Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 26. apríla 2012[1]

Vec C-277/11

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný High Court (Írsko)]

„Spoločný európsky azylový režim — Smernica 2004/83/ES — Minimálne ustanovenia na oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov — Smernica 2005/85/ES — Minimálne ustanovenia týkajúce sa konania v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca — Konanie o preskúmaní žiadosti o doplnkovú ochranu po zamietnutí žiadosti o azyl — Procesné záruky priznané žiadateľovi — Právo byť vypočutý — Rozsah povinnosti spolupráce“

1. High Court (Írsko) svojou prejudiciálnou otázkou v podstate žiada Súdny dvor, aby spresnil rozsah práva byť vypočutý v rámci konania o preskúmaní žiadosti o doplnkovú ochranu podanej rwandským štátnym príslušníkom na základe smernice 2004/83/ES[2]. Táto doplnková ochrana je určená každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorého nemožno považovať za utečenca, ale vzhľadom ku ktorému boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že v prípade, ak by bol vrátený do svojej krajiny pôvodu, čelil by reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia.[3]

2. V súlade s článkom 78 ods. 2 ZFEÚ Európska únia stanovila kritériá spoločné pre všetky členské štáty, pokiaľ ide o podmienky, ktoré musia splniť štátni príslušníci tretej krajiny na získanie nároku na medzinárodnú ochranu podľa smernice 2004/83. V rámci kapitoly II tejto smernice venovanej individuálnemu posudzovaniu žiadosti o medzinárodnú ochranu článok 4 ods. 1 tejto smernice stanovuje:

„Členské štáty môžu považovať za povinnosť žiadateľa predložiť čo možno najskôr všetky dôkazy potrebné na zdôvodnenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. V spolupráci so žiadateľom povinnosťou členského štátu je posúdiť príslušné zložky žiadosti.“

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Smernica Rady z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, s. 2; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

3 — Pozri definíciu uvedenú v článku 2 písm. e) smernice 2004/83.

3. V prejednávanej veci sa vnútroštátny súd pýta Súdneho dvora, či sa má povinnosť spolupráce stanovená v tomto ustanovení vykladať v tom zmysle, že z nej orgánu zodpovednému za posúdenie žiadosti vyplýva povinnosť oznámiť pred vydaním zamietavého rozhodnutia, a aj keď už žiadosť o azyl bola zamietnutá, skutočnosti, na ktorých chce založiť toto rozhodnutie, a v tejto súvislosti získať pripomienky žiadateľa.

4. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný v rámci sporu medzi pánom M., rwandským štátnym príslušníkom tutsijského etnického pôvodu, a Minister for Justice, Equality and Law Reform, Írskom a Attorney General, ktorého predmetom je zákonnosť postupu týchto írskych orgánov pri prešetrovaní jeho žiadosti o doplnkovú ochranu.

5. Po skončení platnosti študijného víza, ktoré mu udelili írske orgány, pán M. podal 21. mája 2008 žiadosť o azyl na Office of the Refugee Applications Commissionner (Úrad komisára pre žiadosti o azyl) [4]. Po zamietnutí tejto žiadosti pán M. podal 31. decembra 2008 žiadosť o doplnkovú ochranu, ktorá bola 24. septembra 2010 tiež zamietnutá. Minister for Justice, Equality and Law Reform konštatoval, že vzhľadom na závažné pochybnosti o hodnovernosti jeho tvrdení nemožno preukázať, že v prípade vrátenia do krajiny pôvodu by mu hrozilo vážne bezprávie, čo by odôvodňovalo poskytnutie doplnkovej ochrany.

6. Proti tomuto poslednému uvedenému rozhodnutiu pán M. podal žalobu o neplatnosť na High Court. Zastáva názor, že príslušné vnútroštátne orgány nedodržali povinnosť spolupráce, ktorá im vyplýva z článku 4 ods. 1 smernice 2004/83, tým, že mu neposkytli možnosť predložiť svoje pripomienky k návrhu rozhodnutia o zamietnutí jeho žiadosti, v ktorom bol okrem iného uvedený dokument, o ktorom počas konania nevedel.

7. High Court vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že sa nestotožňuje so stanoviskom pána M. týkajúcim sa výkladu článku 4 ods. 1 smernice 2004/83. V tejto súvislosti odkazuje na svoj rozsudok z 24. marca 2011, Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, a na dva z argumentov, ktoré uviedol na účely odmietnutia takého výkladu. Prvý súvisel s potrebou zabrániť zvyšovaniu počtu štádií konania. Druhý sa týkal rozsiahlej komunikácie, ktorá už prebehla medzi príslušným vnútroštátnym orgánom a žiadateľom počas posudzovania žiadosti o azyl. High Court totiž uviedol, že žiadosť o doplnkovú ochranu nebola podaná izolovane, ale v nadväznosti na konanie o preskúmaní žiadosti o azyl, počas ktorého žiadateľ už bol viackrát vypočutý.

8. High Court však vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania poukazuje na to, že Raad van State (Štátna rada) (Holandsko) v rozsudku z 12. júla 2007 zrejme dospela k inému výkladu článku 4 ods. 1 smernice 2004/83. S cieľom zabrániť akýmkoľvek výkladovým rozdielom v rozhodovacej činnosti súdov členských štátov sa High Court rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„V prípade, že sa žiadateľ domáha postavenia doplnkovej ochrany po tom, ako mu nebolo priznané postavenie utečenca, a ak sa navrhuje, aby bola takáto žiadosť zamietnutá, predstavuje povinnosť spolupracovať so žiadateľom uložená členskému štátu článkom 4 ods. 1 smernice… 2004/83/ES… povinnosť správnych orgánov dotknutého členského štátu poskytnúť tomuto žiadateľovi výsledky takéhoto posúdenia ešte predtým, ako bolo vydané konečné rozhodnutie, čím sa mu umožní vyjadriť sa k tým aspektom navrhovaného rozhodnutia, ktoré vedú k zamietavému výsledku?“

9. Pripomienky predložili účastníci konania vo veci samej, česká a nemecká vláda, Írsko, francúzska, maďarská, holandská a švédska vláda, ako aj Európska komisia.

4 — Ďalej len „ORAC“.

10. Na pojednávaní zástupca pána M. požiadal Súdny dvor, aby preformuloval položenú otázku tak, aby v podstate mohol posúdiť, či predmetné konanie o preskúmaní umožnilo zaručiť dodržanie práva na účinný prostriedok nápravy pred súdom, ktoré je zakotvené v článku 47 Charty základných práv Európskej únie[5]. Vzhľadom na to, že toto preformulovanie značne prekračuje rámec stanovený vnútroštátnym súdom, a táto otázka v dôsledku toho nebola predmetom vyjadrení účastníkov konania, navrhujem, aby Súdny dvor tejto žiadosti nevyhovel.

I – Moja analýza

11. Vnútroštátny súd sa svojou otázkou v podstate pýta Súdneho dvora, či sa má povinnosť spolupráce stanovená v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83 vykladať v tom zmysle, že členský štát je povinný vypočuť pred vydaním zamietavého rozhodnutia dotknutú osobu v súvislosti s posúdením skutočností a okolností, ktoré vykonal.

12. Význam odpovede na otázku položenú vnútroštátnym súdom je zrejmý.

13. Na jednej strane ide o určenie rozsahu práva byť vypočutý v rámci konania o preskúmaní žiadosti o medzinárodnú ochranu. Ide najmä o to, či z povinnosti spolupráce stanovenej v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83 orgánu zodpovednému za posúdenie žiadosti o doplnkovú ochranu vyplýva povinnosť oznámiť pred vydaním zamietavého rozhodnutia, a aj keď už žiadosť o azyl bola zamietnutá, skutočnosti, na ktorých chce založiť toto rozhodnutie, a v tejto súvislosti získať pripomienky žiadateľa.

