



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 22. novembra 2012*

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Skupni evropski azilni sistem — Direktiva 2004/83/ES — Minimalni standardi glede pogojev za priznanje statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite — Člen 4(1), drugi stavek — Sodelovanje države članice s prosilcem pri obravnavanju upoštevnihih elementov prošnje — Obseg — Zakonitost nacionalnega postopka, v katerem se prošnja za subsidiarno zaščito obravnava po zavrnitvi prošnje za priznanje statusa begunca — Spoštovanje temeljnih pravic — Pravica do izjave“

V zadevi C-277/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo High Court (Irska) z odločbo z dne 1. junija 2011, ki je prispela na Sodišče 6. junija 2011, v postopku

M.

proti

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Ireland,

Attorney General,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (poročevalec), sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: K. Sztranc-Sławiczek, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. marca 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za M. P. O'Shea in I. Whelan, BL, po pooblastilu B. Burnsa, solicitor,
- za Irsko D. O'Hagan, agent, skupaj z D. Conlan Smythom, barrister,
- za češko vlado M. Smolek in J. Vlácil, agenta,

* Jezik postopka: angleščina.

- za nemško vlado N. Graf Vitzthum, agent,
- za madžarsko vlado Z. Fehér Miklós, K. Szíjjártó in Z. Tóth, agenti,
- za nizozemsko vlado C. Wissels in M. Noort, agentki,
- za poljsko vlado M. Szpunar, agent,
- za švedsko vlado K. Petkovska, agentka,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in M. Wilderspin, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. aprila 2012

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96, in popravek v UL 2005, L 204, str. 24 – ta popravek ne zadeva slovenske različice).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med M. na eni strani ter Minister for Justice, Equality and Law Reform (v nadaljevanju: Minister), Ireland in Attorney General na drugi strani glede zakonitosti postopka, v katerem se je obravnavala prošnja za subsidiarno zaščito, ki jo je M. vložil po tem, ko je bila njegova prošnja za priznanje statusa begunca zavrnjena.

Pravni okvir

Pravo Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

- 3 Člen 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), naslovljen „Pravica do dobrega upravljanja“, v odstavkih 1 in 2 določa:
 - „1. Vsakdo ima pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku.
 - 2. Ta pravica vključuje predvsem:
 - (a) pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene;
 - (b) pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti;
 - (c) obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži.“

- 4 Člen 47(2) Listine se nanaša na pravico vsakogar do učinkovitega pravnega sredstva pred neodvisnim, nepristranskim in z zakonom predhodno ustanovljenim sodiščem. Ta člen določa, da ima vsakdo možnost svetovanja, obrambe in zastopanja. V skladu s členom 48(2) Listine je vsakemu obdolžencu zagotovljena pravica do obrambe.
- 5 Na podlagi člena 51(1) Listine se njene določbe za države članice uporabljajo, ko izvajajo pravo Unije.

Skupni evropski azilni sistem

- 6 Evropski svet je na zasedanju v Strasbourgu 8. in 9. decembra 1989 določil cilj uskladitve azilne politike držav članic.
- 7 Evropski svet je na zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 med drugim sklenil, da je treba oblikovati skupni evropski azilni sistem, ki temelji na popolni in splošni uporabi Konvencije o statusu beguncev, ki je bila podpisana 28. julija 1951 v Ženevi (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954)) in je začela veljati 22. aprila 1954 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija). Ta konvencija je bila dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim 31. januarja 1967 v New Yorku, ki je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Protokol iz leta 1967).
- 8 Vse države članice so pogodbenice Ženevske konvencije in Protokola iz leta 1967. Evropska unija ni pogodbenica Ženevske konvencije in Protokola iz leta 1967, vendar člen 78(1) PDEU in člen 18 Listine določata, da je pravica do azila priznana zlasti ob upoštevanju te konvencije in tega protokola.
- 9 Z Amsterdamsko pogodbo, sklenjeno 2. oktobra 1997, je bil v Pogodbo ES vključen člen 63, na podlagi katerega je bila Svetu Evropske unije podeljena pristojnost, da po posvetovanju z Evropskim parlamentom sprejme ukrepe, ki jih je priporočil Evropski svet v Tampereju.
- 10 Na tej pravni podlagi sta bili sprejeti Direktiva 2004/83 in 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 v UL 2006, L 236, str. 36 – ta popravek ne zadeva slovenske različice).
- 11 Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe člen 78 PDEU določa oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema.
- 12 V uvodni izjavi 1 Direktive 2004/83 in Direktive 2005/85 je navedeno, da je skupna azilna politika, vključno s skupnim evropskim azilnim sistemom, sestavni del cilja Unije, da se postopno oblikuje območje svobode, varnosti in pravice, odprto za vse, ki so zaradi okoliščin prisiljeni zakonito iskati zaščito v Evropski skupnosti. Poleg tega so v njuni uvodni izjavi 2 omenjeni sklepi Evropskega sveta v Tampereju.
- 13 V uvodnih izjavah 10 oziroma 8 Direktive 2004/83 in Direktive 2005/85 je navedeno, da ti direktivi spoštujeta temeljne pravice in upoštevata načela, priznana zlasti z Listino.

Direktiva 2004/83

- 14 V skladu s členom 1 Direktive 2004/83 je namen te direktive določitev minimalnih standardov po eni strani 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 po drugi strani glede vsebine te zaščite.

