



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 3. svibnja 2016.¹

Predmet C-560/14

M

protiv

Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2004/83/EZ – Minimalni standardi glede uvjeta za priznavanje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite – Supsidijarna zaštita – Ispravnost nacionalnog postupka u ispitivanju zahtjeva za supsidijarnu zaštitu povodom nepriznavanja statusa izbjeglice – Pravo na saslušanje – Opseg – Potreba za usmenom raspravom – Pravo na predlaganje svjedoka i njihovo ispitivanje u raspravi – Ovaj predmet nudi Sudu priliku da daljnje precizira – ira opseg prava na saslušanje u pravu Unije“

1. ², s osobitim osvrtom na postupak za priznavanje supsidijarne zaštite u smislu Direktive 2004/83³.

2. Zahtjev za prethodnu odluku Sudu je uputio irski Supreme Court u okviru žalbe protiv presude koju je donio High Court nakon što je Sud objavio presudu u predmetu M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744). Prethodna odluka Supreme Courta donesena je u kontekstu irskog sustava za priznavanje međunarodne zaštite na snazi u trenutku činjenica iz predmeta, koji je već doveo do brojnih zahtjeva za prethodne odluke upućenih Sudu⁴. Posebnost irskog zakonodavstva, već dva puta reformiranog⁵, u odabiru je uspostavljanja „dvokrakog“ sustava, gdje postoje dva odvojena postupka, specifična i različita u tretmanu, s jedne strane zahtjeva za azil i s druge strane zahtjeva za priznavanje supsidijarne zaštite.

1 – Izvorni jezik: talijanski

2 – Sud je nedavno imao priliku u nekoliko navrata postupati u pitanjima koja se odnose na pravo na saslušanje u postupku. Osim presude od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), na kojoj se temelji ovo prethodno pitanje, upućuje se i na, *inter alia*, presude, od 10. studenoga 2013., G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533), od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics (C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041), od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431). Na kraju, u materiji prava na saslušanje upućuje se i na presudu od 17. ožujka 2016., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175).

3 – Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljan treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.). Direktiva 2004/83 je ukinuta Direktivom 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljan trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te o sadržaj[u] odobrene zaštite (SL 2004., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.).

4 – Sud je već imao prilike rješavati takve postupke u trima predmetima, točnije u presudama od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), od 31. siječnja 2013., HID i BA (C-175/11, EU:C:2013:45) i od 8. svibnja 2014., N. (C-604/12, EU:C:2014:302). Osim toga, navedeni postupak je u raspravi u predmetu koji je u tijeku C-429/15, Danqua.

5 – Vidjeti bilješku 9.

3. U presudi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) Sud je istaknuo važnost da se, u takvom sustavu, pravo saslušanja⁶, u svjetlu temeljne značajke koju to pravo nosi, garantira u potpunosti u oba postupka. Međutim, iz spisa ovog predmeta proizlazi da su stranke presudu M. M. različito tumačile u odnosu na točan opseg koji Sud priznaje tom pravu. Konkretno, stranke nisu suglasne o pitanju proizlazi li iz navedene presude da je, kako bi u takvom sustavu pravo saslušanja bilo u cijelosti osigurano u postupku priznavanja supsidijarne zaštite, potrebno omogućiti podnositelju zahtjeva, pred tijelom koje će o njegovu zahtjevu odlučivati, usmeno saslušanje gdje se mogu pozvati svjedoci, a kada je usmeno saslušanje već odrađeno u prethodnom postupku po pitanju njegova zahtjeva za azil. To je, u suštini, pitanje koje se upućuje Sudu na odgovor u ovom predmetu.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

4. U skladu s člankom 1., Direktiva 2004/83 nastoji uspostaviti minimalne standarde koji se odnose, s jedne strane, na uvjete koje moraju ispunjavati državljani trećih država ili osobe bez državljanstva da bi mogli koristiti međunarodnu zaštitu i, s druge strane, na sadržaj priznate zaštite.

5. U skladu s člankom 2. točkom (e) Direktive 2004/83, osoba ima pravo na priznavanje supsidijarne zaštite ukoliko postoje opravdani razlozi vjerovati da bi se, ako se vrati u svoju zemlju porijekla, suočila sa stvarnim rizikom trpljenja ozbiljne nepravde definirane u članku 15. Direktive. Prema navedenom članku ozbiljnom nepravdom smatraju se smrtna kazna ili smaknuće (točka (a)), odnosno mučenje ili drugi oblik kazne ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja na njegovu štetu (točka (b)) ili pak ozbiljna prijetnja za život ili osobu civila koja proizlazi iz općeg nasilja u situacijama unutarnjeg ili međunarodnog oružanog sukoba (točka (c)).

6. Članak 4. iz poglavlja II. Direktive 2004/83, naslovljen „Procjena zahtjeva za međunarodn[u] zaštit[u]” pruža upute kako treba provoditi ispitivanje činjenica i okolnosti sadržanih u takvom zahtjevu. Osobito predviđa, u drugoj rečenici stavka 1., da je država članica dužna, u suradnji s predlagateljem zahtjeva, ispitati sve bitne elemente zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Proizlazi, nadalje, iz stavka 3. navedenog članka da se razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora provesti individualno i predviđa procjenu cijelog niza u njemu navedenih elemenata, između ostalog, osobito u smislu točke (c) navedenog stavka, individualnu i osobnu situaciju podnositelja zahtjeva s ciljem evaluacije, mogu li se, na temelju njegovih osobnih okolnosti, radnje kojima je bio ili može biti izložen kvalificirati kao progon ili ozbiljna nepravda.

6 — Ne čini se da postoji dvosmislenost u prijevodu na talijanski jezik francuskog pojma „droit d'être entendu” („right to be heard”, na engleskom, „Recht auf Anhörung”, na njemačkom, „Derecho a ser oído”, na španjolskom). U talijanskoj inačici sudske prakse Suda povremeno se koristi pojam „diritto al contraddittorio” („pravo na raspravu”) (vidjeti, zbog primjera, presudu od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točke 82., 85. ili 87.)), u drugim slučajevima koristi se pojam „diritto di essere sentiti” („pravo da budu saslušani”) (vidjeti, na primjer, presude od 10. studenoga 2013., G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točke 27., 28. ili 32.) ili od 17. ožujka 2016., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, točke 21. ili 35.)), a u još nekim slučajevima pojam „diritto di essere ascoltato” („pravo na saslušanje”) (vidjeti, na primjer, presudu od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točke 1., 28. ili 30.)); ovaj pojam odgovara onomu koji se koristi u članku 41. stavku 2. točki (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (dalje u tekstu: Povelja) i odgovara doslovno gore navedenim pojmovima u francuskoj, engleskoj, njemačkoj i španjolskoj inačici. Pravo o kojem se ovdje raspravlja, a koje možemo povezati s latinskim izrekama „audi alteram partem” ili „audiatur et altera pars”, procesno je pravo, izraz najšireg prava na obranu koje u pravu Europske unije ima sadržaj naznačen u članku 29. ovog mišljenja. S lingvističkog stajališta, pojam „diritto al contraddittorio” u najčešćoj je uporabi u nacionalnom talijanskom pravnom govoru, osobito u odnosu na postupke sudske naravi. Ovaj pojam doslovno ističe element kontradiktornosti, u smislu potrebe, kako bi se to pravo poštovalo, da se stranci da mogućnost odgovoriti na eventualna drugačija mišljenja ili mišljenja koja joj ne idu u prilog, izložena tijekom postupka. Pojmovi „diritto di essere sentito” i „diritto di essere ascoltato” stavljaju veći naglasak na potrebu izražavanja vlastitih gledišta tijekom postupka. Upućivanje na pojmove „sentiti” ili „ascoltati” podrazumijeva u određenom smislu verbalni element. Stoga, u svjetlu tvrdnje da je to pojam koji se koristi u primarnom pravu i da odgovara u najvećoj mjeri, u doslovnom smislu, ostalim jezičnim inačicama, koristit ću u ovom mišljenju, za označavanje prava o kojem je ovdje riječ, pojam „diritto di essere ascoltato”.

