — Glej točko 19 mojih sklepnih predlogov v zadevi, v kateri je bila izrečena zgoraj navedena sodba M., in zgoraj navedeno sodbo M. (točka 72).

16 — Glej v zvezi s tem uvodno izjavo 11 Direktive 2005/85 in zgoraj navedeno sodbo D. in A. (točke od 62 do 66).

17 — Glej zlasti sodbi z dne 15. januarja 2013 v zadevi Križan in drugi (C-416/10, točka 85 in navedena sodna praksa) in z dne 10. septembra 2013 v zadevi G. in R. (C-383/13 PPU, točka 35 in navedena sodna praksa).

36. Poleg tega so države članice dolžne zagotoviti spoštovanje temeljnih pravic in splošnih načel prava Unije pri sprejemanju odločitev, ki sodijo na področje uporabe prava Unije. Tako je v primeru odločitev v zvezi z obravnavanjem prošelj za subsidiarno zaščito.¹⁸ Zato ni nobenega dvoma, da morajo irski organi zagotoviti spoštovanje pravice zadevnih oseb do dobrega upravljanja, ne le zato, ker ta pravica tvori splošno načelo prava Unije,¹⁹ temveč tudi zato, ker gre za temeljno pravico, določeno v členu 41 Listine. Čeprav se besedilo člena 41(1) Listine nanaša na razmerja med posamezniki in „institucijami, organi in agencijami Unije“,²⁰ menim, da pravica do dobrega upravljanja na enak način zavezuje tudi države članice, kadar izvajajo pravo Unije.²¹

37. Zdaj bom s teh vidikov preučil, ali je sporno postopkovno pravilo združljivo z zahtevami Direktive 2004/83 in v skladu z načeloma učinkovitosti ter dobrega upravljanja.

B – *Spoštovanje načela učinkovitosti*

38. Menim, da zadevna zakonodaja prosilcem za azil zagotavlja učinkovit dostop do pravic, ki so jim podeljene z Direktivo 2004/83, na podlagi obravnave, v skladu s smislom in besedilom predpisov, ki urejajo skupni evropski azilni sistem.

39. Najprej, to pravilo z zahtevo po predhodnem obravnavanju prošnje za mednarodno zaščito z vidika pogojev za pridobitev statusa begunca v celoti zagotavlja spoštovanje člena 78 PDEU.

40. Opozoriti je treba, da sta bili direktivi 2004/83 in 2005/85 sprejeti na podlagi člena 63, prvi odstavek, točka 1, ES (novi člen 78 PDEU), v skladu s katerim je bilo Svetu Evropske unije naloženo, naj sprejme ukrepe v zvezi z azilom na podlagi „popolne in splošne uporabe Ženevske konvencije“.²² Ti direktivi tako prispevata k vzpostavitvi skupnega evropskega azilnega sistema, ki mora glede na novi člen 78(1) PDEU biti v skladu z navedeno konvencijo.

41. Navedena konvencija je pogodba mednarodnega prava, ki je kot taka zavezujoča za vse pogodbenice, kar vključuje države članice Unije. Kot priznava zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 3 Direktive 2004/83, Konvencija predstavlja osnovo oziroma „temelj“ mednarodnega prava o beguncih, saj opredeljuje pojem begunca ter pravice in obveznosti, ki izhajajo iz tega statusa. Zakonodajalec Unije je kot dopolnitev pravil, določenih v Ženevski konvenciji, uvedel druge oblike mednarodne zaščite, vključno s subsidiarno zaščito. Člen 78(2)(a) in (b) PDEU tako določa, da Evropski parlament in Svet sprejmeta ukrepe za skupni evropski azilni sistem, ki poleg „[enotnega] status[a] azila za državljane tretjih držav, ki velja v celotni Uniji“ zajema tudi „enoten status subsidiarne zaščite za državljane tretjih držav, ki bi *brez pridobitve evropskega azila* potrebovali mednarodno zaščito“.²³

18 — Glej v zvezi s tem člen 6(3) PEU. Glej tudi sodbi z dne 21. decembra 2011 v združenih zadevah N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, ZOdL, str. I-13905, točka 77 in navedena sodna praksa) in z dne 26. februarja 2013 v zadevi Åkerberg Fransson (C-617/10, točke od 18 do 21) ter zgoraj navedeno sodbo G. in R. (točka 35 in navedena sodna praksa). Glej tudi točko 111 mojih sklepnih predlogov v zadevi Scatollon, v kateri je bila sodba izrečena 6. septembra 2011 (C-108/10, ZOdL, str. I-7491) ter točki 32 in 114 mojih sklepnih predlogov v zadevi, v kateri je bila izrečena zgoraj navedena sodba M.