15 V skladu s členom 2 iste direktive so pojmi v njej opredeljeni tako:

„(a) ‚mednarodna zaščita‘ pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (d) in (f);

[...]

(c) ‚begunec‘ pomeni državljana tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rase, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi tega strahu noče izkoristiti zaščite te države [...];

(d) ‚status begunca‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot begunca s strani države članice;

(e) ‚oseba, upravičena do subsidiarne zaščite‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ni opredeljena kot begunec, a je bilo v zvezi z njim dokazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvirno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva, v prejšnjo državo stalnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpí resno škodo, kot je opredeljena v členu 15 [...], in ki zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države;

(f) ‚status subsidiarne zaščite‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, s strani države članice;

(g) ‚prošnja za mednarodno zaščito‘ pomeni prošnjo državljana tretje države ali osebe brez državljanstva za zaščito s strani države članice, ki se lahko razume kot prošnjo za status begunca ali subsidiarne zaščite [...];

[...]“

16 Člen 4 Direktive 2004/83, naslovljen „Obravnavanje dejstev in okoliščin“, ki je v poglavju II te direktive, naslovljenem „Obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito“, določa:

„1. 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.

2. Elementi iz odstavka 1 so izjave prosilca in vsa dokumentacija, s katero razpolaga prosilec, glede svoje starosti, porekla, vključno s poreklom ustreznih sorodnikov, identitete, državljanstva(-ev), nekdanje(-ih) držav(e) in kraja(-ev) stalnega prebivališča, prejšnjih prošenj za azil, prepotovanih poti, osebnih in potnih listih ter razlogov za prošnjo za mednarodno zaščito.

3. Obravnava prošnje za mednarodno zaščito se izvede v vsakem posameznem primeru posebej in upošteva naslednje:

(a) vsa ustrezna dejstva, ki se nanašajo na izvirno državo v času odločanja o prošnji, vključno z zakoni in predpisi izvirne države in načinom njihovega izvajanja;

(b) ustrezne izjave in dokumentacijo, ki jo predloži prosilec, vključno z informacijami o tem, ali je prosilec podvržen ali izpostavljen preganjanju ali resni škodi;

- (c) individualni položaj in osebne okoliščine prosilca, vključno z dejavniki, kot so poreklo, spol in starost, za oceno dejstva, ali bi na podlagi prosilčevih osebnih okoliščin dejanja, ki jim je prosilec izpostavljen ali bi jim bil lahko izpostavljen, pomenila preganjanje ali resno škodo;
- (d) ali so imele dejavnosti prosilca od odhoda iz izvirne države izključni ali poglobitni namen ustvarjanja potrebnih pogojev za prošnjo za mednarodno zaščito, z namenom ocene, ali bo prosilec ob vrnitvi v to državo zaradi teh dejavnosti izpostavljen preganjanju ali resni škodi;
- (e) ali se od prosilca lahko utemeljeno pričakuje, da bo izkoristil zaščito druge države, kjer lahko uveljavlja državljanstvo.

4. Dejstvo, da je prosilec že bil izpostavljen preganjanju ali mu je že bila povzročena resna škoda ali se mu je s takšnim preganjanjem ali škodo neposredno grozilo, je resen znak prosilčevega utemeljenega strahu pred preganjanjem ali utemeljenim tveganjem resne škode, razen če obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da se takšno preganjanje ali resna škoda ne bo ponovila.

5. Kadar države članice uporabljajo načelo, po katerem je dolžan prošnjo za mednarodno zaščito utemeljiti prosilec in kadar vidiki izjav prosilca niso utemeljeni z dokumentarnimi ali drugimi dokazi, teh vidikov ni treba potrditi, kadar so izpolnjeni naslednji pogoji:

- (a) prosilec se je kar najbolj potrudil za utemeljitev svoje prošnje;
- (b) vsi ustrezni elementi, ki so na voljo prosilcu, so bili predloženi, glede morebitne odsotnosti drugih ustreznih elementov pa je bila podana zadovoljiva razlaga;
- (c) ugotovljeno je, da so prosilčeve izjave skladne in verjetne in ne nasprotujejo dostopnim specifičnim in splošnim informacijam, povezanim s prosilčevim primerom;
- (d) prosilec je zaprosil za mednarodno zaščito kakor hitro je bilo to mogoče, razen če lahko prosilec izkaže utemeljen razlog, zakaj tega ni storil; in
- (e) ugotovljena je bila splošna verodostojnost prosilca.“

Direktiva 2005/85

- 17 Direktiva 2005/85 določa minimalne standarde glede postopkov za priznanje in odvzem statusa begunca. Poleg tega določa pravice prosilcev za azil.
- 18 V skladu s členom 3(1) navedene direktive se ta uporablja za vse prošnje za azil, vložene na ozemlju države članice.
- 19 Odstavek 3 navedenega člena 3 določa:
„Če države članice izvajajo ali uvedejo [...] postopek, po katerem obravnavajo prošnje za azil kot prošnje na podlagi Ženevske konvencije in kot prošnje za druge vrste mednarodne zaščite, ki se zagotovi v okoliščinah, kot so opredeljene v členu 15 Direktive 2004/83 [...], uporabljajo to direktivo skozi ves postopek.“
- 20 V poglavju II Direktive 2005/85, naslovljenem „Temeljna načela in jamstva“, so določeni minimalni standardi glede postopkov in jamstev za prosilce za azil. V tem poglavju so členi od 6 do 22.
- 21 Člen 8 določa posebne zahteve za obravnavanje prošenj.