7. Direktiva 2005/85⁷ postavlja minimalne standarde za postupak ispitivanja zahtjeva za priznanje statusa izbjeglice. Članak 3. te Direktive određuje opseg iste, te u stavku 1. određuje da se primjenjuje i na sve zahtjeve za azil. Međutim, sukladno odredbi stavka 3. tog članka, „[a]ko države članice koriste ili uvedu postupak prema kojem se zahtjevi za azil ispituju kao zahtjevi na temelju Ženevske konvencije i kao zahtjevi za druge vrste međunarodne zaštite osigurane u okolnostima definiranim u članku 15. Direktive 2004/83/EZ, one primjenjuju ovu Direktivu tijekom cijelog postupka.” Stavak 4. istog članka određuje da „[d]ržave članice mogu donijeti odluku o primjeni ove Direktive u postupcima odlučivanja o zahtjevima za sve vrste međunarodne zaštite.”

8. Članak 12. stavak 1. Direktive 2005/85, naslovljen „usmeno saslušanje” propisuje da „[p]rije nego što nadležno tijelo donese odluku, tražitelju azila daje se mogućnost usmenog saslušanja o zahtjevu za azil pred osobom koja je sukladno nacionalnom zakonodavstvu nadležna za vođenje takvog saslušanja”. Međutim, u skladu sa stavicima 2. i 3. istog članka osobno saslušanje može se izostaviti u nizu ondje navedenih slučajeva⁸.

B – Nacionalno pravo

9. Kako je ranije navedeno, u Irskoj, u važećem zakonodavstvu koje se primjenjuje na činjenice ovog predmeta, zahtjev za azil i zahtjev za priznavanje supsidijarne zaštite predmet su različitih i specifičnih postupaka koji se događaju uzastopno.

10. Postupak za priznavanje supsidijarne zaštite bio je reguliran propisom European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006, koji je Minister for Justice, Equality and Law Reform (u daljnjem tekstu: Minister) usvojio 9. listopada 2006., a čija je osobita svrha prenošenje Direktive 2004/83.

11. Navedeni propis nije sadržavao nikakvu odredbu koja bi predviđala obvezu saslušanja podnositelja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu putem osobnog saslušanja u istražnom postupku o njegovu zahtjevu. Odredbe postupka za rješavanje o zahtjevima za supsidijarnu zaštitu su u međuvremenu prošle kroz dvije reforme⁹ koje, međutim, nisu relevantne, *rationae temporis*, u ovom predmetu.

II – Činjenice, nacionalni postupak i prethodna pitanja

12. Tijek postupaka koji se odnose na zahtjeve za azil i za supsidijarnu zaštitu koje je M podnio irskim tijelima, detaljno je naveden u točkama 39. do 46. presude M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), na koju se izričito upućuje. Za potrebe ovog slučaja, želim podsjetiti da je M, državljanin Ruande, pripadnik naroda Tutsi, došao u Irsku 2006., prvotno sa studentskom vizom, te da je nakon isteka navedene vize

7 — Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.). Ova je Direktiva ukinuta Direktivom 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.). Potonja direktiva definira zajedničke postupke za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (status izbjeglice i zaštita osoba koje nisu izbjeglice, ali bi bili u ozbiljnoj opasnosti ako se vrate u svoju zemlju porijekla). Kako se navodi u njezinoj uvodnoj izjavi 58., Irska nije vezana ovom direktivom sukladno članku 1., članku 2. i članku 4.a stavku 1. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, koji je priložen Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.

8 — U smislu stavka 2. ovog članka, osobno saslušanje može se izostaviti ako je nadležno tijelo u mogućnosti donijeti pozitivnu odluku na temelju prikupljenih dokaza (točka (a)); ili ako je nadležno tijelo već održalo susret s podnositeljem zahtjeva, u svrhu pomaganja u popunjavanju zahtjeva i prijenosu bitnih informacija koje se na taj zahtjev odnose (točka (b)); ili ako nadležno tijelo, na temelju potpune analize informacija zaprimljenih od podnositelja zahtjeva, smatra zahtjev neutemeljenim u slučajevima kada se primjenjuju okolnosti iz članka 23. stavka 4. točaka (a), (c), (g), (h) i (j) (točka (c)). U smislu stavka 3. istog članka, može se jednako izostaviti osobni razgovor kada on nije više razumno moguć, osobito kada nadležno tijelo smatra da podnositelj zahtjeva za azil nije u stanju ili mogućnosti prisustvovati osobnom saslušanju zbog okolnosti izvan njegova utjecaja.

9 — Prva je reforma, usvojena 2013. godine, zadržala „dvokraki” sustav, ali je predviđala potrebu za osobnim razgovorom s podnositeljem zahtjeva i u postupku razmatranja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu (vidjeti European Union (Subsidiary Protection) Regulations 2013, S. I426 iz 2013.). Iz navoda irske vlade iznesenih na raspravi proizlazi da je druga reforma, usvojena 2015. godine, ukinula „dvokraki” sustav i uvela jedinstveni sustav za postupanje po oba zahtjeva.

podnio 2008. godine zahtjev za priznavanje izbjegličkog statusa. U postupku povodom tog zahtjeva, M je saslušan tijekom osobnog razgovora koji se održao pred Office of the Refugee Application Commissioner. M je podnio žalbu protiv negativne odluke tog tijela pred Refugee Appeal Tribunalom, koji je nakon postupka provedenog isključivo u pisanom obliku, u konačnici odbio zahtjev za azil M-a smatrajući neuvjerljivima njegove navode o riziku progona ako se vrati u Ruandu.

13. U prosincu 2008. godine, M je podnio Ministru zahtjev za supsidijarnu zaštitu koji je također odbijen. U svojoj negativnoj odluci, donesenoj bez poziva na usmeni razgovor s M-om o njegovu zahtjevu za supsidijarnu zaštitu, Minister je zaključio da M nije dokazao postojanje značajnih razloga za vjerovanje da će, ako se vrati u Ruandu, trpjeti rizik od ozbiljne nepravde u smislu članka 15. Direktive 2004/83. Iz spisa proizlazi da se Minister, opravdavajući donošenje takve odluke, uglavnom ograničio na pozivanje na prethodno iznesene razloge u prilog odbijanju zahtjeva za azil M-a.