19 — Glej Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17), ki se nanašajo na člen 41 Listine, v skladu s katerimi „[č]len 41 temelji na obstoju Unije kot skupnosti prava, katere značilnosti so se razvile v okviru sodne prakse, ki je med drugim utemeljila dobro upravljanje kot splošno pravno načelo (glej med drugim [sodbo z dne 31. marca 1992 v zadevi Burban proti Evropskemu parlamentu (C-255/90 P, Recueil, str. I-2253)].“ Glej tudi sodbo z dne 18. decembra 2008 v zadevi Sopropé (C 349/07, ZOdL, str. I-10369, točki 33 in 38).

20 — Glej sodbo z dne 21. decembra 2011 v zadevi Cicala (C-482/10, ZOdL, str. I-14139, točka 28).

21 — Glej pojasnila k Listini, ki se nanašajo na njen člen 51(1) in sodbo z dne 15. novembra 2011 v zadevi Dereci in drugi (C-256/11, ZOdL, str. I-11315, točka 72) ter zgoraj navedeno sodbo M. (točke od 82 do 84).

22 — Glej uvodno izjavo 2 Direktive 2004/83.

23 — Moj poudarek je v ležeči pisavi.

42. Uporaba izraza „subsidiarna“ in besedilo člena 2(e) Direktive 2004/83 torej jasno kažeta, da je status subsidiarne zaščite namenjen državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev statusa begunca.²⁴ Člen 2(b) Direktive 2005/85 pa dodaja, da se vsaka prošnja za mednarodno zaščito, vložena na podlagi Direktive 2004/83, šteje za prošnjo za azil v smislu Ženevske konvencije.

43. Zato zakonodajalec Unije z uvedbo subsidiarne oblike zaščite v skupni evropski azilni sistem ne namerava ponuditi možnost izbire med eno ali drugo obliko mednarodne zaščite. Njegov cilj je zagotoviti „primarnost“ Ženevske konvencije z zagotavljanjem, da subsidiarne oblike zaščite, uvedene v Uniji, ne spodkopljejo bistvenega pomena te konvencije. Ta namen je razviden iz pripravljanih dokumentov za Direktivo 2004/83. Evropska komisija je v svojem predlogu direktive²⁵ izrecno poudarila, da se „ugotavljanje tega, ali prosilec izpolnjuje pogoje za subsidiarno zaščito, [...] običajno opravi po tem, ko je bilo ugotovljeno, da ne izpolnjuje pogojev za pridobitev statusa begunca“,²⁶ pri čemer se je Komisija oprla na potrebo, da se zagotovi „popolna in splošna uporaba Ženevske konvencije“²⁷ in na potrebo po preprečitvi spodkopavanja ureditve, uvedene s to konvencijo.

44. Načeloma je torej treba najprej obravnavati zaščito, podeljeno s statusom begunca, saj je zakonodajalec Unije druge oblike mednarodne zaščite, ki so opisane kot „subsidiarna“, „komplementarna“ ali celo „začasna“, uvedel kot dopolnilne k pravilom, določenim v okviru te konvencije.²⁸

45. Opozoriti je treba, da je taka razlaga potrebna tudi, kadar se prosilec očitno ne more šteti za begunca v smislu člena 2(c) Direktive 2004/83, kar H. N. zatrjuje v obravnavani zadevi. Za tak primer namreč člen 23(4)(b) Direktive 2005/85 izrecno določa, da lahko država članica pospešeno obravnava izpolnjevanje pogojev za pridobitev statusa begunca, vendar je zakonodajalec Unije ni v nobenem primeru odvezal tega predhodnega obravnavanja,²⁹ kar je tudi prav. Samo tako obravnavanje omogoča priznanje „ustreznega statusa“ zadevnim osebam v skladu s členom 78(1) PDEU. Vsaki državi članici namreč omogoča izvesti izčrpno oceno prošnje, da se pravilno ugotovi potreba zadevne osebe po mednarodni zaščiti. Zato mora biti nacionalnemu organu za presojo omogočeno, da se pred obravnavanjem prošnje za subsidiarno zaščito prepriča, da grožnja, kateri izpostavljenost zatrjuje zadevna oseba, ne pomeni „preganjanja“ v smislu člena 2(c) Direktive 2004/83 in ne zahteva, da ji je treba priznati status begunca.

