Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 26 kwietnia 2012 r. [1]

Sprawa C-277/11

M.
przeciwko
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Irlandii,
Attorney General

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court (Irlandia)]

Wspólny europejski system azylowy — Dyrektywa 2004/83/WE — Minimalne normy dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców — Dyrektywa 2005/85/WE — Minimalne normy dotyczące procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich — Postępowanie w sprawie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej w następstwie oddalenia wniosku o udzielenie azylu — Gwarancje procesowe przysługujące wnioskodawcy — Prawo do bycia wysłuchanym — Zakres obowiązku współpracy

1. W swoim pytaniu prejudycjalnym High Court (Irlandia) zwraca się w istocie do Trybunału o wyjaśnienie zakresu prawa do bycia wysłuchanym w ramach postępowania w sprawie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej złożonego przez obywatela rwandyjskiego na podstawie dyrektywy 2004/83/WE [2]. Owa ochrona uzupełniająca przysługuje każdemu obywatelowi państwa trzeciego, który nie kwalifikuje się jako uchodźca, lecz w odniesieniu do którego istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż jeśli taka osoba wróci do swojego kraju pochodzenia, może napotkać rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy [3].

2. Zgodnie z art. 78 ust. 2 TFUE Unia Europejska określiła wspólne dla wszystkich państw członkowskich kryteria dotyczące warunków, które obywatele państw trzecich powinni spełniać, aby móc skorzystać z ochrony międzynarodowej na podstawie dyrektywy 2004/83. W rozdziale II tej dyrektywy, poświęconym indywidualnej ocenie wniosków o udzielenie międzynarodowej ochrony, jej art. 4 ust. 1 stanowi, co następuje:

„Państwa członkowskie mogą uznać za obowiązek wnioskodawcy, aby ten wskazał, tak szybko, jak jest to możliwe, wszystkie elementy potrzebne do uzasadnienia wniosku o udzielenie międzynarodowej ochrony. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest dokonanie oceny odpowiednich elementów wniosku przy współudziale wnioskodawcy".

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304, s. 12; sprostowanie Dz.U. L 204 z 5.8.2005, s. 24 [sprostowanie nie dotyczy wersji polskiej]).

3 — Zobacz definicję znajdującą się w art. 2 lit. e) dyrektywy 2004/83.

3. W niniejszej sprawie sąd krajowy zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy ustanowiony w tym przepisie obowiązek współpracy należy interpretować w ten sposób, że organ odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku zobowiązany jest do powiadomienia wnioskodawcy, przed wydaniem niekorzystnej decyzji i w sytuacji, gdy już wcześniej oddalono wniosek o udzielenie azylu, o względach, na których organ ów zamierza oprzeć swoją decyzję, oraz do uzyskania od wnioskodawcy jego uwag w tym zakresie.

4. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach sporu między panem M., obywatelem rwandyjskim będącym członkiem grupy etnicznej Tutsi, a Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irlandią i Attorney General, dotyczącego zgodności z prawem procedury zastosowanej przez wspomniane organy irlandzkie w celu rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej.

5. W dniu 21 maja 2008 r., po wygaśnięciu wizy studenckiej wydanej mu przez organy irlandzkie, pan M. złożył do Office of the Refugee Applications Commissionner (urzędu komisarza ds. wniosków o udzielenie azylu) [4] wniosek o udzielenie azylu. W następstwie jego oddalenia pan M. złożył w dniu 31 grudnia 2008 r. wniosek o udzielenie mu ochrony uzupełniającej, który w dniu 24 września 2010 r. także został oddalony. Minister for Justice, Equality and Law Reform uznał, że ze względu na poważne wątpliwości związane z wiarygodnością twierdzeń pana M. nie można było wykazać, że powrót do kraju pochodzenia może narazić go na ryzyko doznania poważnej krzywdy, co uzasadniałoby udzielenie ochrony uzupełniającej.

6. Pan M. zaskarżył tę decyzję do High Court. Uważa on, że właściwe organy krajowe nie dopełniły obowiązku współpracy, ciążącego na nich na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83, ponieważ nie umożliwiły mu przedstawienia stanowiska w przedmiocie projektu decyzji oddalającej jego wniosek, w której powołano się na dokument, z którym zainteresowany nie miał okazji zapoznać się w toku postępowania.

7. W postanowieniu odsyłającym High Court wskazuje, że nie podziela opinii pana M. w przedmiocie wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83. W tym względzie sąd ten powołuje swoje orzeczenie z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie Ahmed przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform oraz dwa z argumentów, które przytoczył w celu zakwestionowania takiej wykładni. Pierwszy z nich dotyczył konieczności uniknięcia wieloetapowości postępowania. Drugi dotyczył znacznej liczby kontaktów, które miały już miejsce między właściwymi organami krajowymi i wnioskodawcą w toku rozpatrywania jego wniosku o udzielenie azylu. High Court wyjaśnił bowiem, że wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej nie został złożony jako wniosek odrębny, lecz w następstwie postępowania w sprawie wniosku o udzielenie azylu, w toku którego wnioskodawca został już wielokrotnie wysłuchany.

4 — Zwanego dalej „ORAC”.

8. Mimo to w swoim postanowieniu odsyłającym High Court podnosi, że wydaje się, iż Raad van State (rada stanu) (Niderlandy) w swoim orzeczeniu z dnia 12 lipca 2007 r. przyjęła inną wykładnię art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83. W celu uniknięcia sytuacji, w której sądy państw członkowskich dokonywałyby sprzecznych wykładni, High Court postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„W przypadku gdy wnioskodawca ubiega się o status wynikający z udzielenia ochrony uzupełniającej w następstwie odmowy nadania mu statusu uchodźcy i gdy proponuje się, aby taki wniosek został rozpatrzony odmownie, czy nałożony na państwa członkowskie w art. 4 ust. 1 dyrektywy […] 2004/83 […] wymóg współpracy z wnioskodawcą zobowiązuje władze administracyjne państwa członkowskiego, o którym mowa, do przekazania temu wnioskodawcy wyników takiej oceny, zanim wydana zostanie końcowa decyzja, tak aby umożliwić mu ustosunkowanie się do aspektów proponowanej decyzji, które skłaniają do udzielenia odpowiedzi odmownej?”.

9. Swoje stanowisko w niniejszej sprawie przedstawiły strony postępowania przed sądem krajowym, rządy czeski i niemiecki, Irlandia, rządy francuski, węgierski, niderlandzki i szwedzki oraz Komisja Europejska.

10. Na rozprawie pełnomocnik pana M. zwrócił się do Trybunału o przeformułowanie zadanego pytania, tak aby pozwalało ono na dokonanie oceny, czy przedmiotowe postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosku pozwala zagwarantować przestrzeganie prawa do skutecznego środka prawnego w postępowaniu sądowym, wskazanego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [5]. Ponieważ wnioskowane przeformułowanie znacznie wykracza poza ramy określone przez sąd krajowy, a w konsekwencji kwestia ta nie została poruszona przez strony, uważam, że Trybunał nie powinien tego robić.

I – Moja analiza

11. W swoim pytaniu sąd krajowy zwraca się w istocie do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy obowiązek współpracy przewidziany w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie jest zobowiązane wysłuchać zainteresowanego w przedmiocie oceny faktów i okoliczności, której państwo to dokonało przed wydaniem decyzji odmownej.

12. Bardzo jasno widać, gdzie leży sedno odpowiedzi na pytanie zadane przez sąd krajowy.

13. Z jednej strony chodzi tu o ustalenie zakresu prawa do bycia wysłuchanym w ramach postępowania w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W szczególności należy ustalić, czy obowiązek współpracy przewidziany w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 oznacza, że organ odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej zobowiązany jest do powiadomienia wnioskodawcy, przed wydaniem niekorzystnej decyzji i w sytuacji, gdy jego wniosek o udzielenie azylu został wcześniej oddalony, o względach, na których ów organ zamierza oprzeć swoją decyzję, oraz do uzyskania od wnioskodawcy jego uwag w tym zakresie.

5 — Zwanej dalej „kartą”.