14. M se protiv odluke Ministra žalio High Courtu, koji je, u okviru postupka koji se primjenjuje na takve žalbe, uputio Sudu zahtjev za prethodnu odluku. Navedenim zahtjevom se u biti traži od Suda odgovor na pitanje zahtijeva li, u slučaju kao što je onaj M-a, u kojem neka osoba traži priznavanje supsidijarne zaštite, slijedom nepriznavanja statusa izbjeglice, dužnost suradnje, utvrđena u članku 4. stavku 1. Direktive 2004/83, od tijela države članice, ukoliko namjerava donijeti negativnu odluku, da predlagatelju zahtjeva prije donošenja takve odluke predoči ishod procjene, na način da se predlagatelju omogućuje da se meritorno izjasni o aspektima predložene odluke, a koji najavljuju negativan ishod.

15. U svojoj presudi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), nakon negativnog odgovora na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court¹⁰, Sud je, u točkama 75. i dalje, osobito istaknuo potrebu da se u oba postupka – odnosno u postupku za azil i u postupku za supsidijarnu zaštitu – poštuju temeljna prava podnositelja zahtjeva, osobito njegovo pravo na saslušanje, u smislu da može korisno izraziti vlastite primjedbe prije usvajanja bilo kakve odluke koja negira traženu zaštitu. Konkretno, u točki 95. drugoj alineji navedene presude, Sud potvrđuje da u dvokrakom sustavu kao što je irski „okolnost da je podnositelj zahtjeva već valjano saslušan tijekom istražnog postupka o svojem zahtjevu za priznavanje statusa izbjeglice, ne implicira da se takva formalnost može zaobići u postupku koji se provodi povodom zahtjeva za supsidijarnu zaštitu”.

16. Nakon izricanje presude Suda, 23. siječnja 2013., High Court je donio vlastitu presudu¹¹. U toj presudi je navedeno da, suprotno onomu što navodi M, Sud u presudi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) nije namjeravao tvrditi da u „dvokrakom” sustavu, kakav je irski, pravo Unije priznaje, općenito, podnositelju zahtjeva pravo na osobno saslušanje u postupku povodom zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, iako u brojnim slučajevima takvo pravo može postojati. High Court je unatoč tomu poništio odluku Ministra smatrajući da, u ovom slučaju, nije poštovao pravo M-a na saslušanje u postupku o zahtjevu za supsidijarnu zaštitu. High Court je naime zaključio, s jedne strane, da se Minister u potpunosti temeljio na negativnim konstatacijama iznesenim u okviru razmatranja zahtjeva za azil, s obzirom na vjerodostojnost tvrdnji M-a vezano uz ozbiljnu nepravdu kojoj bi bio izložen ako bi se vratio u Ruandu i, s druge strane, da nije provedena nikakva posebna i neovisna procjena tvrdnji M-a kojima je podržavao svoj zahtjev¹².

10 — Točnije, Sud je izjavio da se u dvokrakom sustavu kao što je irski, navedena obveza suradnje ne može tumačiti u smislu da nadležno nacionalno tijelo treba, prije donošenja svoje odluke, obavijestiti podnositelja zahtjeva za azil o namjeri negativnog ishoda njegova zahtjeva te mu izložiti argumente na kojima namjerava temeljiti odbijanje zahtjeva, kako bi mu omogućio očitovanje o istome. Vidjeti točku 74. i točku 95. prvu alineju presude od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744).

11 — Presuda High Courta od 23. siječnja, M. M. protiv Minister for Justice & Anor, predmet 2011 8 JR, [2013] IEHC 9

12 — *Ibid.* točka 46. Točnije, u točki 47. ove presude, High Court cijeni da, kako bi se pravo na saslušanje moglo smatrati efektivnim u smislu koji je Sud izrazio u presudi od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), potrebno je da se u postupku u pitanju: (i) pozove predlagatelja zahtjeva da iznese svoje komentare na svaku nepovoljnu tvrdnju koja se odnosi na njegovu vjerodostojnost, a koja je iznesena u odlučivanju o njegovu zahtjevu za azil; (ii) predlagatelju omogućiti potpuno nova prilika da preispita sva pitanja koja se odnose na zahtjev za supsidijarnu zaštitu; i (iii) izvrši sasvim nova procjena vjerodostojnosti podnositelja zahtjeva, gdje sama činjenica da je Refugee Appeals Tribunal negativno o tome odlučio, nije sama po sebi dovoljna niti je neposredno relevantna za potrebe nove procjene vjerodostojnosti.

17. Minister, Irska i Attorney General su se žalili na presudu High Courta pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, tvrdeći da je taj sud pogrešno protumačio presudu M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744). M je, sa svoje strane, podnio protužalbu u kojoj navodi da, suprotno stajalištu High Courta, iz citirane presude Suda proizlazi njegovo pravo na osobno saslušanje u postupku o njegovu zahtjevu za supsidijarnu zaštitu.

18. Sud koji je postavio zahtjev ističe potrebu za razjašnjenjem pravilne primjene navoda koje Sud izlaže u točkama 85. i dalje presude M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), u slučaju kao što je ovaj gdje postoje odvojeni postupci za ispitivanje zahtjeva za azil i za supsidijarnu zaštitu.

19. U svjetlu navedenog, sud koji uputio zahtjev je odlučio prekinuti glavni postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Zahtijeva li ‚pravo na saslušanje‘ u pravu Europske unije da se podnositelju zahtjeva za supsidijarnu zaštitu u skladu s Direktivom 2004/83/EZ, omogući usmeno saslušanje o tom zahtjevu, uključujući i pravo na pozivanje svjedoka i njihovo unakrsno ispitivanje, u slučaju kada je takav zahtjev podnesen u državi članici u kojoj su predviđena dva odvojena uzastopna postupka, za ocjenu zahtjeva za priznavanje statusa izbjeglice i zahtjeva za supsidijarnu zaštitu?”.

III – Postupak pred Sudom

20. Odluka o upućivanju prethodnog pitanja zaprimljena je u tajništvu 5. prosinca 2014. U spis su dostavili svoja očitovanja M, irska, francuska i češka vlada, kao i Europska komisija. Na raspravi održanoj 18. veljače 2016., sudjelovali su M, irska vlada i Komisija.

IV – Pravna analiza

21. Svojim prethodnim pitanjem sud koji uputio zahtjev pita, u suštini, trebali se u pravu Unije pravo saslušanja u bilo kojem postupku tumačiti na način da, u slučaju kada se zahtjev za priznavanje statusa supsidijarne zaštite podnese u državi članici koja predviđa dva odvojena uzastopna postupka, za razmatranje zahtjeva za azil i zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, to pravo nužno zahtijeva da se podnositelju zahtjeva odobri usmeno saslušanje o njegovu zahtjevu za supsidijarnu zaštitu u kojem on ima pravo pozivati svjedoke i unakrsno ih ispitati u postupku povodom njegova zahtjeva za supsidijarnu zaštitu.

22. Kao što je ranije navedeno, ovo se prethodno pitanje upućuje na tragu presude Suda u predmetu M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), čije je tumačenje presudno za rješavanje spora pred sudom koji je uputio zahtjev. Stranke u tom postupku, kao i sudionici u ovom postupku, zauzimaju oprečna stajališta o tome na koji način se ta presuda treba tumačiti.

