



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 26. aprila 2012¹

Zadeva C-277/11

**M. M.
proti
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Irski,
Attorney General**

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

„Skupni evropski azilni sistem — Direktiva 2004/83/ES — Minimalni standardi glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca — Direktiva 2005/85/ES — Minimalni standardi glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah — Postopek obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito po zavrnitvi prošnje za azil — Procesna jamstva za prosilca — Pravica do izjave — Obseg dolžnosti sodelovanja“

1. High Court (Irska) s svojim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče v bistvu poziva, naj pojasni obseg pravice do izjave v okviru postopka obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito, ki jo je ruandski državljani vložil na podlagi Direktive 2004/83/ES². Ta subsidiarna zaščita se uporablja za državljane tretje države, ki ne izpolnjujejo pogojev za begunce, a je bilo v zvezi z njimi izkazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se, če bi se vrnil v izvirno državo, soočili z utemeljenim tveganjem, da bi utrpeli resno škodo.³

2. Evropska unija v skladu s členom 78(2) PDEU določi merila, ki so skupna vsem državam članicam, v zvezi s pogoji, ki jih morajo državljani tretjih držav izpolniti za priznanje mednarodne zaščite na podlagi Direktive 2004/83. Člen 4(1) Direktive v poglavju II, ki se nanaša na posamično obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, določa:

„Države članice lahko naložijo prosilcu dolžnost, da čimprej predloži vse potrebne elemente za utemeljitev prošnje za mednarodno zaščito. Dolžnost države članice je, da v sodelovanju s prosilcem obravnava ustrezne elemente prošnje.“

3. Predložitveno sodišče v obravnavani zadevi Sodišče sprašuje, ali je treba dolžnost sodelovanja iz te določbe razlagati tako, da mora organ, pristojen za obravnavanje prošnje, pred sprejetjem zavrnilne odločbe in po tem, ko je bila prošnja za azil že zavrnjena, sporočiti elemente, s katerimi namerava to odločbo utemeljiti, in pridobiti stališča prosilca v zvezi s tem.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — 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).

3 — Glej opredelitev v členu 2(e) Direktive 2004/83.

4. Predlog za sprejetje predhodne odločbe izhaja iz spora med M. M., ruandskim državljanom, pripadnikom plemena Tutsi, in Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irsko in Attorney General glede zakonitosti postopka, ki so ga uporabili irski organi za obravnavanje njegove prošnje za subsidiarno zaščito.

5. M. M. je po izteku študijskega vizuma, ki so mu ga izdali irski organi, pri Office of the Refugee Applications Commissionner (urad komisarja, pristojnega za obravnavo prošenj za azil)⁴ 21. maja 2008 vložil prošnjo za azil. Zaradi zavrnitve te prošnje je 31. decembra 2008 vložil prošnjo za subsidiarno zaščito, ki je bila 24. septembra 2010 prav tako zavrnjena. Minister for Justice, Equality and Law Reform je menil, da zaradi resnih dvomov o verodostojnosti njegovih trditev ni mogoče dokazati, da bi lahko ob vrnitvi v izvorno državo utrpel resno škodo, kar bi bil utemeljen razlog za priznanje subsidiarne zaščite.

6. M. M. je zoper to zadnjo odločitev vložil ničnostno tožbo pri High Court. Meni, da pristojni nacionalni organi niso izpolnili dolžnosti sodelovanja, ki jo imajo na podlagi člena 4(1) Direktive 2004/83, ker mu niso omogočili predložitve stališč glede osnutka odločbe o zavrnitvi njegove prošnje, ki se je med drugim sklicevala na dokument, s katerim zadevna oseba med postopkom ni bila seznanjena.

7. High Court v predložitveni odločbi navaja, da se ne strinja z analizo M. M. glede razlage člena 4(1) Direktive 2004/83. V zvezi s tem se sklicuje na sodbo, ki jo je 24. marca 2011 izdalo v zadevi Ahmed proti Minister for Justice, Equality and Law Reform, in na dva od argumentov, ki jih je navedlo za zavrnitev take razlage. Prvi je bil povezan z nujnostjo preprečiti številnost faz postopka. Drugi se je nanašal na precejšnje sodelovanje med pristojnim nacionalnim organom in prosilcem že med obravnavanjem prošnje za azil. High Court je namreč pojasnilo, da prošnja za subsidiarno zaščito ni bila vložena ločeno, temveč na podlagi postopka obravnavanja prošnje za azil, med katerim je bil prosilec že večkrat zaslišan.

8. High Court v predložitveni odločbi kljub temu navaja, da je Raad van State (državni svet) (Nizozemska) v sodbi z dne 12. julija 2007 očitno drugače razlagal člen 4(1) Direktive 2004/83. Ker je High Court želelo preprečiti morebitno razhajanje razlag med sodišči držav članic, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali morajo upravni organi države članice, če prosilec prosi za subsidiarno zaščito, potem ko mu ni bil priznan status begunca, in je predlagano, naj se taka prošnja zavrne, na podlagi obveznosti sodelovanja s prosilcem, ki je zadevni državi članici naložena s členom 4(1) Direktive [...] 2004/83[...], prosilcu predložiti rezultate take presoje, preden se sprejme končna odločitev, zato da se lahko prosilec izjavi o vidikih predlagane odločitve, ki kažejo na to, da bo prošnja zavrnjena?“

9. Stališča so predložile stranke v sporu o glavni stvari, češka in nemška vlada, Irska, francoska, madžarska, nizozemska in švedska vlada ter Evropska komisija.

10. Zastopnik M. M. je Sodišče na obravnavi pozval, naj se postavljeno vprašanje preoblikuje tako, da bo v bistvu lahko presodilo, ali je bilo v zadevnem postopku obravnave zagotovljeno spoštovanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva, kot je določena v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.⁵ Ker tako preoblikovanje močno presega okvir, ki ga je določilo predložitveno sodišče, in ker posledično stranke o tem vprašanju niso razpravljale, Sodišče pozivam, naj ga ne dovoli.

4 — V nadaljevanju: ORAC.

5 — V nadaljevanju: Listina.

I – Analiza

11. Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem Sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba dolžnost sodelovanja iz člena 4(1) Direktive 2004/83 razlagati tako, da mora država članica pred sprejetjem zavrnilne odločbe zadevno osebo zaslišati v zvezi z izvedeno presojo dejanskega stanja in okoliščin.

12. Bistvo odgovora na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, je jasno.

13. Po eni strani je treba določiti obseg pravice do izjave v okviru postopka obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito. Gre predvsem za vprašanje, ali mora organ, pristojen za obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito, na podlagi dolžnosti sodelovanja iz člena 4(1) Direktive 2004/83 pred sprejetjem zavrnilne odločbe in po tem, ko je bila prošnja za azil že zavrnjena, posredovati elemente, s katerimi namerava utemeljiti to odločbo, in pridobiti stališča prosilca v zvezi s tem.