14. Z drugiej strony chodzi tu o określenie minimalnych gwarancji, których właściwe organy krajowe nie mogą pozbawić osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej w ramach procedury w sprawie rozpatrzenia ich wniosku. Wprawdzie zgodnie z motywem 11 dyrektywy 2005/85/WE[6] i z orzecznictwem Trybunału państwom członkowskim przysługuje pewien zakres swobodnego uznania w odniesieniu do organizacji postępowań w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, są one jednak zobowiązane do zapewnienia przestrzegania praw i zasad procesowych, chociażby minimalnych, ustanowionych w ramach tej dyrektywy[7].

A – *Uwagi wstępne*

15. Zanim przystąpię do rozpatrywania przedmiotowego pytania, chciałbym odnieść się do dwóch kwestii.

16. Po pierwsze, już na początku należy zauważyć, że brzmienie art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 nie pozwala na sformułowanie stwierdzenia, iż na państwach członkowskich spoczywa taki obowiązek, na jaki powołuje się pan M., i to niezależnie od wersji językowej tego aktu.

17. W związku z tym, aby odpowiedzieć na pytanie sądu krajowego, przed ustaleniem zakresu prawa do bycia wysłuchanym w ramach postępowania w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, należy najpierw odwołać się do zakresu tego pojęcia w porządku prawnym Unii, który Trybunał ustalił w swoim orzecznictwie.

18. Następnie trzeba będzie zbadać, w jaki sposób prawodawca Unii ujął to prawo w ramach dyrektyw 2004/83 i 2005/85. Zakres obowiązku współpracy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83, należy bowiem zbadać nie tylko w oparciu o systematykę i cel tego przepisu, lecz również w świetle zasad regulujących prowadzenie postępowania w celu udzielenia ochrony międzynarodowej określonych w dyrektywie 2005/85.

19. Należy bowiem zauważyć, że zarówno z tytułu i preambuły, jak i z treści i celu dyrektywy 2004/83 wynika, iż jej celem nie było ani ustanowienie zasad procesowych mających zastosowanie przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, ani ustanowienie gwarancji procesowych, których należy w tym względzie udzielić wnioskodawcy. Jedynym celem tej dyrektywy jest określenie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich kryteriów dotyczących warunków, które muszą spełnić obywatele państw trzecich w celu skorzystania z ochrony międzynarodowej[8], oraz określenie treści tej ochrony.

20. To właśnie w takim kontekście dyrektywa 2004/83 wymienia, w swoim art. 4, listę faktów i okoliczności, które państwa członkowskie powinny zbadać w celu dokonania oceny zasadności wniosku, i ustanawia, w ust. 1 tegoż artykułu, obowiązek współpracy, którego zakres stanowi przedmiot niniejszej sprawy.

21. Zakres tej współpracy został tymczasem określony w dyrektywie 2005/85.

6 — Dyrektywa Rady z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. L 326, s. 13; sprostowanie Dz.U. L 236 z 31.8.2006, s. 36 [sprostowanie nie dotyczy wersji polskiej]).

7 — Zobacz wyrok z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie C-69/10 Samba Diouf, Zb.Orz. s. I-7151, w którym Trybunał przypomniał, że państwom członkowskim przysługuje pod kilkoma względami zakres swobodnego uznania w odniesieniu do wdrażania przepisów dyrektywy 2005/85 z uwzględnieniem szczególnych rozwiązań prawa krajowego (pkt 29).

8 — Zobacz art. 1 tej dyrektywy.

22. Celem dyrektywy 2005/85, która została przyjęta kilka miesięcy po przyjęciu dyrektywy 2004/83, jest ustanowienie wspólnych zasad dotyczących postępowań w sprawie nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich. W tym kontekście dyrektywa 2005/85 wymienia, w swoich rozdziałach II i III, prawa i obowiązki procesowe ustanowione w odniesieniu do wnioskodawcy i państwa członkowskiego dotyczące oceny wniosku o udzielenie azylu i określa, co wchodzi w zakres współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83.

23. Trzeba więc ustalić zakres zastosowania dyrektywy 2005/85.

24. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy znajduje ona zastosowanie w przypadku wszystkich wniosków o udzielenie azylu złożonych na terytorium państw członkowskich.

25. Zgodnie z art. 3 ust. 3 tej dyrektywy znajduje ona też zastosowanie wówczas, gdy państwa członkowskie stosują jednolitą procedurę, w ramach której jeden wniosek rozpatrywany jest pod kątem dwóch rodzajów ochrony międzynarodowej, a mianowicie azylu i ochrony uzupełniającej. Bowiem zgodnie z tym przepisem, „[w] przypadku gdy państwa członkowskie stosują lub wprowadzają procedurę, na mocy której wnioski o udzielenie azylu są rozpatrywane zarówno jako wnioski na podstawie konwencji [dotyczącej statusu uchodźcy[9]], jak i jako wnioski o inne rodzaje ochrony międzynarodowej ze względu na okoliczności określone w art. 15 dyrektywy 2004/83 [dotyczącej ochrony uzupełniającej], stosują one niniejszą dyrektywę przez cały czas trwania procedury”.

26. Jak rozumiem, większość państw członkowskich, a w rzeczywistości prawie wszystkie z nich, wprowadziła tzw. system „jednego okienka”, do którego stosowania prawodawca Unii mocno zachęcał od 2004 r.[10], a który jest obecnie przewidziany w zmienionym wniosku dotyczącym przekształcenia dyrektywy 2005/85[11].

27. Z rozprawy wynika natomiast, że w sytuacji gdy dane państwo członkowskie rozpatruje wnioski o udzielenie ochrony uzupełniającej w ramach oddzielnego postępowania administracyjnego, sensu stricto nie jest ono zobowiązane, na podstawie art. 3 ust. 3 dyrektywy 2005/85, do stosowania gwarancji procesowych przysługujących wnioskodawcy w związku z rozpatrywaniem wniosku o udzielenie azylu.

28. Po drugie, należy przypomnieć, że dyrektywy 2004/83 i 2005/85 zostały przyjęte na podstawie art. 63 akapit pierwszy pkt 1 WE, na podstawie którego Rada Unii Europejskiej była zobowiązana do przyjęcia środków dotyczących azylu opartych na całościowym i pełnym stosowaniu konwencji genewskiej. Obie te dyrektywy stanowią część wspólnego europejskiego systemu azylowego opartego na całościowym i pełnym stosowaniu tej konwencji i ich celem jest wspieranie właściwych organów krajowych w jej stosowaniu poprzez określenie wspólnych pojęć i kryteriów.

9 — Konwencja ta, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nº 2545 (1954) (zwana dalej „konwencją genewską”)], weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. Następnie została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.

10 — Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego zatytułowany „Skuteczniejszy wspólny europejski system azylowy: jednolita procedura jako kolejny krok” [COM(2004) 503 wersja ostateczna].

11 — Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania statusu ochrony międzynarodowej [COM(2011) 319 wersja ostateczna, pkt 3.1.5]. We wniosku tym przewidziano jednolitą procedurę i tym samym jasno stwierdzono, że wnioski należy rozpatrywać pod kątem dwóch form ochrony przewidzianej w dyrektywie 2004/83, co ma na celu rozszerzenie wszystkich gwarancji procesowych dotyczących rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu na wnioski o udzielenie ochrony uzupełniającej.

29. W konsekwencji, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału [12], wykładni przedmiotowych przepisów dokonam nie tylko w świetle ogólnej systematyki i celu dyrektyw 2004/83 i 2005/85, lecz także z uwzględnieniem postanowień konwencji genewskiej [13], a w szczególności ich interpretacji dokonanej przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) [14].

B – *W przedmiocie zakresu prawa do bycia wysłuchanym*

30. Trybunał potwierdził znaczenie prawa do bycia wysłuchanym i jego bardzo szeroki zakres w porządku prawnym Unii.

31. Otóż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo to stanowi ogólną zasadę prawa Unii, która wpisuje się z jednej strony w ramy prawa do dobrej administracji, wskazanego w art. 41 karty, z drugiej zaś strony w ramy przestrzegania prawa do obrony i prawa do rzetelnego procesu zagwarantowanych w art. 47 i 48 karty [15].

