Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

22 ноември 2012 година*

„Преюдициално запитване — Обща европейска система за убежище — Директива 2004/83/ЕО — Минимални стандарти относно условията за предоставяне на статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила — Член 4, параграф 1, второ изречение — Сътрудничество на държавата членка с молителя при преценката на релевантните за молбата му доказателства — Обхват — Законосъобразност на националното производство, следвано при разглеждане на молба за субсидиарна закрила след отхвърляне на молба за предоставяне на статута на бежанец — Зачитане на основните права — Право на изслушване“

По дело C-277/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court (Ирландия) с акт от 1 юни 2011 г., постъпил в Съда на 6 юни 2011 г., в рамките на производство по дело

M.

срещу

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Ирландия,

Attorney General,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н A. Tizzano, председател на състав, г-н A. Borg Barthet, г-н M. Ilešič, г-н J.-J. Kasel (докладчик) и г-жа M. Berger, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,

секретар: г-жа K. Sztranc-Sławiczek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 март 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н M., от г-н P. O’Shea и г-н I. Whelan, BL, упълномощени от г-н B. Burns, solicitor,

* Език на производството: английски.

— за Ирландия, от г-н D. O'Hagan, в качеството на представител, подпомаган от г-н D. Conlan Smyth, barrister,

— за чешкото правителство, от г-н M. Smolek и г-н J. Vláčil, в качеството на представители,

— за германското правителство, от г-н N. Graf Vitzthum, в качеството на представител,

— за унгарското правителство, от г-н Z. Fehér Miklós, както и от г-жа K. Szíjjártó и г-жа Z. Tóth, в качеството на представители,

— за нидерландското правителство, от г-жа C. Wissels и г-жа M. Noort, в качеството на представители,

— за полското правителство, от г-н M. Szpunar, в качеството на представител,

— за шведското правителство, от г-жа K. Petkovska, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-жа M. Condou-Durande и г-н M. Wilderspin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 април 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4, параграф 1 от Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 304, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 52).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н M. и Minister for Justice, Equality and Law Reform [министърът на правосъдието, равноправието и правната реформа] (наричан по-нататък „министърът"), Ирландия и Attorney General [главният прокурор] относно законосъобразността на производството, следвано при разглеждането на молба за субсидиарна закрила, подадена от г-н M. след отхвърляне на молбата му за предоставяне на статута на бежанец.

Правна уредба

Право на Съюза

Харта на основните права на Европейския съюз

3 Член 41, параграфи 1 и 2 от Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата"), озаглавен „Право на добра администрация", гласи:

„1. Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

2. Това право включва по-специално:

а) правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;

б) правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна;

в) задължението на администрацията да мотивира своите решения“.

4 Член 47, втора алинея от Хартата се отнася до правото на всяко лице да предяви ефективна жалба пред независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. В този член се уточнява, че всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван. Съгласно член 48, параграф 2 от Хартата на всеки обвиняем се гарантира зачитане на правото на защита.

5 В приложение на член 51, параграф 1 от Хартата разпоредбите на същата се отнасят до държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза.

Обща европейска система за убежище

6 Европейският съвет в Страсбург от 8 и 9 декември 1989 г. поставя за цел хармонизирането на политиките на държавите членки в областта на убежището.

7 Европейският съвет в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г. предвижда по-специално установяването на обща европейска система за убежище, основана на пълното и цялостно прилагане на Конвенцията за статута на бежанците, подписана в Женева на 28 юли 1951 г. (*Recueil des traités des Nations unies*, том 189, стр. 150, № 2545 (1954) и влязла в сила на 22 април 1954 г. (наричана по-нататък „Женевската конвенция“). Конвенцията е допълнена с Протокола за статута на бежанците, сключен в Ню Йорк на 31 януари 1967 г. и влязъл в сила на 4 октомври 1967 г. (наричан по-нататък „Протоколът от 1967 г.“).

8 Всички държави членки са страни по Женевската конвенция и по Протокола от 1967 г. Европейският съюз не е страна по Женевската конвенция, нито по Протокола от 1967 г., но член 78, параграф 1 ДФЕС и член 18 от Хартата предвиждат, че правото на убежище се гарантира по-специално при спазване на правилата на тази конвенция и на Протокола от 1976 г.

9 Договорът от Амстердам, сключен на 2 октомври 1997 г., въвежда в Договора за ЕО член 63, който оправомощава Съвета, след консултация с Европейския парламент, да приеме мерките, препоръчани от Европейския съвет в Тампере.

10 Именно на това правно основание е приета Директива 2004/83, както и Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242).

11 След влизането в сила на Договора от Лисабон въвеждането на обща европейска система за убежище е предвидено в член 78 ДФЕС.

12 В съображение 1 от Директиви 2004/83 и 2005/85 се подчертава, че общата политика за убежище, включваща обща европейска система за убежище, е съставна част от целта на Съюза за постепенно изграждане на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, отворено за

онези, които, принудени от обстоятелствата, търсят по законоустановения път закрила от Европейската общност. Освен това в съображение 2 от тези актове се споменават заключенията на Европейския съвет в Тампере.