14. Po drugi strani je treba pojasniti minimalna jamstva, ki jih pristojni nacionalni organi ne smejo odreči prosilcem za mednarodno zaščito v okviru postopka obravnavanja njihove prošnje. Čeprav namreč države članice v skladu z uvodno izjavo 11 Direktive 2005/85/ES⁶ in sodno prakso Sodišča obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito organizirajo po lastni presoji, pa morajo kljub vsemu zagotoviti spoštovanje pravic in procesnih načel, tudi minimalnih, določenih v tej direktivi.⁷

A – Uvodne ugotovitve

15. Pred preučitvijo vprašanja bi rad navedel dve ugotovitvi.

16. Prvič, takoj je treba poudariti, da na podlagi besedila člena 4(1) Direktive 2004/83 državam članicam ni mogoče naložiti obveznosti, ki jo zatrjuje M. M., in to ne glede na jezikovno različico tega besedila.

17. Da bi odgovorili na vprašanje, ki ga postavlja predložitveno sodišče, bo zato treba najprej spomniti na obseg pravice do izjave v pravnem redu Unije, kot ga je Sodišče opredelilo v sodni praksi, in na podlagi tega določiti obseg, ki naj bi ga ta pravica imela v okviru postopka obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito.

18. Nato bo treba preučiti, kako je zakonodajalec Unije to pravico udejanjil v direktivah 2004/83 in 2005/85. Obseg obveznosti sodelovanja iz člena 4(1) Direktive 2004/83 je namreč treba preučiti ne samo z vidika sistematike in cilja te določbe, ampak ga je treba presojati tudi z vidika pravil, ki urejajo postopek priznavanja mednarodne zaščite, določen v Direktivi 2005/85.

19. Poudariti je namreč treba, da Direktiva 2004/83 glede na naslov in uvodne izjave ter vsebino in namen ne določa procesnih pravil, ki veljajo pri obravnavanju prošnje za mednarodno zaščito, niti ne določa procesnih jamstev, ki jih je treba pri tem zagotoviti prosilcu. Edini namen te direktive je določiti merila, skupna vsem državam članicam, glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav, da se jim prizna mednarodna zaščita,⁸ in glede vsebine te zaščite.

20. V zvezi s tem člen 4 Direktive 2004/83 vsebuje seznam dejstev in okoliščin, ki jih morajo države članice upoštevati pri presoji utemeljenosti prošnje, v odstavku 1 tega člena pa je določena dolžnost sodelovanja, katere obseg je sporen v tej zadevi.

⁶ — 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, in popravek UL 2006, L 236, str. 36).

⁷ — Glej sodbo z dne 28. julija 2011 v zadevi Samba Diouf (C-69/10, ZOdl., str. I-7151), v kateri je Sodišče poudarilo, da imajo države članice v več pogledih diskrecijsko pravico pri izvajanju določb Direktive 2005/85 ob upoštevanju posebnosti nacionalnega prava (točka 29).

⁸ — Glej člen 1 navedene direktive.

21. Obseg tega sodelovanja je pojasnjen v Direktivi 2005/85.
22. Cilj Direktive 2005/85, ki je bila sprejeta nekaj mesecev po Direktivi 2004/83, je bil določiti procesna pravila, skupna vsem državam članicam, za priznanje in odvzem statusa begunca. V zvezi s tem so v poglavjih II in III Direktive 2005/85 pojasnjene pravice in procesne obveznosti, ki jih morata prosilec in država članica izpolniti v zvezi z obravnavanjem prošnje za azil, sodelovanje iz člena 4(1) Direktive 2004/83 pa je podrobneje opisano.
23. Pojasniti je treba področje uporabe Direktive 2005/85.
24. V skladu s členom 3(1) se uporablja za vse prošnje za azil, vložene na ozemlju države članice.
25. Direktiva se v skladu s členom 3(3) uporablja tudi, če država članica uvede enoten postopek za obravnavanje prošnje z vidika dveh oblik mednarodne zaščite, in sicer azila in subsidiarne zaščite. V skladu s to določbo namreč države članice, „[č]e [...] izvajajo ali uvedejo en postopek, po katerem obravnavajo prošnje za azil kot prošnje na podlagi [...] konvencije [o statusu beguncev⁹] in kot prošnje za druge vrste mednarodne zaščite, ki se zagotovi v okoliščinah, kot so opredeljene v členu 15 Direktive 2004/83 [o subsidiarni zaščiti], uporabljajo to direktivo skozi ves postopek“.
26. Kot razumem, je večina ali skoraj večina držav članic sprejela tako imenovani sistem „vseobsegajočega postopka“, ki ga je zakonodajalec Unije močno podpiral že leta 2004¹⁰, danes pa je določen v spremenjenem predlogu Direktive 2005/85¹¹.
27. Nasprotno pa naj bi se na obravnavi izkazalo, da država članica, ki uvede ločen upravni postopek za obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito, na podlagi člena 3(3) Direktive 2005/85 ni dolžna *stricto sensu* uporabljati procesnih jamstev, dodeljenih v okviru obravnavanja prošnje za azil.
28. Drugič, treba je spomniti, da sta bili direktivi 2004/83 in 2005/85 sprejeti na podlagi člena 63, prvi odstavek, točka 1, ES, s katerim je bilo Svetu Evropske unije naloženo, da ukrepe, ki se nanašajo na azil, sprejema na podlagi popolne in splošne uporabe Ženevske konvencije. Ti direktivi tako prispevata k vzpostavitvi skupnega evropskega azilnega sistema, ki temelji na popolni in splošni uporabi te konvencije, njun cilj pa je podpreti pristojne nacionalne organe pri izvajanju tega sistema z opredelitvijo skupnih pojmov in meril.
29. Zato bom v skladu s sodno prakso Sodišča¹² zadevne določbe razložil ne samo z vidika splošne sistematike in cilja direktiv 2004/83 in 2005/85, ampak tudi ob upoštevanju določb Ženevske konvencije¹³ in zlasti razlage, ki jo je v zvezi s tem uporabil Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (UNHCR)¹⁴.

9 — Ta konvencija, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (*Zbirka 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.

10 — Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z naslovom: „Učinkovitejši skupni evropski azilni sistem: enotni postopek kot naslednji korak“ (COM(2004) 503 final).

11 — Spremenjen predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem statusa mednarodne zaščite (COM(2011) 319 final, točka 3.1.5). Ta predlog določa enoten postopek, tako da je jasno, da bi bilo treba prošnje obravnavati ob upoštevanju obeh oblik mednarodne zaščite iz Direktive 2004/83, s ciljem, da se vsa procesna jamstva, ki veljajo pri obravnavanju prošnje za azil, razširijo na obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito.

12 — Sodba z dne 9. novembra 2010 v združenih zadevah B in D (C-57/09 in C-101/09, ZOdl., str. I-10979).

13 — Točka 78 in navedena sodna praksa.

14 — V skladu s členom 35(1) Ženevske konvencije je naloga UNHCR skrbeti za uporabo mednarodnih konvencij, s katerimi je zagotovljena zaščita beguncev. Zanimivo se je sklicevati na Priročnik o postopkih in merilih za določitev statusa begunca v skladu s Konvencijo iz leta 1951 in Protokolom iz leta 1967 o statusu beguncev, ki ga je UNHCR uredil januarja 1992, na voljo pa je na spletnem naslovu <http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html>.

B – *Obseg pravice do izjave*

30. Sodišče je potrdilo pomen pravice do izjave in njen zelo širok obseg v pravnem redu Unije.

31. Ta pravica se tako v skladu z ustaljeno sodno prakso šteje za splošno načelo prava Unije, ki po eni strani izhaja iz pravice do dobrega upravljanja, določene v členu 41 Listine, in po drugi strani iz spoštovanja pravice do obrambe in pravice do pravičnega sojenja, ki sta zagotovljeni v členih 47 in 48 Listine¹⁵.