32. Prawo do bycia wysłuchanym musi być stosowane w odniesieniu do wszelkich procedur mogących zakończyć się wydaniem decyzji o charakterze administracyjnym lub sądowym negatywnie wpływającej na interesy danej osoby. Obowiązek przestrzegania tego prawa spoczywa nie tylko na instytucjach Unii, na podstawie art. 41 ust. 2 lit. a) karty [16], lecz również – ze względu na to, że prawo to stanowi ogólną zasadę prawa Unii – na organach każdego państwa członkowskiego w przypadku wydawania przez nie decyzji wchodzących w zakres zastosowania prawa Unii, nawet jeżeli dane uregulowanie wyraźnie nie przewiduje takiego wymogu proceduralnego [17]. W konsekwencji prawo do bycia wysłuchanym powinno znajdować zastosowanie w przypadku postępowania w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej prowadzonego przez właściwy organ krajowy zgodnie z zasadami przyjętymi w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego.

33. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie prawo do przedstawienia swojego stanowiska, ustnie lub na piśmie, odnośnie do elementów, na których organ administracyjny zamierza oprzeć swoją decyzję, która może negatywnie wpłynąć na sytuację tej osoby [18]. Zgodnie z tym prawem organy administracji muszą umożliwić zainteresowanemu zapoznanie się z tymi elementami w toku postępowania oraz faktycznie umożliwić mu skuteczne ustosunkowanie się do nich. Oznacza ono również, że organ administracji musi rzetelnie uwzględnić stanowisko zainteresowanego.

34. Prawo do bycia wysłuchanym realizuje kilka celów.

12 — Wyrok z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawach połączonych C-57/09 i C-101/09 B i D, Zb.Orz. s. I-10979.

13 — Punkt 78 wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

14 — Zgodnie z art. 35 ust. 1 konwencji genewskiej zadaniem UNHCR jest nadzorowanie stosowania międzynarodowych konwencji gwarantujących ochronę uchodźcom. Warto także wspomnieć o wytycznych w sprawie procedur i kryteriów, jakie należy stosować w celu określenia statusu uchodźcy w świetle konwencji z 1951 r. i protokołu z 1967 r. dotyczących statusu uchodźców, opracowanych przez UNHCR w styczniu 1992 r., dostępnych pod adresem internetowym http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html.

15 — Zobacz wyroki Trybunału: z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie C-349/07 Sopropé, Zb.Orz. s. I-10369, pkt 36–38 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-27/09 P Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, Zb.Orz. s. I-13427, pkt 66; a także wyrok Sądu z dnia 21 marca 2012 r. w sprawach połączonych T-439/10 i T-440/10 Fulmen i Mahmoudian przeciwko Radzie, pkt 71, 72 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 — Trybunał w swoim wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-482/10 Cicala, Zb.Orz. s. I-14139, wyraźnie stwierdził, że art. 41 ust. 2 lit. c) karty jest – zgodnie ze swoim brzmieniem – skierowany nie do państw członkowskich, lecz wyłącznie do instytucji i organów Unii (pkt 28).

17 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Sopropé, pkt 38.

18 — Ibidem, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo, a także pkt 50.

35. Po pierwsze, służy ono ustaleniu faktów i tym samym przyczynia się do właściwego rozpoznania sprawy. Przedstawienie przez zainteresowanego swojego stanowiska oraz wszystkich elementów mogących wpłynąć na ostateczny kształt decyzji organu administracji powinno umożliwić temu organowi zapoznanie się, w sposób wyczerpujący i z pełną świadomością co do konsekwencji, ze wszystkimi okolicznościami faktycznymi i prawnymi, na których opiera się postępowanie.

36. Po drugie, prawo do bycia wysłuchanym powinno zapewniać skuteczną ochronę zainteresowanego. Zainteresowany ma prawo uczestniczyć w postępowaniu, które go dotyczy, i w tym kontekście musi mieć pewność, że będzie miał możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie wszystkich istotnych kwestii, na których organ administracji zamierza oprzeć swoją decyzję. Prawo do bycia wysłuchanym daje mu również możliwość skorygowania błędu lub zwrócenia uwagi na te elementy dotyczące jego sytuacji osobistej, które przemawiają za wydaniem danej decyzji, za jej niewydaniem lub za taką czy inną jej treścią [19]. Przyczynia się to do budowy zaufania obywateli do organów administracji.

37. Trybunał wyraźnie stwierdził, że prawo do bycia wysłuchanym znajduje zastosowanie w przypadku postępowań administracyjnych wszczynanych przez zainteresowanego w celu skorzystania przez niego z takich praw jak zwolnienia celne [20] lub wspólnotowa pomoc finansowa [21].

38. Trybunał wypowiedział się także co do zakresu tego prawa w przypadku postępowań mających charakter quasi-karny, w których organ administracji wszczyna postępowanie przeciwko zainteresowanemu ze względu na to, że dopuścił się on działań uznawanych za niezgodne z prawem, i nakłada na niego sankcje ekonomiczne i finansowe [22].

39. Otóż w sytuacji gdy Komisja wymierza karę z powodu istnienia kartelu lub naruszenia pozycji dominującej, Trybunał uznał, że prawo do bycia wysłuchanym zakłada konieczność przedstawienia zainteresowanemu, po zakończeniu dochodzenia, a przed wydaniem decyzji, wysuwanych przeciwko niemu zarzutów [23]. Pismo w sprawie przedstawienia zarzutów stanowi dokument roboczy, który nie przesądza o treści ostatecznej decyzji Komisji. Zawiera ono jednak wstępne wnioski Komisji co do istnienia naruszenia reguł konkurencji, wyjaśnia ocenę okoliczności faktycznych i prawnych dokonaną przez Komisję w toku dochodzenia w sprawie oraz rozpoczyna etap kontradyktoryjny postępowania [24].

40. Podobnie jeśli chodzi o decyzje, na mocy których Rada zamraża fundusze podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych, Trybunał co do zasady wymaga, aby przyjęcie takich środków ograniczających zostało poprzedzone powiadomieniem zainteresowanego o materiałach zgromadzonych przeciwko niemu, a także umożliwieniem mu bycia wysłuchanym [25]. Zasada ta znajduje jednak zastosowanie dopiero w przypadku kolejnych decyzji o zamrożeniu funduszy. W przypadku decyzji pierwotnych Trybunał postanowił bowiem ograniczyć prawo do bycia wysłuchanym ze względu na konieczność ochrony nadrzędnego interesu publicznego. Ponieważ przy wydawaniu tego rodzaju decyzji, ze względu na ich charakter, musi istnieć możliwość wykorzystania

19 — Ibidem, pkt 49. Zobacz także ww. wyrok w sprawie Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, pkt 65.

20 — Zobacz w szczególności wyrok Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. s. I-5469, pkt 23–25, dotyczącej przyznania zwolnienia celnego w odniesieniu do przywozu sprzętu naukowego; wyrok Sądu z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie T-346/94 France-aviation przeciwko Komisji, Rec. s. II-2841, pkt 34, w którym Sąd zastosował to orzecznictwo do postępowań dotyczących zwrotu należności celnych.

21 — Wyrok z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-32/95 P Komisja przeciwko Lisrestal i in., Rec. s. I-5373.

22 — Zobacz, w odniesieniu do stosowania tego prawa w dziedzinie reguł konkurencji, wyrok z dnia 3 września 2009 r. w sprawach połączonych C-322/07 P, C-327/07 P i C-338/07 P Papierfabrik August Koehler i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7191, a także, w odniesieniu do jego stosowania w dziedzinie walki z terroryzmem, ww. wyrok w sprawie Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, pkt 61–66 i przytoczone tam orzecznictwo.

23 — Zobacz w szczególności moją opinię w postępowaniu zakończonym ww. wyrokiem w sprawach połączonych Papierfabrik August Koehler i in. przeciwko Komisji.

24 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 listopada 1987 r. w sprawach połączonych 142/84 i 156/84 British American Tobacco i Reynolds przeciwko Komisji, Rec. s. 4487, pkt 70.