13 В съображение 10 от Директива 2004/83 и в съображение 8 от Директива 2005/85 се посочва, че тези директиви зачитат основните права, както и принципите, признати по-конкретно в Хартата.

Директива 2004/83

14 Съгласно член 1 от Директива 2004/83 тя има за предмет установяването на минимални стандарти относно, от една страна, условията, на които трябва да отговарят гражданите на трети страни или лицата без гражданство, за да могат да се ползват от международна закрила, и от друга страна, относно съдържанието на предоставената закрила.

15 Съгласно член 2 от същата директива за целите на същата:

а) „международна закрила“ е статутът на бежанец и статутът на субсидиарна закрила, така както те са определени в букви г) и е);

[…]

в) „бежанец“ е всеки гражданин на трета страна, който поради основателните си опасения от преследване по причина на своята раса, вероизповедание, националност, политическите си възгледи или принадлежността си към определена социална група се намира извън страната, чийто гражданин е той, и който не може или поради тези опасения не желае да се обърне за закрила към тази страна […];

г) „статут на бежанец“ е признаването от държава членка на качеството на бежанец на гражданин на трета страна или на лице без гражданство;

д) „лице, което може да търси субсидиарна закрила“ е всеки гражданин на трета страна или всяко лице без гражданство, което не отговаря на условията за бежанец, но за което има сериозни и потвърдени основания да се смята, че ако бъде изпратено обратно в страната си на произход, или в случай на лице без гражданство — в страната на обичайното си пребиваване, би било изложено на реална опасност от тежки посегателства, така както те са определени в член 15, […] или като се взема под внимание опасността, това лице не може или не желае да получи закрилата на тази страна;

е) „статут на субсидиарна закрила“ е признаването от държава членка на гражданин на трета страна или на лице без гражданство за лице, което може да получи субсидиарна закрила;

ж) „молба за международна закрила“ е искането за закрила, представено пред държава членка от гражданин на трета страна или от лице без гражданство, което може да бъде разбирано като искане, насочено към получаване на статут на бежанец или на статут на субсидиарна закрила […]

[…]“.

16 Член 4 от Директива 2004/83, озаглавен „Оценяване на фактите и обстоятелствата“, който се съдържа в глава II, озаглавена „Оценяване на молбите за международна закрила“, гласи следното:

„1. Държавите членки могат да преценят, че е задължение на молителя да представи във възможно най-кратък срок всички необходими елементи в подкрепа на своята молба за международна закрила. Държавата членка следва да оцени, в сътрудничество с молителя, елементите, свързани с молбата.

2. Елементите, посочени в параграф 1, се състоят от информациите на молителя и от всички документи, с които разполага молителят за своята възраст, минало, включително и на свързаните с него роднини, за своята самоличност, за своето или своите гражданство/а, за страната или страните, както и за мястото или местата на предишно пребиваване, предходните му молби за убежище, за своя маршрут на пътуване, документи за самоличност и за пътуване, както и причините за молбата за международна закрила.

3. Оценяването на молбата за международна закрила следва да бъде извършено на лично основание, като се вземат под внимание следните елементи:

а) всички относими факти, свързани със страната на произход в момента на вземането на решение по молбата, включително и законите и подзаконовите актове на страната на произход, както и начинът на тяхното прилагане;

б) относими информации и документи, представени от молителя, включително и информации, позволяващи да се определи дали молителят е бил или би могъл да бъде обект на преследване или на тежки посегателства;

в) личният статут и личното положение на молителя, включително и такива фактори като неговото минало, неговият пол и неговата възраст, за да може да се определи дали актовете, на които молителят е бил или рискува да бъде изложен, биха могли да бъдат считани за преследване или за тежко посегателство, като се има предвид личното положение на молителя;

г) фактът дали след напускането на страната си на произход молителят е упражнявал или не дейности, чиято единствена цел или основна цел е била да се създадат необходимите условия, за да се предяви молба за международна закрила, с цел да се определи дали тези дейности биха го изложили на преследване или на тежко посегателство, ако той би се завърнал в тази страна;

д) дали е разумно да се смята, че молителят би могъл да се ползва със закрила на друга страна, чието гражданство той би могъл да иска.

4. Фактът, че молител вече е бил преследван или вече е понесъл тежки посегателства, или е бил обект на директни заплахи за подобно преследване или подобни посегателства е сериозен признак за основателни опасения на молителя от преследване или от реален риск да понесе тежки посегателства, освен ако съществуват определени основания да се смята, че това преследване или тези тежки посегателства не биха се повторили.

5. Когато държавите членки прилагат принципа, съгласно който молителят трябва да обоснове своята молба, и когато определени аспекти на неговите декларации не се подкрепят от документни или други доказателства, тези аспекти не изискват потвърждение, когато са изпълнени следните условия:

а) молителят реално е положил усилия да обоснове своята молба;

б) всички относими елементи, с които молителят разполага, са били представени и е било дадено задоволително обяснение за липсата на останалите доказателствени елементи;

в) декларациите на молителя са преценени за свързани и достоверни и те не противоречат на известните и относими към неговия случай общи и конкретни информации;

г) молителят е представил молбата си за международна закрила във възможно най-ранния момент, освен ако молителят може да посочи определени причини за това, че не го е направил, и

д) общата достоверност на твърденията на молителя е могла да бъде установена".