32. Pravica do izjave se mora uporabljati v vsakem postopku, ki bi se lahko končal s sprejetjem upravne ali sodne odločbe, ki bi škodovala interesom neke osebe. To pravico morajo na podlagi člena 41(2)(a) Listine¹⁶ upoštevati institucije Unije, kot splošno načelo prava Unije pa jo morajo spoštovati tudi uprave vseh držav članic, kadar sprejemajo odločbe, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, tudi če veljavni predpisi ne določajo izrecno take formalnosti.¹⁷ Pravica do izjave se mora zato uporabljati v postopku obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito, ki ga pristojni nacionalni organ vodi v skladu s pravili, sprejetimi v okviru skupnega evropskega azilnega sistema.

33. S pravico do izjave je v skladu z ustaljeno sodno prakso vsaki osebi zagotovljena pravica, da predloži pisna ali ustna stališča glede elementov, s katerimi namerava uprava utemeljiti odločbo, ki bi lahko posegla v položaj te osebe.¹⁸ Od uprave zahteva, da zadevni osebi omogoči, da se med postopkom seznani s temi elementi ter da primerno in učinkovito izrazi svoje stališče. To tudi pomeni, da se uprava z vso potrebno pozornostjo seznani s stališči zadevne osebe.

34. Pravica do izjave ima več ciljev.

35. Prvič, uporablja se pri ugotavljanju dejanskega stanja in torej pri preučitvi spisa. Na podlagi stališč zadevne osebe in predložitve vseh elementov, ki bi lahko vplivali na vsebino odločbe uprave, mora biti ta uprava zmožna ob celovitem poznavanju zadeve izčrpno preučiti vsa dejstva, okoliščine ali pravne elemente, na katerih temelji postopek.

36. Drugič, pravica do izjave mora omogočiti učinkovito varstvo zadevne osebe. Ta ima pravico sodelovati v postopku, ki se nanjo nanaša, in v okviru tega ji je treba omogočiti, da se predhodno izreče o vseh pomembnih točkah, s katerimi namerava uprava utemeljiti svojo odločbo. Pravica do izjave ji mora omogočiti, da popravi napako ali uveljavlja dejstva v zvezi s svojim osebnim položajem, ki govorijo v prid temu, ali bo odločba sprejeta ali ne oziroma bo imela tako ali drugačno vsebino.¹⁹ To pomaga ustvariti zaupanje, ki ga mora zadevna oseba imeti do uprave.

37. Sodišče je jasno priznalo obstoj pravice do izjave v okviru upravnih postopkov, ki jih zadevna oseba sproži zaradi uveljavljanja pravic, kot sta oprostitev carine²⁰ ali finančna pomoč Skupnosti²¹.

15 — Glej sodbi Sodišča z dne 18. decembra 2008 v zadevi Sopropé (C-349/07, ZOdl., str. I-10369, točke od 36 do 38 in navedena sodna praksa) in z dne 21. decembra 2011 v zadevi Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, ZOdl., str. I-13427, točka 66) ter sodbo Splošnega sodišča z dne 21. marca 2012 v združenih zadevah Fulmen in Mahmoudian proti Svetu (T-439/10 in T-440/10, točki 71 in 72 in navedena sodna praksa).

16 — Sodišče je v sodbi z dne 21. decembra 2011 v zadevi Cicala (C-482/10, ZOdl., str. I-14139) izrecno navedlo, da se besedilo člena 41(2)(c) Listine ne nanaša na države članice, ampak samo na institucije in organe Unije (točka 28).

17 — Zgoraj navedena sodba Sopropé (točka 38).

18 — Prav tam (točka 37 in navedena sodna praksa ter točka 50).

19 — Prav tam (točka 49). Glej tudi zgoraj navedeno sodbo Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran (točka 65).

20 — Glej zlasti sodbo Sodišča z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München (C-269/90, Recueil, str. I-5469, točke od 23 do 25) o oprostitvi carine za uvoz znanstvene naprave in sodbo Splošnega sodišča z dne 9. novembra 1995 v zadevi France-aviation proti Komisiji (T-346/94, Recueil, str. II-2841, točka 34) za uporabo te sodne prakse v postopkih za povračilo carin.

21 — Sodba z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Komisija proti Lisrestal in drugim (C-32/95 P, Recueil, str. I-5373).

38. Pojasnilo je tudi obseg te pravice v okviru kvazikazenskih postopkov, v katerih uprava sproži pregon zadevne osebe zaradi dejanja, ki se šteje za kaznivo, ter zoper njo sprejme gospodarske in finančne sankcije.²²

39. Kadar Komisija sankcionira omejevalni sporazum ali zlorabo prevladujočega položaja, je Sodišče tako sprejelo, da pravica do izjave pomeni, da se ob koncu preiskave in pred sprejetjem odločbe zadevno osebo obvesti o očitkih zoper njo.²³ To obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah je pripravljalni dokument, ki ne določa vnaprej končne odločbe Komisije. Vsebuje pa predhodne ugotovitve Komisije glede obstoja kršitve pravil o konkurenci, pri čemer je pojasnjena presoja dejstev in pravnih elementov, ki jo je izvedla v okviru preučitve zadeve, in pomeni začetek kontradiktorne faze postopka.²⁴

40. Sodišče tako tudi pri sklepih, s katerimi Svet zamrzne sredstva subjektov, vpletenih v teroristična dejanja, načeloma zahteva, da je treba pred sprejetjem teh omejevalnih ukrepov zadevno osebo seznaniti z obremenilnimi dokazi in ji omogočiti, da se o tem izjavi.²⁵ Vendar to načelo velja samo za sklepe, sprejete po zamrznitvi sredstev. Sodišče se je namreč glede začetnih sklepov odločilo, da bo pravico do izjave omejilo zaradi zaščite višjega javnega interesa. Ker morajo imeti taki sklepi po svoji naravi učinek presenečenja in jih je treba uporabiti nemudoma, Sodišče daje prednost učinkovitosti upravnega ukrepa, tako da se omeji pravica, da se zadevni osebi sporočijo razlogi, in omogoči njeno zaslišanje hkrati oziroma takoj po sprejetju sklepa.

41. Čeprav je pravica do izjave lahko v nekaterih posebnih okoliščinah omejena, če bi lahko škodovala višjemu javnemu interesu, pa se vseeno šteje za bistveno postopkovno zahtevo. Sodišče mora zato in v skladu s sodno prakso kršitev te pravice sankcionirati kot tako, kar mora povzročiti razglasitev ničnosti sklepa ali dela sklepa, ki se nanaša na dejansko stanje ali očitke, glede katerih zadevna oseba ni mogla izraziti stališč.²⁶

42. Sodišče še ni imelo priložnosti izreči se o obsegu pravice do izjave v okviru postopka obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito. Vseeno menim, da so ugotovitve, ki jih je izpeljalo v okviru navedene sodne prakse, enako veljavne.