- 22 Člen 9 določa zahteve, ki jih morajo izpolnjevati odločbe organa, pristojnega za obravnavanje prošenj za azil.
- 23 V členu 10 so naštetja jamstva za prosilce za azil.
- 24 Člen 12 določa pravico prosilca za azil, da se z njim pred sprejetjem odločbe opravi osebni razgovor, člen 13 pa določa zahteve glede tega razgovora.
- 25 V skladu s členom 14 se mora o vsakem osebnem razgovoru sestaviti pisni zapisnik, prosilcu za azil pa se mora omogočiti pravočasen dostop do njega.
- 26 V poglavju III Direktive 2005/85 so opredeljena pravila o postopkih na prvi stopnji.
- 27 V poglavju V iste direktive, naslovljenem „Pritožbeni postopki“, je samo en člen, in sicer člen 39, ki v odstavku 1 določa pravico prosilca za azil do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, med drugim zoper odločbo, izdano v zvezi z njegovo prošnjo za azil.

Nacionalna ureditev

- 28 Na Irskem je v zvezi s priznanjem mednarodne zaščite treba razlikovati med dvema vrstama prošenj, in sicer:
- prvič, prošnjo za azil, v primeru zavrnilne odločbe v zvezi z njo pa,
 - drugič, prošnjo za subsidiarno zaščito.
- 29 V navedeni državi članici se vsaka od obeh prošenj obravnava po posebnem postopku, ki si sledita.
- 30 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da nacionalne določbe, ki urejajo obravnavanje prošenj za azil, vsebuje predvsem zakon iz leta 1996 o beguncih (Refugee Act 1996), in sicer v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon iz leta 1996).
- 31 Postopek obravnavanja prošenj za azil ima več stopenj, in sicer:
- zadevna oseba vloži prošnjo pri Office of the Refugee Applications Commissioner (v nadaljevanju: ORAC);
 - prosilec mora izpolniti vprašalnik;
 - uradnik ORAC s prosilcem opravi osebni razgovor;
 - ORAC za Minister pripravi poročilo, ki vključuje priporočilo, ali naj se prosilcu prizna status begunca;
 - če je priporočilo glede priznanja statusa v poročilu negativno, je zoper to priporočilo mogoča pritožba pri Refugee Appeals Tribunal, sodišču, pri katerem praviloma odloča sodnik posameznik, ki izda sodbo, s katero se potrdi ali zavrne priporočilo ORAC;
 - Minister sprejme odločbo tako:
 - če je priporočilo ORAC ali odločba Refugee Appeals Tribunal pozitivna, mora priznati status begunca;

- če je priporočilo negativno, ga lahko upošteva, vendar lahko v okviru diskrecijske pravice prizna navedeni status;
 - če Minister zavrne prošnjo za azil, mora njegovo obvestilo o namenu izгона prosilca vsebovati podatek o pravici prosilca, da lahko v petnajstdnevnem roku zaprosi za subsidiarno zaščito.
- 32 Zoper odločbo o zavrnitvi priznanja statusa begunca je pri sodišču mogoče vložiti ničnostno tožbo.
- 33 Postopek obravnavanja prošenj za subsidiarno zaščito je določen z uredbo iz leta 2006 o Evropskih skupnostih (zahteve za priznanje zaščite) (European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006), ki jo je Minister sprejel 9. oktobra 2006 in katere cilj je bil med drugim prenos Direktive 2004/83 (v nadaljevanju: uredba iz leta 2006).
- 34 Zadevna oseba prošnjo za priznanje subsidiarne zaščite vloži tako, da izpolni obrazec, katerega vzorec je v prilogi k uredbi iz leta 2006.
- 35 Navedena uredba ne vsebuje nobene določbe, ki bi nalagala, da je treba prosilca za subsidiarno zaščito v okviru obravnavanja njegove prošnje zaslišati.
- 36 Uredba iz leta 2006 ne vsebuje niti procesnega pravila, ki bi ga bilo mogoče šteti za izvajanje zahteve iz člena 4(1), drugi stavek, Direktive 2004/83.
- 37 Minister o prošnji za subsidiarno zaščito odloči z obrazloženo odločbo, pri čemer prošnjo bodisi sprejme bodisi zavrne.
- 38 Zoper zavrnilno odločbo je mogoče pred sodiščem vložiti ničnostno tožbo.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 39 M. je državljan Ruande, pripadnik etnične skupnosti Tutsijev, ki je 1. maja 2008 na Irskem zaprosil za azil.
- 40 M. v utemeljitev te prošnje trdi, da če bi se vrnil v svojo izvirno državo, bi bil lahko preganjan pred vojaškim sodiščem, ker je javno kritiziral način izvedbe preiskav genocida iz leta 1994. Trdi, da ga je ta genocid močno prizadel, saj naj bi bili v njem ubiti njegovi straši, trije bratje in sestra.
- 41 Glede svojega osebnega položaja pojasnjuje, da je po tem, ko je na nacionalni univerzi v Ruandi leta 2003 diplomiral iz prava, iskal zaposlitev v javni upravi Ruandske republike, da pa je bil edini diplomant svoje generacije, ki mu je bila ta zaposlitev kljub kvalifikacijam zavrnjena. Namesto tega je bil prisiljen sprejeti nižje delovno mesto v uradu vojaškega tožilca, pri čemer naj bi to, da se je moral podrediti strogosti vojaškega prava, pomenilo sredstvo, da se ga utiša in da se prepreči, da bi razkril informacije o genocidu, ki bi lahko bile neprijetne za oblasti. Poleg tega naj bi mu močno odsvetovali ugovarjanje, neki vojaški častnik pa naj bi bil ubit, ker je začel postavljati neprijetna vprašanja o poteku preiskav v zvezi z genocidom.
- 42 M. je bil junija 2006 sprejet na pravno fakulteto irske univerze, da bi tam opravil magistrski študij (LLM). Zato je septembra 2006 pridobil študijsko vizo, po pridobitvi diplome novembra 2007 pa je v državi članici gostiteljici opravljal raziskovalno delo na področju vojnih hudodelstev in genocida.