25 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, pkt 61, 62.

elementu zaskoczenia i zastosowania tych decyzji ze skutkiem natychmiastowym, Trybunał przyznał pierwszeństwo skuteczności działań administracyjnych, ograniczając konieczność powiadomienia zainteresowanego o powodach i umożliwiając mu bycie wysłuchanym równocześnie z przyjęciem decyzji lub bezpośrednio po jej przyjęciu.

41. Wprawdzie w pewnych szczególnych okolicznościach prawo do bycia wysłuchanym może zostać ograniczone, jeżeli może negatywnie wpłynąć na nadrzędny interes publiczny, jednak mimo wszystko stanowi ono istotny wymóg procesowy. W konsekwencji i zgodnie z orzecznictwem naruszenie tego prawa musi spotkać się z potępieniem ze strony sądu i prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji lub tej jej części, która odnosi się do okoliczności faktycznych lub zarzutów, co do których zainteresowany nie mógł się wypowiedzieć [26].

42. Trybunał nie miał jeszcze okazji, aby wypowiedzieć się w przedmiocie zakresu prawa do bycia wysłuchanym w kontekście postępowania w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Uważam jednak, że rozumowanie Trybunału zawarte w przytoczonym powyżej orzecznictwie jest w jego przypadku tak samo aktualne.

43. W tego rodzaju postępowaniach, dotyczących trudnych rzeczywistych sytuacji osobistych, w ramach których podstawowe prawa zainteresowanych osób w oczywisty sposób muszą podlegać ochronie, stosowanie tej gwarancji procesowej ma bowiem podstawowe znaczenie. Zainteresowany odgrywa w takim postępowaniu absolutnie kluczową rolę, ponieważ to on je wszczyna i jest jedyną osobą, która może konkretnie przedstawić swoją sytuację oraz okoliczności, w jakich do niej doszło, zaś decyzja, która zostanie wydana po zakończeniu postępowania, będzie miała dla niego zasadnicze znaczenie.

44. Zajmę się teraz tym, w jaki sposób prawodawca Unii wdrożył prawo do bycia wysłuchanym w dyrektywach 2004/83 i 2005/85.

C – W przedmiocie wdrożenia prawa do bycia wysłuchanym w ramach postępowania w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

45. Zgodnie z brzmieniem motywu 10 dyrektywy 2004/83 i motywu 8 dyrektywy 2005/85 prawodawca Unii zobowiązał się do przestrzegania praw podstawowych przy ustanawianiu norm materialnych i procesowych związanych z udzielaniem ochrony międzynarodowej.

46. W kontekście postępowania w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej intencją prawodawcy Unii było, aby właściwe organy krajowe zapewniały wnioskodawcom skuteczne korzystanie przez nich z przysługujących im praw procesowych, w szczególności zaś z prawa do bycia wysłuchanym.

47. W pierwszej kolejności chciałbym zauważyć, że właściwe organy krajowe są, zgodnie z art. 8 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2005/85, zobowiązane wykonywać swoje zadania w drodze indywidualnej, obiektywnej i bezstronnej oceny wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ponadto na mocy art. 23 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2005/85 organy te muszą zapoznać się z faktami i okolicznościami, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w sposób właściwy i pełny.

48. W drugiej kolejności trzeba zwrócić uwagę na to, że w celu zapewnienia przestrzegania prawa do bycia wysłuchanym w sposób skuteczny wnioskodawcy przysługują gwarancje procesowe, w szczególności wskazane w art. 10 i 13 dyrektywy 2005/85. Otóż właściwy organ krajowy musi poinformować zainteresowanego, w zrozumiałym dla niego języku, o przebiegu postępowania oraz

26 — Zobacz, w odniesieniu do stosowania tej zasady, ww. wyroki: w sprawie Technische Universität München; w sprawach połączonych Papierfabrik August Koehler i in. przeciwko Komisji.

o środkach przysługujących mu, aby ten mógł przedstawić swoje argumenty. Organ ów musi ponadto umożliwić zainteresowanemu skorzystanie z pomocy tłumacza oraz zapewnić rzetelne i uważne rozpatrzenie jego wniosku, upewniając się, że osoba prowadząca przesłuchanie będzie wystarczająco kompetentna, aby móc uwzględnić osobiste lub ogólne okoliczności towarzyszące złożeniu wniosku. Wreszcie, właściwy organ krajowy musi zapewnić poufność przesłuchania i sprawić, aby wnioskodawca poczuł się na tyle bezpiecznie, by mógł wyczerpująco przedstawić swoją sytuację oraz w pełni wyrażać swoje opinie i odczucia.

49. W trzeciej kolejności trzeba stwierdzić, że przed wydaniem decyzji wnioskodawca jest przesłuchiwany na jednym lub kilku spotkaniach, podczas których ma możliwość przedstawienia wszystkich faktów i okoliczności wskazanych we wniosku.

50. Najpierw wnioskodawca jest przesłuchiwany na spotkaniu, którego cel został określony w art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2005/85 [27].

51. Spotkanie to stanowi według mnie konkretyzację obowiązku współpracy określonego w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83, którego zakres jest przedmiotem niniejszej sprawy.

52. Zgodnie z art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2005/85 spotkanie to musi umożliwić właściwemu organowi krajowemu udzielenie wnioskodawcy pomocy „przy wypełnianiu wniosku i przedstawieni[u] zasadniczych informacji dotyczących wniosku w rozumieniu art. 4 ust. 2 dyrektywy 2004/83". Na informacje te składają się nie tylko „oświadczenia wnioskodawcy" i wszelka dokumentacja będąca w posiadaniu wnioskodawcy „odnosząc[a] się do jego wieku, pochodzenia, w tym [jego] krewnych, tożsamości, obywatelstwa (obywatelstw), państwa (państw) i miejsca (miejsc) poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków o udzielenie azylu, trasy podróży, dokumentów podróży i dokumentów tożsamości", lecz również powody złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

53. To pierwsze spotkanie doskonale wpisuje się więc w ramy określone w art. 4 dyrektywy 2004/83 i tym samym musi być postrzegane w kontekście zasad, które prawodawca Unii ustanowił w tym artykule.

54. Artykuł ten określa zasady, które właściwe organy krajowe muszą stosować w odniesieniu do przekazywania i oceny faktów i okoliczności przedłożonych na poparcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

55. Co się tyczy wniosku o udzielenie azylu, celem jest tu ustalenie, zgodnie z art. 2 ust. c) dyrektywy 2004/83 i na podstawie bardzo konkretnych informacji, czy obawa danej osoby przed prześladowaniem w przypadku powrotu do kraju pochodzenia jest obiektywnie uzasadniona. Co się tyczy wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, celem jest ustalenie, na podstawie art. 2 lit. e) tej dyrektywy, czy istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż powrót takiej osoby do kraju pochodzenia może narazić ją na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy.

56. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy ciężar dowodu spoczywa na osobie wnioskującej o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ma ona bowiem obowiązek udostępnić wszystkie dowody potwierdzające okoliczności wskazane we wniosku [28], co jest logiczne, gdyż jedynie wnioskodawca, a priori, jest w stanie opisać sytuację, w której się znalazł, i przedstawić stosowne dowody potwierdzające jej istnienie.

27 — Do spotkania tego stosuje się ust. 4 procedury określonej w art. 14 dyrektywy 2005/85.

28 — Zobacz także art. 10 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/85.

57. Prawodawca Unii postanowił jednak złagodzić tę zasadę, dodając, że „[o]bowiązkiem państwa członkowskiego jest dokonanie oceny odpowiednich elementów wniosku przy współudziale wnioskodawcy". Tak więc to właśnie na tym etapie prawodawca Unii przewiduje obowiązek współpracy, który jest przedmiotem niniejszej sprawy.

58. Współpraca musi być zatem rozumiana w ten sposób, że ogranicza się do przedstawienia odpowiednich faktów i wskazania elementów potrzebnych do oceny zasadności wniosku.