43. V takem postopku, za katerega je značilen težek človeški in materialni položaj in v katerem je očitno, da gre za ohranitev bistvenih pravic zadevne osebe, je namreč spoštovanje tega procesnega jamstva bistvenega pomena. Ne samo da ima zadevna oseba osrednje mesto, saj sproži postopek in je edina, ki lahko konkretno opiše svojo osebno zgodbo in okoliščine, v katerih se je odvijala, ampak bo izdana odločba zanjo tudi temeljnega pomena.

44. V nadaljevanju bom preučil, kako je zakonodajalec Unije pravico do izjave izvajal v okviru direktiv 2004/83 in 2005/85.

22 — Za uporabo na področju pravil o konkurenci glej sodbo z dne 3. septembra 2009 v združenih zadevah Papierfabrik August Koehler in drugi proti Komisiji (C-322/07 P, C-327/07 P in C-338/07 P, ZOdl., str. I-7191) ter glede uporabe na področju boja proti terorizmu zgoraj navedeno sodbo Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran (točke od 61 do 66 in navedena sodna praksa).

23 — Glej zlasti sklepne predloge, ki sem jih predstavil v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Papierfabrik August Koehler in drugi proti Komisiji.

24 — Glej v tem smislu sodbo z dne 17. novembra 1987 v združenih zadevah British American Tobacco in Reynolds Industries proti Komisiji (142/84 in 156/84, Recueil, str. 4487, točka 70).

25 — Zgoraj navedena sodba Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran (točki 61 in 62).

26 — Glede uporabe glej zgoraj navedeni sodbi Technische Universität München in Papierfabrik August Koehler in drugi proti Komisiji.

C – Izvajanje pravice do izjave v postopku obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito

45. Zakonodajalec Unije se je v skladu z uvodno izjavo 10 Direktive 2004/83 in uvodno izjavo 8 Direktive 2005/85 zavezal, da bo pri določitvi materialnih in procesnih pravil, povezanih s priznanjem mednarodne zaščite, spoštoval temeljne pravice.

46. Zakonodajalec Unije je torej poskrbel, da pristojni nacionalni organi v okviru postopka obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito zagotavljajo učinkovito uveljavljanje procesnih pravic, priznanih prosilcu, zlasti njegove pravice do izjave.

47. Prvič, ugotavljam, da mora pristojni nacionalni organ svojo nalogo izpolniti s posamičnim, objektivnim in nepristranskim obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito v skladu s členom 8(2)(a) Direktive 2005/85. Poleg tega se mora v skladu s členom 23(2), prvi pododstavek, Direktive 2005/85 ustrezno in izčrpno seznaniti z dejstvi in okoliščinami, na katerih temelji prošnja za mednarodno pomoč.

48. Drugič, navesti moram, da prosilec zaradi zagotovitve učinkovitega spoštovanja pravice do izjave uživa procesna jamstva, ki so med drugim navedena v členih 10 in 13 Direktive 2005/85. Pristojni nacionalni organ mora zadevno osebo torej v jeziku, ki ga ta razume, obvestiti o postopku in sredstvih, ki jih ima na voljo za predstavitev argumentov. Poleg tega ji mora priskrbeti tolmača ter ji zagotoviti skrbno in natančno obravnavanje njene prošnje, tako da za vodenje razgovora zadolži osebo, ki je usposobljena, da upošteva osebne in splošne okoliščine prošnje. Nazadnje, pristojni nacionalni organ mora zagotoviti zaupnost razgovora, tako da se dejansko omogoči, da prosilec brez bojzani jasno opiše svoj primer ter v celoti izrazi svoje mnenje in svoje občutke.

49. Tretjič, ugotavljam, da je prosilec pred sprejetjem odločbe zaslišan na enem ali več sestankih, na katerem oziroma katerih lahko navede vsa dejstva in okoliščine, s katerimi utemeljuje svojo prošnjo.

50. Prosilec je najprej zaslišan na sestanku, katerega načelo je določeno v členu 12(2)(b) Direktive 2005/85.²⁷

51. Po mojem mnenju je s tem sestankom udejanjena dolžnost sodelovanja iz člena 4(1) Direktive 2004/83, katere obseg je sporen v tej zadevi.

52. Navedeni sestanek mora v skladu s členom 12(2)(b) Direktive 2005/85 pristojnemu nacionalnemu organu omogočiti, da prosilcu pomaga „pri izpolnjevanju njegove prošnje in predložitvi bistvenih podatkov v zvezi s prošnjo v smislu člena 4(2) Direktive 2004/83/ES“. Ti podatki niso samo „[podatki] o prosilcu“ in vsa dokumentacija, ki jo ima „glede svoje starosti, porekla, vključno s poreklom [svojih] sorodnikov, identitete, državljanstva(-ev), nekdanje(-ih) držav(e) in kraja(-ev) stalnega prebivališča, prejšnjih prošenj za azil, prepotovanih poti, osebnih in potnih listih“, temveč so tudi razlogi za prošnjo za mednarodno zaščito.

53. Prvi sestanek tako dejansko spada v okvir iz člena 4 Direktive 2004/83, zato ga je treba razumeti v povezavi z načeli, ki jih je zakonodajalec Unije določil v tem členu.

54. Navedeni člen določa pravila, po katerih se morajo pristojni nacionalni organi ravnati pri posredovanju in presoji dejstev in okoliščin, na katerih temelji njena prošnja za mednarodno zaščito.

27 — Postopek iz člena 14 Direktive 2005/85 se za ta sestanek uporablja na podlagi odstavka 4.

55. Cilj v primeru prošnje za azil je, da se v skladu s členom 2(c) Direktive 2004/83 in na podlagi zelo konkretnih informacij ugotovi, ali je bojazen posameznika, da bo ob vrnitvi v izvirno državo preganjan, objektivno utemeljena. Cilj v primeru prošnje za subsidiarno zaščito je, da se z vidika člena 2(e) te direktive ugotovi, ali obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvirno državo, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo.

56. V skladu s členom 4(1) navedene direktive je dokazno breme na strani prosilca za mednarodno zaščito. Ta mora namreč predložiti vse potrebne elemente za utemeljitev prošnje za mednarodno zaščito,²⁸ kar je popolnoma razumljivo, saj se *a priori* samo prosilec lahko sklicuje na okoliščine, v katerih se je znašel, in v zvezi s tem predloži dokaze.

57. Zakonodajalec Unije je za omilitev tega načela vendarle dodal, da je „[d]olžnost države članice [...], da v sodelovanju s prosilcem obravnava ustrezne elemente prošnje“. Zakonodajalec Unije je torej prav na tej stopnji postopka nameraval uvesti sodelovanje, katerega obseg je sporen v tej zadevi.

58. Sodelovanje je torej omejeno na predstavitev upoštevnega dejanskega stanja in predložitev elementov, ki so nujni za presojo utemeljenosti prošnje.