24 — Glej uvodni izjavi 5 in 24 Direktive 2004/83.

25 — Predlog direktive Sveta o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (COM(2001) 510 final).

26 — Stran 15.

27 — Prav tam. Ekonomsko-socialni odbor je v mnenju o „Predlog[u] direktive Sveta o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite“ (UL 2002, C 221, str. 43) med drugim navedel, „kot je poudarila Komisija, obstaja prednostno pravilo, v skladu s katerim je pri obravnavanju prošnje vedno treba najprej preučiti status begunca, medtem ko se s subsidiarno zaščito ne sme zmanjšati zaščita, ki jo podeljuje status begunca“ (točka 2.3.5).

28 — Glej Direktivo Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 162).

29 — Ta določba določa:

„[D]ržave članice [lahko] določijo, da se v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz Poglavja II prednostno ali pospešeno obravnavajo prošnje, če:

[...]

(b) je očitno, da prosilec ne izpolnjuje pogojev za begunca ali za status begunca v državi članici v skladu z Direktivo 2004/83 [...]“.

46. V zvezi s tem se ne sme pozabiti, da v okviru Direktive 2004/83 status begunca zagotavlja širše ekonomske in socialne pravice ter ugodnosti, kot so tiste, ki izhajajo iz priznanja subsidiarne zaščite.³⁰ Tako to predhodno obravnavanje omogoča tudi, da se zadevni osebi zagotovi najvišja raven pravic. Kot je Sodišče ugotovilo v zgoraj navedeni sodbi M., je narava pravic, ki izhajajo iz statusa begunca, in narava pravic, ki izhajajo iz statusa, podeljenega s subsidiarno zaščito, različna.³¹ Direktiva 2004/83 v poglavju VII, naslovljenem „Vsebina mednarodne zaščite“, razlikuje med tem, ali je oseba begunec ali pa je upravičena do subsidiarne zaščite.³² V zvezi z upravičenci do subsidiarne zaščite državam članicam dovoljuje, da sprejmejo strožje pogoje za izdajo dovoljenj za prebivanje in potovalnih dokumentov.³³ Medtem ko so države članice zavezane, da beguncem izdajo dovoljenje za prebivanje v trajanju najmanj treh let, pa lahko trajanje tega dovoljenja omejijo na eno leto, kadar ga izdajo upravičencu do subsidiarne zaščite. Navedena direktiva državam članicam dovoljuje tudi, da omejijo dostop do nekaterih ekonomskih in socialnih pravic, kot je dostop do trga dela ali do socialne blaginje.³⁴ Čeprav so države članice upravičencem do mednarodne zaščite dolžne priznati enako potrebno socialno pomoč, kot jo prejemajo njihovi državljani, pa lahko za upravičence do subsidiarne zaščite to pomoč omejijo na osnovne dajatve.

47. Ugotoviti je treba, da je v interesu vsakega prosilca za azil, da se njegova prošnja obravnava z vidika pogojev za pridobitev statusa begunca. Zato ne razumem razlogov za ravnanje H. N. v obravnavani zadevi.

48. V zvezi s tem menim, da prosilec za azil ne določa statusa, ki najbolj ustreza njegovemu položaju. To spada v izključno pristojnost nacionalnega organa za presojo, ki na podlagi podatkov, pridobljenih od zadevne osebe in svojih služb, obravnava vlogo v skladu s pravili, določenimi v direktivah 2004/83 in 2005/85.

49. Treba je upoštevati, da je pričakovana odločitev bistvenega pomena za osebo, ki legitimno zaprosi za mednarodno zaščito. Prav tako je treba upoštevati, da je prosilec v izredno težkem človeškem in materialnem položaju in da mu mora postopek, ki ga je začel pred nacionalnimi organi, omogočati varstvo njegovih najbolj temeljnih pravic. Vendar ni zelo verjetno, da bi zadevna oseba lahko vedno ugotovila, ali položaj, v katerem je, ustreza merilom za priznanje statusa begunca ali izpolnjuje pogoje za priznanje subsidiarne zaščite. Včasih je izjemno težko razlikovati med obema oblikama mednarodne zaščite, zlasti v primerih samovoljnega nasilja do določenih skupin, zaradi česar morajo nacionalni organi za presojo vedno podrobno in temeljito preučiti izjave in dokaze, ki jih je predložil prosilec. Pri tem je treba upoštevati tudi psihično stisko, s katero se lahko prosilec za azil sooča, in težave, s katerimi se lahko srečuje zaradi jezika, na primer, ne le glede razumevanja postopkovnih pravil, temveč tudi glede zavedanja njegovih pravic in obveznosti. V zvezi s tem si številni ne morejo privoščiti pravne pomoči. Zato se ne sme tvegati, da oseba, ki išče zatočišče, ne bi vložila prošnje za priznanje statusa begunca, čeprav bi bila do tega upravičena.