14. Na druhej strane ide o spresnenie minimálnych záruk, ktoré príslušné vnútroštátne orgány nemôžu odoprieť žiadateľom o medzinárodnú ochranu v rámci konania o preskúmaní ich žiadosti. Hoci totiž podľa odôvodnenia č. 11 smernice 2005/85/ES[6] a judikatúry Súdneho dvora členské štáty disponujú určitou mierou voľnej úvahy pri organizácii posudzovania žiadostí o medzinárodnú ochranu, sú povinné zaručiť dodržiavanie – hoci len minimálnych – procesných práv a zásad stanovených v rámci tejto smernice.[7]

A – *Úvodné poznámky*

15. Pred preskúmaním otázky by som chcel uviesť dve poznámky.

16. Po prvé treba na úvod poukázať na to, že znenie článku 4 ods. 1 smernice 2004/83 neumožňuje uložiť členským štátom takú povinnosť, akú požaduje pán M., a to bez ohľadu na jazykovú verziu tejto smernice.

17. Na zodpovedanie otázky, ktorú Súdnemu dvoru položil vnútroštátny súd, je teda potrebné najprv pripomenúť rozsah práva byť vypočutý v právnom poriadku Únie tak, ako ho Súdny dvor vymedzil vo svojej judikatúre, a následne určiť, aký rozsah by malo mať toto právo v rámci konania o preskúmaní žiadosti o medzinárodnú ochranu.

5 — Ďalej len „Charta“.

6 — Smernica Rady z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, s. 13).

7 — Pozri rozsudok z 28. júla 2011, Samba Diouf, C-69/10, Zb. s. I-7151, v ktorom Súdny dvor pripomenul, že členské štáty majú vo viacerých smeroch určitú mieru voľnej úvahy na vykonanie ustanovení smernice 2005/85 s ohľadom na zjavné osobitosti ich vnútroštátneho práva (bod 29).

18. Ďalej je potrebné preskúmať, akým spôsobom normotvorca Únie konkretizoval toto právo v rámci smerníc 2004/83 a 2005/85. Rozsah povinnosti spolupráce stanovenej v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83 totiž treba skúmať nielen vzhľadom na štruktúru a cieľ tohto ustanovenia, ale musí sa posúdiť aj z hľadiska pravidiel upravujúcich konanie o priznaní medzinárodnej ochrany stanovené v rámci smernice 2005/85.

19. Treba totiž poukázať na to, že ako vyplýva tak z názvu a odôvodnení, ako aj z obsahu a cieľa smernice 2004/83, jej cieľom nie je vytvoriť procesné pravidlá uplatniteľné na posudzovanie žiadosti o medzinárodnú ochranu, ani stanoviť procesné záruky, ktoré sa z tohto dôvodu majú poskytnúť žiadateľovi. Jediným cieľom tejto smernice je stanoviť kritériá spoločné pre všetky členské štáty týkajúce sa podmienok pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny ako osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu,[8] a obsah poskytovanej ochrany.

20. V tejto súvislosti smernica 2004/83 v článku 4 stanovuje zoznam skutočností a okolností, ktoré členské štáty musia zohľadniť s cieľom posúdiť dôvodnosť žiadosti, a v odseku 1 tohto článku stanovuje povinnosť spolupráce, ktorej rozsah je predmetom tohto konania.

21. Rozsah tejto spolupráce je pritom špecifikovaný v smernici 2005/85.

22. Cieľom smernice 2005/85, ktorá bola prijatá niekoľko mesiacov po smernici 2004/83, je stanoviť procesné pravidlá spoločné pre všetky členské štáty týkajúce sa priznávania a odnímania postavenia utečenca. Smernica 2005/85 v tejto súvislosti v kapitolách II a III stanovuje procesné práva a povinnosti žiadateľa a členského štátu týkajúce sa posudzovania žiadosti o azyl a konkretizuje spoluprácu stanovenú v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83.

23. Je potrebné špecifikovať pôsobnosť smernice 2005/85.

24. Podľa jej článku 3 ods. 1 sa táto smernica uplatňuje na všetky žiadosti o azyl podané na území členských štátov.

25. Podľa jej článku 3 ods. 3 sa táto smernica uplatní aj v prípade, keď členský štát zavedie jednotné konanie, v rámci ktorého preskúma žiadosť z hľadiska oboch foriem medzinárodnej ochrany, čiže azylu a doplnkovej ochrany. Toto ustanovenie totiž uvádza, že „ak členské štáty použijú alebo zavedú konanie, v ktorom sa skúma žiadosť o azyl ako žiadosť na základe… dohovoru [o právnom postavení utečencov[9]] a aj ako žiadosť o iný druh medzinárodnej ochrany za okolností, vymedzených článkom 15 smernice 2004/83/ES [o doplnkovej ochrane], počas celého tohto konania uplatňujú túto smernicu.“

26. Podľa mojich vedomostí väčšina členských štátov, či dokonca všetky z nich prijali tento systém „jedného kontaktného miesta“, ktorý normotvorca Únie do veľkej miery podporuje už od roku 2004[10] a ktorý je v súčasnosti stanovený v rámci zmeneného a doplneného návrhu smernice 2005/85[11].

8 — Pozri článok 1 uvedenej smernice.

9 — Tento dohovor, ktorý bol podpísaný v Ženeve 28. júla 1951 [*Zbierka zmlúv Spojených národov*, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954) (ďalej len „Ženevský dohovor“)], nadobudol platnosť 22. apríla 1954. Bol doplnený Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov z 31. januára 1967, ktorý nadobudol platnosť 4. októbra 1967.

10 — Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu s názvom „Účinnejší spoločný európsky azylový systém: jednotný postup ako ďalší krok“ [KOM(2004) 503 v konečnom znení].

11 — Zmenený a doplnený návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o spoločných konaniach o priznávaní a odnímaní statusu medzinárodnej ochrany [KOM(2011) 319 v konečnom znení, bod 3.1.5]. Tento návrh stanovuje jednotné konanie, a teda jednoznačne stanovuje, že žiadosti by sa mali posudzovať z hľadiska oboch foriem medzinárodnej ochrany stanovených smernicou 2004/83, s cieľom rozšíriť všetky procesné záruky uplatniteľné na preskúmanie žiadosti o azyl na preskúmanie žiadosti o doplnkovú ochranu.

27. Naproti tomu, ako bolo uvedené na pojednávaní, keď členský štát zavedie samostatné správne konanie na posudzovanie žiadosti o doplnkovú ochranu, nie je *stricto sensu* na základe článku 3 ods. 3 smernice 2005/85 povinný uplatňovať procesné záruky poskytované v rámci posudzovania žiadosti o azyl.

28. Po druhé treba pripomenúť, že smernice 2004/83 a 2005/85 boli prijaté na základe článku 63 prvého odseku bodu 1 ES, podľa ktorého bola Rada Európskej únie poverená prijať azylové opatrenia na základe plného a komplexného uplatňovania Ženevského dohovoru. Tieto dve smernice sa tak podieľajú na vytváraní spoločného európskeho azylového systému založeného na plnom a komplexnom uplatňovaní tohto dohovoru a ich cieľom je pomôcť príslušným vnútroštátnym orgánom uplatňovať tento dohovor prostredníctvom vymedzenia spoločných pojmov a kritérií.

29. V súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora [12] teda vyložím predmetné ustanovenia nielen z hľadiska všeobecnej štruktúry a cieľov smerníc 2004/83 a 2005/85, ale tiež s prihliadnutím na ustanovenia Ženevského dohovoru [13] a osobitne s prihliadnutím na výklad tohto dohovoru zo strany Úradu vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov (UNHCR). [14]

B – *O rozsahu práva byť vypočutý*

30. Súdny dvor potvrdil význam práva byť vypočutý a jeho veľmi široký rozsah v právnom poriadku Únie.

31. Toto právo predstavuje podľa ustálenej judikatúry všeobecnú zásadu práva Únie, ktorá vychádza jednak z práva na riadnu správu vecí verejných zakotveného v článku 41 Charty, a jednak z dodržiavania práva na obhajobu a práva na spravodlivý proces, ktoré sú zakotvené v článkoch 47 a 48 Charty. [15]

32. Právo byť vypočutý sa musí uplatňovať na každé konanie, ktoré môže viesť k správnemu alebo súdnemu rozhodnutiu, ktoré má nepriaznivý vplyv na záujmy osoby. Toto právo musia dodržiavať nielen inštitúcie Únie na základe článku 41 ods. 2 písm. a) Charty, [16] ale tiež – keďže toto právo predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie – správne orgány každého z členských štátov, keď prijímajú rozhodnutia patriace do oblasti pôsobnosti práva Únie, a to aj keď príslušná právna úprava túto formálnu požiadavku výslovne nestanovuje. [17] Právo byť vypočutý sa teda musí uplatňovať na konanie o preskúmaní žiadosti o medzinárodnú ochranu vedené príslušným vnútroštátnym orgánom v súlade s pravidlami prijatými v rámci spoločného európskeho azylového systému.