23. S jedne strane, M tvrdi da u navedenoj presudi Sud priznaje potrebu da se podnositelju zahtjeva za supsidijarnu zaštitu omogući usmeno saslušanje kako bi se, u situaciji kao što je to u glavnom postupku, moglo poštovati njegovo pravo na saslušanje. I Komisija smatra da, u ovakvim slučajevima, poštovanje prava na saslušanje zahtijeva održavanje usmenog saslušanja. S druge strane, irska vlada, čiji stav podržavaju francuska i češka vlada, zauzima suprotan stav i smatra da je, u slučaju ove vrste, kako bi se poštovalo pravo saslušanja, dovoljno da je podnositelj zahtjeva imao priliku iscrpno se izraziti, pa makar i ako je to učinjeno samo napismeno, o svim razlozima koji predstavljaju temelj njegova zahtjeva za supsidijarnu zaštitu.

24. Budući da, upravo kao i u slučaju M. M., i ovaj zahtjev za prethodnu odluku postavlja, općenito, pitanje opsega prava na saslušanje u pravu Unije u određenoj situaciji kao što je ona u glavnom postupku¹³, smatram da je korisno, kako bi se odgovorilo na prethodno pitanje, ukratko pregledati načela koja Sud navodi u svojoj sudskoj praksi u vezi s tim pravom.

A – Načela sudske prakse o pravu na saslušanje u pravu Unije

25. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, poštovanje prava na obranu čini temeljno načelo prava Unije, pri čemu je pravo saslušanja u bilo kojem postupku njezin sastavni dio¹⁴.

26. Pravo svake osobe da bude saslušana prije nego što se protiv nje poduzme pojedinačna mjera koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati, izričito je navedeno u stavku 2. točki (a) članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kao osobit izraz prava na dobru upravu¹⁵.

27. Kao što sam nedavno imao priliku podsjetiti¹⁶, pitanje primjenjivosti članka 41. Povelje za države članice u provedbi prava Unije¹⁷ ostaje podložno neslaganjima u sudskoj praksi. Prema prvoj struji sudske prakse, kojoj se priklanam¹⁸, taj članak predstavlja odredbu opće primjene koja se primjenjuje ne samo na institucije, tijela, urede i agencije Unije, nego i na države članice kad donose mjere u provedbi prava Unije¹⁹. Druga struja sudske prakse temelji se na doslovnom tekstu odredbe koja se izričito odnosi samo na institucije, tijela, urede i agencije Unije, a ne i na države članice. Iz te bi struje proizlazilo da se pravo na saslušanje stranke u postupku pred upravnim tijelima države članice u kojem se provodi pravo Unije, ne temelji na članku 41. Povelje već na općem načelu prava Unije o poštovanju prava na obranu²⁰.

28. U ovom slučaju, međutim, ovo pitanje, iako daje određenu važnost preciznoj definiciji pravnog temelja na kojem se temelji pravo na saslušanje M-a, u biti je, kao što je Komisija navela na raspravi, bez praktičnog utjecaja s obzirom na to da je potreba poštovanja tog prava pred irskim vlastima neupitna, neovisno o činjenici temelji li se ono na članku 41. Povelje ili na općem načelu prava Unije.

13 — Vidjeti presudu od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 73.).

14 — Presude od 18. prosinca 2008., Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, točka 36.), od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točke 81. i 82. i citirana sudska praksa) i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 30. i citirana sudska praksa)

15 — Presuda od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 31. i citirana sudska praksa)

16 — Vidjeti točku 28. mojeg mišljenja u predmetu Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

17 — Odnosno kada nacionalne mjere koje primjenjuju ulaze u područje primjene prava Unije. Vidjeti presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točke 18. do 21.).

18 — Vidjeti točku 32. mojeg mišljenja u predmetu Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

19 — Vidjeti presude od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 84.) i od 8. svibnja 2014., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točke 49. i 50.). Vidjeti također, implicitno, presudu od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, točka 29.), koja se ograničila na isključenje primjene *rationae temporis* članka 41. stavka 2. Povelje u činjenicama iz glavnog postupka. Takvo stajalište su zauzeli nezavisni odvjetnici u više navrata. Osim mojeg navedenog mišljenja u predmetu Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3) i u predmetu CO Sociedad de Gestion y Participación i dr. (C-18/14, EU:C:2015:95, bilješka 48.), potrebno je navesti stajalište nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, točke 49. do 53.), kao i njegovo mišljenje u predmetima Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, točka 56.) i Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, točke 46. do 48.).

20 — Takva je sudska praksa vezana uz razne nedavne presude. Vidjeti presude od 21. prosinca 2011., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, točka 28.), od 17. srpnja 2014., Y S i Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, točka 67.), od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 44.) i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točke 32. i 33.).

29. Što se tiče sadržaja prava na saslušanje, iz sudske prakse Suda proizlazi da to pravo svakomu jamči mogućnost očitovati, korisno i djelotvorno, vlastito stajalište tijekom upravnog postupka, a prije donošenja bilo kakve odluke koja bi mogla negativno utjecati na njegove interese²¹. Navedeno pravo podrazumijeva da će nadležna uprava iskazati svu potrebnu pozornost primjedbama osobe u pitanju, analizirajući pažljivo i nepristrano, sve relevantne elemente činjenica i argumentirajući dovoljno svoju odluku²².

30. Napominje se da pravo na saslušanje ima dvostruku funkciju: s jedne strane, omogućiti ispitivanje predmeta i utvrđivanje činjenica što je moguće preciznije i točnije te, s druge strane, osigurati učinkovitu zaštitu osobe u pitanju. Cilj mu je osobito garantirati da će se svaka odluka koja ima negativan učinak na osobu donijeti u punom znanju o činjenicama²³, a osobito da se nadležnom tijelu da mogućnost da ispravi pogrešku ili osobi u pitanju da iznese elemente koji se odnose na njezine osobne okolnosti, kako bi se osiguralo da se odluka donese ili ne donese, odnosno da ima ili nema određeni sadržaj²⁴.

31. Svaki put kad uprave država članica usvajaju mjere koje ulaze u sferu primjene prava Unije, one imaju obvezu poštovanja prava na obranu, i stoga i prava na saslušanje, adresata odluka koje značajno utječu na njihove interese, čak i kad primjenjiva norma ne predviđa izričito takve formalnosti²⁵.

32. Iz sudske prakse proizlazi da, kada pravo Unije ne propisuje uvjete pod kojima se mora jamčiti poštovanje prava na obranu u kontekstu određenog postupka, utvrđivanje takvih uvjeta spada u područje nacionalnog prava, pod uvjetom da su usvojene mjere iste vrste kao i one koje uživaju pojedinci u usporedivim situacijama nacionalnog prava (načelo istovjetnosti) i ne čine nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava pravnog poretka Unije (načelo djelotvornosti)²⁶. Takve potrebe istovjetnosti i djelotvornosti izraz su opće obveze država članica kako bi se osiguralo poštovanje prava na obranu koje pripada pojedincima u pravu Unije, osobito u pogledu definicija načina postupanja²⁷.

33. Međutim, temeljna prava, kao što je poštovanje prava na obranu, ne predstavljaju apsolutna prava i mogu biti ograničena, pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa koji slijedi mjere o kojima je riječ, a ne predstavljaju u odnosu na takav cilj nerazmjerno i neprihvatljivo uplitanje koje bi narušavalo samu bit tako zajamčenih prava²⁸.

21 — Presude od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 87. i citirana sudska praksa) i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 36.)

22 — Presude od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 88.) i od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 48.)

23 — Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, točke 35. i 36.), kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, točka 58.). U tom smislu vidjeti i točku 59. presude od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431).