59. Uporaba pojma sodelovanja poleg tega pomeni, da obe stranki sodelujeta pri doseganju skupnega cilja.

60. Komisija je morala v okviru priprave Direktive 2004/83 določiti „deljeno“ obveznost prosilca in države članice, pristojne za obravnavanje prošnje, pri preverjanju in presoji vseh upoštevne dejstev.²⁹

61. V okviru stališč, ki jih je izrazil UNHCR, je šlo za uvedbo „skupne odgovornosti prosilca in ocenjevalca“ pri ugotavljanju in presoji elementov, nujnih za obravnavanje prošnje.³⁰

62. Ta dolžnost sodelovanja v skladu s členom 11 Direktive 2005/85 za prosilca za azil pomeni obveznost.

63. On namreč sproži postopek za uveljavljanje pravice. Prav tako lahko samo on konkretno opiše svojo osebno zgodbo in okoliščine, v katerih se je odvijala, ter zagotovi prve koristne informacije. To sodelovanje je izraženo z različnimi obveznostmi, med njimi je zlasti obveznost posameznika, da se ob določenem času osebno zgleda, izroči dokumente in predmete, ki jih ima pri sebi in ki so pomembni za obravnavanje prošnje, ali da privoli v snemanje svojih izjav.

64. To dolžnost sodelovanja ima tudi država članica. Po mojem mnenju so razlog zanjo težave, ki jih lahko ima prosilec za mednarodno zaščito pri predložitvi dokazov.

65. Po eni strani od njega ni mogoče pričakovati, da bo vedno lahko ugotovil, ali njegova zahteva temelji na merilih iz Ženevske konvencije ali Direktive 2004/83, ali da bo poznal druge instrumente za zaščito človekovih pravic, na katerih temeljijo druge oblike mednarodne zaščite, ali da bo lahko takoj predložil najustreznejše dokaze za obravnavanje njegove prošnje.

28 — Glej v zvezi s tem člen 10(1)(a) Direktive 2005/85.

29 — Glej pripombe Komisije k členu 7(a), ki so navedene v Predlogu Direktive Sveta z dne 12. septembra 2001 o minimalnih pogojih, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva, da lahko pridobijo status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito in o vsebini tega statuta (COM(2001) 510 final).

30 — Glej komentar z opombami UNHCR o Direktivi 2004/83 v zvezi s členom 4(1) te direktive.

66. Po drugi strani je treba nujno upoštevati morebitno prikrajšanost, ne samo materialno, ampak tudi psihološko, ki jo morda čuti prosilec za azil. Kot opozarja UNHCR, se lahko zgodi, da ta iz izvorne države pribeži samo z najnujnejšimi stvarmi, brez vsakršnega osebnega dokumenta, zato svojih izjav ne more podpreti s predložitvijo dokaznih listin. Poleg tega se lahko prosilec znajde v hudi psihični stiski in je glede na izkušnje v izvorni državi nezaupljiv do javnega organa ter se morda boji govoriti brez zadržkov in si ne upa navesti popolnoma in čisto vseh dejstev o svojem položaju.³¹

67. V teh okoliščinah mora sodelovanje iz člena 4(1) Direktive 2004/83 glede na okoliščine posameznega primera omogočiti presojo in zbiranje elementov, ki so najbolj upoštevni za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ter v sodelovanju s prosilcem in s sredstvi, ki jih ima na voljo pristojni nacionalni organ, pridobitev vseh informacij, ki so nujne za presojo verodostojnosti prosilca in utemeljenosti njegove prošnje.

68. Na tej stopnji preučitve je torej že mogoče sklepati, da zakonodajalec Unije z uvedbo dolžnosti sodelovanja v členu 4(1) Direktive 2004/83 države članice ni hotel prisiliti k temu, da pred sprejetjem zavrnilne odločbe sporoči elemente, s katerimi namerava tako odločbo utemeljiti, in pridobiti stališča prosilca v zvezi s tem. Edini namen tega sodelovanja in sestanka, na katerem se lahko tako sodelovanje uresniči, je prosilcu pomagati pri izpolnjevanju prošnje in zbiranju dokazov, ki se v ta namen štejejo za nujne.

69. Dalje, treba je poudariti, da ima prosilec pravico do izjave tudi v okviru osebnega razgovora iz člena 12(1) Direktive 2005/85.

70. Na podlagi člena 13(3) te direktive mora ta razgovor prosilcu omogočiti, da razloge za svojo prošnjo celovito predstavi. Zato prav tako ni namenjen temu, da se zadevni osebi sporoči ocena, ki jo bo izvedel pristojni nacionalni organ, in da se pred sprejetjem odločbe pridobijo stališča prosilca.

71. Nazadnje je treba opozoriti, da prosilec po vsakem sestanku prejme zapisnike.

72. Na podlagi člena 14 Direktive 2005/85 je namreč treba o vsakem razgovoru med prosilcem in pristojnim nacionalnim organom sestaviti pisni zapisnik, ki ga je treba zadevni osebi poslati „pravočasno“ oziroma dovolj zgodaj, da lahko pravočasno pripravi in vloži pritožbo. Ta zapisnik mora vsebovati vsaj bistvene podatke o prošnji. Poleg tega lahko država članica zahteva prosilčevo potrditev njegove vsebine, pri čemer se lahko razlogi za odklonitev po potrebi zabeležijo v njegovem spisu. Prosilec ima tako možnost, da pred sprejetjem odločbe ali po njem v okviru pravnega sredstva nekatere elemente popravi.

73. Na podlagi te analize materialnih in procesnih pravil, ki veljajo pri obravnavanju prošnje za mednarodno zaščito, je treba ugotoviti, da namen zakonodajalca Unije ni bil, da državam članicam naloži, da morajo v okviru sodelovanja iz člena 4(1) Direktive 2004/83 ali med osebnimi razgovori in ob sporočanju pred sprejetjem odločbe zadevni osebi posredovati osnutek načrtovane odločbe in pridobiti njeno stališče, če nameravajo izdati zavrnilno odločbo.

74. Če taka obveznost torej ne izhaja iz določb direktiv 2004/83 in 2005/85, ali jo je mogoče izpeljati iz sodne prakse Sodišča v zvezi z obsegom pravice do izjave?

75. Menim, da ne.

31 — Glej komentarje z opombami UNHCR o Direktivi 2004/83 v zvezi s členom 4 te direktive ter točke od 195 do 205 Priročnika o postopkih in merilih za določitev statusa begunca v skladu s Konvencijo iz leta 1951 in Protokola iz leta 1967 o statusu beguncev, navedenega v opombi 14.

76. Že res, da smo videli, da se je Sodišče v okviru kvazikazenskih postopkov, na primer ko Komisija sankcionira omejevalni sporazum ali zlorabo prevladujočega položaja, sprejelo, da pravica do izjave pomeni, da se pred sprejetjem odločbe zadevni osebi sporočijo očitki zoper njo. V tem obvestilu se navedejo predhodne ugotovitve Komisije glede obstoja kršitve pravil o konkurenci, pri čemer se pojasni presoja dejstev in pravnih elementov, ki jo je izvedla v okviru preučitve zadeve.³²

77. V okviru tega pravica do izjave zadevni osebi dejansko omogoča, da pred sprejetjem odločbe izve, kako namerava organ pravno presojati zatrjevana dejstva, in da po potrebi izrazi stališče glede njegove pravne obrazložitve.

78. Vendar gre za kvazikazenske postopke, v katerih Komisija sproži postopke zoper podjetje zaradi dejanja, ki se šteje za kaznivo. Obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah je torej primerljivo z „obtožnico“, ki jo Komisija izda na podlagi preiskave. Z njo se začne kontradiktorna faza postopka, v kateri se podjetju nato omogoči, da predloži pisna stališča in da izjavo v okviru zaslišanja o dejstvih, ki se mu očitajo, dokazih, na katerih ta dejstva temeljijo, in o kvalifikaciji teh dejstev.