Директива 2005/85

17 Директива 2005/85 установява минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статута на бежанец. Освен това тя уточнява правата на лицата, които търсят убежище.

18 Съгласно член 3, параграф 1 посочената директива се прилага за всяка молба за убежище, която е подадена на територията на държавите членки.

19 Член 3, параграф 3 гласи:

„Държавите членки прилагат настоящата директива за целия период на процедурата, когато използват или въвеждат процедура, в рамките на която молбите за убежище се разглеждат в качеството им на молби, основаващи се на Женевската конвенция и в качествата им на молби от друг вид за международна защита, предоставяна при условията на член 15 от Директива 2004/83 […]".

20 Глава II от Директива 2005/85, озаглавена „Основни принципи и гаранции", определя минималните норми относно производствата, които трябва да се следват, и гаранциите, предоставени на кандидатите за убежище. В тази глава се съдържат членове 6—22.

21 Член 8 определя специалните изисквания за разглеждане на молбите.

22 Член 9 определя изискванията към решенията на компетентния да се произнесе по молбите за убежище орган.

23 Член 10 изброява гаранциите, предоставени на кандидатите за убежище.

24 Член 12 предвижда правото на кандидата за убежище на лично интервю преди приемането на решението, а член 13 уточнява изискванията към личното интервю.

25 По силата на член 14 за всяко лично интервю трябва да се състави писмен доклад, до който кандидатът за убежище трябва да има своевременен достъп.

26 Глава III от Директива 2005/85 определя правилата относно първоинстанционните производства.

27 Глава V от същата директива, озаглавена „Производства по обжалване", се състои от едни-единствен член, а именно член 39, където в параграф 1 е предвидено, че кандидатите за убежище разполагат с право на ефективна защита пред съд срещу решенията относно молбата им за убежище.

Национална правна уредба

28 В Ирландия за целите на получаване на международна закрила трябва да се разграничават два вида молби, а именно:

— на първо място, молба за убежище, и в случай на отрицателно решение по тази молба,

— на второ място, молба за субсидиарна закрила.

29 В посочената държава членка всяка от тези две молби е предмет на специфична процедура, като процедурите се провеждат една след друга.

30 От акта за преюдициално запитване следва, че националните разпоредби, които уреждат разглеждането и произнасянето по молбите за убежище, се съдържат основно в Закона за бежанците от 1996 г. (Refugee Act 1996), в редакцията му в сила към датата на фактите по главното производство (наричан по-нататък „Законът от 1996 г.“).

31 Що се отнася до молбите за убежище, производството протича в няколко етапа, а именно:

— заинтересованото лице подава молба до Office of the Refugee Applications Commissionner [Служба на комисаря по молбите на бежанци] (наричана по-нататък „ORAC“),

— молителят е длъжен да отговори на въпросник,

— служител на ORAC провежда лично интервю с молителя,

— ORAC изготвя доклад до министъра с препоръка доколко на молителя следва да се предостави статутът на бежанец,

— при отрицателна препоръка в доклада той може да се обжалва пред Refugee Appeals Tribunal [Съд за разглеждане на жалби на бежанци], който по принцип заседава в едноличен състав и постановява решение, с което потвърждава или отхвърля препоръката на ORAC,

— министърът приема следното решение:

  — когато препоръката на ORAC или решението на Refugee Appeals Tribunal е положително, той е длъжен да предостави статута на бежанец,

  — когато предложението е отрицателно, той може да се съобрази с него, но все пак притежава дискреционни правомощия да предостави посочения статут,

— ако министърът отхвърли молбата за убежище, съобщението, с което молителят се уведомява за предстоящото експулсиране, трябва да съдържа и уведомление, че последният има право да поиска субсидиарна закрила в 15-дневен срок.

32 Решението, с което се отказва предоставянето на статута на бежанец, подлежи на обжалване по съдебен ред.

33 Що се отнася до производството, което урежда молбите за субсидиарна закрила, то се съдържа в Наредбата за условията за получаване на закрила в рамките на Европейските общности от 2006 г. [European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006], приета от министъра на 9 октомври 2006 г., която има за предмет по-специално транспонирането на Директива 2004/83 (наричана по-нататък „Наредбата от 2006 г).

34 Заинтересованото лице подава молба за субсидиарна закрила чрез формуляр, който е приложен към Наредбата от 2006 г.

35 Посочената наредба не съдържа нито една разпоредба, която предвижда, че лицето, което търси такава субсидиарна закрила, се изслушва при разглеждането на молбата.

36 Наредбата от 2006 г. не съдържа и процесуални разпоредби, които могат да се считат за изпълнение на изискването на член 4, параграф 1, второ изречение от Директива 2004/83.

37 Министърът се произнася по молбата за субсидиарна закрила с мотивирано решение, като уважава тази молба или я отхвърля.