50. Nazadnje, ne sme se pozabiti, da se s tem predhodnim obravnavanjem izčrpa postopek za priznanje mednarodne zaščite, s čimer se zagotovi, da v Uniji ne bo vložena druga prošnja in tako omeji sekundarno gibanje prosilcev za azil znotraj Unije, kar je pojav znan kot „asylum shopping“.³⁵

30 — Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL L 180, str. 60) ukinja obstoječe razlike na področju pravic, podeljenih beguncem in upravičencem do subsidiarne zaščite, ki jih ni mogoče več šteti za utemeljene. Spremembe se nanašajo na trajanje dovoljenja za prebivanje in dostop do socialne blaginje, zdravstvene oskrbe ter trga dela.

31 — Glej točko 92 te sodbe.

32 — To poglavje med drugim natančneje določa pogoje, pod katerimi lahko upravičenci do mednarodne zaščite pridobijo dovoljenje za prebivanje in potovalni dokument ter dostopajo do zaposlitve, izobraževanja, socialne blaginje, zdravstvenega varstva in nastanitve.

33 — Glej člen 24 oziroma člen 25 te direktive.

34 — Glej člen 26 oziroma člen 28 direktive 2004/83.

35 — Ta pojav povzročajo razlike med državami članicami glede pogojev za priznanje mednarodne zaščite. Opisuje položaj prosilca za azil, ki se ob vstopu v državo članico, pristojno za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito, kljub temu odloči, da prošnjo vloži v drugi državi članici, ker ima tam večje možnosti za uspeh ali pa zato, ker meni, da so pogoji za sprejem tam ugodnejši.

51. Glede na navedeno se težko strinjam s stališči, ki sta jih izrazila H. N. in Komisija. Ta menita, bi morala Irska v skladu z zakonodajo, ki se uporablja, uvesti samostojen postopek za pridobitev statusa subsidiarne zaščite.

52. Glede na navedeno menim, da taka razlaga pravnih pravil ne upošteva namena skupnega evropskega azilnega sistema in zlasti namena in besedila člena 78 PDEU ter direktiv 2004/83 in 2005/85.

53. Najprej, taka razlaga bi lahko škodovala primarnosti Ženevske konvencije, ker bi subsidiarne oblike zaščite na koncu lahko spodkopale pomen Ženevske konvencije. Dalje bi lahko škodila uskladitvi pravil o pravici do azila, ki jo želi doseči zakonodajalec Unije,³⁶ s čimer bi spodbujala sekundarna gibanja prosilcev za azil, proti katerim se je Unija zavezala, da se bo borila. Kot v svojih stališčih navaja nemška vlada, ne bi bilo mogoče izključiti tveganja, da bi prosilec za azil zaprosil za priznanje subsidiarne zaščite v državi članici, ki ni država članica, odgovorna za azilni postopek, in da bi se tako enak položaj hkrati obravnaval v dveh državah članicah z dveh različnih pravnih vidikov.

54. Poleg tega, kar je zagotovo najmočnejši argument, uvedba samostojnega postopka ne bi zagotovila izčrpne ocene prošnje za mednarodno zaščito, ki vendar zagotavlja pravice, ki so v okviru Direktive 2004/83 podeljene prosilcu za azil. Drugače povedano, tvegalo bi se hudo zmanjšanje zaščite temeljnih pravic najbolj ranljivih oseb. S sistemom, ki ga zagovarja Komisija, bi se namreč obšla stopnja, ki je nepogrešljiva za zagotavljanje pravic zadevnih oseb. Komisija je na obravnavi sicer poudarila, da naj bi bil položaj, v katerem zadevna oseba ne bi vložila prošnje, zelo redek. Te trditve pa nikakor ne morem upoštevati, saj je jasno, da se temeljnih pravic oseb ne more krniti z obrazložitvijo, da bi jih bilo s tem prizadetih le zelo malo.