12 — Rozsudok z 9. novembra 2010, B a D, C-57/09 a C-101/09, Zb. s. I-10979.

13 — Bod 78 a citovaná judikatúra.

14 — Podľa článku 35 ods. 1 Ženevského dohovoru je úlohou UNHCR dohliadať na uplatňovanie medzinárodných dohovorov, ktoré zaručujú ochranu utečencov. Treba poukázať na príručku postupov a kritérií, ktoré sa majú uplatňovať pri určovaní postavenia utečenca z hľadiska dohovoru z roku 1951 a protokolu z roku 1967 o právnom postavení utečencov, ktorú vydal UNHCR, z januára 1992, ktorá je dostupná na internetovej adrese http://unhcr.org/refworld/docid/3ae6b32b0.html.

15 — Pozri rozsudky Súdneho dvora z 18. decembra 2008, Sopropé, C-349/07, Zb. s. I-10369, body 36 až 38 a citovanú judikatúru, a z 21. decembra 2011, Francúzsko/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Zb. s. I-13427, bod 66, ako aj rozsudok Všeobecného súdu z 21. marca 2012, Fulmen a Mahmoudian/Rada, T-439/10 a T-440/10, body 71 a 72, ako aj citovanú judikatúru.

16 — Súdny dvor vo svojom rozsudku z 21. decembra 2011, Cicala, C-482/10, Zb. s. I-14139, výslovne poukázal na to, že článok 41 ods. 2 písm. c) Charty podľa jeho znenia nie je určený členským štátom, ale len inštitúciám a orgánom Únie (bod 28).

17 — Rozsudok Sopropé, už citovaný, bod 38.

33. Podľa ustálenej judikatúry právo byť vypočutý zaručuje každej osobe právo písomne alebo ústne sa vyjadriť ku skutočnostiam, z ktorých správny orgán zamýšľa vychádzať pri svojom rozhodnutí, ktoré môže nepriaznivo zasiahnuť do jej právneho postavenia.[18] Toto právo vyžaduje, aby správny orgán umožnil dotknutej osobe oboznámiť sa s týmito skutočnosťami v priebehu správneho konania a účinne vyjadriť svoje stanovisko. Z tohto práva tiež vyplýva, že správny orgán musí s náležitou pozornosťou vziať na vedomie pripomienky dotknutej osoby.

34. Právo byť vypočutý sleduje viacero cieľov.

35. Po prvé toto právo slúži na preukázanie skutkového stavu, a teda na vyšetrenie veci. Pripomienky dotknutej osoby a oznámenie všetkých skutočností, ktoré môžu mať vplyv na zmysel rozhodnutia správneho orgánu, musia tejto osobe umožniť úplne a s úplnou znalosťou veci preskúmať všetky skutkové, právne a iné okolnosti, na ktorých je konanie založené.

36. Po druhé právo byť vypočutý má umožniť zabezpečiť účinnú ochranu dotknutej osoby. Táto má právo zúčastniť sa na konaní, ktoré sa jej týka, a v rámci neho musí mať možnosť vyjadriť sa vopred ku všetkým významným skutočnostiam, z ktorých správny orgán zamýšľa vychádzať vo svojom rozhodnutí. Právo byť vypočutý musí umožniť tejto osobe opraviť chybu alebo uviesť také skutočnosti týkajúce sa jej osobnej situácie, ktoré môžu ovplyvniť prijatie rozhodnutia, jeho neprijatie alebo jeho prijatie s odlišným obsahom.[19] To prispieva k vytvoreniu dôvery spravovaného subjektu v činnosť správneho orgánu.

37. Súdny dvor jednoznačne uznal existenciu práva byť vypočutý v rámci správneho konania začatého dotknutou osobou s cieľom získať napríklad právo na oslobodenie od cla[20] alebo finančnú pomoc Spoločenstva[21].

38. Súdny dvor tiež spresnil rozsah tohto práva v rámci konaní kvázirepresívnej povahy, v ktorých správny orgán začne konanie proti dotknutej osobe z dôvodu konania považovaného za protiprávne a prijme voči nej hospodárske a finančné sankcie.[22]

39. Súdny dvor tak v prípade, keď Komisia sankcionuje kartel alebo zneužitie dominantného postavenia, uznal, že právo byť vypočutý si vyžaduje, aby po skončení vyšetrovania a pred prijatím rozhodnutia boli dotknutej osobe oznámené výhrady uvádzané voči nej.[23] Toto oznámenie o výhradách predstavuje prípravný dokument, ktorý nemá vplyv na konečné rozhodnutie Komisie. Napriek tomu sú v tomto oznámení uvedené predbežné závery Komisie týkajúce sa existencie porušenia pravidiel hospodárskej súťaže, pričom sú v ňom vysvetlené skutkové a právne závery, ku ktorým Komisia dospela v rámci vyšetrovania veci, a začína sa ním kontradiktórna fáza konania.[24]

40. Pokiaľ ide o rozhodnutia, ktorými Rada zmrazí finančné prostriedky subjektov zapojených do teroristických činov, Súdny dvor rovnako v zásade vyžaduje, aby prijatiu týchto obmedzujúcich opatrení predchádzalo oznámenie skutočností uplatnených proti dotknutej osobe, ako aj poskytnutie príležitosti byť vypočutý tejto osobe.[25] Táto zásada sa však vzťahuje len na ďalšie rozhodnutia

18 — Tamže, bod 37 a citovaná judikatúra, ako aj bod 50.

19 — Tamže, bod 49. Pozri tiež rozsudok Francúzsko/People's Mojahedin Organization of Iran, už citovaný, bod 65.

20 — Pozri najmä rozsudok Súdneho dvora z 21. novembra 1991, Technische Universität München, C-269/90, Zb. s. I-5469, body 23 až 25, týkajúci sa priznania práva na oslobodenie od cla za dovoz vedeckého prístroja, a rozsudok Súdu prvého stupňa z 9. novembra 1995, France-aviation/Komisia, T-346/94, Zb. s. II-2841, bod 34, pokiaľ ide o uplatnenie tejto judikatúry na konania o vrátenie cla.

21 — Rozsudok z 24. októbra 1996, Komisia/Lisrestal a i., C-32/95 P, Zb. s. I-5373.

22 — Pokiaľ ide o uplatnenie v oblasti pravidiel hospodárskej súťaže, pozri rozsudok z 3. septembra 2009, Papierfabrik August Koehler a i./Komisia, C-322/07 P, C-327/07 P a C-338/07 P, Zb. s. I-7191, a pokiaľ ide o uplatnenie v oblasti boja proti terorizmu, pozri rozsudok Francúzsko/People's Mojahedin Organization of Iran, už citovaný, body 61 až 66 a citovanú judikatúru.

23 — Pozri najmä návrhy, ktoré som predniesol vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Papierfabrik August Koehler a i./Komisia, už citovaný.

24 — Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. novembra 1987, British American Tobacco a Reynolds Industries/Komisia, 142/84 a 156/84, Zb. s. 4487, bod 70.

25 — Rozsudok Francúzsko/People's Mojahedin Organization of Iran, už citovaný, body 61 a 62.

o zmrazení finančných prostriedkov. Pokiaľ totiž ide o prvé rozhodnutia, Súdny dvor sa rozhodol stanoviť obmedzenia práva byť vypočutý v záujme ochrany nadradeného verejného záujmu. Vzhľadom na to, že tieto rozhodnutia musia mať na základe svojej povahy možnosť využiť účinok prekvapenia a uplatniť sa ihneď, Súdny dvor uprednostnil účinnosť postupu správneho orgánu tým, že obmedzil oznámenie dôvodov dotknutej osobe a priznal právo na vypočutie tejto osoby súčasne s prijatím rozhodnutia alebo bezprostredne po jeho prijatí.

