Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 3. maja 2016 [1]

Zadeva C-560/14

M
proti
Minister for Justice and Equality Ireland and the Attorney General

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court (Irska))

„Predhodno odločanje — Območje svobode, varnosti in pravice — Direktiva 2004/83/ES — Minimalni standardi glede postopkov za priznanje statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite — Subsidiarna zaščita — Zakonitost nacionalnega postopka, v katerem se prošnja za subsidiarno zaščito obravnava po zavrnitvi prošnje za priznanje statusa begunca — Pravica do izjave — Obseg — Potreba po ustnem zaslišanju — Pravica pozvati in zaslišati priče v kontradiktornem postopku“

1. V obravnavani zadevi ima Sodišče priložnost, da dodatno pojasni obseg pravice do izjave v pravu Unije [2], zlasti v zvezi s postopkom za priznanje subsidiarne zaščite v smislu Direktive 2004/83 [3].

2. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je pri Sodišču vložilo irsko Supreme Court, je bil vložen v okviru pritožbenega postopka, v katerem je bila pritožba vložena zoper sodbo, ki jo je izdalo High Court, potem ko je Sodišče izdalo sodbo v zadevi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744). Vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Supreme Court, spada v okvir irskega sistema za priznanje mednarodne zaščite, ki je veljal v času dejanskega stanja in v zvezi s katerim so bila Sodišču že predložena različna vprašanja za predhodno odločanje. [4] Posebnost irske zakonodaje, ki je bila doslej dvakrat spremenjena, [5] je bila vzpostavitev „dvotirnega“ sistema, za katerega sta značilna dva posebna in ločena postopka za obravnavanje, na eni strani, prošenj za azil in, na drugi strani, prošenj za priznanje subsidiarne zaščite.

1 — Jezik izvirnika: italijanščina.

2 — Sodišče je nedavno večkrat obravnavalo vprašanja v zvezi s pravico do izjave v postopku. Poleg sodbe z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), v okvir katere spada obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe, glej med drugim sodbe z dne 10. septembra 2013, G. in R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533); z dne 3. julija 2014, Kamino International Logistics (C-129/13 in C-130/13, EU:C:2014:2041); z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336) in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431). Nazadnje v zvezi s pravico do izjave glej tudi sodbo z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175).

3 — Direktiva Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebujejo mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96). Direktiva 2004/83 je bila razveljavljena z Direktivo 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9).

4 — Sodišče se je že ukvarjalo z navedenim postopkom v treh zadevah, natančneje v sodbah z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744); z dne 31. januarja 2013, HID in BA (C-175/11, EU:C:2013:45), ter z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302). Navedeni postopek je poleg tega obravnavan v še nerešeni zadevi Danqua, C-429/15.

5 — Glej spodaj opombo 9.

3. Sodišče je v sodbi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) poudarilo pomembnost tega, da se v tovrstnem sistemu pravica do izjave[6] ob upoštevanju tega, da gre za temeljno pravico, v celoti zagotovi v okviru obeh postopkov. Vendar iz spisa obravnavanega postopka izhaja, da sta stranki v zvezi s sodbo M. M. različno razlagali natančni obseg, ki naj bi ga Sodišče priznalo za navedeno pravico. Natančneje, stranki se ne strinjata glede vprašanja, ali iz navedene sodbe izhaja, da je za popolno zagotovitev pravice do izjave v tovrstnem sistemu v postopku za priznanje subsidiarne zaščite treba ali ne prosilcu pred upravnim organom, ki bo odločil o njegovi prošnji, odobriti ustno zaslišanje, pri katerem je mogoče pozvati priče, čeprav je bilo ustno zaslišanje že opravljeno v okviru prej izvedenega postopka v zvezi z njegovo prošnjo za azil. To je v bistvu vprašanje, na katero mora odgovoriti Sodišče v obravnavanem primeru.

I – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

4. Namen Direktive 2004/83 je v skladu z njenim členom 1 določiti minimalne standarde, po eni strani, glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna mednarodna zaščita, in, po drugi strani, glede vsebine te zaščite.