55. Nazadnje menim, da poleg tega, da za to ni pravne podlage, od Irske tudi nima smisla zahtevati uvedbe samostojnega postopka za priznanje statusa subsidiarne zaščite, saj morajo države članice imeti zdaj sistem „vse na enem mestu“. Moja presoja namreč ne bi bila izčrpna, če ne bi navedel ciljev, ki jih zasleduje zakonodajalec Unije v okviru druge faze skupnega evropskega azilnega sistema, zlasti v novi Direktivi 2013/32, čeprav se ta akt ne uporablja za dejanski stan v zadevi v glavni stvari.³⁷

56. Ta direktiva v skladu z uvodno izjavo 11 namreč uvaja enoten postopek, da bi se zagotovila izčrpna in učinkovita ocena potreb po mednarodni zaščiti prosilcev za azil. Člen 10(2) navedene direktive zdaj določa, da „[p]ri obravnavanju prošenj za mednarodno zaščito organ za presojo *najprej* presodi, ali prosilci izpolnjujejo pogoje za status begunca, in *če jih ne*, presodi, ali so upravičeni do subsidiarne zaščite“. ³⁸ Uvedba enotnega postopka ni več samo mogoča, kot je bilo to v okviru Direktive 2005/85, temveč je zdaj obvezna, kar zakonodajalcu Unije omogoča tudi poenostavitev in racionalizacijo postopkov obravnavanja prošenj za azil ter zmanjšanje upravnih bremen držav članic.

57. To dokazuje, če je potrebno, da prosilec za azil nima – in ne bi smeli imeti – možnosti izbire med eno in drugo obliko mednarodne zaščite. Kot je na obravnavi pravilno trdila belgijska vlada, priznanje mednarodne zaščite torej ne sme biti odvisno od subjektivne presoje prosilca in slednji s tako presojo ne bi smel razpolagati glede na resnične ali domnevne interese. Njegovo prošnjo je treba obravnavati

36 — Glej zlasti uvodni izjavi 6 in 7 Direktive 2004/83, uvodne izjave od 3 do 6 Direktive 2005/85, uvodne izjave od 8 do 10 ter 12 in 13 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL L 337, str. 9) ter uvodno izjavo 13 Direktive 2013/32.

37 — Direktiva 2013/32 je začela veljati 19. julija 2013. Vendar, kot je navedeno v uvodni izjavi 58 te direktive, za Irsko ta direktiva ni zavezujoča v skladu s členoma 1 in 2 ter členom 4a(1) Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen pogodbam EU in DEU.

38 — Glej tudi uvodno izjavo 22 Direktive 2013/32. Moj poudarek je v ležeči pisavi.

z vidika meril za priznanje statusa begunca, in šele če prosilec do tega statusa ni upravičen, lahko zaprosi za priznanje subsidiarne oblike zaščite. To obravnavanje je torej obvezno ne glede na zasnovo postopka, ki se uporablja v državi članici, naj gre za sistem „vse na enem mestu“ ali za sistem kot je tisti, ki je sporen v zadevi v glavni stvari, saj se v tem pogledu postopka zelo malo razlikujeta.

58. Glede na zgoraj navedeno sem torej prepričan, da sporno postopkovno pravilo prosilcu za azil zagotavlja učinkovit dostop do pravic, ki so mu podeljene z Direktivo 2004/83, in to v skladu z načelom učinkovitosti.

59. Prav tako menim, da taka ureditev zagotavlja dobro upravljanje s prošnjo za mednarodno zaščito, v kolikor zahteva njeno predhodno obravnavanje z vidika pogojev za priznanje statusa begunca.

C – Spoštovanje pravice do dobrega upravljanja

60. V skladu z uvodno izjavo 10 Direktive 2004/83 in uvodno izjavo 8 Direktive 2005/85 se je zakonodajalec Unije zavezal k spoštovanju temeljnih pravic pri določanju materialnih in postopkovnih pravil, povezanih s priznanjem mednarodne zaščite. Zato je s tem, da je pristojnim nacionalnim organom naložil določene postopkovne obveznosti, ki jih je oblikoval v poglavju II Direktive 2005/85, zagotovil, da ti zadevnim osebam zagotavljajo pravico do dobrega upravljanja.