24 — Vidjeti presude od 18. prosinca 2008., Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, točka 49.), od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics (C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, točka 38.) i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 37.).

25 — Presude od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točke 49. i 50. i citirana sudska praksa) i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točke 39. i 40.)

26 — Vidjeti, u tom smislu, presude od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 51. i citirana sudska praksa) i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 41.). Vidjeti i presudu od 17. ožujka 2016., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, točka 24. i citirana sudska praksa).

27 — Vidjeti, u tom smislu, presude od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 52. i citirana sudska praksa) i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 42.).

28 — Vidjeti presude od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 53.) i od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 43. i citirana sudska praksa).

34. Nadalje, postojanje povrede prava na obranu, treba vrednovati prema okolnostima svakog pojedinog slučaja i, naročito, prema prirodi djela u pitanju, kontekstu unutar kojeg je poduzeto i pravnim pravilima koja reguliraju predmet koji se vrednuje²⁹. Preciznije, Sud je izričito naveo da se načini na koje se zainteresiranoj osobi mora omogućiti ostvarivanje prava na saslušanje prije nego što se odluka o toj osobi donese, moraju ocjenjivati u svjetlu svrhe propisa u pitanju³⁰.

35. Iz prethodno navedenog razmatranja proizlazi da u općem kontekstu sudske prakse Suda o poštovanju prava na obranu, navedene u prethodnim točkama, kao i sustava i ciljeva zakonodavstva Unije u pitanju, države članice, u granicama njihove autonomije u postupanju, trebaju odrediti uvjete i mehanizme kojima bi se osiguralo poštovanje prava na saslušanje adresata odluka koje imaju znatan utjecaj na njihove interese³¹, i to uz poštovanje načela istovjetnosti i djelotvornosti spomenutih u prethodnoj točki 32.

B – Opseg prava na saslušanje u postupku koji se odnosi na odobravanje statusa supsidijarne zaštite

36. U slučaju koji se vodi pred sudom koji je postavio prethodno pitanje, pravo Unije ne propisuje posebna pravila koja određuju uvjete i način kojima bi se osiguralo, u upravnom postupku, poštovanje prava na saslušanje državljanina treće zemlje koji podnese zahtjev za supsidijarnu zaštitu.

37. Točnije, u zakonodavnom kontekstu kao što je to relevantni kontekst pred sudom koji je uputio zahtjev, navedeni uvjeti i načini nisu uspostavljeni ni Direktivom 2004/83, koja ne predviđa pravila postupka za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu³², niti Direktivom 2005/85, koja, u smislu njezina članka 3. nije primjenjiva na zahtjeve za supsidijarnu zaštitu, osim u slučajevima kada država članica uspostavi jedinstveni postupak za rješavanje u dva oblika zahtjeva za međunarodnu zaštitu (azil i supsidijarna zaštita)³³, što, kao što smo vidjeli, nije bio slučaj u zakonodavstvu koje je bilo na snazi u Irskoj u vrijeme činjenica iz predmeta³⁴.

38. Iz tvrdnje o neprimjenjivosti Direktive 2005/85 proizlazi da se pitanje o eventualnom postojanju prava na usmeno saslušanje u postupku koji se odnosi na zahtjev za supsidijarnu zaštitu M-a, ne može u svakom slučaju analizirati na temelju članka 12. Direktive 2005/85. Ta odredba se ne može primijeniti na konkretan slučaj, čak ni analogijom. Naime, kao što je s pravom istaknula Irska, njezina bi primjena, čak i neizravno, imala za posljedicu: prvo, neučinkovitost izbora zakonodavca države članice koji je odabrao, sukladno Direktivi 2005/85, za rješavanje zahtjeva za azil i za supsidijarnu zaštitu prema različitim postupovnim režimima i, drugo, nedjelotvornost odredaba članka 3. stavaka 3. i 4. te direktive, nalažući, u suštini, primjenu tog propisa i na slučajeve u kojima isti nije primjenjiv.

29 — Vidjeti presude od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 102. i u njoj navedena sudska praksa), kao i od 10. rujna 2013., G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533 točka 34.) i od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 54.).

30 — Vidjeti, u tom smislu, presudu od 11. prosinca 2014., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 45.).

31 — Vidjeti, u tom smislu, presude od 10. rujna 2013., G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533 točka 37.) i od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 55.).

32 — Vidjeti presude od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točke 72. i 73.) i od 2. prosinca 2014., A i dr. (C-148/13, EU:C:2014:2406, točka 47.).

33 — Vidjeti presude od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 79.) i od 8. svibnja 2014., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točke 38. do 40.).

34 — U tom smislu treba napomenuti da, u svjetlu nove Direktive 2013/32, koja nije primjenjiva na ovaj slučaj (vidjeti napomenu 7. *supra*), predviđanje jedinstvenog postupka više nije samo mogućnost, kao je bilo tijekom važenja Direktive 2005/85, nego danas predstavlja obvezu. Vidjeti u odnosu na to uvodnu izjavu 11. i članak 10. stavak 2. Direktive 2013/32 te mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu N. (C-604/12, EU:C:2013:714, točke 55. i 56.).

39. U nedostatku posebnih odredaba propisanih pravom Unije, iz sudske prakse iz prethodne točke 32. proizlazi da države članice ostaju nadležne, u skladu s načelom autonomije u postupanju, urediti uvjete i mehanizme u postupcima koji se odnose na poštovanje prava na saslušanje u postupku razmatranja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, garantirajući istovremeno poštovanje temeljnih prava i načela istovjetnosti i djelotvornosti³⁵.

40. Točnije, iz potrebe da se osigura puna učinkovitost odredaba prava Unije koje se odnose na supsidijarnu zaštitu, slijedi da nacionalna postupovna pravila trebaju uređivati vođenje postupka koji se tiče zahtjeva za priznavanje takve zaštite na način da se podnositeljima zahtjeva osigura učinkovit pristup njihovim pravima iz Direktive 2004/83³⁶. Što se tiče konkretno ovog predmeta, to znači da nacionalni standardi trebaju sadržavati uvjete i mehanizme postupaka za ostvarivanje prava na saslušanje u postupku na način da jamče zainteresiranim stranama učinkovit pristup pravima koja proizlaze iz statusa supsidijarne zaštite.

41. U tom smislu, iz sudske prakse navedene u točkama 34. i 35. ovoga mišljenja proizlazi da se opseg prava na saslušanje, te uvjeti i mehanizmi postupka potrebni za njegovo poštovanje, moraju procjenjivati uzimajući u obzir prirodu i svrhu postupka u pitanju, odnosno, konkretno u ovom slučaju, postupka priznavanja statusa supsidijarne zaštite predviđenog u Direktivi 2004/83.

42. Dakle, norme koje reguliraju supsidijarnu zaštitu predviđenu Direktivom 2004/83 imaju izričito za cilj ponuditi „odgovarajući status” osobama kojima je, iako ne ispunjavaju uvjete za status izbjeglice, ipak potrebna međunarodna zaštita³⁷. Supsidijarnoj zaštiti se time daje oblik koji je komplementaran i dodatan u odnosu na zaštitu predviđenu za izbjeglice³⁸, a priznaje se ako su zadovoljeni uvjeti različiti od onih predviđenih za priznavanje prava na azil te se njome daju prava drugačija od onih koja proizlaze iz statusa izbjeglice³⁹.