79. V okviru tega se pravica do izjave razume kot dejanska pravica do obrambe, ki podjetju omogoča, da zavrne očitke zoper sebe, še preden mu Komisija izreče sankcijo ali naloži kazen.

80. V okviru postopka, kakršen je ta v zadevi v glavni stvari, ki ga zadevna oseba sproži zaradi uveljavljanja pravice, je ta lahko svoja stališča glede upoštevanih elementov že izrazila.

81. Kot je Sodišče opozorilo v zgoraj navedenih sodbah *Sopropé* in *Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran*, je namen pravila, v skladu s katerim mora biti naslovniku odločbe, ki posega v njegov položaj, omogočeno, da predstavi svoja stališča, preden bo ta sprejeta, v tem, da se zadevnemu organu omogoči, da ustrezno upošteva vse upoštevne elemente. Da bi se zagotovilo učinkovito varstvo navedenega naslovnika, je namen pravila zlasti v tem, da ta naslovnik lahko popravi napako ali uveljavlja dejstva v zvezi s svojim osebnim položajem, ki govorijo v prid temu, ali bo odločba sprejeta ali ne oziroma bo imela tako ali drugačno vsebino.

82. Ugotoviti pa je treba, da je zakonodajalec Unije glede na zgoraj opisan zakonodajni okvir poskrbel za to, da se pred sprejetjem odločbe pravica prosilca do izjave zagotovi pod temi pogoji.

83. Če se prvi elementi, na katerih temelji prošnja za mednarodno zaščito, najprej predložijo na podlagi standardnega obrazca ali vprašalnika, pa lahko prosilec resničnost dejstev in okoliščin, ki jim je izpostavljen v izvorni državi, pozneje potrdi v fazi preučitve prošnje. V teh okoliščinah lahko sodelovanje iz člena 4(1) Direktive 2004/83 prosilcu omogoči, da preuči najbolj upoštevne elemente in v sodelovanju s pristojnim nacionalnim organom zbere vse informacije, potrebne za utemeljitev njegove prošnje. Osebni razgovor ali razgovori iz člena 12 Direktive 2005/85 za prosilca pomenijo novo priložnost, da se posvetuje z osebo, ki je najbolj usposobljena za upoštevanje njegovih osebnih okoliščin. Navede lahko vse razloge za svojo prošnjo in vse nove elemente, ki jih ni vključil v obrazložitev, ter jih pojasni. Pristojnemu nacionalnemu organu tak razgovor omogoči, da zelo konkretno preuči upoštevnost vseh teh elementov ter presodi osebnost posameznika in verodostojnost njegovih izjav ter po potrebi razjasni nekatera protislovja.

32 — Glej opombi 23 in 24.

84. Poleg tega ne smemo pozabiti, da mora nacionalni pristojni organ v skladu s členom 9 Direktive 2005/85 odločbo o zavrnitvi prošnje za azil obrazložiti s pravnega in dejanskega vidika. Poleg tega morajo države članice na podlagi člena 39 te direktive zagotoviti pravico do učinkovitega sodnega varstva. Nacionalno sodišče tako lahko zakonitost sprejete dokončne odločbe in zlasti razloge, na podlagi katerih je pristojni organ zavrnil prošnjo za azil kot neutemeljeno, temeljito presodi v okviru tožbe zoper odločbo o zavrnitvi navedene prošnje.³³

85. Nazadnje je treba opozoriti, da se postopki, uvedeni z direktivama 2004/83 in 2005/85, štejejo za minimalne standarde. Države članice lahko v skladu s členom 3 Direktive 2004/83 in členom 5 Direktive 2005/85 sprejmejo ali ohranijo ugodnejše standarde v zvezi z vsebinskimi pogoji in postopki za priznanje in odvzem mednarodne zaščite, če so ti standardi združljivi z navedenima direktivama. Države članice zato lahko okrepijo temeljna jamstva, ki so prosilcu dodeljena v okviru obravnavanja njegove prošnje. Nizozemska vlada v svojih stališčih tako navaja, da mora pristojni minister na Nizozemskem prosilca pisno in obrazloženo obvestiti, da namerava zavrniti njegovo prošnjo za mednarodno zaščito, da bi tako pridobil njegova pisna stališča in po potrebi odpravil morebitne pomanjkljivosti odločbe.

86. Glede na navedeno zato menim, da je treba dolžnost sodelovanja iz člena 4(1) Direktive 2004/83 v povezavi s procesnimi pravili in jamstvi, določenimi z Direktivo 2005/85, razlagati tako, da organu, pristojnemu za obravnavanje prošnje, pred sprejetjem zavrnilne odločbe ni treba posredovati elementov, s katerimi namerava utemeljiti to odločbo, in pridobiti stališč prosilca v zvezi s tem.

87. Taka razlaga velja v okviru obravnavanja prošnje za azil.

88. Prav tako v skladu s členom 3(3) Direktive 2005/85 velja, kadar država članica uvede enotni postopek za obravnavanje prošnje z vidika dveh oblik mednarodne zaščite, in sicer na zahtevo zadevne osebe ali po uradni dolžnosti, tako da pristojni nacionalni organ samodejno preuči razloge za priznanje subsidiarne zaščite, če niso izpolnjeni pogoji za pridobitev statusa begunca. Kot smo namreč videli, mora v tem primeru skozi celoten postopek upoštevati procesna pravila in jamstva, določena z Direktivo 2005/85.

89. Nasprotno pa državi članici, kadar prošnjo za subsidiarno zaščito obravnava v okviru ločenega postopka, zaradi področja uporabe Direktive 2005/85 ni treba priznati procesnih jamstev, predvidenih za obravnavanje prošnje za azil. Vseeno pa mora, prvič, s prosilcem sodelovati v okviru člena 4(1) Direktive 2004/83 in, drugič, zagotoviti pravico do izjave, saj se ta, kot sem navedel, šteje za splošno načelo prava Unije.

90. Zato na podlagi zgornjih ugotovitev menim, da pristojnemu nacionalnemu organu, če se po zavrnitvi prošnje za azil v okviru novega postopka vloži prošnja za subsidiarno zaščito, ni treba posredovati osnutka odločbe, vendar samo če je zadevni osebi omogočil navedbo vseh trditev in predložitev vseh dokumentov, s katerimi bi lahko dokazala, da izpolnjuje posebne pogoje za priznanje subsidiarne zaščite iz člena 15 Direktive 2004/83.

91. Ob upoštevanju vseh teh ugotovitev Sodišču zato predlagam, naj razsodi, da je treba dolžnost sodelovanja iz člena 4(1) Direktive 2004/83 v povezavi s procesnimi pravili in jamstvi iz Direktive 2005/85 razlagati tako, da pristojnemu nacionalnemu organu, kadar namerava zavrniti prošnjo za subsidiarno zaščito, vloženo po zavrnitvi prošnje za azil, pred sprejetjem odločbe ni treba sporočiti elementov, s katerimi namerava utemeljiti svojo odločbo, in pridobiti stališč prosilca v zvezi s tem.

33 — Glej v zvezi s tem zgoraj navedeno sodbo Samba Diouf (točka 56).