61. Kot je razvidno iz navedenega, je res, da države članice pri obravnavanju prošelj za subsidiarno zaščito niso zavezane k uporabi teh postopkovnih jamstev, kadar so te prošnje vložene v upravnem postopku, ki je ločen od postopka za priznanje statusa begunca. To izhaja iz omejitve področja uporabe Direktive 2005/85. Vendar naj spomnim, da države članice ostajajo zavezane k zagotavljanju spoštovanja pravice zadevnih oseb do dobrega upravljanja, ker, prvič, priznanje subsidiarne zaščite spada na področje uporabe prava Unije, in ker, drugič, pravica do dobrega upravljanja ni le splošno načelo prava Unije, temveč tudi temeljna pravica.

62. Obseg te pravice je izredno širok.

63. V skladu s členom 41(1) Listine pravica do dobrega upravljanja zahteva, da ima vsakdo „pravico, da [se] njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku“. V skladu s členom 41(2) Listine ta pravica vključuje „predvsem“ pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene,³⁹ pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti ter obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži. Kot je Sodišče navedlo v zgoraj navedeni sodbi M., se ta določba, kot je razvidno iz njenega besedila, uporablja splošno.⁴⁰

64. V okviru skupnega evropskega azilnega sistema je pravica do dobrega upravljanja določena v Poglavju II Direktive 2005/85. Udejanja se s priznavanjem postopkovnih obveznosti uprave in vzpostavitvijo tesnega sodelovanja med upravo in prosilcem za azil. Pravica do dobrega upravljanja mora tako omogočati pravilno ugotovitev potrebe zadevne osebe po mednarodni zaščiti. Zato člen 8(2)(a) Direktive 2005/85 od nacionalnih organov za presojo zahteva, da prošnje za mednarodno zaščito obravnavajo posamično objektivno in nepristransko. Člen 23(2), prvi pododstavek, navedene direktive med drugim določa, da se takšen postopek zaključi v najkrajšem možnem času na podlagi ustreznega in celovitega obravnavanja dejstev in okoliščin, na katerih temelji prošnja. Nazadnje, v skladu s členoma 10 in 13 Direktive 2005/85 mora nacionalni organ za presojo zagotoviti spoštovanje pravice zadevne osebe do izjasnitve z izvedbo osebnih razgovorov, med katerimi ima

39 — Zgoraj navedena sodba M. (točka 82).

40 — Prav tam (točka 84).

zadnjenavedena oseba možnost, da v zaupnih razmerah pojasni svoje osebne okoliščine, po potrebi s tolmačem. Ponavljam, da je namen vseh teh postopkovnih obveznosti zagotoviti zadevni osebi priznanje ustreznega statusa v smislu člena 78(1) PDEU in učinkovit dostop do pravic, ki so ji podeljene z Direktivo 2004/83.

65. Iz navedenega je razvidno, da sporno postopkovno pravilo s tem, da zahteva predhodno obravnavanje prošnje z vidika pogojev za pridobitev statusa begunca, v celoti prispeva k tem ciljem.

66. Vendar H. N. in Komisija trdita, da to postopkovno pravilo ne zagotavlja nepristranskosti in hitrosti obravnavanja.

67. Po eni strani poudarjata, da se zaradi te ureditve prosilec za subsidiarno zaščito sooča s številnimi postopkovnimi fazami, kar neizogibno podaljšuje že tako čezmerno dolge postopke na Irskem. Komisija v zvezi s tem navaja, da navedena ureditev pri vložitvi prošnje za priznanje statusa begunca „sili prosilca k sodelovanju pri domnevi“⁴¹ ali celo „[od njega zahteva], da izpolnjuje formalnosti postopka, ki ne more biti uspešen“,⁴² s čimer se neizogibno zavlačuje obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito.

68. Po drugi strani H. N. in Komisija menita, da postopkovno pravilo ne izpolnjuje zahteve po nepristranskosti, ker se prošnja za subsidiarno zaščito vloži šele po tem, ko je Minister for Justice, Equality and Law Reform ne samo zavrnil prošnjo za priznanje statusa begunca, temveč tudi namerava zadevni osebi izdati odločbo o odstranitvi. Zato naj bi bil po mnenju Komisije postopek „že usmerjen k vrnitvi ali odstranitvi, [M]inister [for Justice, Equality and Law Reform] pa naj bi se nagibal k odstranitvi“,⁴³ kar je v nasprotju z zahtevama po pravičnosti in nepristranskosti.