- 43 M. je kmalu po izteku vize vložil prošnjo za priznanje azila na Irskem. Ta prošnja je bila zavrnjena, ker je bilo presojeno, da njegove trditve glede preganjanja v Ruandi niso verodostojne. Negativno priporočilo ORAC je bilo izdano 30. avgusta 2008, Refugee Appeals Tribunal pa ga je potrdilo 28. oktobra 2008. Zadevni osebi je bila odločba Minister, s katero je bila njena prošnja za azil zavrnjena, vročena decembra 2008.
- 44 M. je zato 31. decembra 2008 vložil prošnjo za subsidiarno zaščito, in sicer tako, da je izpolnil vprašalnik, ki je bil v okviru irske ureditve temu namenjen.
- 45 Ta prošnja je bila z odločbo Minister z dne 24. septembra 2010 zavrnjena. Minister se je v odločbi oprl predvsem na svojo prejšnjo odločbo iz leta 2008, s katero je bila zavrnjena prošnja zadevne osebe za azil, in presodil, da zadevna oseba ni navedla zadostnih razlogov, da bi dokazala, da v njeni izvorni državi obstaja tveganje za resno ogrožitev, ker obstajajo resni dvomi glede verodostojnosti njenih navedb.
- 46 M. je zoper zadnjenavedeno odločbo Minister 6. januarja 2011 pri High Court vložil ničnostno tožbo, v okviru katere izpodbija zakonitost zavrnitve njegove prošnje za subsidiarno zaščito, saj naj postopek obravnavanja te prošnje ne bi bil v skladu s pravom Unije.
- 47 M. navaja, da ne le, da Irska ni v celoti prenesla Direktive 2004/83, med drugim odstavek 1, drugi stavek, odstavek 2 in začetka odstavka 3 člena 4, ampak je poleg tega Minister v obravnavani zadevi pri obravnavanju prošnje za subsidiarno zaščito, ki jo je vložil M., kršil nekatera pravila prava Unije.
- 48 Temeljna zahteva pravičnosti pri vodenju upravnih postopkov naj bi namreč vključevala zlasti spoštovanje pravice do obrambe.
- 49 Tako naj bi v skladu z ustaljeno sodno prakso veljalo, da v vsakem postopku, v katerem se lahko izda akt, ki posega v položaj, pravica do izjave – kot splošno načelo prava Unije in tudi ob neobstoju posebne ureditve v zvezi s tem – pomeni, da je zadevni osebi treba omogočiti, da učinkovito poda svoje mnenje glede elementov, na podlagi katerih namerava upravni organ utemeljiti svojo odločbo. Enako načelo naj bi bilo odslej potrjeno z Listino.
- 50 Obveznost sodelovanja iz člena 4(1), drugi stavek, Direktive 2004/83 naj bi ob upoštevanju teh načel pomenila, da mora Minister prosilca za azil pred sprejetjem končne odločbe obvestiti o svoji presoji in tako prosilcu omogočiti, da se na elemente, na podlagi katerih je sprejet negativen odgovor, odzove tako, da predloži vse dokumente, ki so takrat dostopni, ali poda vse argumente, s katerimi je mogoče ovreči stališče pristojnega nacionalnega organa, ali da ta organ opozori na vsako upošteveno vprašanje, ki ni bilo ustrezno upoštevano.
- 51 V obravnavani zadevi pa naj bi bilo nesporno, da M. v okviru obravnavanja njegove prošnje za subsidiarno zaščito ni bil nikoli zaslišan. Poleg tega med obravnavo prošnje nikoli ni bil obveščen ne o elementih, ki jih je Minister štel za upoštevalne za izdajo odločbe o zavrnitvi priznanja subsidiarne zaščite, ne o tem, kdaj bo odločba sprejeta. Poleg tega naj bi se Minister za to, da bi svojo odločitev upravičil, večinoma skliceval le na razloge, ki so bili navedeni že v okviru zavrnitve prošnje M. za azil. Prav tako naj bi bila v tožbenem postopku zoper odločbo o zavrnitvi prošnje M. za azil zavrnjena njegova pravica do obravnave, ker te prošnje ni vložil takoj po prihodu na Irsko in ker ni podal prepričljivega razloga, s katerim bi upravičil to okoliščino.
- 52 Pristojni irski organi so navedli, da kadar gre, kot v obravnavani zadevi, za prošnjo za priznanje statusa subsidiarne zaščite, se ta ne obravnava ločeno, ampak je predmet „tesnega sodelovanja med prosilcem in organi“, glede na to, da se ta prošnja nujno obravnava po preizkusu – in zavrnitvi – prošnje za azil, v okviru katerega je zadevna oseba dejansko podala svoje pripombe in odgovorila na podroben vprašalnik. Po vložitvi prošnje pa naj bi bil postopek „inkvizitoren, in ne kontradiktoren“. Obveznost sodelovanja iz člena 4(1), drugi stavek, Direktive 2004/83 naj bi se zato nanašala le na presojo