5. V skladu s členom 2(e) Direktive 2004/83 je oseba upravičena do subsidiarne zaščite, če obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot je opredeljena v členu 15 navedene direktive. V skladu s tem zadnjim členom resna škoda zajema smrtno kazen ali usmrtitev [(a)]; ali mučenje ali nehumano ali ponižujoče ravnanje ali kazen prosilca v izvorni državi [(b)], ali resno in individualno grožnjo za življenje ali osebnost civilista zaradi samovoljnega nasilja v situacijah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada [(c)].

6. V členu 4 Direktive 2004/83, ki je vključen v poglavje II in ki je naslovljen „Obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito“, je navedeno, kako je treba obravnavati dejstva in okoliščine, povezane s takimi prošnjami. V drugem stavku odstavka 1 ta člen zlasti določa, da mora država članica v sodelovanju s prosilcem obravnavati vse ustrezne elemente prošnje za mednarodno zaščito. Poleg tega iz odstavka 3 navedenega člena izhaja, da je treba prošnjo za mednarodno zaščito obravnavati v vsakem posameznem primeru posebej in da se presodijo številni v njej navedeni elementi, med katerimi so zlasti v skladu s točko (c) navedenega odstavka individualni položaj in osebne okoliščine prosilca za oceno dejstva, ali bi na podlagi prosilčevih osebnih okoliščin dejanja, ki jim prosilec je ali bi jim lahko bil podvržen, pomenila preganjanje ali resno škodo.

6 — Zdi se, da ni enopomenskega prevoda v italijanščino za francoski pojem „droit d'être entendu“ (v angleščini „right to be heard“, v nemščini „Recht auf Anhörung“, v španščini „Derecho a ser oído“). V italijanski različici sodne prakse Sodišča se hkrati uporabljajo izraz „diritto al contraddittorio“ (pravica do kontradiktornega postopka) (glej na primer sodbo z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točke 82, 85 ali 87)), ponekod izraz „diritto di essere sentiti“ (pravica biti slišan) (glej na primer sodbi z dne 10. septembra 2013, G. in R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točke 27, 28 ali 32), ali z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, točki 21 ali 35)) pa tudi izraz „diritto di essere ascoltato“ (pravica biti poslušan) (glej na primer sodbo z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točke 1, 28 ali 30); navedeni izraz ustreza tistemu, ki je bil uporabljen v členu 41(2)(a) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), in dobesedno ustreza zgoraj navedenim izrazom v francoski, angleški, nemški in španski različici. Zadevna pravica, ki izhaja iz latinskih izrazov „audi alteram partem“ ali „audiatur et altera pars“, je procesna pravica, ki je izraz najbolj splošne pravice do obrambe, katere vsebina je v pravu Unije navedena v točki 29 teh sklepnih predlogov. Z jezikovnega vidika se izraz „diritto al contraddittorio“ uporablja pogosteje v italijanskem nacionalnem pravnem jeziku, zlasti v zvezi s sodnimi postopki. Pri tem izrazu je dobesedno poudarjen element kontradiktornosti, saj je poudarjena potreba, da ima zadevna oseba zaradi spoštovanja te pravice možnost, da odgovori na morebitne nasprotne ali neugodne trditve, navedene med postopkom. Pri izrazih „diritto di essere sentito“ (pravica biti slišan) in „diritto di essere ascoltato“ (pravica biti poslušan) pa je poudarjena zlasti potreba po tem, da lahko med postopkom izrazi stališče. Nanašanje na biti „sentiti“ (slišan) ali „ascoltati“ (poslušan), pa se zdi, da na določen način poudarja element ustnosti. Glede na ugotovitev, da se ta izraz uporablja v primarnem pravu, in ker njegov dobesedni pomen večinoma ustreza drugim jezikovnim različicam, bom torej v teh sklepnih predlogih za navedbo zadevne pravice uporabil izraz „pravica do izjave“ („diritto di essere ascoltato“).