38 Решението за отхвърляне подлежи на обжалване по съдебен ред.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

39 Г-н M. е гражданин на Руанда от народността тутси, който иска убежище в Ирландия на 1 май 2008 г.

40 В подкрепа на искането си г-н M поддържа, че ако се върне в страната си по произход, може да бъде изправен пред военен съд за открито критикуване на начина, по който се провеждат разследванията на извършения през 1994 г. геноцид. Той твърди, че е засегнат сериозно от този геноцид, тъй като родителите му, трима от братята му и една от сестрите му са били убити.

41 Що се отнася до неговото лично положение, г-н M уточнява, че след като през 2003 г. получава диплома по право в Националния университет на Руанда, си търси работа като държавен служител на Република Руанда, но от целия випуск само на него е отказано назначаване, въпреки квалификацията му. Вместо това той бил принуден да приеме поста на прокурор във военната прокуратура, като обстоятелството, че по този начин бил подчинен на строгостта на военното право, представлявало опит да бъде накаран да замълчи и да бъде лишен от възможността да разкрива информация за геноцида, която може да е неудобна за властите. Освен това той бил посъветван настоятелно да не протестира, а друг военен служител бил убит, след като започнал да задава неудобни въпроси относно начина на провеждане на разследванията относно посочения геноцид.

42 През юни 2006 г. г-н M. е приет в юридическия факултет на ирландския университет за следдипломно обучение (LLM). За тази цел през септември 2006 г. той получава учебна виза и след като през ноември 2007 г. се дипломира, се занимава в приемащата държава с изследователска дейност в областта на военните престъпления и геноцида.

43 Малко след изтичането на визата му г-н M. подава молба за убежище в Ирландия. Тази молба е отхвърлена, с мотива че твърденията му относно преследването му в Руанда са счетени за недостоверни. Отрицателната препоръка на ORAC е от 30 август 2008 г., а на 28 октомври 2008 г. е потвърдена от Refugee Appeals Tribunal. Заинтересованото лице е уведомено за решението, с което министърът отказва да уважи молбата за убежище, през декември 2008 г.

44 На 31 декември 2008 г. г-н M. подава молба за субсидиарна закрила, като попълва въпросника, предвиден за целта от ирландската правна уредба.

45 Тази молба е отхвърлена с решение на министъра от 24 септември 2010 г. В решението си последният се основава в голяма степен на по-ранното си решение от 2008 г. за отхвърляне на молбата за убежище на заинтересованото лице и стига до извода, че това лице не е доказало

наличието на достатъчно основания, че в страната му по произход съществува опасност то да бъде засегнато сериозно, тъй като съществуват сериозни съмнения относно достоверността на твърденията му.

46 На 6 януари 2011 г. г-н M. подава пред High Court жалба за отмяна срещу последното решение на министъра, с която оспорва законосъобразността на отхвърлянето на молбата му за субсидиарна закрила, с мотива че процедурата по разглеждане на тази молба не съответства на правото на Съюза.

47 Така Ирландия не само не била транспонирала изцяло Директива 2004/83, и по-специално член 4, параграф 1, второ изречение и параграф 2, както и началото на параграф 3, но освен това в случая министърът бил нарушил някои норми на правото на Съюза при разглеждането на подадената от г-н M. молба за субсидиарна закрила.

48 Всъщност в основното изискване за справедливост при прилагане административните производства се съдържало по-специално зачитането на правото на защита.

49 Освен това съгласно постоянната съдебна практика във всяко производство, което може да завърши с увреждащ акт, правото на изслушване предполага, като общ принцип на правото на Съюза и дори при липсата на специална правна уредба, че заинтересованото лице е имало възможност да изложи надлежно своето становище относно доказателствата, върху които администрацията е основала решението си. Същият принцип вече е закрепен в Хартата.

50 В светлината на тези принципи задължението за сътрудничество, посочено в член 4, параграф 1, второ изречение от Директива 2004/83 означавало, че министърът е длъжен да съобщи на кандидата за убежище резултатите от оценката си преди приемане на окончателното решение, така че да му даде възможност да изрази становището си относно доказателствата, които насочват към неблагоприятен отговор, като представи всички налични документи или всички доводи, които биха могли да оборят позицията на компетентния национален орган, както и да привлече вниманието на последния към всеки релевантен въпрос, който той не е разгледал надлежно.

51 В настоящия случай обаче било безспорно, че г-н M. в нито един момент не е бил изслушан при разглеждането на молбата му за субсидиарна закрила. Освен това при разглеждането на тази молба той не е бил информиран нито за доказателствата, които министърът е счел за релевантни, за да приеме решението да откаже да му предостави субсидиарна закрила, нито за датата, на която е трябвало да се приеме това решение. Също така, за да обоснове това решение, министърът се ограничавал до това да се позове в много голяма степен на мотивите, посочени преди това при отхвърлянето на молбата за убежище на г-н M. Освен това в производството по обжалване на решението за отхвърляне на молбата за убежище на г-н M. му била отказана възможността да се ползва от съдебно заседание за изслушване на устните състезания, с мотива че не е подал тази молба във възможно най-кратък срок след пристигането си в Ирландия и не е могъл да изтъкне убедителни причини, за да обоснове това обстоятелство.