upoštevni materialnih dokazov, predloženih v utemeljitev prošnje, ne pa na postopek odločanja. Poleg tega naj bi bil spis, predložen v utemeljitev prošnje za subsidiarno zaščito, večinoma enak tistemu, ki je bil predložen že v okviru prošnje za azil, ali naj bi mu bil vsaj zelo podoben, vsekakor pa naj bi bil vsak novi podatek predmet presoje.

- 53 Z vidika vsebine naj bi bila zavrnitev priznanja mednarodne zaščite M. upravičena, ker njegove trditve niso verodostojne, kar potrjuje okoliščina, da je M. prošnji vložil bistveno pozneje, kot pa je vstopil na irsko ozemlje.
- 54 High Court dvomi, da je mogoče pritrditi tezi, ki jo zagovarja M. Večkrat naj bi že presodilo, da ob upoštevanju besedila in zgradbe Direktive 2004/83 ter okvira, v katerega se umešča, postopek obravnavanja prošnje za priznanje subsidiarne zaščite, ki je potekal v pogojih, kakršni so ti v sporu, o katerem odloča predložitveno sodišče, ni v neskladju z zahtevo iz člena 4(1), drugi stavek, te direktive.
- 55 Kljub temu naj bi bilo iz odločbe, ki jo je leta 2007 sprejelo Raad van State (Nizozemska), razvidno, da kadar v Kraljevini Nizozemski pristojni organ namerava zavreči prošnjo za azil, se prosilcu to prej sporoči z obvestilom o razlogih za to zavrnitev, tako da ima možnost, da v določenem roku pisno predstavi svoje stališče.
- 56 High Court je v teh okoliščinah odločilo, da prekine postopek in Sodišču v predhodno odločanje predloži 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)[, drugi stavek,] 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?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 57 Za odgovor na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, je treba takoj navesti, da se člen 4(1) Direktive 2004/83 vsekakor uporabi za prošnjo, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, s katero se zaproša za priznanje statusa za subsidiarno zaščito.
- 58 Navedena določba se namreč tako na podlagi svojega besedila kot naslova poglavja, v katero je umeščena, nanaša na „prošnje za mednarodno zaščito“.
- 59 Kot pa je razvidno iz člena 2(a) in (g) Direktive 2004/83, „mednarodna zaščita“ pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite, „prošnja za mednarodno zaščito“ pa prošnjo za priznanje bodisi statusa begunca bodisi statusa subsidiarne zaščite.
- 60 Vendar glede obsega, ki ga je treba pripisati zahtevi za sodelovanje s prosilcem, ki je s členom 4(1), drugi stavek, Direktive 2004/83 naložena zadevni državi članici, ni mogoče sprejeti teze, ki jo zagovarja M., da to pravilo nacionalni organ, ki je pristojen za obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito, zavezuje k temu, da prosilca – preden sprejme negativno odločbo v zvezi s tem in po tem, ko je bila zavrnjena prošnja za azil, ki jo je vložila ista oseba – obvesti o elementih, s katerimi namerava utemeljiti to odločbo, in da sprejme pripombe zadevne osebe v zvezi s tem.
- 61 Ugotoviti je namreč treba, da taka zahteva nikakor ne izhaja iz besedila zadevne določbe. Če pa bi zakonodajalec Unije državam članicam nameraval naložiti take obveznosti, o kakršnih govori M., bi jih zagotovo jasno določil.