92. Države članice lahko v skladu s členom 3 Direktive 2004/83 in členom 5 Direktive 2005/85 sprejmejo ali ohranijo ugodnejše standarde v zvezi s postopki za priznanje in odvzem mednarodne zaščite, če so ti standardi združljivi z navedenima direktivama.

D – Uporaba v obravnavani zadevi

93. Čeprav samo sodišče, ki odloča v sporu o glavni stvari, presoja, ali je bila odločba sprejeta ob neupoštevanju procesnih jamstev, dodeljenih prosilcu, bi v okviru pravosodnega sodelovanja, uvedenega s členom 267 PDEU, predložitvenemu sodišču vseeno rad podal nekaj naslednjih ugotovitev.

94. V času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari so bila pravila v zvezi z obravnavanjem prošelj za azil določena z zakonom iz leta 1996 o beguncih (Refugee Act 1996). Določbe v zvezi s postopkom obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito pa je vsebovala uredba iz leta 2006 o priznanju zaščite v okviru Evropskih skupnosti (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006)³⁴, s katero je bila prenesena Direktiva 2004/83.

95. Kot sem razumel na obravnavi, se prošnja za subsidiarno zaščito na Irskem obravnava v okviru ločenega postopka. Trenutno tam ni enotnega postopka. Kot sta potrdili Irska in Komisija, se za ta postopek torej ne uporabljajo procesna jamstva, ki jih je zakonodajalec Unije določil z Direktivo 2005/85.

96. Prvič, M. M. pred predložitvenim sodiščem trdi, da ni bil zaslišan v okviru obravnavanja njegove prošnje za subsidiarno zaščito in da ni bil seznanjen z elementi, s katerimi je nameraval pristojni nacionalni organ utemeljiti zavrnilno odločbo.

97. Iz listin iz spisa je razvidno, da na tej stopnji postopka dejansko ni bil zaslišan v okviru osebne razgovora.

98. Čeprav se prošnja za subsidiarno zaščito obravnava v okviru ločenega postopka, pa menim, da ne bi smeli prezreti procesnih jamstev, ki jih je M. M. užival že med obravnavanjem njegove prošnje za azil. Ta dva postopka sta namreč še vedno tesno povezana in zelo konkretno temeljita na preteklih osebnih okoliščinah in podobnih dejstvih. Vendar se je treba prepričati, da je M. M. lahko dejansko in učinkovito navedel vsa stališča glede razlogov, na katerih še posebej temelji njegova prošnja za subsidiarno zaščito.

99. Glede na dokaze, ki jih imam, se mi zdi, da je zadevna oseba dejansko imela možnost predstaviti argumente v zvezi z elementi, ki naj bi upravičili ne samo priznanje statusa begunca, ampak tudi subsidiarno zaščito.

100. M. M. je prošnjo za azil pri uradu ORAC vložil 21. maja 2008, ko je bil zaslišan v okviru predhodnega razgovora na podlagi člena 8 zakona iz leta 1996 o beguncih. Pri tem mu je bil izročen vprašalnik, s katerim naj bi od zadevne osebe dobili vse upoštevne informacije v zvezi z njo in o razlogih za njeno prošnjo. M. M. je bil podlagi tega in v skladu s členom 11 tega zakona zaslišan 23. avgusta 2008 med osebnim razgovorom, med katerim mu je bilo dovoljeno navesti vse razloge za utemeljitev njegove prošnje in elemente, na katerih temelji. O tem razgovoru je bil sestavljen zapisnik, ki se šteje za odločbo na prvi stopnji³⁵ in ki je vseboval zavrnilno mnenje urada ORAC, saj je ta zlasti menil, da prošnja zadevne osebe ni dovolj verodostojna glede na roke, v katerih je bila vložena.

³⁴ — V nadaljevanju: uredba iz leta 2006.

³⁵ — V skladu s členom 13(4)(a) navedenega zakona je treba ta zapisnik poslati prosilcu.

101. Zadevna oseba je bila o tem mnenju uradno obveščena 8. septembra 2008. M. M. je v skladu s členom 16(1) zakona iz leta 1996 o beguncih zoper navedeno mnenje vložil pritožbo pri Refugee Appeals Tribunal (Irska). Pritožba je bila obravnavana v okviru pisnega postopka, saj je bil ustni del postopka na podlagi člena 13(5) in (6)(c) tega zakona izpuščen, ker prosilec prošnje brez upravičenega razloga ni vložil v razumnem roku.³⁶ Na podlagi tega postopka je po eni strani lahko zavzel stališče glede razlogov, s katerimi je urad ORAC zavrnil njegovo prošnjo za azil, in po drugi strani znova pojasnil, zakaj se ne more vrniti v izvirno državo, pri čemer je svojim pisanjem priložil dodatne elemente, predložene 25. septembra 2008.

102. Refugee Appeals Tribunal je z odločbo z dne 28. oktobra 2008 potrdilo zavrnilno mnenje urada ORAC in predlagalo, naj se M. M. ne prizna status begunca. Ta odločba, ki mora biti obrazložena v skladu s členom 16(17) zakona iz leta 1996 o beguncih, je bila zadevni osebi posredovana 31. oktobra 2008. Ta pred High Court ni izpodbijala niti ugotovitev urada ORAC niti zadnje navedene odločbe.³⁷

103. M. M. je bil z dopisom, vročenim 8. decembra 2008, obveščen o odločitvi Minister for Justice, Equality and Law Reform, da zavrne njegovo prošnjo za azil in sprejme sklep o njegovem izgonu. Tej vročitvi je bilo priloženo obvestilo, da lahko zaprosi, prvič, za status na podlagi subsidiarne zaščite in, drugič, za začasno dovoljenje, da ostane na ozemlju te države. V ta namen sta bila navedenemu dopisu priložena informativni list o subsidiarni zaščiti in obrazec za vložitev prošnje. Prosilec je bil pozvan, naj poleg osebnih podatkov predloži vse dodatne dokumente in podrobno navede razloge, ki se nanašajo še posebej na okoliščine, navedene v utemeljitev njegove prošnje za subsidiarno zaščito, pri čemer naj zlasti pojasni, kako resno škodo bi lahko utrpel ob vrnitvi v izvirno državo.

104. M. M. je nato 31. decembra 2008 vložil prošnjo za subsidiarno zaščito, ki jo je 15. julija 2009 in 6. avgusta 2010 dopolnil z dokumenti v utemeljitev svoje prošnje. Ta prošnja je bila obravnavana v skladu s praviloma 4 in 5 uredbe iz leta 2006, s katerima je bil prenesen člen 4 Direktive 2004/83. Pristojni nacionalni organ je moral tako v skladu s pravilom 5 uredbe iz leta 2006 upoštevati vsa ustrezna dejstva, ki se nanašajo na izvirno državo v času, ko se sprejme odločitev o prošnji, vključno z zakoni in predpisi izvirne države in načinom njihove uporabe, izjave in dokumentacijo, ki jih predloži prosilec, vključno z informacijami o tem, ali je bil ali bi lahko bil prosilec podvržen preganjanju oziroma mu je bila ali bi mu lahko bila povzročena resna škoda, individualni položaj in osebne okoliščine prosilca, vključno z dejavniki, kot so poreklo, spol in starost ter dejavnosti prosilca po odhodu iz izvirne države, zaradi katerih bi bil ob vrnitvi v to državo izpostavljen preganjanju ali resni škodi.