69. Medtem ko delim izraženo zaskrbljenost glede trajanja postopkov za obravnavanje prošenj za azil na Irskem,⁴⁴ pa menim, da se očitki H. N. in Komisije v zvezi s tem bolj nanašajo na ekonomičnost postopka v celoti kot na sporno ureditev. Res je, da ta ureditev dodaja fazo postopka, ker mora nacionalni organ za presojo obravnavati prošnjo za mednarodno zaščito z vidika pogojev za priznanje statusa begunca, določenih v členu 2(c) Direktive 2004/83, in po potrebi z vidika pogojev za priznanje subsidiarne zaščite, določenih v členu 2(e) te direktive. Menim tudi, da hitrost postopka ne prispeva le k pravni varnosti prosilca, temveč tudi k njegovi integraciji.

70. Vendar pa, kot je razvidno iz navedenega, je to obravnavanje nujni predpogoj, ki ga države članice ne morejo opustiti, ker bi sicer zadevno osebo prikrajšale za pravice, ki so ji podeljene z Direktivo 2004/83, in ravnale v nasprotju z namenom skupnega evropskega azilnega sistema.

71. Poleg tega menim, da to predhodno obravnavanje ne povzroča prevelikih zamud v postopku, saj glede na razpoložljive podatke do zamude prihaja predvsem v fazi obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito.⁴⁵ V zvezi s tem je treba opozoriti, da v postopkih, začelih v drugih državah članicah, navedeno predhodno obravnavanje ne povzroča čezmernih zamud. Zato menim, da skrajšanje trajanja postopka ne opravičuje izključitve obravnavanja prošnje z vidika pogojev za priznanje statusa begunca. Nasprotno, tako obravnavanje je potrebno za zagotovitev in celovitost pravic.

72. Zdaj bom obravnaval pomisleke H. N. in Komisije glede nepristranskosti postopka.

41 — Točka 43 stališč Komisije.

42 — Točka 41 stališč Komisije.

43 — Točka 42 navedenih stališč.

44 — Glej v zvezi s tem moje sklepne predloge v zadevi, v kateri je bila izrečena zgoraj navedena sodba M.

45 — V okviru zadeve, v kateri je bila izrečena zgoraj navedena sodba M., sem ugotovil, da je obravnavanje prošnje zadevne osebe za priznanje statusa begunca trajalo šest mesecev in pol, obravnavanje njene prošnje za subsidiarno zaščito pa 21 mesecev.

73. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ima zahteva po nepristranskosti dva vidika, in sicer subjektivno nepristranskost in objektivno nepristranskost. Subjektivna nepristranskost zahteva, da noben član zadevne institucije ni pristranski in da nima osebnih predsodkov, pri tem pa se osebna nepristranskost domneva, dokler se ne dokaže nasprotno. Objektivna nepristranskost pa zahteva, da institucije zagotavljajo zadostna jamstva, da se glede tega izključi vsak upravičen dvom.⁴⁶

74. Najprej je treba opozoriti, da v spisu ni ničesar, zaradi česar bi osebna nepristranskost Minister for Justice, Equality and Law Reform lahko bila vprašljiva, saj se H. N. glede tega ne sklicuje na noben dokaz, ki bi ga lahko analiziral.

75. Poleg tega se ne strinjam s pomisleki, izraženimi glede objektivne nepristranskosti postopka.

76. Po eni strani je treba ponovno poudariti, da obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito, ne glede na obliko postopka, vedno nastopi po zavrnitvi priznanja statusa begunca.