- 62 Poleg tega taka razlaga obveznosti sodelovanja ne bi bila v skladu s sistemom, ki ga je navedeni zakonodajalec vzpostavil za obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito.
- 63 Kot je razvidno iz naslova člena 4 Direktive 2004/83, se navedeni člen nanaša na „obravnavanje dejstev in okoliščin“.
- 64 To „obravnavanje“ dejansko poteka na dveh ločenih stopnjah. Prva se nanaša na ugotovitev dejanskih okoliščin, ki lahko pomenijo dokaze v utemeljitev prošnje, druga pa se nanaša na pravno presojo teh dokazov, v okviru katere se na podlagi dejstev, ki so značilna za obravnavano zadevo, ugotovi, ali so izpolnjeni vsebinski pogoji za priznanje mednarodne zaščite, določeni s členi 9 in 10 ali 15 Direktive 2004/83.
- 65 V skladu s členom 4(1) navedene direktive pa mora zadevna država članica kljub temu, da mora običajno prosilec predložiti vse dokaze, potrebne za utemeljitev njegove prošnje, s tem prosilcem vendarle sodelovati, ko obravnava upoštevne elemente te prošnje.
- 66 Ta zahteva za sodelovanje države članice zato dejansko pomeni, da če dokazi, ki jih predloži prosilec za mednarodno zaščito, iz katerega koli razloga niso celoviti, ažurni ali upoštevni, mora zadevna država članica na tej stopnji postopka s prosilcem aktivno sodelovati, da omogoči, da se zberejo vsi dokazi, ki podpirajo prošnjo. Poleg tega lahko država članica do nekaterih vrst dokumentov lažje dostopa kot prosilec.
- 67 Razlaga iz prejšnje točke je podprta tudi s členom 8(2)(b) Direktive 2005/85, v skladu s katerim države članice zagotovijo, da se pridobijo natančni in ažurni podatki o splošnih razmerah, ki obstajajo v izvornih državah prosilcev za azil, in po potrebi podatki o razmerah v tranzitnih državah.
- 68 Jasno je torej, da se člen 4(1) Direktive 2004/83 nanaša le na prvo stopnjo, navedeno v točki 64 te sodbe, ki se nanaša na ugotovitev dejstev in okoliščin, ki lahko pomenijo dokaze, s katerimi je mogoče utemeljiti prošnjo za azil.
- 69 Po drugi strani je očitno, da se teza, ki jo zagovarja M., nanaša na drugo stopnjo, ki je navedena v isti točki te sodbe in se nanaša na presojo posledic, na katere je treba sklepati iz dokazov, predloženih v utemeljitev prošnje, in sicer tako, da se ugotovi, ali ti dokazi dejansko izpolnjujejo potrebne pogoje za priznanje mednarodne zaščite, za katero se zaprosi.
- 70 Za tak preizkus utemeljenosti prošnje za azil pa je odgovoren le pristojni nacionalni organ, tako da je zahteva za sodelovanje tega organa s prosilcem, kot je določena s členom 4(1), drugi stavek, Direktive 2004/83, na tej stopnji postopka neupoštevna.
- 71 Dodati je treba, da obveznost sodelovanja v obsegu, kot ga zagovarja M., po logiki ne spada v okvir Direktive 2004/83.
- 72 Glede na vsebino in namen te direktive je namreč njen edini cilj po eni strani določiti skupna merila za vse države članice v zvezi z vsebinskimi pogoji, ki jih morajo izpolniti državljani tretjih držav, da bi jim bila priznana mednarodna zaščita, po drugi strani pa vsebino te zaščite.
- 73 Navedena direktiva pa nikakor ne določa procesnih pravil, ki se uporabljajo pri obravnavanju prošnje za mednarodno zaščito, zato tudi ne opredeljuje procesnih jamstev, ki se morajo iz tega naslova zagotoviti prosilcu za azil.
- 74 V teh okoliščinah je glede tega treba ugotoviti, da se zahteva za sodelovanje zadevne države članice s prosilcem za azil, kot je določena v členu 4(1), drugi stavek, Direktive 2004/83, ne sme razlagati tako, da mora pristojni nacionalni organ – če tujec zaprosi za status subsidiarne zaščite po tem, ko mu je bil zavrnen status begunca – ko namerava zavrniti tudi to drugo prošnjo, iz tega naslova pred

sprejetjem svoje odločbe zadevno osebo obvestiti o tem, da bo odločil negativno, in ji sporočiti argumente, s katerimi namerava utemeljiti zavrnitev prošnje, tako da se prosilcu omogoči, da o tem poda stališče.

- 75 Po tej pojasnitvi je treba navesti, da je iz stališč strank v postopku v glavni stvari, ki so bila predložena Sodišču, razvidno, da se v obravnavani zadevi splošneje postavlja vprašanje pravice tujca do izjave v postopku obravnavanja njegove druge prošnje, s katero zaprosi za subsidiarno zaščito, kadar se ta vloži po zavrnitvi prve prošnje, ki se je nanašala na pridobitev statusa begunca, v primeru, kakršen je ta v postopku pred predložitvenim sodiščem, v katerem je bila prva prošnja predmet ločenega postopka, v okviru katerega je lahko zadevna oseba učinkovito podala pripombe.
- 76 Da bi se predložitvenemu sodišču ustrezno odgovorilo, je zato treba ugotoviti, ali pravo Unije v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, za katere je značilen obstoj dveh ločenih postopkov, ki si sledita, in sicer za obravnavanje prošnje za azil in za obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito, nasprotuje temu, da se med obravnavanjem druge prošnje in pred njeno zavrnitvijo ne opravi novo zaslišanje zadevne osebe, ker je bila ta – kot sta navedla tako High Court kot Irska – zaslišana že v okviru postopka v zvezi s svojo prvo prošnjo, in sicer prošnjo za priznanje statusa begunca.
- 77 Takoj je treba navesti, da Direktiva 2005/85 določa minimalne standarde glede postopkov obravnavanja prošelj in pravice prosilcev za azil.
- 78 Navedena direktiva v zvezi s tem med drugim določa, da se prošnja za azil ne zavrne niti ne izključi iz obravnavanja samo zato, ker ni bila vložena v najkrajšem mogočem času (člen 8(1)), da se prošnje obravnavajo in odločbe izdajajo posamično, objektivno in nepristransko (člen 8(2)(a)), da je v primeru zavrnitve prošnje odločba dejansko in pravno obrazložena (člen 9(2), prvi pododstavek) in da se, preden pristojni organ izda odločbo, prosilcu za azil omogoči osebni razgovor v zvezi z njegovo prošnjo, in sicer v razmerah, ki zadevni osebi omogočajo, da predstavi vse razloge za to prošnjo (člena 12 in 13(3)).
- 79 Vendar se Direktiva 2005/85 ne uporablja za prošnje za subsidiarno zaščito, razen kadar država članica uvede samo en postopek, v okviru katerega obravnava prošnjo glede obeh oblik mednarodne zaščite, in sicer glede statusa begunca in subsidiarne zaščite. V takem primeru se morajo pravila iz te direktive uporabljati ves čas postopka, torej tudi ko pristojni nacionalni organ obravnava prošnjo za priznanje subsidiarne zaščite.
- 80 Položaj na Irskem pa ni tak, saj je ta država članica uvedla dva ločena postopka, in sicer postopek za obravnavanje prošnje za azil in postopek za obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito, pri čemer se druga prošnja lahko vloži šele po tem, ko je bila prva zavrnjena. Irsko pravo v teh pogojih določa spoštovanje jamstev in načel, določenih z Direktivo 2005/85, zgolj v okviru obravnavanja prošelj za priznanje statusa begunca. Kar podrobneje zadeva pravico prosilca do izjave, preden se sprejme odločba, je High Court v predložitveni odločbi pojasnilo, da v skladu z nacionalno sodno prakso te formalnosti ni treba upoštevati med obravnavanjem prošnje za subsidiarno zaščito, vložene po tem, ko je bila prošnja za azil zavrnjena, glede na to, da je zadevna oseba podala izjavo že v okviru obravnavanja njene prošnje za azil in da sta oba postopka tesno povezana.
- 81 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu z usklajeno sodno prakso Sodišča spoštovanje pravice do obrambe temeljno načelo prava Unije (glej zlasti sodbi z dne 28. marca 2000 v zadevi Krombach, C-7/98, Recueil, str. I-1935, točka 42, in z dne 18. decembra 2008 v zadevi Sopropé, C-349/07, ZOdl., str. I-10369, točka 36).
- 82 V tem primeru je treba navesti, da kar posebej zadeva pravico do izjave v vsakem postopku, ki je sestavni del navedenega temeljnega načela (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 9. novembra 1983 v zadevi Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin proti Komisiji, 322/81, Recueil, str. 3461, točka 7,