41. Hoci právo byť vypočutý môže byť za určitých osobitných okolností, keď hrozí poškodenie nadradeného verejného záujmu, obmedzené, ide o podstatnú formálnu náležitosť. Podľa judikatúry teda súd musí sankcionovať porušenie tohto práva ako podstatnej formálnej náležitosti a toto porušenie musí viesť k zrušeniu rozhodnutia alebo časti rozhodnutia týkajúcej sa skutočností alebo výhrad, ku ktorým sa dotknutá osoba nemohla vyjadriť. [26]

42. Súdny dvor nemal príležitosť rozhodnúť o rozsahu práva byť vypočutý v rámci konania o preskúmaní žiadosti o medzinárodnú ochranu. Domnievam sa však, že úvahy, ktoré Súdny dvor sformuloval v uvedenej judikatúre, platia rovnako.

43. V takomto druhu konania, ktoré sa vyznačuje zložitou ľudskou a materiálnou situáciou a v ktorom zjavne ide o zachovanie základných práv dotknutej osoby, má totiž dodržanie tejto procesnej záruky zásadný význam. Nielenže má dotknutá osoba ústredné postavenie, pretože dáva podnet na začatie konania, a teda ako jediná môže konkrétne vysvetliť svoju osobnú situáciu, ako aj okolnosti tejto situácie, ale vydané rozhodnutie bude mať tiež zásadný význam pre túto osobu.

44. Teraz preskúmam, akým spôsobom normotvorca Únie vykonal právo byť vypočutý v rámci smerníc 2004/83 a 2005/85.

C – *O vykonávaní práva byť vypočutý v rámci konania o preskúmaní žiadosti o medzinárodnú ochranu*

45. Podľa odôvodnenia č. 10 smernice 2004/83 a odôvodnenia č. 8 smernice 2005/85 sa normotvorca Únie zaviazal dodržiavať základné práva pri stanovovaní hmotnoprávnych a procesných podmienok súvisiacich s poskytovaním medzinárodnej ochrany.

46. V rámci konania o preskúmaní žiadosti o medzinárodnú ochranu teda normotvorca Únie dbal na to, aby príslušné vnútroštátne orgány zaručili skutočný výkon procesných práv priznaných žiadateľovi, a to najmä jeho práva byť vypočutý.

47. Po prvé konštatujem, že príslušný vnútroštátny orgán je povinný vykonať svoju úlohu prostredníctvom individuálneho, objektívneho a nestranného preskúmania žiadosti o medzinárodnú ochranu v súlade s článkom 8 ods. 2 písm. a) smernice 2005/85. Okrem toho sa musí primerane a úplne oboznámiť so skutočnosťami a okolnosťami, na ktorých je založená žiadosť o medzinárodnú ochranu, na základe článku 23 ods. 2 prvého pododseku smernice 2005/85.

48. Po druhé poukazujem na to, že na zabezpečenie účinného dodržania práva byť vypočutý žiadateľovi patria procesné záruky uvedené najmä v článkoch 10 a 13 smernice 2005/85. Príslušný vnútroštátny orgán tak musí informovať dotknutú osobu v jazyku, ktorému táto osoba rozumie, o konaní, ktoré bude nasledovať, ako aj o prostriedkoch, ktoré má táto osoba k dispozícii na predloženie svojich tvrdení. Okrem toho musí umožniť tejto osobe využiť služby tlmočníka a zaručiť jej dôkladné a pozorné preskúmanie jej žiadosti tým, že vedením pohovoru poverí osobu, ktorá je spôsobilá vziať do úvahy jej osobné alebo všeobecné okolnosti súvisiace so žiadosťou. Príslušný vnútroštátny orgán musí napokon zabezpečiť dôvernosť pohovoru, čo musí skutočne umožniť vytvoriť dôveru žiadateľa, aby jasne vysvetlil svoj prípad a úplne vyjadril svoje názory a pocity.

26 — Pokiaľ ide o uplatnenie, pozri už citované rozsudky Technische Universität München a Papierfabrik August Koehler a i./Komisia.

49. Po tretie konštatujem, že žiadateľ je pred prijatím rozhodnutia vypočutý v rámci jedného alebo viacerých stretnutí, počas ktorých môže uviesť všetky skutočnosti a okolnosti, na ktorých zakladá svoju žiadosť.

50. Žiadateľ je najprv vypočutý na stretnutí, ktorého základ je stanovený v článku 12 ods. 2 písm. b) smernice 2005/85 [27].

51. Podľa môjho názoru toto stretnutie konkretizuje povinnosť spolupráce stanovenú v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83, ktorej rozsah je predmetom tohto konania.

52. Podľa článku 12 ods. 2 písm. b) smernice 2005/85 uvedené stretnutie musí umožniť príslušnému vnútroštátnemu orgánu, aby pomohol žiadateľovi „vyplniť žiadosť a predložiť podstatné údaje týkajúce sa tejto žiadosti podľa článku 4 ods. 2 smernice 2004/83.“ Tieto údaje zodpovedajú nielen „[údajom] žiadateľa“ a celej dokumentácii, ktorá je k dispozícii žiadateľovi, „týkajúc[ej] sa veku žiadateľa, základných informácií, vrátane tých, ktoré sa týkajú [jeho] príbuzných, totožnosti, štátnej príslušnosti (štátnych príslušností), krajiny (krajín) a miesta (miest) predchádzajúceho pobytu, predchádzajúc[ich] žiadost[í] o azyl, trasy cesty, totožnos[ti] a cestovn[ých] doklad[ov]“, ale aj dôvodov podania žiadosti o medzinárodnú ochranu.

53. Toto prvé stretnutie teda patrí do rámca stanoveného v článku 4 smernice 2004/83, a preto ho treba posudzovať z hľadiska zásad stanovených normotvorcom Únie v tomto článku.

54. Uvedený článok stanovuje pravidlá, ktoré musia príslušné vnútroštátne orgány uplatňovať v súvislosti s oznamovaním a hodnotením skutočností a okolností uvedených na podporu žiadosti o medzinárodnú ochranu.

55. Pokiaľ ide o žiadosť o azyl, cieľom je v súlade s článkom 2 písm. c) smernice 2004/83 a na základe veľmi konkrétnych informácií určiť, či je obava jednotlivca z prenasledovania po jeho návrate do jeho krajiny pôvodu objektívne odôvodnená. Pokiaľ ide o žiadosť o doplnkovú ochranu, cieľom je posúdiť z hľadiska článku 2 písm. e) tejto smernice, či existujú závažné a preukázané dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba by v prípade, ak by bola vrátená do svojej krajiny pôvodu, čelila reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia.

56. Podľa článku 4 ods. 1 uvedenej smernice dôkazné bremeno spočíva na žiadateľovi o medzinárodnú ochranu. Tento žiadateľ je totiž povinný uviesť všetky potrebné informácie na podporu svojej žiadosti, [28] čo je logické, keďže iba žiadateľ je a *priori* schopný opísať situáciu, v ktorej sa nachádza, a predložiť súvisiace dôkazy.

57. Normotvorca Únie však zmiernil túto zásadu tým, že dodal, že „v spolupráci so žiadateľom povinnosťou členského štátu je posúdiť príslušné zložky žiadosti“. Normotvorca Únie teda zamýšľa zaviesť spoluprácu, ktorej rozsah je predmetom prejednávanej veci, v tomto štádiu konania.

58. Treba teda vychádzať z toho, že táto spolupráca je obmedzená na uvedenie relevantných skutočností a na oznámenie informácií nevyhnutných na posúdenie dôvodnosti žiadosti.

59. Použitie pojmu spolupráca navyše predpokladá spoluprácu medzi oboma stranami s cieľom dosiahnuť spoločný cieľ.

27 — Postup stanovený v článku 14 smernice 2005/85 je uplatniteľný na toto stretnutie podľa odseku 4 tohto článku.