7. Direktiva 2005/85[7] določa minimalne standarde za obravnavanje prošenj za priznanje ali odvzem statusa begunca. Člen 3 navedene direktive opredeljuje njeno področje uporabe in v odstavku 1 določa, da se ta direktiva uporablja za vse prošnje za azil. Vendar odstavek 3 istega člena določa: „Če države članice izvajajo ali uvedejo en postopek, po katerem obravnavajo prošnje za azil kot prošnje na podlagi Ženevske konvencije in kot prošnje za druge vrste mednarodne zaščite, ki se zagotovi v okoliščinah, kot so opredeljene v členu 15 Direktive 2004/83/ES, uporabljajo to direktivo skozi ves postopek.“ Odstavek 4 navedenega člena določa: „Države članice se prav tako lahko odločijo, da to direktivo uporabljajo v postopkih odločanja o prošnjah za katero koli obliko mednarodne zaščite.“

8. Člen 12(1) Direktive 2005/85, naslovljen „Osebni razgovor“, določa: „Preden organ za presojo izda odločbo, se prosilcu za azil da možnost osebnega razgovora o njegovi prošnji za azil z osebo, ki je v skladu z nacionalno zakonodajo pristojna za vodenje takšnega razgovora.“ Vendar se lahko v skladu z odstavkoma 2 in 3 navedenega člena tak osebni razgovor opusti v vrsti primerov, navedenih v teh odstavkih.[8]

B – *Nacionalno pravo*

9. Kot je bilo že ugotovljeno, sta bili na Irskem, v skladu z zakonodajo, ki se uporablja za obravnavani primer, prošnja za azil in prošnja za subsidiarno zaščito predmet posebnih in ločenih postopkov v sosledju.

10. Postopek za priznanje subsidiarne zaščite, katerega predmet je zlasti prenos Direktive 2004/83, je urejala European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 (uredba Evropskih skupnostih (zahteve za priznanje zaščite) iz leta 2006), ki jo je sprejel Minister for Justice, Equality and Law Reform (v nadaljevanju: Minister) 9. oktobra 2006.

11. Navedena uredba ni zajemala nobene določbe, v skladu s katero bi bilo treba prosilca za subsidiarno zaščito zaslišati v osebnem razgovoru v okviru obravnavanja njegove prošnje. Ureditev postopka za obravnavanje prošenj za subsidiarno zaščito je bila medtem dvakrat spremenjena,[9] vendar ti spremembi v obravnavanem primeru *ratione temporis* nista upoštevni.

II – Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanja za predhodno odločanje

12. Potek postopkov v zvezi s prošnjo za azil in prošnjo za subsidiarno zaščito, ki ju je vložil M. pri irskih organih, je podrobno opisan v točkah od 39 do 46 sodbe M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), ki je bila izrecno navedena. Kolikor je potrebno za namene obravnavanega postopka, naj samo spomnim, da je M., ruandski državljan in pripadnik etnične skupnosti Tutsijev, prvotno vstopil na Irsko leta 2006

7 — Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326, str. 13). Ta direktiva je bila razveljavljena z Direktivo 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60). Zadnja direktiva je določala skupne postopke za priznanje in odvzem mednarodne zaščite (status begunca in zaščito, dano osebam, ki niso begunci, vendar bi bile v resni nevarnosti, če bi se vrnile v izvorno državo). Kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 58, navedena direktiva za Irsko ni zavezujoča v skladu s členi 1, 2 in 4a(1) Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen PEU in PDEU.

8 — Natančneje, v skladu z odstavkom 2 navedenega člena se lahko osebni razgovor opusti, če lahko organ za presojo na podlagi dokazov, s katerimi razpolaga, izda pozitivno odločbo (točka (a)); ali če je pristojni organ že opravil sestanek s prosilcem, da bi mu pomagal pri izpolnjevanju njegove prošnje in predložitvi bistvenih podatkov v zvezi s prošnjo v smislu člena 4(2) Direktive 2004/83/ES (točka (b)); ali če so podane okoliščine iz člena 23(4)(a), (c), (g), (h) in (j), organ za presojo na podlagi popolnega obravnavanja podatkov, ki jih je predložil prosilec, ugotovi, da je prošnja neutemeljena (točka (c)). V skladu z odstavkom 3 navedenega člena se lahko osebni razgovor opusti, tudi kadar iz praktičnih razlogov ni izvedljiv, zlasti kadar pristojni organ meni, da je prosilec nezmožen za osebni razgovor ali ga ne more opraviti zaradi trajnih okoliščin, na katere ne more vplivati.