43. U svjetlu tog cilja, postupak za ocjenjivanje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu karakterizira činjenica da specifična individualna situacija podnositelja zahtjeva igra temeljnu ulogu kod ocjenjivanja zahtjeva, što se uostalom odražava i u odredbama Direktive 2004/83.

35 — U tom smislu, vidjeti i presudu od 8. svibnja 2014., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točka 41.). Što se tiče ograničenja autonomije u postupanju država članica koje proizlazi iz načela istovjetnosti, M je istaknuo da to načelo zahtjeva sličan postupovni režim države članice u rješavanju zahtjeva za azil i za supsidijarnu zaštitu (vidjeti u tom smislu predmet C-429/15, Danqua, koji je još uvijek u postupku pred Sudom). Na načelo istovjetnosti može se eventualno pozvati u tvrdnji da ono brani državi članici uspostavljanje manje povoljnih postupaka u rješavanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se temelje na pravu Unije, u odnosu na one koje se temelje na nacionalnom pravu (vidjeti, u tom smislu, presudu od 5. studenoga 2014., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, točku 51. i citiranu sudsku praksu i od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, točku 41.). Međutim, neizbježno je ustanoviti da i zaštita koja proizlazi iz statusa izbjeglice i zaštita koja proizlazi iz statusa supsidijarne zaštite proizlaze iz primjene Direktive 2004/83 (koja se za prvi status temelji na Ženevskoj konvenciji od 28. srpnja 1951. o statusu izbjeglica, a za drugi status koristi ostale međunarodne instrumente koji se odnose na ljudska prava; vidjeti u tom smislu moje mišljenje u predmetu Diakite, C-285/12, EU:C:2014:39, točku 63.). Dakle, iz sudske prakse proizlazi da načelo istovjetnosti nije relevantno u situacijama koje se odnose na zahtjeve koji se u oba slučaja temelje na pravu Unije (vidjeti, u tom smislu, presude od 6. listopada 2015., Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, točka 34.) i od 28. siječnja 2015., ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, točka 74.)). Međutim, ovo se prethodno pitanje prema mojem mišljenju ne odnosi toliko na načelo istovjetnosti, koliko na načelo djelotvornosti.

36 — Vidjeti u tom smislu, presudu od 8. svibnja 2014., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točka 42.).

37 — Vidjeti točku 14. zaključaka Europskog vijeća iz Tamperea od 15. i 16. listopada 1999., te uvodnu izjavu 5. Direktive 2004/83. U odnosu na isto, vidjeti i točke 58. i nadalje mojeg mišljenja u predmetu Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500).

38 — Vidjeti uvodnu izjavu 24. Direktive 2004/83 i presudu od 8. svibnja 2014., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točke 30. do 32.). Što se tiče Direktive 2011/95, vidjeti i uvodne izjave 6. i 33. iste direktive, kao i presudu od 1. ožujka 2016., Kreis Warendorf i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, točka 31.).

39 — Vidjeti presudu od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 92.). U tom potonjem smislu potrebno je nadalje istaknuti da, kako proizlazi iz uvodnih izjava 8., 9. i 39. nove direktive 2011/95, zakonodavac Unije je, mijenjajući pristup koji je prvotno usvojio u Direktivi 2004/83, kao odgovor na poziv iz Štokholmskog programa želio uspostaviti ujednačeni status u prilog svim korisnicima međunarodne zaštite i da je, posljedično, izabrao odobriti korisnicima statusa supsidijarne zaštite ista prava i iste pogodnosti koje uživaju izbjeglice, osim u slučaju neophodnih i objektivno opravdanih iznimaka; vidjeti presudu od 1. ožujka 2016., Kreis Warendorf i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, točka 32.).

44. S jedne strane, što se tiče tipova ozbiljne nepravde iz članka 15. Direktive 2004/83, čiji rizik postojanja opravdava priznavanje supsidijarne zaštite⁴⁰, iz sudske prakse proizlazi da oni svi pretpostavljaju uzimanje u obzir specifične individualne situacije podnositelja zahtjeva. Naime, kako je to Sud pojasnio, odredbe točaka (a) i (b) tog članka odnose na situacije u kojima je podnositelj zahtjeva za supsidijarnu zaštitu na *specifičan* način izložen riziku ozbiljne nepravde određene vrste. Kada je riječ o odredbi iz točke (c) istog članka, iako se ona odnosi na općenitiji rizik od nepravde, Sud je ipak istaknuo da i u potonjem slučaju individualna specifična situacija podnositelja zahtjeva može odigrati ključnu ulogu u konačnoj odluci. Sud je naime naveo da, što je podnositelj zahtjeva u većoj eventualnoj mogućnosti dokazati da je pogođen na specifičan način elementima iz svoje osobne situacije, to će niža biti razina općeg nasilja potrebnog za uživanje supsidijarne zaštite⁴¹.

45. S druge strane, iz odredbe članka 4. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/83 izričito proizlazi da, prilikom ispitivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a s time u svezi i za supsidijarnu zaštitu, treba vrednovati individualnu i osobnu situaciju podnositelja zahtjeva kako bi se ocijenilo mogu li se, na temelju njegovih osobnih okolnosti, djela kojima je bio ili kojima bi mogao biti izložen smatrati ozbiljnom nepravdom.

46. Pored toga, s pravom je istaknuto da je postupak usmjeren na priznavanje statusa supsidijarne zaštite, kao i postupak za priznavanje statusa izbjeglice, obilježen teškom ljudskom i materijalnom situacijom, i odnosi se na očuvanje temeljnih prava osobe u pitanju, za koju je odluka koja će se donijeti od životne važnosti. Takav se postupak ističe po apsolutno centralnom položaju zainteresirane osobe, koja ne samo što pokreće taj postupak, nego je istovremeno i jedina koja može iznijeti, konkretno, svoju osobnu isповijest koja može dovesti do priznavanja takvog statusa, kao i kontekst u kojem se ona dogodila⁴².

47. Upravo je iz razloga posebnosti ciljeva i prirode postupka za odobravanje supsidijarne zaštite i njegovih razlikovnih aspekata u odnosu na postupak za priznavanje statusa izbjeglice, Sud u svojoj presudi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), osobito naglasio temeljno svojstvo koje se sastoji u pravu osobe u pitanju na saslušanje u tom postupku, kao i potrebu da se to pravo u potpunosti zajamči u takvom postupku, pa i u dvokrakom sustavu, kao što je to slučaj u predmetu u glavnom postupku⁴³.

48. Iz gore navedenog slijedi da, s obzirom na osobitu prirodu i ciljeve postupka koji bi trebao provjeriti postojanje uvjeta za priznavanje statusa supsidijarne zaštite, učinkovitost pristupa pravima koja proizlaze iz tog statusa podrazumijeva da je osoba u pitanju stavljena u poziciju da ostvari *na osobito djelotvoran način* pravo na saslušanje u tom postupku. Naime, samo ukoliko podnositelj zahtjeva ima realnu mogućnost korisno i učinkovito predstaviti svoju osobnu isповijest i kontekst u kojem se odvija, izlažući nadležnom tijelu u potpunosti i na odgovarajući način sve činjenice i dokaze u prilog svojem zahtjevu, moći će učinkovito pristupiti pravima koja proizlaze iz tog statusa kao što je predviđeno u Direktivi 2004/83.