28 — Pozri v tejto súvislosti tiež článok 10 ods. 1 písm. a) smernice 2005/85.

60. V rámci prípravných prác k smernici 2004/83 chcela Komisia stanoviť povinnosť „rozdelenú“ medzi žiadateľa a členský štát poverený preskúmaním žiadosti pri overovaní a hodnotení všetkých relevantných skutočností. [29]

61. V rámci komentárov, ktoré predložil UNHCR, išlo o vytvorenie „spoločnej zodpovednosti žiadateľa a posudzovateľa“, pokiaľ ide o úlohu preukázať a zhodnotiť skutočnosti nevyhnutné na posúdenie žiadosti. [30]

62. Táto povinnosť spolupráce predstavuje povinnosť žiadateľa o azyl podľa článku 11 smernice 2005/85.

63. Tento žiadateľ totiž dáva podnet na začatie konania s cieľom získať právo. Iba tento žiadateľ môže tiež konkrétne uviesť svoju osobnú situáciu, ako aj jej okolnosti a poskytnúť prvé užitočné informácie. Táto spolupráca sa prejavuje v rôznych povinnostiach, medzi ktoré patrí najmä povinnosť jednotlivca osobne sa dostaviť v konkrétny deň, povinnosť odovzdať dokumenty a predmety, ktoré má k dispozícii a ktoré majú význam pre posudzovanie žiadosti, ako aj povinnosť strpieť zaznamenávanie svojich vyhlásení.

64. Táto povinnosť spolupráce prináleží aj členskému štátu. Podľa môjho názoru je odôvodnená vzhľadom na ťažkosti, ktorým žiadateľ o medzinárodnú ochranu môže čeliť pri dokazovaní.

65. Po prvé je málo pravdepodobné, že tento žiadateľ je vždy schopný určiť, či sa jeho žiadosť týka kritérií stanovených v Ženevskom dohovore alebo v smernici 2004/83, že vie o ostatných nástrojoch v oblasti ľudských práv, na ktorých sú založené iné formy medzinárodnej ochrany, alebo že môže hneď na začiatku predložiť najvhodnejšie dôkazy na posúdenie svojej žiadosti.

66. Po druhé je nevyhnutné zohľadniť nielen materiálnu, ale aj psychickú núdzu, v ktorej sa žiadateľ o azyl môže nachádzať. Ako pripomína UNHCR, žiadateľ o azyl, ktorý utiekol zo svojej krajiny pôvodu, môže prísť s nevyhnutným minimom vecí, nemusí mať pri sebe nijaký doklad totožnosti, a preto nemusí byť schopný podložiť svoje tvrdenia listinnými dôkazmi. Žiadateľ môže navyše trpieť skutočnou psychickou úzkosťou a pociťovať nedôveru voči orgánu verejnej moci vzhľadom na svoje skúsenosti vo svojej krajine pôvodu a môže sa báť hovoriť slobodne a úplne uviesť všetky okolnosti svojej situácie. [31]

67. Za týchto okolností musí povinnosť stanovená v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83 v závislosti od okolností konkrétneho posudzovaného prípadu umožniť zhodnotiť a získať najrelevantnejšie informácie na posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu a zhromaždiť spolu so žiadateľom a vďaka zdrojom, ktorými disponuje príslušný vnútroštátny orgán, všetky informácie nevyhnutné na posúdenie dôveryhodnosti žiadateľa a dôvodnosti jeho žiadosti.

68. Už v tomto štádiu môjho skúmania teda môžem dospieť k záveru, že normotvorca Únie tým, že stanovil povinnosť spolupráce v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83, nemal v úmysle uložiť členskému štátu povinnosť oznámiť pred vydaním nepriaznivého rozhodnutia skutočnosti, z ktorých zamýšľa vychádzať v tomto rozhodnutí, a v tejto súvislosti získať pripomienky žiadateľa. Jediným cieľom tejto spolupráce, ako aj stretnutia, v rámci ktorého sa táto spolupráca môže prejaviť, je pomôcť žiadateľovi vyplniť jeho žiadosť a získať informácie považované za nevyhnutné na tento účel.

29 — Pozri komentáre Komisie k článku 7 písm. a) uvedené v návrhu smernice Rady z 12. septembra 2001 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany [KOM(2001) 510 v konečnom znení].

30 — Pozri spripomienkované komentáre UNHCR k smernici 2004/83 týkajúce sa článku 4 ods. 1 tejto smernice.

31 — Pozri spripomienkované komentáre UNHCR k smernici 2004/83 týkajúce sa článku 4 tejto smernice a body 195 až 205 príručky postupov a kritérií, ktoré sa majú uplatňovať pri určovaní postavenia utečenca z hľadiska dohovoru z roku 1951 a protokolu z roku 1967 o právnom postavení utečencov, spomenutej v poznámke pod čiarou 14.

69. Ďalej je potrebné poukázať na to, že žiadateľ má právo byť vypočutý aj v rámci osobného pohovoru stanoveného v článku 12 ods. 1 smernice 2005/85.

70. Na základe článku 13 ods. 3 tejto smernice má tento osobný pohovor umožniť žiadateľovi predložiť dôvody svojej žiadosti vyčerpávajúcim spôsobom. Jeho cieľom teda tiež nie je oznámiť žiadateľovi posúdenie, ku ktorému príslušný vnútroštátny orgán dospeje, a získať pred vydaním rozhodnutia pripomienky žiadateľa.

71. Napokon je tiež potrebné poukázať na to, že žiadateľovi sa oznamujú správy vyhotovené po každom stretnutí.

72. Na základe článku 14 smernice 2005/85 sa totiž z každého pohovoru medzi žiadateľom a príslušným vnútroštátnym orgánom musí urobiť písomná správa, ktorá sa musí oznámiť žiadateľovi tak, aby k nej mal „včasný“ prístup, alebo v takom čase, aby bolo možné pripraviť a včas predložiť odvolanie. Táto správa musí obsahovať „aspoň“ najdôležitejšie informácie týkajúce sa žiadosti. Členský štát môže navyše požadovať súhlas žiadateľa s obsahom tejto správy, pričom otázky, s ktorými žiadateľ nesúhlasí, sa môžu prípadne zapísať do jeho osobného spisu. Žiadateľ má teda možnosť opraviť niektoré údaje pred vydaním rozhodnutia alebo po jeho vydaní v rámci opravného prostriedku pred súdom.

73. Na záver tejto analýzy hmotnoprávnych a procesných pravidiel upravujúcich posudzovanie žiadosti o medzinárodnú ochranu je potrebné konštatovať, že normotvorca Únie nezamýšľal uložiť členským štátom povinnosť oznámiť dotknutej osobe – či už v rámci spolupráce uvedenej v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83 alebo v súvislosti s osobnými pohovormi a oznámeniami pred vydaním rozhodnutia – návrh plánovaného rozhodnutia a získať jej stanovisko, keď zamýšľajú vydať nepriaznivé rozhodnutie.

74. Ak teda takúto povinnosť nemožno vyvodiť z ustanovení smerníc 2004/83 a 2005/85, možno ju vyvodiť z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa rozsahu práva byť vypočutý?

75. Nezastávam tento názor.

76. Je pravda, že ako bolo uvedené, v rámci konaní kvázirepresívnej povahy, akým je konanie, v ktorom Komisia sankcionuje kartel alebo zneužitie dominantného postavenia, Súdny dvor uznal, že právo byť vypočutý si vyžaduje, aby pred vydaním rozhodnutia boli dotknutej osobe oznámené výhrady uvádzané voči nej. V tomto oznámení sú uvedené predbežné závery Komisie týkajúce sa existencie porušenia pravidiel hospodárskej súťaže, pričom sú v ňom vysvetlené skutkové a právne závery, ku ktorým Komisia dospela v rámci vyšetrovania veci. [32]

77. V tejto súvislosti právo byť vypočutý umožňuje dotknutej osobe skutočne sa oboznámiť pred vydaním rozhodnutia s tým, ako orgán zamýšľa právne posúdiť namietané skutočnosti, a prípadne sa vyjadriť k právnemu odôvodneniu tohto posúdenia.