in z dne 18. oktobra 1989 v zadevi Orkem proti Komisiji, 374/87, Recueil, str. 3283, točka 32), se zdaj nanjo nanašajo ne le člena 47 in 48 Listine, ki zagotavljata spoštovanje pravice do obrambe in pravice do poštenega sojenja v okviru vsakega sodnega postopka, ampak tudi člen 41 Listine, ki zagotavlja pravico do dobrega upravljanja.

- 83 V odstavku 2 navedenega člena 41 je določeno, da ta pravica do dobrega upravljanja med drugim vključuje pravico vsake osebe, da se pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki bi jo prizadel, izjasni, pravico vsake osebe do vpogleda v spis, ki jo zadeva, pri čemer je treba spoštovati legitimne interese zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti, ter obveznost upravnega organa, da obrazloži svoje odločitve.
- 84 Ugotoviti je treba, da se ta določba uporablja splošno, kot je razvidno iz njenega besedila.
- 85 Sodišče je tudi vedno potrdilo pomen pravice do izjave in njen zelo širok obseg v pravnem redu Unije, pri čemer je štelo, da se mora ta pravica upoštevati v vsakem postopku, v katerem se lahko izda akt, ki posega v položaj (glej zlasti sodbo z dne 23. oktobra 1974 v zadevi Transocean Marine Paint Association proti Komisiji, 17/74, Recueil, str. 1063, točka 15, ter zgoraj navedeni sodbi Krombach, točka 42, in Sopropé, točka 36).
- 86 V skladu s sodno prakso Sodišča je treba navedeno pravico spoštovati, tudi če se z ureditvijo, ki se uporablja, to ne zahteva izrecno (glej zgoraj navedeno sodbo Sopropé, točka 38).
- 87 Pravica do izjave zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da koristno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese (glej zlasti sodbo z dne 9. junija 2005 v zadevi Španija proti Komisiji, C-287/02, ZOdl., str. I-5093, točka 37 in navedena sodna praksa; zgoraj navedeno sodbo Sopropé, točka 37, ter sodbi z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware proti Svetu, C-141/08 P, ZOdl., str. I-9147, točka 83, in z dne 21. decembra 2011 v zadevi Francija proti People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, ZOdl., str. I-13427, točki 64 in 65).
- 88 Navedena pravica pomeni tudi, da mora upravni organ ustrezno upoštevati pripombe, ki jih je zadevna oseba podala, pri tem pa skrbno in nepristransko preučiti vse upoštevne elemente obravnavane zadeve in svojo odločbo podrobno obrazložiti (glej sodbo z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München, C-269/90, Recueil, str. I-5469, točka 14, in zgoraj navedeno sodbo Sopropé, točka 50), pri čemer je obveznost dovolj specifične in natančne obrazložitve odločbe, ki zadevni osebi omogoča razumeti razloge za zavrnitev njene prošnje, posledica načela spoštovanja pravice do obrambe.
- 89 Iz predhodnih preudarkov izhaja, da je treba to pravico prosilca za azil do izjave v celoti uporabiti v postopku obravnavanja prošnje za priznanje mednarodne zaščite, ki ga pristojni nacionalni organ vodi na podlagi pravil, sprejetih v okviru skupnega evropskega azilnega sistema.
- 90 V zvezi s tem ni mogoče pritrditi tezi predložitvenega sodišča in Irske, da takrat, ko je – kot v tej državi članici – prošnja za subsidiarno zaščito predmet ločenega postopka, ki se nujno začne po tem, ko je bila prošnja za azil zavrnjena, in sicer na podlagi obravnavanja, ki je vključevalo zaslišanje zadevne osebe, pri obravnavanju prošnje za subsidiarno zaščito te osebe ni treba ponovno zaslišati, ker naj bi bila ta formalnost neke vrste podvajanje možnosti, ki je bila tujcu dana že v povsem primerljivem položaju.
- 91 Kadar pa se država članica odloči uvesti dva ločena postopka za obravnavanje prošnje za azil in prošnje za subsidiarno zaščito, ki si sledita, se mora pravica zadevne osebe do izjave ob upoštevanju tega, da gre za temeljno pravico, v celoti zagotoviti v okviru obeh postopkov.