59. Użycie pojęcia współpracy zakłada ponadto współdziałanie dwóch stron w celu realizacji wspólnego celu.

60. W trakcie prac przygotowawczych dotyczących dyrektywy 2004/83 Komisja postulowała, w odniesieniu do badania i oceny wszystkich znaczących faktów, wprowadzenie obowiązku „dzielonego" między wnioskodawcę i państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku [29].

61. UNHCR w swoich uwagach postulował, aby zadanie zbadania i oceny elementów było postrzegane jako „wspólna odpowiedzialność wnioskodawcy i organu rozpatrującego wniosek" [30].

62. Zgodnie z art. 11 dyrektywy 2005/85 rzeczony obowiązek współpracy odnosi się do osoby wnioskującej o udzielenie azylu.

63. To wnioskodawca bowiem wszczyna postępowanie w celu skorzystania z prawa. On też jest jedyną osobą, która w konkretny sposób może przedstawić swoją sytuację osobistą oraz kontekst, w jakim ona wystąpiła, a także udzielić pierwszych użytecznych informacji. Na rzeczoną współpracę składają się różne obowiązki, między innymi obowiązek osobistego stawiennictwa danej osoby w wyznaczonym terminie, obowiązek przekazania dokumentów i przedmiotów znajdujących się w jej posiadaniu, które mogą być istotne dla rozpatrzenia wniosku, a także obowiązek wyrażenia zgody na nagrywanie wypowiedzi tej osoby.

64. Obowiązek współpracy spoczywa również na państwie członkowskim. Moim zdaniem jest to uzasadnione różnego rodzaju trudnościami, jakie osoba wnioskująca o udzielenie ochrony międzynarodowej może napotkać przy zbieraniu dowodów.

65. Z jednej strony jest mało prawdopodobne, że wnioskodawca zawsze będzie w stanie ocenić, czy jego wniosek spełnia warunki określone w konwencji genewskiej lub w dyrektywie 2004/83, czy jest świadomy istnienia innych aktów prawnych dotyczących praw człowieka, na których opierają się inne formy ochrony międzynarodowej, albo czy od początku będzie w stanie przedstawić najistotniejsze dowody pomocne przy ocenie jego wniosku.

66. Z drugiej strony istnieje konieczność uwzględnienia nie tylko fizycznego, ale też psychicznego stanu, w jakim może się znajdować osoba wnioskująca o udzielenie azylu. Jak przypomina UNHCR, wnioskodawca, który uciekł ze swojego kraju pochodzenia, może przybyć, mając przy sobie jedynie najpotrzebniejsze rzeczy, bez dokumentu tożsamości, i w konsekwencji może nie być w stanie poprzeć swoich twierdzeń żadnym dokumentami. Wnioskodawca może ponadto odczuwać głęboki stres psychiczny i, z uwagi na swoje przeżycia w kraju pochodzenia, z podejrzliwością podchodzić do organów władzy publicznej. Może on również odczuwać strach przed swobodnym wypowiadaniem się oraz całkowitym i wyczerpującym przedstawieniem wszystkich aspektów swojej sytuacji [31].

29 — Zobacz uwagi Komisji w sprawie art. 7 lit. a) znajdujące się we wniosku dotyczącym dyrektywy Rady z dnia 12 września 2001 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony [COM(2001) 510 wersja ostateczna].

30 — Zobacz uwagi UNHCR w sprawie dyrektywy 2004/83 dotyczące jej art. 4 ust. 1.

31 — Zobacz uwagi UNHCR w sprawie dyrektywy 2004/83 dotyczące jej art. 4 oraz pkt 195–205 wytycznych w sprawie procedur i kryteriów, jakie należy stosować w celu określenia statusu uchodźcy w świetle konwencji z 1951 r. i protokołu z 1967 r. dotyczących statusu uchodźców wskazanych w przypisie 14.

67. W tych okolicznościach współpraca przewidziana w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 musi umożliwić, w odniesieniu do okoliczności każdej konkretnej sprawy, dokonanie oceny i uzyskanie wszystkich najbardziej istotnych elementów w celu rozpatrzenia wniosku o uzyskanie ochrony międzynarodowej oraz zebranie, wspólnie z wnioskodawcą oraz dzięki środkom, którymi dysponuje właściwy organ krajowy, wszystkich informacji koniecznych do oceny wiarygodności wnioskodawcy i zasadności jego wniosku.

68. Na tym etapie mojej analizy już teraz mogę stwierdzić, że przewidując w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 obowiązek współpracy, prawodawca Unii nie zamierzał przymuszać państw członkowskich do powiadamiania wnioskodawcy, przed wydaniem decyzji końcowej, o względach, na których państwa te zamierzają oprzeć swoją decyzję, i do uzyskania od wnioskodawcy jego uwag w tym zakresie. Jedynym celem tej współpracy, podobnie jak jedynym celem spotkania, w ramach którego ma być ona realizowana, jest udzielenie wnioskodawcy pomocy przy sporządzaniu wniosku i uzyskanie wszystkich koniecznych do tego informacji.

69. Następnie należy zauważyć, że wnioskodawcy przysługuje też prawo do bycia wysłuchanym w ramach przesłuchania przewidzianego w art. 12 ust. 1 dyrektywy 2005/85.

70. Na gruncie art. 13 ust. 3 tej dyrektywy przesłuchanie musi pozwolić zainteresowanemu na wyczerpujące przedstawienie uzasadnienia złożenia wniosku. W konsekwencji również ono nie służy przekazaniu zainteresowanemu wyników oceny właściwego organu krajowego i uzyskaniu od wnioskodawcy jego uwag do proponowanej decyzji przed jej wydaniem.

71. Należy wreszcie zwrócić uwagę na to, że wnioskodawca dysponuje protokołem z każdego z przesłuchań, w których uczestniczył.

72. Otóż na podstawie art. 14 dyrektywy 2005/85 z przesłuchania wnioskodawcy przed właściwym organem krajowym sporządzany jest pisemny protokół, który należy udostępnić zainteresowanemu „w rozsądnym terminie" lub w najkrótszym czasie umożliwiającym przygotowanie i wniesienie w należytym terminie odwołania. Protokół ten musi zawierać „przynajmniej" zasadnicze informacje dotyczące wniosku. Państwa członkowskie mogą ponadto żądać od wnioskodawcy poświadczenia treści protokołu z przesłuchania, a w przypadku gdy wnioskodawca odmawia poświadczenia jego treści, powody tej odmowy wpisuje się do akt wnioskodawcy. Wnioskodawca ma więc możliwość skorygowania pewnych elementów przed wydaniem decyzji lub po jej wydaniu w ramach jej zaskarżenia.

73. Na podstawie przeprowadzonej analizy norm materialnych i procesowych znajdujących zastosowanie przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej należy stwierdzić, że zamiarem prawodawcy Unii nie było zobowiązanie państw członkowskich – ani w kontekście współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83, ani w kontekście indywidualnych przesłuchań czy kontaktów przed wydaniem decyzji – do przekazywania zainteresowanemu projektu tej decyzji oraz do uzyskania od wnioskodawcy jego uwag, w przypadku gdy państwo to planuje wydać decyzję odmowną.

74. Skoro więc obowiązku tego nie można wyprowadzić z przepisów dyrektyw 2004/83 i 2005/85, być może da się to zrobić, posiłkując się orzecznictwem Trybunału dotyczącym zakresu prawa do bycia wysłuchanym?

75. Nie sądzę.

76. Jak widzieliśmy, prawdą jest, iż w kontekście postępowań o charakterze quasi-karnym, takich jak te, w ramach których Komisja nakłada karę z powodu istnienia kartelu lub naruszenia pozycji dominującej, Trybunał uznał, że prawo do bycia wysłuchanym zakłada konieczność przedstawienia zainteresowanemu, po zakończeniu dochodzenia, a przed wydaniem decyzji, wysuwanych przeciwko

niemu zarzutów. Pismo w sprawie przedstawienia zarzutów zawiera wstępne wnioski Komisji co do istnienia naruszenia reguł konkurencji oraz wyjaśnia ocenę okoliczności faktycznych i prawnych dokonaną przez Komisję w toku dochodzenia w sprawie [32].