78. Ide však o konania kvázitrestnej povahy, v ktorých Komisia začne stíhanie proti podniku z dôvodu konania, ktoré sa považuje za protiprávne. Oznámenie o výhradách teda možno prirovnať k „obvineniu“ vznesenému po skončení vyšetrovania vedeného Komisiou. Začína sa ním kontradiktórna fáza konania, v ktorej má podnik možnosť predložiť svoje písomné pripomienky a byť vypočutý v rámci vypočutia k skutočnostiam, ktoré sa mu vytýkajú, k dôkazom, na ktorých sú tieto skutočnosti založené, ako aj ku kvalifikácii týchto skutočností.

32 — Pozri poznámky pod čiarou 23 a 24.

79. V tejto súvislosti sa právo byť vypočutý chápe ako skutočné právo na obhajobu, ktoré umožňuje podniku vyvrátiť výhrady uvedené proti nemu skôr, než mu Komisia uloží sankciu alebo trest.

80. V konaní, o aké ide vo veci samej, ktoré sa začína na podnet dotknutej osoby, ktorá sa usiluje získať právo, však táto osoba už mohla uplatniť svoje pripomienky ku skutočnostiam, ktoré sa majú vziať do úvahy.

81. Ako Súdny dvor pripomenul v už citovaných rozsudkoch Sopropé a Francúzsko/People's Mojahedin Organization of Iran, účelom pravidla, podľa ktorého sa príjemcovi rozhodnutia nepriaznivo zasahujúceho do jeho právneho postavenia musí umožniť, aby pred prijatím rozhodnutia predložil pripomienky, je, aby príslušný orgán bol schopný účelne zohľadniť všetky relevantné skutočnosti. S cieľom zaručiť účinnú ochranu uvedenej osoby je účelom tohto pravidla predovšetkým to, aby táto osoba mohla opraviť chybu alebo uviesť také skutočnosti týkajúce sa jej osobnej situácie, ktoré môžu ovplyvniť prijatie rozhodnutia, jeho neprijatie alebo jeho prijatie s odlišným obsahom.

82. Treba pritom konštatovať, že vzhľadom na vyššie opísaný regulačný rámec normotvorca Únie dbal na to, aby právo žiadateľa byť vypočutý pred vydaním rozhodnutia bolo v tomto zmysle zaručené.

83. Hoci prvé skutočnosti, na ktorých je založená žiadosť o medzinárodnú ochranu, sa najprv poskytujú na základe formulára alebo štandardného dotazníka, žiadateľ môže následne uviesť reálne skutočnosti a okolnosti, ktorým čelí vo svojej krajine pôvodu, v rámci fázy prešetrovania žiadosti. V tejto súvislosti spolupráca stanovená v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83 umožňuje žiadateľovi zhodnotiť najrelevantnejšie informácie na posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu a zhromaždiť spolu s príslušným vnútroštátnym orgánom všetky informácie nevyhnutné na odôvodnenie jeho žiadosti. Pokiaľ ide o osobný pohovor alebo pohovory uvedené v článku 12 smernice 2005/85, tieto predstavujú ďalšiu možnosť pre žiadateľa pozhovárať sa s osobou najkvalifikovanejšou na zohľadnenie jeho osobnej situácie. Môže uviesť všetky dôvody svojej žiadosti, ako aj všetky nové skutočnosti, ktoré nezahrnul do svojej argumentácie, a vyjadriť sa. Príslušnému vnútroštátnemu orgánu tento pohovor umožňuje veľmi konkrétne preskúmať relevantnosť všetkých týchto skutočností s cieľom posúdiť osobnosť jednotlivca, ako aj dôveryhodnosť jeho vyhlásení a prípadne objasniť niektoré rozpory.

84. Okrem toho treba spomenúť, že podľa článku 9 smernice 2005/85 je príslušný vnútroštátny orgán povinný skutkovo a právne odôvodniť rozhodnutie o zamietnutí žiadosti o azyl. Na základe článku 39 tejto smernice navyše členské štáty musia zabezpečiť právo na účinnú súdnu ochranu. Zákonnosť prijatého konečného rozhodnutia, a najmä dôvody, ktoré viedli príslušný orgán k zamietnutiu žiadosti o azyl ako nedôvodnej, tak môžu byť predmetom hlbšieho preskúmania vnútroštátnym súdom na základe žaloby podanej proti rozhodnutiu o zamietnutí uvedenej žiadosti. [33]

85. Napokon treba pripomenúť, že postupy stanovené v rámci smerníc 2004/83 a 2005/85 predstavujú minimálne ustanovenia. V súlade s článkom 3 smernice 2004/83 a článkom 5 smernice 2005/85 členské štáty môžu zaviesť alebo ponechať v platnosti priaznivejšie ustanovenia týkajúce sa hmotnoprávnych podmienok, ako aj konaní o priznávaní a odnímaní medzinárodnej ochrany, pokiaľ sú tieto ustanovenia zlučiteľné s uvedenými smernicami. Členské štáty teda môžu posilniť procesné záruky poskytované žiadateľovi v rámci posudzovania jeho žiadosti. Holandská vláda vo svojich pripomienkach uvádza, že v Holandsku je príslušný minister povinný písomne informovať žiadateľa o svojom zámere zamietnuť jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu s uvedením dôvodov s cieľom získať jeho písomné pripomienky a napraviť prípadné vady rozhodnutia.

33 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok Samba Diouf, už citovaný, bod 56.

86. Vzhľadom na tieto skutočnosti sa teda domnievam, že povinnosť spolupráce uvedená v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83 vykladaná z hľadiska procesných pravidiel a záruk stanovených v rámci smernice 2005/85 sa má vykladať v tom zmysle, že orgán zodpovedný za posudzovanie žiadosti nie je povinný oznámiť pred vydaním nepriaznivého rozhodnutia skutočnosti, z ktorých zamýšľa vychádzať v tomto rozhodnutí, a v tejto súvislosti získať pripomienky žiadateľa.

87. Tento výklad platí v rámci posudzovania žiadosti o azyl.

88. Rovnako platí – v súlade s článkom 3 ods. 3 smernice 2005/85 –, keď členský štát zaviedol jednotné konanie, v ktorom sa skúma žiadosť z hľadiska oboch foriem medzinárodnej ochrany, a to na návrh dotknutej osoby alebo z úradnej moci, pričom príslušný vnútroštátny orgán vtedy automaticky skúma dôvody doplnkovej ochrany, pokiaľ podmienky na priznanie postavenia utečenca nie sú splnené. Ako som už totiž uviedol, v tomto prípade tento orgán musí dodržať procesné pravidlá a záruky stanovené smernicou 2005/85 počas celého tohto konania.

89. Naproti tomu, keď členský štát skúma žiadosť o doplnkovú ochranu v rámci samostatného konania, z dôvodu pôsobnosti smernice 2005/85 nie je povinný priznať procesné záruky stanovené na posudzovanie žiadosti o azyl. Je však naďalej povinný jednak spolupracovať so žiadateľom v rámci stanovenom v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83 a jednak zaručiť právo byť vypočutý, keďže – ako už bolo uvedené – toto právo predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie.

90. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy teda v prípade, ak sa po zamietnutí žiadosti o azyl podá žiadosť o doplnkovú ochranu v rámci nového konania, príslušný vnútroštátny orgán nie je podľa môjho názoru povinný oznámiť svoj návrh rozhodnutia, avšak len pod podmienkou, že umožnil dotknutej osobe uplatniť všetky tvrdenia a predložiť všetky doklady spôsobilé preukázať, že spĺňa osobitné podmienky doplnkovej ochrany uvedenej v článku 15 smernice 2004/83.