52 Компетентните ирландски власти поддържат, че когато, както в случая, става дума за молба за предоставяне на статута на субсидиарна закрила, тази молба не се разглежда изолирано, а е предмет на „активно взаимодействие между молителя и властите“, тъй като разглеждането на такава молба задължително се извършва след разглеждането и отхвърлянето на молба за убежище, във връзка с която заинтересованото лице е било изслушано и е отговорило на подробен въпросник. След подаването на молбата обаче производството било „служебно, а не състезателно“. Така задължението за сътрудничество по член 4, параграф 1, второ изречение от Директива 2004/83 било свързано само с преценката на релевантните материалноправни доказателства, представени в подкрепа на молбата, и по никакъв начин не се отнасяло до

процедурата по вземане на решение. Освен това в повечето случаи преписката в подкрепа на молбата за субсидиарна закрила била напълно идентична, или поне същата в голямата си част, с вече представената във връзка с молбата за убежище преписка, и във всички случаи се преценявала всяка нова информация.

53 Що се отнася до съществото на въпроса, отказът да се предостави международна закрила на г-н M. се обосновавал от това, че твърденията му били лишени от достоверност, което се потвърждавало от обстоятелството, че последният е подал двете си молби дълго след датата на влизането си на ирландска територия.

54 High Court изпитва съмнения дали може да уважи защитаваната от г-н M. теза. Така този съд вече е постановявал неколкократно, че предвид формулировката и структурата на Директива 2004/83, както и контекста, в който се вписва тази директива, производството по разглеждане на молба за получаване на субсидиарна закрила, което се развива в условия като тези по спора, с който е сезирана запитващата юрисдикция, не може да бъде опорочено поради нарушаване на изискванията на член 4, параграф 1, второ изречение от тази директива.

55 От едно решение, постановено от Raad van State (Нидерландия), обаче следвало, че в Кралство Нидерландия, когато компетентният орган възнамерява да отхвърли молба за убежище, молителят предварително се уведомява за това, като му се съобщават мотивите за отхвърлянето и му се предоставя възможността да изложи становището си писмено в указания срок.

56 При тези условия High Court решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„В случай, при който молител иска предоставянето на статута на субсидиарна закрила, след като му е бил отказан статутът на бежанец и след като е било направено предложение за отхвърляне на тази молба, въведеното с член 4, параграф 1[, второ изречение] от Директива 2004/83[…] изискване държавата членка да оказва съдействие на молителя задължава ли административните органи на съответната държава членка да предоставят на молителя резултатите от разглеждането преди приемането на окончателното решение, така че да му позволят да изрази становището си по неблагоприятните за него аспекти в предложеното решение?“.

По преюдициалния въпрос

57 За да се отговори на въпроса, поставен от запитващата юрисдикция, най-напред трябва да се посочи, че член 4, параграф 1 от Директива 2004/83 е напълно приложим към молба като тази по делото в главното производство, с която се иска получаването на статута на субсидиарна закрила.

58 Всъщност по силата както на формулировката си, така и на заглавието на главата, в която е разположена, посочената разпоредба се отнася до „молбите за международна закрила“.

59 Както обаче следва от член 2, букви а) и ж) от Директива 2004/83, „международна закрила“ е статутът на бежанец и статутът на субсидиарна закрила, а „молба за международна закрила“ е искането, което може да бъде насочено към получаване на статут на бежанец или на статут на субсидиарна закрила.

60 Все пак, що се отнася до обхвата на изискването за сътрудничество, което съответната държава членка трябва да оказва на молителя съгласно член 4, параграф 1, второ изречение от Директива 2004/83, не може да се приеме тезата на г-н M., че тази норма задължава компетентния да

разгледа молбата за субсидиарна закрила национален орган да съобщи на молителя, преди приемането на неблагоприятно решение и при положение че вече е била отхвърлена молба за убежище на същото лице, доказателствата, на които възнамерява да основе това решение и да потърси становището на молителя по този въпрос.

61 Всъщност трябва да се констатира, че от формулировката на въпросната разпоредба по никакъв начин не може да се изведе такова изискване. Ако обаче законодателят на Съюза е възнамерявал да наложи на държавите членки задължения като посочените от г-н M., той със сигурност е щял да ги уточни изрично.

62 Освен това такова разбиране за задължението за сътрудничество не би било съвместимо с въведената от законодателя на Съюза система за третиране на молбите за международна закрила.

63 Както следва от заглавието му, член 4 от Директива 2004/83 се отнася до „оценяването на фактите и обстоятелствата“.

64 В действителност това „оценяване“ се извършва на два отделни етапа. Първият етап се отнася до установяването на фактическите обстоятелства, които могат да представляват доказателства в подкрепа на молбата, а вторият етап се отнася до правната преценка на тези доказателства и се състои в това да се прецени дали предвид фактите по конкретния случай са налице предвидените в членове 9 и 10 или 15 от Директива 2004/83 материалноправни условия за предоставяне на международна закрила.