9 — Ob prvi spremembi, uvedeni leta 2013, se je ohranil „dvotirni“ sistem, vendar je bila določena potreba po osebnem razgovoru s prosilcem tudi v postopku obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito (glej European Union (Subsidiary Protection) Regulations 2013, S.I.426 iz leta 2013). Iz trditev irske vlade na obravnavi izhaja, da je bil z drugo spremembo, uvedeno leta 2015, odpravljen „dvotirni“ sistem in bil uveden enoten sistem za obravnavanje obeh prošenj.

s študijskim vizumom in da je ob izteku vizuma leta 2008 vložil prošnjo za pridobitev statusa begunca. M. je bil v okviru spora v zvezi z navedeno prošnjo zaslišan na osebnem razgovoru pred Office of the Refugee Application Commissioner. M. je zoper negativno odločbo navedenega organa vložil pritožbo pri Refugee Appeal Tribunal, ki je po izključno pisnem postopku prošnjo M. za azil dokončno zavrnilo, ker je menilo, da njegove trditve v zvezi z morebitnim preganjanjem, če bi se vrnil v Ruando, niso bile prav verodostojne.

13. M. je decembra 2008 pri Minister vložil prošnjo za subsidiarno zaščito, ki je bila prav tako zavrnjena. Minister je v negativni odločbi, ki je bila sprejeta brez ustnega zaslišanja M. v zvezi z njegovo prošnjo za subsidiarno zaščito, sklenil, da ta ni dokazal obstoja bistvenih razlogov, na podlagi katerih bi bilo mogoče verjeti, da bi lahko v primeru vrnitve v Ruando utrpel resno škodo v smislu člena 15 Direktive 2004/83. Iz spisa izhaja, da se je Minister za utemeljitev navedene odločbe skliceval zlasti na predhodno navedene razloge za zavrnitev prošnje M. za azil.

14. M. je izpodbijal odločbo Minister pri High Court, ki je v okviru postopka v zvezi s to prošnjo Sodišču predložilo vprašanje za predhodno odločanje. Z navedenim vprašanjem je želelo od Sodišča v bistvu izvedeti, ali morajo organi države članice, ko nameravajo sprejeti negativno odločbo – v primeru, kakršen je primer M., v katerem oseba prosi za priznanje subsidiarne zaščite, potem ko ji je bil zavrnjen status begunca – na podlagi obveznosti sodelovanja iz člena 4(1) Direktive 2004/83 prosilcu pred sprejetjem navedene odločbe sporočiti ugotovitve iz svoje presoje in mu s tem omogočiti, da predloži pripombe v zvezi z vidiki predlagane odločbe, ki napovedujejo negativen izid.

15. Potem ko je Sodišče v sodbi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) nikalno odgovorilo na vprašanje High Court za predhodno odločanje,[10] je v točki 75 in naslednjih posebej poudarilo zahtevo, da se v okviru obeh postopkov – to je azilnega postopka in postopka v zvezi s subsidiarno zaščito – spoštujejo temeljne pravice prosilca, zlasti pa njegova pravica do izjave, in sicer tako, da se mu omogoči, da učinkovito predloži svoje pripombe, preden se sprejme odločba, s katero se mu ne prizna varstvo, za katero je zaprosil. Sodišče je, natančneje, v točki 95, druga alinea, navedene sodbe trdilo, da v dvotirnem sistemu, kakršen je irski, „okoliščina, da je bila zadevna oseba veljavno zaslišana že med obravnavanjem njene prošnje za priznanje statusa begunca, ne pomeni, da se lahko ta formalnost v okviru postopka obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito spregleda“.