105. Minister for Justice, Equality and Law Reform je prošnjo za subsidiarno zaščito zavrnil 24. septembra 2010, saj je menil, da zaradi resnih dvomov o verodostojnosti trditev prosilca ni mogoče dokazati, da bi ta ob vrnitvi v izvirno državo lahko utrpel resno škodo. Ta zavrnilna odločba je bila M. M. vročena 30. septembra 2010.

106. Na podlagi povzetka dejstev, ki sem ga pravkar navedel, je po mojem mnenju mogoče ugotoviti, da je imel M. M. možnost predložiti vsa dejstva in okoliščine, ki po njegovem mnenju upravičujejo mednarodno zaščito na podlagi pravice do azila ali na podlagi pravice do subsidiarne zaščite. Prav tako je mogoče domnevati, da je bil seznanjen z vsemi elementi, na podlagi katerih je pristojni nacionalni organ nameraval preučiti utemeljenost te prošnje, saj ga je urad ORAC med

36 — Tako velja tudi, če je prošnja med drugim očitno neutemeljena ali če je prosilec zavajal organe tako, da je dajal napačne podatke (prenos člena 23(4) Direktive 2005/85).

37 — Iz stališč, ki jih je predložila Irska, je razvidno, da lahko prosilec, ki sta mu urad ORAC in/ali Refugee Appeals Tribunal izdala negativno mnenje, pri High Court vložiti pritožbo na podlagi člena 5(1)(h) in (i) zakona iz leta 2000 o nezakonitem priseljevanju in trgovini z ljudmi (Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000).

obravnavanjem njegove prošnje za azil večkrat zaslišal, dalje, da se je lahko seznanil z razlogi, iz katerih je ta izdal negativno mnenje v okviru pritožbe, vložene pri Refugee Appeals Tribunal. Nazadnje, prejel je obrazložitev zavrnilne odločbe, ki jo je izdal Minister for Justice, Equality and Law Reform.

107. Drugič, M. M. pristojnemu nacionalnemu organu očita, da je svojo presojo oprl na dokumente, objavljene leta 2010, zlasti na poročilo ministrstva za zunanje zadeve Združenih držav Amerike o razmerah v Ruandi, pri čemer je zadevna oseba predložila enako poročilo za leto 2008 in dodatne informacije o ruandskem pravosodnem sistemu, ki so bile posodobljene v dopisu z dne 6. avgusta 2010.

108. Pristojnemu nacionalnemu organu ni mogoče očitati, da je o utemeljenosti zadevne prošnje presojal na podlagi najnatančnejših in najnovejših informacij o splošnih razmerah v Ruandi.

109. Države članice morajo prošnjo za mednarodno zaščito v skladu s členom 4(3)(a) Direktive 2004/83 namreč obravnavati za vsak primer posebej in upoštevati „vsa ustrezna dejstva, ki se nanašajo na izvorno državo v času odločanja o prošnji“^{38]}. Poleg tega mora organ, pristojen za obravnavanje prošnje, na podlagi člena 8(2) Direktive 2005/85, določbe, ki se v zadevnem postopku seveda ne uporablja, izvesti ustrezno in objektivno preučitev, pri tem pa zagotoviti, da „se iz različnih virov [...] pridobijo točni in ažurni podatki o splošnih razmerah, ki vladajo v izvorni [...] držav[i] prosilc[a]“.

110. Kot je High Court navedlo v zgoraj navedeni sodbi Ahmed proti Minister for Justice, Equality and Law Reform, mora prosilec zato pričakovati, da bo organ, pristojen za obravnavanje prošnje, pri opravljanju svoje naloge zagotovil, da ima najnovejše podatke.

111. Zdaj se postavlja vprašanje, ali je poročilo iz leta 2010 lahko bistveno vplivalo na odločitev pristojnega nacionalnega organa. Če to drži in ker je posledično šlo za bistveni element, menim, da bi bilo treba zadevni osebi omogočiti, da v zvezi s tem predloži stališča. Glede na dokumente iz spisa se zdi, da v obravnavani zadevi ni bilo tako. Predložitveno sodišče po eni strani navaja, da se splošne in varnostne razmere v Ruandi v obdobju 2007–2010 niso bistveno spremenile. Po drugi strani pa navaja, da glede na osebne okoliščine prosilca in pomanjkanje verodostojnosti, ki se mu v bistvu očita, razlike med poročiloma iz let 2008 in 2010 niso zelo upoštevne. Zdi se torej, da so informacije, na katere se je oprl Minister for Justice, Equality and Law Reform, samo potrjevale ugotovitve, ki so bile sprejete že v okviru postopka obravnavanja prošnje za azil.

112. Tretjič, M. M. navaja, da ni vedel, kdaj bo odločeno o njegovi prošnji za subsidiarno zaščito, pri čemer graja tudi trajanje postopka.

113. Iz listin iz spisa je razvidno, da je postopek obravnavanja prošnje za azil, ki jo je vložil M. M., trajal šest mesecev in pol, postopek v zvezi z njegovo prošnjo za subsidiarno zaščito pa 21 mesecev. O položaju zadevne osebe je bilo torej odločeno po postopku, ki je trajal nekaj več kot dve leti in tri mesece.

114. Tako trajanje se mi zdi očitno nerazumno. Čeprav na Irskem za obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito ne veljajo procesna pravila iz člena 23(2) Direktive 2005/85 – ki določa, da morajo države članice zagotoviti, da se postopek obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito konča v *najkrajšem možnem času*, in da, *če v roku šestih mesecev ni mogoče odločiti o prošnji*, prosilca obvestijo o zamudi ali mu pošljejo informacije o roku – pa še vedno velja, da mora pristojni nacionalni organ ob sprejetju odločbe, ki spada na področje uporabe prava Unije, zagotoviti spoštovanje pravice zadevne osebe do dobrega upravljanja, ki se šteje za splošno načelo prava Unije.

115. Prošnje za subsidiarno pomoč je torej treba tako kot prošnje za azil obravnavati skrbno in v razumnem roku, saj hitrost postopka ne prispeva samo k pravni varnosti prosilca, ampak tudi k njegovemu vključevanju.

116. Predložitveno sodišče bo moralo zato preučiti, koliko je razmeroma dolgo trajanje tega postopka škodovalo pravicam in jamstvom, ki so M. M. dodeljeni v okviru postopka obravnavanja njegove prošnje za subsidiarno zaščito.

II – Predlog

117. Na podlagi zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje High Court odgovori:

„Dolžnost sodelovanja iz člena 4(1) Direktive 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 v povezavi s procesnimi pravili in jamstvi, določenimi z Direktivo Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, je treba razlagati tako, da pristojnemu nacionalnemu organu, kadar ta namerava zavrniti prošnjo za subsidiarno zaščito, vloženo po zavrnitvi prošnje za azil, pred sprejetjem odločbe ni treba sporočiti elementov, s katerimi namerava utemeljiti odločbo, in pridobiti stališč prosilca v zvezi s tem.

Države članice lahko v skladu s členom 3 Direktive 2004/83 in členom 5 Direktive 2005/85 sprejmejo ali ohranijo ugodnejše standarde v zvezi s postopki za priznanje in odvzem mednarodne zaščite, če so ti standardi združljivi z navedenima direktivama.“