65 Съгласно член 4, параграф 1 от посочената директива обаче, макар обичайно молителят да трябва да представи всички необходими доказателства в подкрепа на молбата си, съответната държава членка трябва да окаже съдействие на молителя при определянето на релевантните за тази молба доказателства.

66 Това изискване за сътрудничество в тежест на държавата членка означава конкретно, че ако по каквато и да било причина доказателствата, представени от лицето, което търси субсидиарна закрила, не са пълни, актуални или релевантни, е необходимо съответната държава да съдейства активно на молителя на този етап от производството, за да може да се съберат всички доказателства в подкрепа на молбата. Освен това една държава членка може да има по-голям достъп от молителя до определен вид документи.

67 Освен това тълкуването, посочено в предходната точка, се подкрепя от член 8, параграф 2, буква б) от Директива 2005/85, съгласно който държавите членки следят да се набавя точна и актуализирана информация по отношение на общата обстановка в страната на произход на кандидата за убежище, и при необходимост — в страните, през които кандидатът за убежище преминава транзитно.

68 Следователно е ясно, че член 4, параграф 1 от Директива 2004/83 се отнася до първия етап, посочен в точка 64 от настоящото решение, който е свързан с определянето на фактите и обстоятелствата, които могат да обосноват молбата за убежище.

69 За разлика от това е очевидно, че защитаваната от г-н M. теза се отнася до втория етап, посочен в същата точка от настоящото решение, свързан с преценката на обстоятелствата, за които следва да се заключи, че са налице от предоставените в подкрепа на молбата доказателства, като се определи дали те действително отговарят на условията за предоставяне на търсената международна закрила.

70 Единствено компетентният национален орган обаче може да разгледа основателността на молбата за убежище, така че на този етап от производството е ирелевантно изискването този орган да оказва сътрудничество на молителя, като посоченото в член 4, параграф 1, второ изречение от Директива 2004/83.

71 Следва да се добави, че задължение за сътрудничество с посочения от г-н M. обхват логично няма място в рамките на Директива 2004/83.

72 Всъщност предвид съдържанието и целта на тази директива тя има за предмет единствено да определи, от една страна, критерии, общи за всички държави членки, що се отнася до материалноправните условия, на които трябва да отговарят гражданите на трети страни, за да могат да се ползват от международна закрил, както и, от друга страна, материалноправното съдържание на тази закрила.

73 За разлика от това посочената директива по никакъв начин няма за цел да предписва процесуалните правила, приложими към молба за международна закрила, нито следователно да определя процесуалните гаранции, които трябва да се предоставят на това основание на кандидата за убежище.

74 При тези обстоятелства по този въпрос следва да се заключи, че изискването съответната държава членка да оказва сътрудничество на кандидата за убежище, така както е предвидено в член 4, параграф 1, второ изречение от Директива 2004/83, не може да се тълкува в смисъл, че когато един чужденец иска да се ползва от статута на субсидиарна закрила, след като му е бил отказан статутът на бежанец, и компетентният национален орган възнамерява да отхвърли и втората молба, този орган е длъжен на това основание, преди да приеме решението си, да уведоми заинтересованото лице за отрицателния отговор, който смята да даде на тази молба, както и да му съобщи доводите, с които възнамерява да я отхвърли, така че да позволи на молителя да изрази становището си в това отношение.

75 Като се има предвид това уточнение, от депозираните пред Съда становища на страните по главното производство следва, че настоящото дело поставя по-общо въпроса за правото на чужденеца да бъде изслушан в хода на производството по разглеждане на втората му молба, с която се иска субсидиарна закрила, когато тази молба е подадена след отхвърлянето на първоначална молба за получаване на статута на бежанец, в случай като този по делото пред запитващата юрисдикция, в който първоначалната молба е била предмет на отделно производство, в рамките на което заинтересованото лице е могло надлежно да изтъкне становището си.

76 Следователно, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, трябва да се определи дали при положение като разглежданото в главното производство, характеризиращо се с наличието на две отделни и последователни производства при разглеждането съответно на молбата за убежище и на молбата за субсидиарна закрила, правото на Съюза не допуска възможността да не се извърши ново изслушване на заинтересованото лице при разглеждането на втората молба и преди отхвърлянето ѝ, с мотива че, както поддържат и High Court, и Ирландия, това лице вече е било изслушано в рамките на производството по първоначалната му молба за получаване на статута на бежанец.

77 Най-напред следва да се посочи, че Директива 2005/85 е тази, която установява минималните норми относно производствата по разглеждане на молбите и уточнява правата на кандидатите за убежище.

78 В това отношение посочената директива предвижда по-специално че разглеждането на молба за убежище не може да се откаже, нито да се изключи, само с мотива че тази молба не е подадена в най-кратките възможни срокове (член 8, параграф 1), че молбите се разглеждат и решенията се

вземат индивидуално, обективно и безпристрастно (член 8, параграф 2, буква а), че в случай на отхвърляне на молбата решението се мотивира от фактическа и от правна страна (член 9, параграф 2, първа алинея) и че докато решаващият орган не се произнесе, на кандидата за убежище се предоставя възможност за провеждане на лично интервю относно молбата му при условия, които дават възможност на кандидата да изложи всички основания за своята молба (член 12 и член 13, параграф 3).