16. High Court je po izdaji sodbe Sodišča 23. januarja 2013 izdalo sodbo.[11] V nasprotju s trditvami M. je menilo, da Sodišče v sodbi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) ni nameravalo trditi, da v „dvotirnem“ sistemu, kakršen je irski, pravo Unije na splošno priznava prosilcu pravico do osebnega ustnega zaslišanja v okviru postopka v zvezi s prošnjo za subsidiarno zaščito, čeprav naj bi taka pravica v številnih primerih lahko obstajala. High court je vseeno razglasilo ničnost odločbe Minister, saj je menilo, da ta v obravnavanem primeru ni spoštoval pravice M. do izjave v postopku v zvezi s prošnjo za subsidiarno zaščito. High Court je namreč na eni strani ugotovilo, da se je Minister v celoti oprl na negativne ugotovitve, izhajajoče iz analize prošnje za azil v zvezi z verodostojnostjo trditev M. glede škode, ki naj bi jo utrpel, če bi se vrnil v Ruando, in na drugi, da ni opravil ločene in neodvisne presoje trditev, ki jih je navedel M. v utemeljitev svoje prošnje.[12]

10 — Sodišče je zlasti navedlo, da v dvotirnem sistemu, kakršen je irski, navedene obveznosti sodelovanja ni mogoče razlagati tako, da mora nacionalni pristojni organ pred sprejetjem odločbe zadevno osebo obvestiti o tem, da bo odločil negativno, in ji sporočiti argumente, s katerimi namerava utemeljiti zavrnitev prošnje, tako da se prosilcu omogoči, da o tem predloži stališče. Glej točki 74 in 95, prva alinea, sodbe z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744).

11 — Sodba High Court z dne 23. januarja, M. M. v Minister for Justice & Anor, zadeva 2011 8 JR, (2013) IEHC 9.

12 — Prav tam, točka 46. Natančneje, High Court je v točki 47 navedene sodbe menilo, da je za učinkovitost pravice do izjave v smislu, kakor jo razume Sodišče v sodbi z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), v zadevnem postopku treba: (i) prosilca pozvati, naj predstavi svoja stališča glede katere koli neugodne ugotovitve v zvezi z njegovo verodostojnostjo, ki je bila sprejeta v postopku v zvezi z njegovo prošnjo za azil; (ii) prosilcu dati čisto novo možnost, da se ponovno preučijo vsa vprašanja v zvezi z njegovo prošnjo za subsidiarno zaščito; in (iii) opraviti čisto novo presojo verodostojnosti prosilca, pri kateri golo dejstvo, da je Refugee Appeals Tribunal negativno odločilo o tem vprašanju, samo po sebi ne zadostuje niti ni neposredno upoštevno za navedeno novo presojo verodostojnosti.

17. Minister, Irska in Attorney General so izpodbijali sodbo High Court pri predložitvenem sodišču, pri čemer so trdili, da je navedeno sodišče napačno razlagalo sodbo M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744). M. pa je vložil nasprotno tožbo, v kateri v nasprotju z mnenjem High Court trdi, da iz zgoraj navedene sodbe Sodišča izhaja, da ima v postopku v zvezi z njegovo prošnjo za subsidiarno zaščito pravico do osebnega razgovora.

18. Predložitveno sodišče poudarja, da je treba pojasniti pravilno uporabo navedb Sodišča v točki 85 in naslednjih sodbe M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) v primeru, kakršen je obravnavani, v katerem obstajajo ločeni postopki za preučitev prošenj za azil in subsidiarno zaščito.

19. Glede na navedeno je predložitveno sodišče prekinilo postopek v glavni stvari in Sodišču predložilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali ‚pravica do izjave' v pravu Evropske unije zahteva, da ima prosilec za subsidiarno zaščito, ki je vložil prošnjo v skladu z Direktivo 2004/83/ES, pravico do ustne obravnave v zvezi s to prošnjo, vključno s pravico pozvati in zaslišati priče, kadar je prošnja vložena v okoliščinah, ko zadevna država članica opravi dva ločena postopka v sosledju za obravnavanje prošenj za priznanje statusa begunca in prošenj za priznanje subsidiarne zaščite?"

III – Postopek pred Sodiščem

20. Predložitvena odločba je v sodno tajništvo prispela 5. decembra 2014. M., irska, francoska in češka vlada ter Evropska komisija so predložili stališča. Na obravnavi, ki je potekala 18. februarja 2016, so kot intervenienti nastopili M., irska vlada in Komisija.