- 92 Poleg tega je ta razlaga še bolj upravičena v primeru, kakršen je ta v je postopku v glavni stvari, v katerem je po navedbah samega predložitvenega sodišča pristojni nacionalni organ svojo odločbo o zavrnitvi prošnje za subsidiarno zaščito obrazložil tako, da se je večinoma skliceval le na razloge, ki jih je navedel že v utemeljitev zavrnitve prošnje za azil, medtem ko se v skladu z Direktivo 2004/83 za priznanje statusa begunca in za priznanje statusa subsidiarne zaščite ne zahteva izpolnitev istih pogojev, saj je narava pravic, povezanih s tema statusoma, različna.
- 93 Dodati je treba, da morajo države članice v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ne le razlagati nacionalno pravo v skladu s pravom Unije, temveč tudi paziti, da se ne oprejo na tako razlago, ki bi bila v nasprotju s temeljnimi pravicami, ki jih varuje pravni red Unije, ali z drugimi splošnimi načeli prava Unije (glej sodbo 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).
- 94 Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju te razlage prava Unije presoditi, ali postopek, izveden v okviru obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito, ki jo je vložil M., ustreza zahtevam te pravice, in če ugotovi, da je pravica M. do izjave kršena, sprejeti vse ustrezne ukrepe.
- 95 Ob upoštevanju vseh predhodnih ugotovitev je na postavljeno vprašanje treba odgovoriti, da:
- se zahteva za sodelovanje zadevne države članice s prosilcem za azil, kot je določena v členu 4(1), drugi stavek, Direktive 2004/83, ne sme razlagati tako, da mora pristojni nacionalni organ – če tujec zaprosi za status subsidiarne zaščite po tem, ko mu je bil zavrnjen status begunca – ko namerava zavrniti tudi to drugo prošnjo, iz tega naslova pred sprejetjem svoje odločbe zadevno osebo obvestiti o tem, da bo odločil negativno, in ji sporočiti argumente, s katerimi namerava utemeljiti zavrnitev prošnje, tako da se prosilcu omogoči, da o tem poda stališče,
 - kadar pa gre za sistem, kakršen je vzpostavljen z nacionalno ureditvijo v postopku v glavni stvari, za katerega je značilen obstoj dveh ločenih postopkov, ki si sledita, in sicer postopka za obravnavanje prošnje za priznanje statusa begunca in postopka za obravnavanje prošnje za priznanje subsidiarne zaščite, mora predložitveno sodišče zagotoviti, da se v okviru obeh postopkov spoštujejo temeljne pravice prosilca, zlasti pa njegova pravica do izjave, in sicer tako, da se mu omogoči, da učinkovito poda svoje pripombe, preden se sprejme odločba, s katero se mu ne prizna varstvo, za katero je zaprosil. V takem sistemu okoliščina, da je bila zadevna oseba veljavno zaslišana že med obravnavanjem njene prošnje za priznanje statusa begunca, ne pomeni, da se lahko ta formalnost v okviru postopka obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito spregleda.

Stroški

- 96 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Zahteva za sodelovanje zadevne države članice s prosilcem za azil, kot je določena v členu 4(1), drugi stavek, 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, se ne sme razlagati tako, da mora pristojni nacionalni organ – če tujec zaprosi za status subsidiarne zaščite po tem, ko mu je bil zavrnjen status begunca – ko namerava zavrniti tudi to drugo prošnjo, iz tega naslova pred sprejetjem svoje odločbe zadevno osebo obvestiti o tem, da bo odločil negativno, in ji sporočiti argumente, s katerimi namerava utemeljiti zavrnitev prošnje, tako da se prosilcu omogoči, da o tem poda stališče.

Kadar pa gre za sistem, kakršen je vzpostavljen z nacionalno ureditvijo v postopku v glavni stvari, za katerega je značilen obstoj dveh ločenih postopkov, ki si sledita, in sicer postopka za obravnavanje prošnje za priznanje statusa begunca in postopka za obravnavanje prošnje za priznanje subsidiarne zaščite, mora predložitveno sodišče zagotoviti, da se v okviru obeh postopkov spoštujejo temeljne pravice prosilca, zlasti pa njegova pravica do izjave, in sicer tako, da se mu omogoči, da učinkovito poda svoje pripombe, preden se sprejme odločba, s katero se mu ne prizna varstvo, za katero je zaprosil. V takem sistemu okoliščina, da je bila zadevna oseba veljavno zaslišana že med obravnavanjem njene prošnje za priznanje statusa begunca, ne pomeni, da se lahko ta formalnost v okviru postopka obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito spregleda.

Podpisi