91. Vzhľadom na všetky tieto skutočnosti teda navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol, že povinnosť spolupráce stanovená v článku 4 ods. 1 smernice 2004/83, vykladaná z hľadiska procesných pravidiel a záruk stanovených v rámci smernice 2005/85, sa má vykladať v tom zmysle, že keď príslušný vnútroštátny orgán zamýšľa zamietnuť žiadosť o doplnkovú ochranu podanú po zamietnutí žiadosti o azyl, nie je povinný oznámiť pred vydaním svojho rozhodnutia skutočnosti, z ktorých zamýšľa vychádzať v tomto rozhodnutí, a v tejto súvislosti získať pripomienky žiadateľa.

92. V súlade s článkom 3 smernice 2004/83 a článkom 5 smernice 2005/85 členské štáty môžu zaviesť alebo ponechať v platnosti priaznivejšie ustanovenia týkajúce sa konaní o priznávaní a odnímaní medzinárodnej ochrany, pokiaľ sú tieto ustanovenia zlučiteľné s uvedenými smernicami.

D – *Uplatnenie na prejednávanú vec*

93. Hoci prináleží len vnútroštátnemu súdu, ktorý rozhoduje spor vo veci samej, aby preskúmal, či rozhodnutie bolo prijaté v rozpore s procesnými zárukami priznanými žiadateľovi, v rámci justičnej spolupráce zavedenej článkom 267 ZFEÚ by som chcel poskytnúť vnútroštátnemu súdu tieto kritériá posudzovania.

94. V čase skutkových okolností veci samej pravidlá týkajúce sa posudzovania žiadostí o azyl boli uvedené v zákone o utečencoch z roku 1996 (Refugee Act 1996). Ustanovenia týkajúce sa konania o preskúmaní žiadosti o doplnkovú ochranu boli uvedené v nariadení o podmienkach ochrany v rámci Európskych spoločenstiev z roku 2006 [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006], ktorým sa preberá smernica 2004/83. [34]

34 — Ďalej len „nariadenie z roku 2006“.

95. Na pojednávaní bolo uvedené, že posudzovanie žiadosti o doplnkovú ochranu sa v Írsku uskutočňuje v rámci samostatného konania. V súčasnosti neexistuje jednotné konanie. Ako potvrdili Írsko a Komisia, procesné záruky stanovené normotvorcom Únie v smernici 2005/85 teda nie sú uplatniteľné na toto konanie.

96. Po prvé pán M. v konaní pred vnútroštátnym súdom tvrdí, že nebol vypočutý v rámci posudzovania svojej žiadosti o doplnkovú ochranu a že mu neboli známe skutočnosti, z ktorých príslušný orgán zamýšľal vychádzať vo svojom zamietavom rozhodnutí.

97. Z listín založených v spise vyplýva, že pán M. v tomto štádiu konania skutočne nebol vypočutý v rámci osobného pohovoru.

98. Domnievam sa, že hoci sa posudzovanie žiadosti o doplnkovú ochranu uskutočňuje v rámci samostatného konania, nemali by sa opomínať procesné záruky, ktoré pánovi M. už boli poskytnuté v priebehu konania o preskúmaní jeho žiadosti o azyl. Tieto dve konania totiž úzko súvisia a konkrétne sú založené na rovnakej osobnej situácii a skutočnostiach. Napriek tomu je nevyhnutné overiť, či pán M. mohol účinne a účelne uplatniť všetky svoje pripomienky k dôvodom, ktoré konkrétne odôvodňovali jeho žiadosť o doplnkovú ochranu.

99. Vzhľadom na dostupné informácie však mám dojem, že pán M. skutočne mohol vyjadriť svoje tvrdenia, pokiaľ ide o skutočnosti odôvodňujúce nielen priznanie postavenia utečenca, ale aj priznanie doplnkovej ochrany.

100. Pán M. podal svoju žiadosť o azyl na ORAC 21. mája 2008, keď bol vypočutý v rámci predbežného pohovoru na základe článku 8 zákona o utečencoch z roku 1996. V tejto súvislosti mu bol odovzdaný dotazník s cieľom získať od neho všetky relevantné informácie o ňom, ako aj dôvody jeho žiadosti. Na základe toho bol pán M. podľa článku 11 tohto zákona vypočutý 23. augusta 2008 na osobnom pohovore, počas ktorého mu bolo umožnené uviesť všetky dôvody jeho žiadosti a skutočnosti uvedené na podporu jeho žiadosti. Na základe tohto pohovoru bola vypracovaná správa, ktorá predstavuje prvostupňové rozhodnutie [35] a ktorá obsahovala negatívne odporúčanie ORAC, ktorý sa najmä domnieval, že žiadosť pána M. nebola dostatočne dôveryhodná vzhľadom na lehotu, v ktorej podal túto žiadosť.

101. Toto odporúčanie bolo doručené žiadateľovi 8. septembra 2008. V súlade s článkom 16 ods. 1 zákona o utečencoch z roku 1996 pán M. podal opravný prostriedok proti uvedenému odporúčaniu na Refugee Appeals Tribunal (Írsko). Tento opravný prostriedok bol preskúmaný v rámci písomného konania, keďže od ústnej časti konania sa na základe článku 13 ods. 5 a 6 písm. c) tohto zákona upustí, ak žiadateľ bez náležitého dôvodu nepodal svoju žiadosť v primeranej lehote. [36] Toto konanie umožnilo pánovi M. jednak vyjadriť sa k dôvodom, ktoré uviedol ORAC na zamietnutie jeho žiadosti o azyl, a jednak opäť uviesť všetky dôvody, ktoré mu bránili vrátiť sa do jeho krajiny pôvodu, pričom k svojim písomným podaniam pripojil doplňujúce dôkazy doručené 25. septembra 2008.

102. Refugee Appeals Tribunal rozhodnutím z 28. októbra 2008 potvrdil negatívne odporúčanie ORAC a navrhol, aby pánovi M. nebolo priznané postavenie utečenca. Toto rozhodnutie, ktoré musí byť odôvodnené v súlade s článkom 16 ods. 17 zákona o utečencoch z roku 1996, bolo doručené pánovi M. 31. októbra 2008. Pán M. nespochybnil závery ORAC ani toto posledné uvedené rozhodnutie v konaní pred High Court. [37]

35 — V súlade s článkom 13 ods. 4 písm. a) uvedeného zákona sa táto správa musí doručiť žiadateľovi.

36 — Platí to aj v prípade, keď je žiadosť zjavne neopodstatnená alebo keď žiadateľ uviedol orgány do omylu tým, že uviedol nesprávne údaje (prebratie článku 23 ods. 4 smernice 2005/85).

37 — Z pripomienok, ktoré predložilo Írsko, vyplýva, že žiadateľ, v prípade ktorého ORAC a/alebo Refugee Appeals Tribunal vydal negatívne odporúčanie, môže podať žalobu na High Court na základe článku 5 ods. 1 písm. h) a i) zákona o nezákonnom prisťahovalectve a prevádzačstve z roku 2000 [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000].

103. Listom doručeným 8. decembra 2008 bolo pánovi M. oznámené rozhodnutie Minister for Justice, Equality and Law Reform o zamietnutí jeho žiadosti o azyl a vydaní rozhodnutia o jeho vyhostení. K tomuto oznámeniu bolo pripojené poučenie, že môže požiadať jednak o priznanie postavenia vyplývajúceho z doplnkovej ochrany a jednak o dočasné povolenie na pobyt. K uvedenému listu bolo na tento účel pripojené informačné oznámenie o doplnkovej ochrane, ako aj formulár na podanie žiadosti. Žiadateľ bol vyzvaný, aby okrem osobných údajov predložil všetky doplňujúce dokumenty a podrobne opísal dôvody, ktoré sa konkrétne týkali okolností uvedených na podporu jeho žiadosti o doplnkovú ochranu, a najmä špecifikoval závažnú ujmu, ktorá by mu hrozila v prípade návratu do jeho krajiny pôvodu.