77. Po drugi strani je treba je opozoriti, da Minister for Justice, Equality and Law Reform začne obravnavati prošnjo za subsidiarno zaščito preden izda zadevni osebi odločbo o odstranitvi. V skladu s členom 3(3) zakona 1999 o priseljevanju je Minister for Justice, Equality and Law Reform zadevno osebo le obvestil, da namerava sprejeti tako odločbo. Namen tega obvestila je zadevni osebi obrazložiti, da po zavrnitvi njene prošnje za priznanje statusa begunca nima več dovoljenja za zakonito zadrževanje na ozemlju države, posledica take zavrnitve pa je enaka v vseh državah članicah. Z njim se mora zadevna oseba tudi obvestiti o pravicah, ki jih ima v tej fazi postopka. V skladu s členom 4(1) uredbe iz leta 2006 se z navedenim obvestilom zadevna oseba zlasti obvesti, da lahko zaprosi za priznanje statusa subsidiarne zaščite in za začasno dovoljenje, da ostane na ozemlju države. Tako sta mu priložena informativni list o subsidiarni zaščiti in obrazec za vložitev prošnje. Prosilec je pozvan, naj poleg osebnih podatkov predloži vse dodatne dokumente in podrobno navede razloge, ki se nanašajo posebej na okoliščine, navedene v utemeljitev prošnje za subsidiarno zaščito, pri čemer naj podrobno navede, kakšno resno škodo bi lahko utrpel ob vrnitvi v izvirno državo. Glede na navedeno menim, da se Minister for Justice, Equality and Law Reform težko pripiše „nagibanje k odstranitvi“, saj priznanje subsidiarne zaščite zadevni osebi omogoča pridobitev dovoljenja za zakonito prebivanje na ozemlju države.

78. Končno, ne strinjam se s stališčem Komisije, da naj bi takšna zakonodaja „sili[la] prosilca k sodelovanju pri domnevi“ ali celo „[od njega zahtevala], da izpolnjuje formalnosti postopka, ki ne more biti uspešen“, kar naj bi zmanjševalo učinkovitost postopka. Treba je upoštevati namen postopka. To ni običajen upravni postopek za, na primer, priznanje davčne olajšave ali pridobitev gradbenega dovoljenja. Ta upravni postopek se nanaša na podelitev temeljne pravice, in sicer pravice do azila, in navedeno predhodno obravnavanje mora omogočiti sprejem odločitve, ki je za osebo, ki legitimno zaprosi za mednarodno zaščito, bistvenega pomena. Ne gre torej za to, da bi se od zadevne osebe „zahteval“ dodaten upravni korak, temveč predvsem za to, da se zagotovi izčrpno obravnavanje njene vloge in se ji zagotovijo pravice, ki najbolj ustrezajo njenemu položaju v državi članici gostiteljici. Prav tako ne gre za sodelovanje pri domnevi, saj je, ne glede na okoliščine primera, včasih na začetni stopnji postopka zelo težko z gotovostjo ugotoviti, ali oseba pri vrnitvi v izvirno državo tvega „preganjanje“ v smislu člena 2(c) Direktive 2004/83 ali utrpljenje „resne škode“ v smislu člena 2(e) te direktive, kar sicer zadostno dokazuje spor pred Sodiščem.

79. Glede na navedeno torej menim, da je sporno postopkovno pravilo v obsegu, v katerem zahteva predhodno obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito z vidika pogojev za priznanje statusa begunca, v skladu z načelom dobrega upravljanja, kot je določeno v členu 41 Listine.

46 — Glej sklep z dne 15. decembra 2011 v zadevi Altner proti Komisiji (C-411/11 P, točka 15) in sodbo z dne 11. julija 2013 v zadevi Ziegler proti Komisiji (C-439/11 P, točka 155 in navedena sodna praksa).

80. Vendar mora Irska svoj postopek še vedno urediti tako, da se prošnje za azil obravnavajo čim bolj učinkovito v skladu s ciljem hitrosti postopka, ki mu sledi Direktiva 2005/85. Glede tega lahko države članice v skladu s členom 23(4) Direktive 2005/85 pospešijo postopek v zvezi z obravnavanjem pogojev za priznanje statusa begunca, če je očitno, da prosilec ne izpolnjuje pogojev za begunca ali če je prošnja očitno neprepričljiva zaradi malo verjetnih ali nezadostnih navedb.

81. Ob upoštevanju vsega navedenega Sodišču predlagam, naj razsodi, da je treba Direktivo 2004/83 ob upoštevanju postopkovnih pravil in jamstev, določenih v okviru Direktive 2005/85, po eni strani in načela dobrega upravljanja po drugi razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, ki obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito pogojuje s predhodno zavrnitvijo prošnje za priznanje statusa begunca.

III – Predlog

82. Sodišču zato predlagam, naj na vprašanje Supreme Court odgovori:

Direktivo Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite je treba ob upoštevanju postopkovnih pravil in jamstev, določenih v okviru Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, po eni strani in načela dobrega upravljanja po drugi razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, ki obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito pogojuje s predhodno zavrnitvijo prošnje za priznanje statusa begunca.