49. U tom pogledu ističem i da zahtjev da se na osobito djelotvoran način osigura ostvarivanje prava na saslušanje, koji sam upravo spomenuo, vrijedi jednako u postupku koji se odnosi na priznavanje statusa supsidijarne zaštite kao i u postupku koji se odnosi na status izbjeglica. Naime, iako su, kako je istaknuto, uvjeti za priznavanje ta dva statusa različiti, oba postupka nose obilježja navedena u

40 — Vidjeti članak 2. točku (e) Direktive 2004/83 i presude od 17. veljače 2009., Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, točka 31.), od 30. siječnja 2014., Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 18.) i od 18. prosinca 2014., M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, točka 30.).

41 — Vidjeti presudu od 17. veljače 2009., Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, točke 32., 33. i 39.). Vidjeti i presudu od 30. siječnja 2014., Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 31.).

42 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, točka 43.) i u predmetu N. (C-604/12, EU:C:2013:714, točka 49.).

43 — Presuda od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točke 91. i 92.).

točkama 43. do 46., odnosno fokusiranost na osobu podnositelja zahtjeva i životnu važnost njezinih interesa u pitanju, kao i važnost individualne specifične situacije podnositelja zahtjeva za donošenje konačne odluke. To, štoviše, potvrđuje i činjenica da se navedene odredbe članka 4. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/83 primjenjuju na oba statusa.

50. Osim toga, iz okolnosti proizlazi da su dva statusa priznata na temelju različitih kriterija, te iz zahtjeva koji proizlazi iz navedenog članka 4. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/83 da je individualna i osobna situacija podnositelja zahtjeva vrednovana posebno i odvojeno u odnosu na dva različita kriterija (to jest, s jedne strane, rizik od progona, *ili*, s druge strane, rizik od ozbiljne nepravde) tako da je u oba postupka pravo na saslušanje procesno jamstvo koje se odnosi na različite elemente.

C – Potreba usmenog saslušanja podnositelja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu zbog poštovanja prava na saslušanje u „dvokrakom” sustavu priznavanja međunarodne zaštite

51. U ovom se trenutku postavlja pitanje, temeljno u glavnom postupku, može li se navedeni zahtjev garancije učinkovitosti prava na saslušanje u postupku priznavanja supsidijarne zaštite zadovoljiti samo putem osobnog saslušanja predlagatelja, ili je, kako navodi irska vlada, u dvokrakom sustavu priznavanja međunarodne zaštite dovoljno omogućiti podnošenje očitovanja u pisanom obliku kad se takvo saslušanje već održalo u prethodnom postupku priznavanja statusa izbjeglice.

52. U tom pogledu, ističem prije svega da, suprotno onomu što tvrdi M, iz presude M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) ne proizlazi da je Sud odlučio da je u postupku priznavanja supsidijarne zaštite apsolutno uvijek potrebno usmeno saslušanje podnositelja zahtjeva.

53. Konkretno, takvo tumačenje ne proizlazi iz navoda Suda u posljednjoj rečenici točke 95. druge alineje te presude, preuzete doslovno u točki 15. ovog mišljenja. Takav navod se mora promatrati u kontekstu presude. Konkretno, ona daje, po mojem mišljenju, odgovor na argument iznesen pred Sudom i opisan u točki 90. presude, prema kojem se u „dvokrakom” sustavu, u slučaju kada se saslušanje podnositelja zahtjeva već održalo u postupku povodom zahtjeva za azil, „ne mora ponovno saslušati potonjeg u svrhu vrednovanja zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, jer bi takva formalnost predstavljala na određeni način podvostručenje mogućnosti koju je stranac već iskoristio u vrlo sličnom kontekstu”.

54. U svjetlu navedenog, kao i točke 91. iste presude, držim da je Sud namjeravao ustvrditi da u „dvokrakom” sustavu činjenica da je podnositelj zahtjeva već saslušan u postupku o zahtjevu za azil ne implicira, odnosno nema za posljedicu (dodao bih, nužnu), da se osobno saslušanje *ne* mora održati u postupku o zahtjevu za supsidijarnu zaštitu, budući da se pravo na saslušanje mora ipak u potpunosti jamčiti i u ovom potonjem postupku.

55. Presudu M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) treba stoga, po mojem mišljenju, čitati ne toliko u smislu afirmacije *apsolutne* potrebe za usmenim saslušanjem u postupku priznavanja supsidijarne zaštite, nego kao snažni podsjetnik na zahtjev da pravo na saslušanje bude u potpunosti ispoštovano u takvom postupku, pa i u „dvokrakom” sustavu. Takvo tumačenje je, štoviše, u skladu s pravilima predviđenim za azil, u kojem su mogući izuzeci od opcije održavanja osobnog saslušanja⁴⁴.

⁴⁴ — U tom smislu, iako, kako je navedeno u točkama 37. i 38. ovog mišljenja, postupovno pravo Unije na snazi u trenutku činjenica u predmetu azila (odnosno Direktiva 2005/85), nije primjenjivo, pa ni analogijom, na predmet o kojem se ovdje raspravlja, u točki 48. navedeno je da režim koji se odnosi na postupanje po zahtjevima za azil dijeli s postupanjem po zahtjevima za supsidijarnu zaštitu, potrebu posebne garancije djelotvornosti prava na saslušanje tijekom postupka.

56. Ako takva mišljenja ne govore u prilog priznavanja *apsolutnog* prava na osobno saslušanje *u svim slučajevima* u postupku za supsidijarnu zaštitu, zahtjev za posebnu garanciju djelotvornosti prava na saslušanje u takvoj vrsti postupka, u odnosu na svoju specifičnu prirodu i ciljeve, dovodi me do uvjerenja da, suprotno onomu što tvrdi Irska, osobno saslušanje podnositelja zahtjeva ipak treba biti pravilo, a ne iznimka, i da se ono može izostaviti samo u iznimnim slučajevima, a to vrijedi i za „dvokraki” sustav.

57. U tom smislu, u skladu sa navodima iz točke 30., funkcija prava na saslušanje u okviru postupka za priznanje supsidijarne zaštite je omogućiti nadležnom upravnom tijelu da podnositelju zahtjeva pruži priliku da zauzme stav o činjenicama koje predstavljaju temelj njegova zahtjeva, na način da se osigura, s jedne strane, njegova učinkovita zaštita i, s druge strane, donošenje odluke nadležnog tijela s punim znanjem o predmetu.

58. Dakle, osobno saslušanje predstavlja najveći izraz prava na saslušanje. Za podnositelja zahtjeva, ono predstavlja jedinu priliku da osobno iznese svoju ispovijest i da stupi u izravan kontakt s osobom koja je najkvalificiranija voditi računa o njegovoj osobnoj situaciji⁴⁵. Tom prigodom on može podnijeti eventualne nove dokaze koji potkrjepljuju njegov zahtjev, a koje nije naveo u svojim argumentima, te, iznad svega, osobno pružiti pojašnjenja o eventualnim dvojabama koje se mogu pojaviti ili o dokazima koji mogu biti shvaćeni kao proturječni.

59. Za nadležna nacionalna tijela takvo saslušanje predstavlja priliku za konkretnu analizu elemenata, uključujući one subjektivne naravi, pa stoga i teško priopćivih pisanim putem, koji nisu mogli biti relevantni za dodjelu izbjegličkog statusa, ali koji naprotiv mogu biti relevantni za dodjelu statusa supsidijarne zaštite.