104. Pán M. teda podal 31. decembra 2008 žiadosť o doplnkovú ochranu, ktorá bola doplnená 15. júla 2009 a 6. augusta 2010 listinami predloženými na podporu jeho žiadosti. Táto žiadosť bola preskúmaná v súlade s pravidlami 4 a 5 nariadenia z roku 2006, ktorými sa preberá článok 4 smernice 2004/83. Podľa pravidla 5 nariadenia z roku 2006 bol príslušný vnútroštátny orgán povinný zohľadniť všetky relevantné skutočnosti týkajúce sa krajiny pôvodu v čase vydania rozhodnutia, vrátane jej zákonov a iných právnych predpisov a ich uplatňovania, vyhlásenia a dokumenty predložené žiadateľom, vrátane informácií týkajúcich sa skutočnosti, že bol prenasledovaný alebo že mu hrozí prenasledovanie alebo že utrpel alebo mu hrozí vážna ujma, ako aj individuálnu situáciu a osobné pomery žiadateľa, vrátane takých faktorov, ako je jeho minulosť, pohlavie, vek a činnosti, ktoré vykonával po odchode zo svojej krajiny pôvodu a ktoré môžu viesť k prenasledovaniu alebo k vážnej ujme v prípade návratu.

105. Minister for Justice, Equality and Law Reform zamietol žiadosť o doplnkovú ochranu 24. septembra 2010, pričom sa domnieval, že z dôvodu vážnych pochybností o hodnovernosti tvrdení žiadateľa nebolo možné preukázať, že žiadateľovi hrozí v prípade jeho návratu do jeho krajiny pôvodu vážne bezprávie. Toto zamietavé rozhodnutie bolo doručené pánovi M. 30. septembra 2010.

106. Opis skutkového stavu, ktorý som uviedol vyššie, podľa môjho názoru umožňuje preukázať, že pán M. mohol uviesť všetky skutočnosti a okolnosti, ktoré podľa jeho názoru odôvodňovali medzinárodnú ochranu, bez ohľadu na to, či sa týkala práva na azyl alebo doplnkovej ochrany. Okrem toho možno predpokladať, že pán M. poznal skutočnosti, na základe ktorých príslušný vnútroštátny orgán zamýšľal posúdiť dôvodnosť tejto žiadosti, keďže v priebehu posudzovania jeho žiadosti o azyl ho ORAC viackrát vypočul, a následne sa mohol oboznámiť s dôvodmi, ktoré uviedol ORAC na účely vydania negatívneho odporúčania, v rámci konania o opravnom prostriedku podanom na Refugee Appeals Tribunal. Napokon mu bolo oznámené odôvodnenie zamietavého rozhodnutia Minister for Justice, Equality and Law Reform.

107. Po druhé pán M. vytýka príslušnému vnútroštátnemu orgánu, že pri svojom posúdení vychádzal z dokumentov zverejnených v roku 2010, najmä zo správy ministerstva zahraničných vecí Spojených štátov amerických týkajúcej sa situácie v Rwande, pričom pán M. predložil tú istú správu z roku 2008, ako aj aktualizované doplňujúce informácie o rwandskom súdnom systéme v liste zo 6. augusta 2010.

108. Nemožno vytýkať príslušnému vnútroštátnemu orgánu, že posudzoval dôvodnosť predmetnej žiadosti na základe presnejších a aktuálnejších informácií o všeobecnej situácii v Rwande.

109. Podľa článku 4 ods. 3 písm. a) smernice 2004/83 totiž členské štáty musia vykonať individuálne posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu pri zohľadnení „všetkých príslušných skutočností, pokiaľ sa týkajú krajiny pôvodu v *čase prijatia rozhodnutia o žiadosti*[38]“. Okrem toho na základe článku 8 ods. 2 smernice 2005/85, ktorý sa síce nevzťahuje na predmetné konanie, orgán zodpovedný za posúdenie žiadosti musí vykonať primerané a objektívne preskúmanie a na tento účel musí dbať na to, aby „sa z rôznych zdrojov dali získať presné a aktuálne informácie…, pokiaľ ide o všeobecnú situáciu panujúcu v krajin[e] pôvodu žiadateľ[a]“.

38 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

110. Ako teda uviedol High Court v už citovanom rozsudku Ahmed v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, žiadateľ má očakávať, že orgán zodpovedný za posúdenie žiadosti splní svoju úlohu na základe ubezpečenia sa, že má k dispozícii najaktuálnejšie údaje.

111. Vzniká otázka, či správa z roku 2010 mohla mať citeľný vplyv na rozhodnutie príslušného vnútroštátneho orgánu. Ak to bolo tak a ak v dôsledku toho išlo o podstatnú okolnosť, domnievam sa, že žiadateľovi sa malo umožniť predložiť pripomienky v tejto súvislosti. V prejednávanej veci vzhľadom na obsah spisu však zrejme nejde o taký prípad. Na jednej strane vnútroštátny súd poukazuje na to, že v období od roku 2007 do roku 2010 nedošlo k podstatným zmenám vo všeobecnej a bezpečnostnej situácii v Rwande. Na druhej strane vnútroštátny súd uvádza, že pokiaľ ide o osobnú situáciu žiadateľa a najmä nedostatočnú dôveryhodnosť, ktorá sa mu v podstate vytýka, rozdiely medzi správou z roku 2008 a správou z roku 2010 nie sú veľmi významné. Zdá sa teda, že informácie, z ktorých vychádzal Minister for Justice, Equality and Law Reform, iba potvrdili závery sformulované už v rámci konania o preskúmaní žiadosti o azyl.

112. Po tretie pán M. tvrdí, že nevedel, k akému okamihu sa rozhodlo o jeho žiadosti o doplnkovú ochranu, pričom navyše kritizuje dĺžku konania.

113. Z listín založených v spise vyplýva, že konanie o preskúmaní žiadosti o azyl podanej pánom M. trvalo šesť a pol mesiaca a konanie týkajúce sa jeho žiadosti o doplnkovú ochranu trvalo 21 mesiacov. O situácii žiadateľa sa teda rozhodlo po skončení konania, ktoré trvalo o niečo viac ako dva roky a tri mesiace.

114. Túto dĺžku konania považujem za zjavne neprimeranú. Hoci v Írsku posudzovanie žiadosti o doplnkovú ochranu nepodlieha procesným pravidlám stanoveným v článku 23 ods. 2 smernice 2005/85 – ktorý stanovuje, že členské štáty musia dbať na to, aby sa konanie o preskúmaní žiadosti o medzinárodnú ochranu *čo najskôr* uzavrelo a aby v *prípade, keď sa do šiestich mesiacov neprijme rozhodnutie*, bol žiadateľ informovaný o zdržaní alebo dostal informáciu o časovom rámci –, keď príslušný vnútroštátny orgán prijíma rozhodnutie, ktoré patrí do pôsobnosti práva Únie, je povinný zaručiť dodržanie práva dotknutej osoby na riadnu správu vecí verejných, ktoré predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie.

115. Žiadosti o doplnkovú ochranu, rovnako ako žiadosti o azyl, musia byť teda predmetom dôkladného preskúmania v primeranej lehote, keďže rýchlosť konania prispieva nielen k právnej istote žiadateľa, ale aj k jeho integrácii.

116. Prináleží teda vnútroštátnemu súdu, aby posúdil, do akej miery pomerne dlhé trvanie tohto konania mohlo ovplyvniť práva a záruky priznané pánovi M. v rámci konania o preskúmaní jeho žiadosti o doplnkovú ochranu.

II – Návrh

117. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázku, ktorú položil High Court, takto:

Povinnosť spolupráce uvedená v článku 4 ods. 1 smernice Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany, vykladaná z hľadiska procesných pravidiel a záruk stanovených v rámci smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca, sa má vykladať v tom zmysle, že keď príslušný

vnútroštátny orgán zamýšľa zamietnuť žiadosť o doplnkovú ochranu podanú po zamietnutí žiadosti o azyl, nie je povinný oznámiť pred vydaním svojho rozhodnutia skutočnosti, z ktorých zamýšľa vychádzať v tomto rozhodnutí, a v tejto súvislosti získať pripomienky žiadateľa.

V súlade s článkom 3 smernice 2004/83 a článkom 5 smernice 2005/85 členské štáty môžu zaviesť alebo ponechať v platnosti priaznivejšie ustanovenia týkajúce sa konaní o priznávaní a odnímaní medzinárodnej ochrany, pokiaľ sú tieto ustanovenia zlučiteľné s uvedenými smernicami.