79 Директива 2005/85 обаче не се прилага към молбите за субсидиарна закрила, освен ако държавата членка не е установила единна процедура, в рамките на която да разглежда дадена молба в светлината на двете форми на международна закрила, а именно защитата, свързана със статута на бежанец, и субсидиарната закрила. Всъщност в този случай правилата, посочени в тази директива, трябва да се прилагат по време на цялата процедура, включително когато компетентният национален орган разглежда молбата за субсидиарна закрила.

80 Не такова обаче е положението в Ирландия, тъй като тази държава членка е решила да установи две отделни производства за разглеждане съответно на молбата за убежище и на молбата за субсидиарна закрила, като втората молба може да бъде подадена само след като бъде отхвърлена първата. При тези обстоятелства ирландското право предписва спазването на предвидените в Директива 2005/85 гаранции и принципи при разглеждане само на молбите за предоставяне на статута на бежанец. Що се отнася по-специално до правото на молителя да бъде изслушан преди приемането на решение, в акта за преюдициално запитване High Court уточнява, че съгласно националната съдебна практика това формално изискване не трябва да се спазва при разглеждането на молбата за субсидиарна закрила, подадена след отхвърлянето на молбата за убежище, тъй като заинтересованото лице вече е било изслушано при разглеждането на молбата за убежище, и че двете производства са тясно свързани.

81 В това отношение следва да се припомни, че според постоянната практика на Съда зачитането на правото на защита е основен принцип на правото на Съюза (вж. по-специално Решение от 28 март 2000 г. по дело Krombach, C-7/98, Recueil, стр. I-1935, точка 42 и Решение от 18 декември 2008 г. по дело Sopropé, C-349/07, Сборник, стр. I-10369, точка 36).

82 В настоящия случай, що се отнася по-специално до правото на изслушване във всяка процедура, което е неразделна част от посочения основен принцип (в този смисъл вж. по-специално Решение от 9 ноември 1983 г по дело Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Комисия, 322/81, Recueil, стр. 3461, точка 7 и Решение от 18 октомври 1989 г. по дело Orkem/Комисия, 374/87, Recueil, стр. 3283, точка 32), понастоящем това право е закрепено не само в членове 47 и 48 от Хартата, които гарантират зачитането на правото на защита, както и правото на справедлив съдебен процес във всяко съдебно производство, но и в член 41 от същата, който гарантира правото на добра администрация.

83 Член 41, параграф 2 предвижда, че правото на добра администрация включва по-специално правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него, правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна, както и задължението на администрацията да мотивира своите решения.

84 Трябва да се констатира, че както следва от самата ѝ формулировка, тази разпоредба е с общо приложение.

85 Освен това Съдът винаги е посочвал значението на правото на изслушване и широкия му обхват в правния ред на Съюза, приемайки, че това право трябва да се прилага към всяко производство, което може да доведе до приемането на увреждащ акт (вж. по-специално

Решение от 23 октомври 1974 г. по дело Transocean Marine Paint Association/Комисия, 17/74, Recueil, стр. 1063, точка 15, Решение по дело Krombach, посочено по-горе, точка 42 и Решение по дело Sopropé, посочено по-горе, точка 36).

86 В съответствие с практиката на Съда зачитането на посоченото право е наложително дори когато приложимата правна уредба не предвижда изрично такова формално изискване (вж. Решение по дело Sopropé, посочено по-горе, точка 38).

87 Правото на изслушване гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на административното производство и преди приемането на всяко решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му (вж. по-специално Решение от 9 юни 2005 г. по дело Испания/Комисия, C-287/02, Recueil, стр. I-5093, точка 37 и цитираната съдебна практика, Решение по дело Sopropé, посочено по-горе, точка 37, Решение от 1 октомври 2009 г. по дело Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Съвет, C-141/08 P, Сборник, стр. I-9147, точка 83 и Решение от 21 декември 2011 г. по дело France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Сборник, стр. I-13427, точки 64 и 65).

88 Посоченото право означава също, че администрацията отделя цялото необходимо внимание на така представеното становище на заинтересованото лице, като разглежда грижливо и безпристрастно всички релевантни за случая обстоятелства и като мотивира подробно решението си (вж. Решение от 21 ноември 1991 г. по дело Technische Universität München, C-269/90, Rec. стр. I-5469, точка 14 и Решение по дело Sopropé, посочено по-горе, точка 50), като по този начин задължението за мотивиране на решението по специфичен и конкретен начин, за да се позволи на заинтересованото лице да разбере причините за отхвърляне на молбата му, е следствие от принципа на зачитане на правото на защита.

89 От гореизложеното следва, че така замисленото право на изслушване на кандидата за убежище трябва да се прилага напълно в процедурата по разглеждане на молба за предоставяне на международна закрила, провеждана от компетентния национален орган на основание на правилата, приети в рамките на общата европейска система за убежище.