77. W tym kontekście prawo do bycia wysłuchanym pozwala zainteresowanemu rzeczywiście zapoznać się, zanim decyzja zostanie wydana, ze sposobem, w jaki dany organ zamierza dokonać oceny prawnej zarzucanych mu czynów, oraz w danym przypadku wypowiedzieć się w przedmiocie prawnego uzasadnienia tej decyzji.

78. Postępowania te są jednak postępowaniami o charakterze quasi-karnym, które Komisja wszczyna przeciwko przedsiębiorstwom ze względu na to, że dopuściły się one działań uważanych za niezgodne z prawem. Pismo w sprawie przedstawienia zarzutów ma więc charakter zbliżony do „aktu oskarżenia" sporządzanego przez Komisję po zakończeniu prowadzonego przez nią dochodzenia. Otwiera ono kontradyktoryjny etap postępowania, w toku którego przedsiębiorstwo ma możliwość przedłożenia uwag na piśmie oraz, w ramach przesłuchania, swojego stanowiska w przedmiocie zarzucanych mu czynów, dowodów na ich popełnienie i ich kwalifikacji prawnej.

79. W tym kontekście prawo do bycia wysłuchanym należy traktować jako autentyczne prawo do obrony, umożliwiające przedsiębiorstwu zakwestionowanie wysuwanych przeciwko niemu zarzutów, zanim Komisja nałoży na nie sankcję lub wymierzy mu karę.

80. Tymczasem w postępowaniu takim jak toczące się przed sądem krajowym, które zostało wszczęte przez zainteresowanego chcącego skorzystać z prawa, zainteresowany miał już możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie elementów, które należy uwzględnić.

81. Jak przypomniał Trybunał w swoich ww. wyrokach w sprawie Sopropé i w sprawie Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, zasada, zgodnie z którą adresat niekorzystnej decyzji musi mieć możliwość przedstawienia swoich uwag przed jej wydaniem, ma na celu umożliwienie właściwemu organowi skutecznego uwzględnienia wszystkich elementów mających znaczenie dla sprawy. W celu zapewnienia skutecznej ochrony tego adresata zasada ta ma zwłaszcza na celu umożliwienie mu skorygowania błędu lub podniesienia takich elementów dotyczących sytuacji osobistej, które przemawiają za jej przyjęciem, za jej nieprzyjęciem lub za taką czy inną treścią tej decyzji.

82. Tymczasem należy zauważyć, że w kontekście opisanych powyżej uregulowań prawodawca Unii chciał zapewnić, by przed wydaniem decyzji wnioskodawca miał zagwarantowane prawo do bycia wysłuchanym.

83. Chociaż wstępne informacje na poparcie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej są od początku znane dzięki standardowemu formularzowi lub kwestionariuszowi, wnioskodawca może następnie, na etapie rozpoznawania jego wniosku, rzeczywiście przekazać informacje o faktach i okolicznościach, których doświadczył w kraju pochodzenia. W tym kontekście współpraca przewidziana w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 pozwala wnioskodawcy na dokonanie oceny najistotniejszych elementów i na zebranie, wraz z właściwym organem krajowym, wszystkich informacji potrzebnych na poparcie jego wniosku. Co się tyczy indywidualnego przesłuchania lub przesłuchań, o których mowa w art. 12 dyrektywy 2005/85, to stanowią one dla wnioskodawcy kolejną okazję do porozmawiania z osobą posiadającą najlepsze kwalifikacje do dokonania oceny jego sytuacji osobistej. Wnioskodawca może przedstawić wszystkie powody, jakie skłoniły go do złożenia wniosku, jak również wszystkie nowe elementy, o których nie wspomniał wcześniej w swojej argumentacji, wraz

32 — Zobacz przypisy 23 i 24.

z ich wyjaśnieniem. Jeśli chodzi o właściwy organ krajowy, to w trakcie rzeczonego przesłuchania może on konkretnie ocenić znaczenie wszystkich tych elementów w celu dokonania oceny zarówno osobowości danej osoby, jak i wiarygodności jej twierdzeń, a w razie konieczności doprecyzować wszelkie niejasności.

84. Trzeba też wspomnieć, iż zgodnie z art. 9 dyrektywy 2005/85 właściwy organ krajowy ma obowiązek podania faktycznego i prawnego uzasadnienia decyzji oddalającej wniosek o udzielenie azylu. Ponadto na podstawie art. 39 tej dyrektywy państwa członkowskie muszą zapewnić prawo do skutecznej ochrony prawnej. Otóż zgodność z prawem decyzji ostatecznej – a w szczególności powody, które skłoniły właściwy organ do oddalenia wniosku o udzielenie azylu jako bezzasadnego – może być w sposób dogłębny zbadana przez sąd krajowy w ramach środka odwoławczego od decyzji o oddaleniu wspomnianego wniosku [33].

85. Należy wreszcie przypomnieć, że procedury przewidziane w dyrektywach 2004/83 i 2005/85 stanowią normy minimalne. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2004/83 i z art. 5 dyrektywy 2005/85 państwa członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymać korzystniejsze zasady dotyczące przesłanek materialnych oraz procedur nadawania i cofania ochrony międzynarodowej, o ile zasady te są zgodne z tymi dyrektywami. W konsekwencji państwa członkowskie mogą wzmocnić podstawowe gwarancje przysługujące wnioskodawcy w ramach rozpatrywania jego wniosku. Rząd niderlandzki wskazuje więc w swoich uwagach, że w Niderlandach właściwy minister ma obowiązek poinformować wnioskodawcę, pisemnie wraz z uzasadnieniem, o zamiarze oddalenia jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, tak aby uzyskać od niego uwagi na piśmie i w razie konieczności skorygować ewentualne błędy wpływające na prawidłowość decyzji.

86. W świetle powyższych rozważań uważam więc, że obowiązek współpracy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83, w związku z normami i gwarancjami procesowymi przewidzianymi w dyrektywie 2005/85, należy interpretować w ten sposób, że organ odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku nie ma obowiązku powiadamiania wnioskodawcy, przed wydaniem niekorzystnej dla niego decyzji, o względach, na których zamierza ją oprzeć, ani obowiązku uzyskania od wnioskodawcy jego uwag w tym względzie.

87. Taką wykładnię należy przyjąć w kontekście rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu.

88. Taką samą wykładnię należy przyjąć, w przypadku gdy, zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2005/85, państwo członkowskie wprowadziło jednolitą procedurę, w ramach której rozpatrywane są wnioski o udzielenie azylu pod kątem obu form ochrony międzynarodowej, na wniosek zainteresowanego lub z urzędu, co oznacza, że właściwy organ krajowy automatycznie bada przesłanki udzielenia ochrony uzupełniającej w przypadku niespełnienia warunków przyznania statusu uchodźcy. W takiej sytuacji, jak widzieliśmy, organ ów musi bowiem w trakcie całego postępowania przestrzegać zasad i gwarancji procesowych ustanowionych w dyrektywie 2005/85.

89. Natomiast w sytuacji gdy państwo członkowskie rozpatruje wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej w ramach odrębnego postępowania, nie ma ono obowiązku, ze względu na zakres zastosowania dyrektywy 2005/85, przyznawać gwarancji procesowych przewidzianych dla rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu. Tym niemniej organ ten ma obowiązek z jednej strony współpracować z wnioskodawcą w ramach zasad nakreślonych w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 oraz z drugiej strony zapewnić mu prawo do bycia wysłuchanym ze względu na to, że jak już wspomniałem, prawo to stanowi ogólną zasadę prawa Unii.

33 — Zobacz w tym względzie ww. wyrok w sprawie Samba Diouf, pkt 56.

90. W konsekwencji, mając na uwadze powyższe rozważania, uważam, że w sytuacji gdy, po oddaleniu wniosku o udzielenie azylu, wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej złożono w nowym postępowaniu, właściwy organ krajowy nie ma obowiązku przekazywania wnioskodawcy projektu swojej decyzji, z zastrzeżeniem jednak, że umożliwił on zainteresowanemu przedstawienie wszystkich jego argumentów i przedłożenie wszystkich dowodów potwierdzających spełnienie przez niego szczególnych warunków uzyskania ochrony uzupełniającej, o których mowa w art. 15 dyrektywy 2004/83.