60. U postupku kao što je priznavanje supsidijarne zaštite, gdje podnositelj zahtjeva ima središnju ulogu i gdje je često nemoguće dati dokaze u pisanom obliku, osobno saslušanje predstavlja trenutak od ključne važnosti, između ostalog i za procjenu osobnosti pojedinca i pouzdanosti dokaza na koje se poziva u svojem zahtjevu.

61. Smatram da je navedena argumentacija valjana i u situaciji u kojoj se u dvokrakom sustavu, poput onog koji je bio na snazi u Irskoj u vrijeme činjenica iz predmeta, zahtjev za priznavanje statusa supsidijarne zaštite temelji na činjeničnom okviru sličnom onomu na kojem se temeljio zahtjev za azil koji je odbijen.

62. Naime, kako je Sud naveo u presudi M. M., ako je država članica odlučila uspostaviti dva odvojena i uzastopna postupka za razmatranje zahtjeva za azil i zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, pravo podnositelja zahtjeva na saslušanje mora biti potpuno zajamčeno u *oba* postupka⁴⁶.

45 — Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, točka 83.). O funkciji osobnog saslušanja također pogledati točku 68. mišljenja nezavisne odvjetnice Sharpston u spojenim predmetima A i dr. (C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2111).

46 — Presuda od 22. studenoga 2012., M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 91.). Tekst u kurzivu je moj.

63. Iz toga proizlazi da, iako je pravo na saslušanje bilo u potpunosti poštovano u prethodnom postupku o zahtjevu za azil, to ne znači da je posebni zahtjev za garancijom djelotvornog ostvarivanja toga prava, spomenut u prethodnoj točki 48., smanjen u zasebnom postupku koji slijedi, o priznavanju supsidijarne zaštite. Pored toga, kako je navedeno u točki 50., pravo na saslušanje u tim dvama slučajevima odnosi se na različite kriterije i na taj način predstavlja proceduralnu garanciju koja pokriva različite kontekste⁴⁷.

64. Iz toga proizlazi da se u takvom dvokrakom sustavu – čije je usvajanje rezultat slobodnog izbora države članice o kojoj je riječ – zaključci tijela u prvom postupku ne mogu primijeniti *automatizmom* u drugom postupku. Nije, naime, moguće „prenijeti” poštovanje prava na saslušanje iz jednog postupka u drugi. U kontekstu kao što je međunarodna zaštita, u svjetlu temeljnog obilježja koje nosi pravo na saslušanje, takva argumentacija vrijedi još više glede negativnih zaključaka o vjerodostojnosti koji bi mogli imati odlučujući utjecaj na konačnu odluku.

65. U tom smislu, potrebno je nadalje primijetiti da, iako pravo Unije ne predviđa posebne odredbe o načinu ocjene vjerodostojnosti podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, obzirom da pravni sustav svake države članice treba odrediti proceduralne uvjete za ocjenu takve vjerodostojnosti⁴⁸, autonomija postupanja država članica podliježe ograničenju načela djelotvornosti, koje se sastoji, kako smo vidjeli, u potrebi da se osigura djelotvoran pristup pravima iz propisa o supsidijarnoj zaštiti što pak pretpostavlja posebno učinkovito ostvarivanje prava na saslušanje⁴⁹.

66. Tumačenje prava na saslušanje usmjereno na priznavanje temeljne uloge usmenog saslušanja u postupku za odobravanje međunarodne zaštite je, štoviše, u skladu s nedavnim odabirima zakonodavca Unije u toj materiji, koji je, s jedne strane, u Direktivi 2013/32 drastično smanjio slučajeve u kojima je moguće izostaviti osobno saslušanje u sada jedinstvenom postupku o zahtjevima za međunarodnu zaštitu⁵⁰ i, s druge strane, u Uredbi br. 604/2013 (Dublin III)⁵¹, gdje je uveo obvezu država članica provesti osobno saslušanje u postupku određivanja države članice nadležne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

67. Što se tiče, u konačnici, pitanja o eventualnom pravu na pozivanje i unakrsno ispitivanje svjedoka u postupku, primjećujem da iz konfiguracije prava na saslušanje kao rezultata sudske prakse navedene u točki 29. i dalje ovog mišljenja ne proizlazi da ono nužno uključuje takvo pravo. To međutim ne znači da država članica, u okviru svojeg prava izbora na uvođenje ili zadržavanje na snazi odredbi koje su povoljnije po tom pitanju⁵², ne može predvidjeti pravo pozivanja i unakrsnog ispitivanja svjedoka u postupku.

47 — Ovo je temeljni element koji razlikuje ovaj predmet od onog o kojem je Sud odlučio u presudi od 5. studenoga 2014., Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), u kojoj je Sud negirao da pravo na saslušanje zahtijeva obvezno usmeno saslušanje kod usvajanja odluke o vraćanju u zemlju podrijetla u skladu s Direktivom 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanina trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.). Sud je naime smatrao da odluka o vraćanju predstavlja logičan i neophodan nastavak odluke o utvrđivanju nezakonitosti boravka, prije čijeg usvajanja je dotična osoba saslušana i da, drugim riječima, takva odluka treba automatski pratiti odbijanje dozvole boravka bez potrebe posebnog pojašnjava (vidjeti točku 72. presude).

48 — O ocjeni vjerodostojnosti u kontekstu međunarodne zaštite vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u spojenim predmetima A i dr. (C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2111, točka 50. i dalje.).

49 — Vidjeti gore točke 40. do 48.

50 — U smislu članka 14. Direktive 2013/32, osobno saslušanje o meritumu zahtjeva može se sada izbjeći samo u dva slučaja: ako je nadležno tijelo u mogućnosti donijeti pozitivnu odluku o statusu izbjeglice temeljeći je na pribavljenim dokazima ili ako tijelo koje odlučuje smatra da podnositelj zahtjeva za azil nije u stanju ili mogućnosti biti osobno saslušan zbog okolnosti koje nisu u njegovoj kontroli.

51 — Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108.)

52 — Vidjeti članak 3. Direktive 2004/83 – za koji vidjeti presude od 9. studenoga 2010., B (C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, točka 114.) i od 18. prosinca 2014., M’Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, točka 42.) – i članak 5. Direktive 2005/85. O izostavljanju unakrsnog ispitivanja svjedoka u upravnom postupku, obzirom na specifičnost tog područja prava Unije, vidjeti točku 200. presude od 7. siječnja 2004., Aalborg Portland i dr./Komisija (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, EU:C:2004:6).

V – Zaključak

68. Iz gore navedenih razloga, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Supreme Court, odgovori kako slijedi:

U slučaju kada je zahtjev za priznavanje statusa supsidijarne zaštite u smislu Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite, podnesen u državi članici koja predviđa dva odvojena uzastopna postupka, jedan za razmatranje zahtjeva za azil, a drugi za supsidijarnu zaštitu, pravo na saslušanje u bilo kojem postupku koje postoji u pravu Unije mora se tumačiti u smislu da takvo pravo zahtijeva, u načelu, osobno saslušanje podnositelja zahtjeva, a koje se može izostaviti samo u iznimnim slučajevima. U tom kontekstu, pravo na saslušanje u bilo kojem postupku ne uključuje, međutim, pravo na pozivanje svjedoka i njihovo unakrsno ispitivanje.