IV – Pravna analiza

21. Predložitveno sodišče želi z vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali je treba v pravu Unije pravico do izjave v katerem koli postopku razlagati tako, da je v primeru vložitve prošnje za priznanje statusa subsidiarne zaščite v državi članici, ki določa dva ločena postopka v sosledju, pri čemer se v prvem postopku obravnava prošnja za azil, v drugem pa prošnja za subsidiarno zaščito, za spoštovanje te pravice nujno treba prosilcu odobriti ustno zaslišanje, na katerem ima pravico pozvati in zaslišati priče v kontradiktornem postopku v zvezi s svojo prošnjo za subsidiarno zaščito.

22. Kot je bilo že poudarjeno, obravnavana predložitvena odločba spada v okvir sodbe Sodišča M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744), katere razlaga je odločilna za rešitev še nerešenega spora pred predložitvenim sodiščem. Stranke v navedenem postopku, pa tudi intervenienti v obravnavanem postopku imajo nasprotna stališča glede razlage navedene sodbe.

23. Po eni strani M. trdi, da je Sodišče v navedeni sodbi priznalo, da je treba prosilcu za subsidiarno zaščito odobriti ustno zaslišanje, da bi bilo mogoče v primeru, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, šteti, da je spoštovana njegova pravica do izjave. Tudi Komisija trdi, da je treba v tovrstnem primeru za spoštovanje pravice do izjave izvesti ustno zaslišanje. Po drugi strani irska vlada, katere stališče podpirata francoska in češka vlada, zagovarja nasprotno stališče in meni, da v tovrstnem primeru za spoštovanje pravice do izjave zadostuje, da je imel prosilec možnost, da – tudi če samo pisno – izčrpno predloži svoje stališče glede vseh razlogov, na katerih temelji njegova prošnja za subsidiarno zaščito.

24. Ker se, povsem enako kot v primeru M. M., tudi z obravnavanim predlogom za sprejetje predhodne odločbe na splošno postavlja vprašanje obsega pravice do izjave v pravu Unije v posebnem položaju, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari,[13] menim, da je za odgovor na vprašanje za predhodno odločanje koristno na kratko pregledati načela, ki jih je določilo Sodišče v svoji nedavni sodni praksi v zvezi z navedeno pravico.

A – *Načela, izhajajoča iz sodne prakse, v zvezi s pravico do izjave v pravu Unije*

25. V skladu z ustaljeno sodno prakso je spoštovanje pravice do obrambe temeljno načelo prava Unije, katerega sestavni del je tudi pravica do izjave v vsakem postopku.[14]

26. Pravica vsake osebe do izjave pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa zoper njo, ki ji škoduje, je zdaj izrecno določena z odstavkom 2 točke (a) člena 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah kot poseben izraz pravice do dobrega upravljanja.[15]

27. Kot sem lahko nedavno opozoril,[16] je vprašanje, ali je mogoče uporabiti člen 41 Listine za države članice, kadar te izvajajo pravo Unije,[17] v sodni praksi še vedno sporno. V skladu s prvo smerjo sodne prakse, ki se ji pridružujem,[18] je navedeni člen splošna določba, ki se ne uporablja samo za institucije, organe, urade in agencije Unije, temveč tudi za države članice, kadar sprejmejo ukrepe za izvajanje prava Unije.[19] Druga smer sodne prakse temelji na dobesedni vsebini določbe, ki se izrecno nanaša samo na institucije, organe, urade in agencije Unije, in ne na države članice. V skladu s to smerjo naj bi iz tega izhajalo, da pravice do izjave, ki jo ima subjekt kot stranka v postopku pred upravnim organom države članice, v katerem ta izvaja pravo Unije, ni mogoče utemeljiti s členom 41 Listine, temveč s splošnim načelom prava Unije, da se spoštuje pravica do obrambe.[20]

28. Vendar je v obravnavanem primeru navedeno vprašanje, ki je v neki meri sicer pomembno v zvezi z natančno opredelitvijo pravne podlage pravice M. do izjave, praktično brez posledic, kot je poudarila Komisija na zaslišanju, ker ni dvoma, da je treba navedeno pravico spoštovati pred irskimi organi, ne glede na to, ali temelji na členu 41 Listine ali na splošnem načelu prava Unije.

13 — Glej sodbo z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 73).