91. W świetle wszystkich powyższych uwag proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, że obowiązek współpracy przewidziany w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83, w związku z normami i gwarancjami procesowymi ustanowionymi w dyrektywie 2005/85, należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy właściwy organ krajowy zamierza oddalić wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej złożony w następstwie oddalenia wniosku o udzielenie azylu, nie ma on obowiązku powiadamiania wnioskodawcy, przed wydaniem swojej decyzji, o względach, na których zamierza ją oprzeć, ani obowiązku uzyskania od wnioskodawcy jego uwag w tym zakresie.

92. Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2004/83 i z art. 5 dyrektywy 2005/85 państwa członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymać korzystniejsze normy dotyczące procedur nadawania i cofania ochrony międzynarodowej, o ile normy te są zgodne z niniejszymi dyrektywami.

D – *Zastosowanie w niniejszej sprawie*

93. Chociaż to do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy decyzja została wydana z naruszeniem gwarancji procesowych przysługujących wnioskodawcy, chciałbym jednak, w ramach współpracy sądowej przewidzianej w art. 267 TFUE, podzielić się z sądem krajowym kilkoma następującymi uwagami.

94. W chwili wystąpienia okoliczności faktycznych będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym zasady dotyczące wniosków o udzielenie azylu były określone w ustawie z 1996 r. o uchodźcach (Refugee Act 1996). Natomiast same przepisy dotyczące postępowania w sprawie wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej znajdowały się w rozporządzeniu z 2006 r. w sprawie możliwości ubiegania się o ochronę we Wspólnotach Europejskich [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006] [34], mocą którego transponowano dyrektywę 2004/83.

95. Jak zrozumiałem na rozprawie, w Irlandii wnioski o udzielenie ochrony uzupełniającej rozpatrywane są w ramach odrębnego postępowania. W chwili obecnej prawo nie przewiduje jednolitej procedury. Jak potwierdziły Irlandia i Komisja, gwarancje procesowe, które prawodawca Unii ustanowił w dyrektywie 2005/85, nie mają w związku z tym zastosowania w ramach tego postępowania.

96. Po pierwsze, pan M. podnosi przed sądem krajowym, że w ramach rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej nie został wysłuchany oraz że nie został poinformowany o względach, na podstawie których właściwy organ krajowy zamierzał oprzeć swoją decyzję odmowną.

97. Z akt sprawy wynika bowiem, że na tym etapie postępowania pan M. nie został przesłuchany na indywidualnym przesłuchaniu.

34 — Zwanym dalej „rozporządzeniem z 2006 r.”.

98. Chociaż wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej jest rozpatrywany w ramach odrębnego postępowania, uważam, że nie powinno się ignorować faktu, iż pan M. mógł skorzystać z gwarancji procesowych w toku postępowania w sprawie o udzielenie azylu. Oba postępowania są bowiem ze sobą bardzo blisko powiązane i w praktyce dotyczą sytuacji osobistej tej samej osoby i analogicznych okoliczności. Mimo to należy bezwzględnie upewnić się, że pan M. mógł rzeczywiście i skutecznie przedstawić swoje stanowisko w sprawie powodów, które podał na uzasadnienie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej.

99. Na podstawie przekazanego Trybunałowi materiału wydaje się, że zainteresowany miał możliwość zaprezentowania swojego stanowiska w odniesieniu do względów uzasadniających nie tylko udzielenie statusu uchodźcy, ale również udzielenie ochrony uzupełniającej.

100. Pan M. wystąpił do ORAC z wnioskiem o udzielenie azylu w dniu 21 maja 2008 r., kiedy to również został przesłuchany w ramach przesłuchania wstępnego na podstawie art. 8 ustawy z 1996 r. o uchodźcach. W trakcie przesłuchania otrzymał kwestionariusz służący uzyskaniu od zainteresowanego wszystkich istotnych informacji na jego temat oraz informacji na poparcie wniosku. Na tej podstawie i na podstawie art. 11 wspomnianej ustawy pan M. został przesłuchany w dniu 23 sierpnia 2008 r., na spotkaniu, na którym mógł osobiście przedstawić szczegółowe uzasadnienie wniosku oraz dowody potwierdzające wskazane w nim okoliczności. Z przesłuchania został sporządzony protokół, mający moc decyzji wydanej w pierwszej instancji [35], zawierający negatywną opinię ORAC, w szczególności ze względu na to, że wniosek zainteresowanego nie był wystarczająco wiarygodny, jeśli wziąć pod uwagę czas, który upłynął przed jego złożeniem.

101. Wspomniana opinia została doręczona zainteresowanemu w dniu 8 września 2008 r. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z 1996 r. o uchodźcach pan M. wniósł odwołanie od tej decyzji do Refugee Appeals Tribunal (Irlandia). Odwołanie zostało rozpoznane w postępowaniu pisemnym, gdyż na podstawie art. 13 ust. 5 i art. 13 ust. 6 lit. c) tej ustawy postępowania ustnego nie przeprowadza się, jeżeli wnioskodawca, bez ważnego uzasadnienia, złożył swój wniosek po upływie rozsądnego terminu [36]. Postępowanie to pozwoliło wnioskodawcy z jednej strony na ustosunkowanie się do powodów podanych przez ORAC w celu oddalenia jego wniosku o udzielenie azylu oraz z drugiej strony na przedstawienie po raz kolejny wszystkich powodów uniemożliwiających mu powrót do kraju pochodzenia, a także na dołączenie wszystkich dodatkowych dowodów, które przekazał w dniu 25 września 2008 r.

102. Decyzją z dnia 28 października 2008 r. Refugee Appeals Tribunal przychylił się do negatywnej opinii ORAC i uznał, że panu M. nie należy udzielać statusu uchodźcy. Zainteresowany został powiadomiony o tej decyzji, która zgodnie z art. 16 ust. 17 ustawy z 1996 r. o uchodźcach musi zawierać uzasadnienie, w dniu 31 października 2008 r. Zainteresowany nie zakwestionował przed High Court ani wniosków ORAC, ani samej decyzji [37].

103. Pismem z dnia 8 grudnia 2008 r. pan M. został powiadomiony o decyzji Minister for Justice, Equality and Law Reform oddalającej wniosek o udzielenie azylu oraz o wydaniu decyzji o jego wydaleniu. Powiadomienie zawierało pouczenie o możliwości ubiegania się z jednej strony o udzielenie ochrony uzupełniającej oraz z drugiej strony o zezwolenie na pobyt tymczasowy. W tym celu do pisma dołączono informację na temat ochrony uzupełniającej oraz formularz wniosku o jej udzielenie. Wnioskodawca został poproszony o udostępnienie, oprócz swoich danych osobowych, wszystkich

35 — Zgodnie z art. 13 ust. 4 lit. a) tej ustawy protokół ten przekazywany jest wnioskodawcy.

36 — Jest tak również w przypadku, gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny lub gdy wnioskodawca wprowadził organy w błąd przez przedstawienie fałszywych informacji (transpozycja art. 23 ust. 4 dyrektywy 2005/85).

37 — Z uwag Irlandii wynika, że wnioskodawcy, którego wniosek uzyskał negatywną opinię ORAC lub Refugee Appeals Tribunal, przysługuje możliwość wniesienia zaskarżenia do High Court na podstawie art. 5 ust. 1 lit. h) i i) ustawy z 2000 r. o nielegalnej imigracji i handlu ludźmi [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000].

dokumentów dodatkowych oraz o podanie szczegółowych powodów mających konkretny związek z okolicznościami wskazanymi na poparcie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, w szczególności o wyjaśnienie, na czym polega poważna krzywda, której może on doznać w przypadku powrotu do kraju pochodzenia.