90 В това отношение не може да се приеме тезата, защитавана от запитващата юрисдикция и от Ирландия, че когато, както в тази държава членка, молбата за субсидиарна закрила е предмет на отделно производство, което неизбежно се провежда след решение за отхвърляне на молба за убежище, прието след провеждане на разследване, включващо изслушване на заинтересованото лице, не е необходимо да се провежда ново изслушване на последното във връзка с разглеждането на молбата за субсидиарна закрила, тъй като това изискване в известна степен се припокрива с възможността, от която чужденецът вече се е възползвал в подобен контекст.

91 Обратно, когато държава членка е решила да установи две отделни и последователни производства за разглеждането на молба за убежище и на молба за субсидиарна закрила, е важно, предвид основния характер, който има това разглеждане, правото на изслушване на заинтересованото лице да е напълно гарантирано в рамките на всяко от тези две производства.

92 Впрочем това тълкуване е още по-обосновано в случай като този по главното производство, когато съгласно предоставените от самата запитваща юрисдикция указания компетентният национален орган е мотивирал решението си за отхвърляне на молбата за субсидиарна закрила, като се е ограничил до това в голяма степен да се основе на причините, които същият този орган вече е изтъкнал в подкрепа на решението за отхвърляне на молбата за убежище, докато съгласно Директива 2004/83 не са еднакви условията за предоставянето на статута на бежанец и статута на субсидиарна закрила, като впрочем естеството на правата, присъщи на тези статути, са различни.

93 Трябва да се добави, че съгласно добре установената практика на Съда държавите членки са длъжни не само да тълкуват националното си право по начин, който да съответства на правото на Съюза, но и да не допускат да се основават на тълкуване, което би влязло в конфликт с основните права, защитавани от правния ред на Съюза, или с останалите общи принципи на правото на Съюза (вж. Решение от 21 декември 2011 г. по дело N. S. и др., C-411/10 и C-493/10, Сборник, стр. I-13905, точка 77).

94 Именно с оглед на тези тълкувателни елементи на правото на Съюза запитващата юрисдикция трябва да прецени съответствието на производството, проведено във връзка с разглеждането на подадената от г-н M. молба за субсидиарна закрила, с изискванията на това право, и ако установи нарушение на правото на изслушване на последния, да изведе от това всички последици, които се налагат.

95 Предвид всички гореизложени съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че:

— изискването съответната държава членка да оказва сътрудничество на кандидата за убежище, така както е предвидено в член 4, параграф 1, второ изречение от Директива 2004/83, не може да се тълкува в смисъл, че когато един чужденец иска да се ползва от статута на субсидиарна закрила, след като му е бил отказан статутът на бежанец и компетентният национален орган възнамерява да отхвърли и втората молба, този орган е длъжен на това основание, преди да приеме решението си, да уведоми заинтересованото лице за отрицателния отговор, който смята да даде на тази молба, както и да му съобщи доводите, с които възнамерява да я отхвърли, така че да позволи на молителя да изрази становището си в това отношение,

— що се отнася обаче до система като въведената с разглежданата в главното производство правна уредба, която се характеризира с наличието на две отделни и последователни производства за разглеждане съответно на молбата за получаване на статута на бежанец и на молбата за субсидиарна закрила, запитващата юрисдикция е тази, която трябва да следи за спазването, в рамките на всяко от тези производства, на основните права на молителя, и по-специално на правото му на изслушване, в смисъл че той трябва да може да изложи надлежно становището си преди приемането на всяко решение, с което се отказва предоставянето на исканата защита. При такава система обстоятелството, че заинтересованото лице вече е било надлежно изслушано при разглеждането на молбата за предоставяне на статута на бежанец, не означава, че това формално изискване може да бъде пренебрегнато в рамките на производството по молбата за субсидиарна закрила.

По съдебните разноски

96 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Изискването съответната държава членка да оказва сътрудничество на кандидата за убежище, така както е предвидено в член 4, параграф 1, второ изречение от Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила, не

може да се тълкува в смисъл, че когато един чужденец иска да се ползва от статута на субсидиарна закрила, след като му е бил отказан статутът на бежанец, и компетентният национален орган възнамерява да отхвърли и втората молба, този орган е длъжен на това основание, преди да приеме решението си, да уведоми заинтересованото лице за отрицателния отговор, който смята да даде на тази молба, както и да му съобщи доводите, с които възнамерява да я отхвърли, така че да позволи на молителя да изрази становището си в това отношение.

Що се отнася обаче до система като въведената с разглежданата в главното производство правна уредба, която се характеризира с наличието на две отделни и последователни производства за разглеждане съответно на молбата за получаване на статута на бежанец и на молбата за субсидиарна закрила, запитващата юрисдикция е тази, която трябва да следи за спазването, в рамките на всяко от тези производства, на основните права на молителя, и по-специално на правото му на изслушване, в смисъл че той трябва да може да изложи надлежно становището си преди приемането на всяко решение, с което се отказва предоставянето на исканата защита. При такава система обстоятелството, че заинтересованото лице вече е било надлежно изслушано при разглеждането на молбата за предоставяне на статута на бежанец, не означава, че това формално изискване може да бъде пренебрегнато в рамките на производството по молбата за субсидиарна закрила.

Подписи