104. W dniu 31 grudnia 2008 r. pan M. złożył w związku z tym wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej, który w dniach 15 lipca 2009 r. i 6 sierpnia 2010 r. uzupełnił dowodami na poparcie wskazanych w nim okoliczności. Wniosek ów został rozpatrzony zgodnie z regułami 4 i 5 rozporządzenia z 2006 r., mocą których przetransponowano art. 4 dyrektywy 2004/83. Otóż zgodnie z regułą 5 rozporządzenia z 2006 r. właściwy organ krajowy ma obowiązek przy wydawaniu decyzji uwzględnić wszystkie istotne okoliczności dotyczące kraju pochodzenia, w tym ustawy i rozporządzenia, a także sposób ich stosowania, oświadczenia i dokumenty wnioskodawcy, w tym informacje mające związek z tym, że stał się on bądź może stać się obiektem prześladowań lub że doznał bądź może doznać poważnej krzywdy, a także osobistą sytuację wnioskodawcy i okoliczności związane z jego osobą, w tym jego pochodzenie, płeć, wiek i działalność wykonywaną przed opuszczeniem kraju pochodzenia, mogące prowadzić do tego, że powrót do kraju pochodzenia może narazić go na ryzyko prześladowań lub doznania poważnej krzywdy.

105. W dniu 24 września 2010 r. Minister for Justice, Equality and Law Reform oddalił wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej, uznając, że ze względu na poważne wątpliwości co do wiarygodności twierdzeń wnioskodawcy wykazanie, iż powrót do kraju pochodzenia może narazić go na ryzyko prześladowań lub doznania poważnej krzywdy, było niemożliwe. Decyzja o odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej została dostarczona panu M. w dniu 30 września 2010 r.

106. Przedstawione powyżej okoliczności pozwalają według mnie stwierdzić, że pan M. miał możliwość przedstawienia wszystkich faktów i okoliczności, które według niego potwierdzają zasadność udzielenia mu ochrony międzynarodowej, czy to w formie prawa do azylu, czy też ochrony uzupełniającej. Można ponadto założyć, że zainteresowany znał elementy, na podstawie których właściwy organ krajowy zamierzał dokonać oceny zasadności jego wniosku, jako że w toku rozpatrywania jego wniosku o udzielenie azylu był wielokrotnie przesłuchiwany przez ORAC, a następnie, w ramach odwołania wniesionego do Refugee Appeals Tribunal, mógł zapoznać się z powodami wydania przez ORAC opinii negatywnej. Został on wreszcie powiadomiony o powodach oddalenia jego wniosku przez Minister for Justice, Equality and Law Reform.

107. Po drugie, pan M. zarzuca właściwemu organowi krajowemu, że ów oparł swoją ocenę na dokumentach opublikowanych w 2010 r., w szczególności na sprawozdaniu departamentu stanu Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczącym sytuacji w Rwandzie, podczas gdy zainteresowany sam przekazał sprawozdanie z 2008 r. oraz dodatkowe informacje na temat rwandyjskiego systemu sądowego, uaktualnione w piśmie z dnia 6 sierpnia 2010 r.

108. Nie można zarzucić właściwemu organowi krajowemu, że oceny zasadności omawianego wniosku dokonał on na podstawie najdokładniejszych i najbardziej aktualnych informacji na temat ogólnej sytuacji w Rwandzie.

109. Otóż zgodnie z art. 4 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/83 państwa członkowskie muszą ocenić wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej indywidualnie z uwzględnieniem „wszystkich odpowiednich faktów, odnoszących się do kraju pochodzenia *w czasie podejmowania decyzji w sprawie wniosku*[38]”. Ponadto na podstawie art. 8 ust. 2 dyrektywy 2005/85, który to przepis wprawdzie nie ma

38 — Wyróżnienie własne.

zastosowania do przedmiotowego postępowania, organ rozpatrujący wniosek przeprowadza swoją ocenę w sposób odpowiedni i obiektywny oraz zapewnia w tym celu, aby „otrzymywane były precyzyjne i aktualne informacje z różnych źródeł […], dotyczące ogólnej sytuacji panującej w kraj[u] pochodzenia [wnioskodawcy]".

110. W konsekwencji, jak stwierdził High Court w swoim ww. orzeczeniu w sprawie Ahmed przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform, wnioskodawca powinien oczekiwać, że organ rozpatrujący wniosek przy wykonywaniu swoich zadań upewni się, że posiadane przez niego informacje są jak najbardziej aktualne.

111. Należy teraz ustalić, czy sprawozdanie z 2010 r. mogło istotnie wpłynąć na treść decyzji właściwego organu krajowego. Gdyby tak było i w konsekwencji chodziłoby o informację, która ma istotne znaczenie, zainteresowany miałby moim zdaniem prawo wypowiedzieć się w tym względzie. Tymczasem, z uwagi na akta sprawy, nie wydaje się, aby w niniejszej sprawie tak właśnie było. Z jednej strony sąd krajowy twierdzi, że w okresie 2007–2010 sytuacja ogólna oraz sytuacja pod względem bezpieczeństwa w Rwandzie nie uległy zasadniczym zmianom. Z drugiej strony sąd ten wskazuje, że w związku z sytuacją osobistą wnioskodawcy, a w szczególności z zarzucanym mu w istocie brakiem wiarygodności, różnice w treści sprawozdań za lata 2008 i 2010 nie mają istotnego znaczenia. W konsekwencji wydaje się, że informacje, na których oparł się Minister for Justice, Equality and Law Reform, wyłącznie potwierdzają opinie organów wyrażone w toku rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu.

112. Po trzecie, pan M. podnosi, że nie wiedział, kiedy zostanie wydana decyzja w sprawie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, a ponadto krytykuje czas trwania postępowania.

113. Z akt sprawy wynika, że postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosku pana M. o udzielenie azylu trwało sześć i pół miesiąca, zaś postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej – 21 miesięcy. W konsekwencji sytuacja zainteresowanego wyjaśniła się po zakończeniu postępowania, które trwało trochę ponad dwa lata i trzy miesiące.

114. Taki czas trwania postępowania wydaje mi się oczywiście nieracjonalny. Wprawdzie w Irlandii rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej nie podlega zasadom procesowym, o których mowa w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2005/85 – przewidującym, że państwa członkowskie zapewniają, aby postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosku zostało zakończone *w najkrótszym możliwym terminie* oraz aby *w przypadku gdy decyzja nie może być podjęta w terminie sześciu miesięcy*, wnioskodawca został poinformowany o opóźnieniu lub otrzymał informacje dotyczące terminu – nie ulega jednak wątpliwości, że właściwy organ krajowy jest zobowiązany, przy wydawaniu decyzji wchodzącej w zakres zastosowania prawa Unii, zagwarantować przestrzeganie prawa zainteresowanego do dobrej administracji, które stanowi ogólną zasadę prawa Unii.

115. Wnioski o udzielenie ochrony uzupełniającej, podobnie jak wnioski o udzielenie azylu, muszą być więc rozpatrywane starannie i w rozsądnym terminie, jako że szybkość postępowania przyczynia się nie tylko do zapewnienia wnioskodawcy bezpieczeństwa prawnego, ale również do jego integracji.

116. W konsekwencji to do sądu krajowego należy dokonanie oceny tego, w jaki sposób relatywnie długi czas postępowania mógł ograniczyć prawa i gwarancje przysługujące panu M. w ramach postępowania w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej.

II – Wnioski

117. Na podstawie powyższych rozważań proponuję, by Trybunał udzielił High Court następujących odpowiedzi:

Obowiązek współpracy przewidziany w art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony w związku z normami i gwarancjami procesowymi ustanowionymi w dyrektywie Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy właściwy organ krajowy zamierza oddalić wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej złożony w następstwie oddalenia wniosku o udzielenie azylu, nie ma on obowiązku powiadamiania wnioskodawcy, przed wydaniem swojej decyzji, o względach, na których zamierza ją oprzeć, ani obowiązku uzyskania od wnioskodawcy jego uwag w tym zakresie.

Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2004/83 i z art. 5 dyrektywy 2005/85 państwa członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymać korzystniejsze normy dotyczące procedur nadawania i cofania ochrony międzynarodowej, o ile normy te są zgodne z omawianymi dyrektywami.