14 — Sodbe Sopropé z dne 18. decembra 2008, (C-349/07, EU:C:2008:746, točka 36); z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točki 81 in 82 ter navedena sodna praksa) in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 30 in navedena sodna praksa).

15 — Sodba z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 31 in navedena sodna praksa).

16 — Glej točko 28 mojih sklepnih predlogov v zadevi Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

17 — To je, kadar nacionalni ukrepi, ki jih sprejmejo, spadajo na področje uporabe prava Unije. Glej sodbo z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točke od 18 do 21).

18 — Glej točko 32 mojih sklepnih predlogov v zadevi Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3).

19 — Glej sodbi z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 84); in z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točki 49 in 50). Glej tudi, implicitno, sodbo z dne 3. julija 2014, Kamino International Logistics in Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 in C-130/13, EU:C:2014:2041, točka 29), v katerih je bila možnost uporabe *rationae temporis* iz člena 41(2) Listine izključena samo za primer, zaradi katerega je bil uveden postopek v glavni stvari. Generalni pravobranilci so navedeno stališče večkrat podprli. Poleg mojih navedenih sklepnih predlogov v zadevi Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3) in sklepnih predlogov v zadevi CO Sociedad de Gestion y Participación in drugi (C-18/14, EU:C:2015:95, opomba 48) je treba navesti stališče generalnega pravobranilca Watheleta v zadevi G. in R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, točke od 49 do 53); in njegove sklepne predloge v zadevah Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, točka 56) in Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, točke od 46 do 48).

20 — Ta smer sodne prakse izhaja iz več nedavnih sodb. Glej sodbe z dne 21. decembra 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, točka 28), z dne 17. julija 2014, Y S in drugi (C-141/12 in C-372/12, EU:C:2014:2081, točka 67), z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 44) ter z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točki 32 in 33).

29. Kar zadeva vsebino pravice do izjave, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da navedena pravica vsakomur zagotavlja možnost, da ustrezno in učinkovito predloži svoje stališče v upravnem postopku, in sicer pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njegove interese.[21] Navedena pravica pomeni tudi, da mora pristojni upravni organ ustrezno upoštevati pripombe, ki jih je podala zadevna oseba, pri tem pa skrbno in nepristransko preučiti vse upoštevne elemente obravnavane zadeve in svojo odločbo podrobno obrazložiti.[22]

30. Ugotovljeno je bilo, da ima pravica do izjave dva namena: po eni strani omogočiti čim bolj natančno in pravilno preučitev spisa in ugotavljanje dejanskega stanja ter po drugi omogočiti učinkovito varstvo zadevne osebe. Namen tega je zlasti zagotoviti, da se vsaka odločba, ki osebi škoduje, sprejme ob polnem poznavanju dejstev[23] in zlasti, da lahko pristojni organ popravi napako ali da zadevni naslovnik navede dejstva v zvezi s svojim osebnim položajem, ki govorijo v prid sprejetju ali nesprejetju odločbe ali taki ali drugačni vsebini odločbe.[24]

31. Obveznost spoštovanja pravice do obrambe in s tem tudi pravice do izjave, ki ju imajo naslovniki odločb in ki pomembno vplivata na njihove interese, tako načeloma velja za upravne organe držav članic, kadar sprejemajo ukrepe, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, čeprav zakonodaja, ki se uporabi, take postopkovne zahteve izrecno ne določa.[25]

32. Iz sodne prakse izhaja, da kadar pravo Unije ne določa niti pogojev, v katerih je treba zagotoviti spoštovanje pravice nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav do obrambe, niti posledic kršitve te pravice, te pogoje in te posledice določi nacionalno pravo, pod pogojem, da so ukrepi, sprejeti v zvezi s tem, enaki tistim, ki so jih po nacionalnem pravu deležni posamezniki v primerljivem položaju (načelo enakovrednosti), in praktično ne onemogočajo ali pretirano otežujejo izvajanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (načelo učinkovitosti).[26] Ti zahtevi enakovrednosti in učinkovitosti izražata splošno obveznost držav članic, da zagotovijo spoštovanje pravice do obrambe, ki jo imajo posamezniki na podlagi prava Unije, zlasti v zvezi z opredelitvijo postopkovnih pravil.[27]

33. Vendar temeljne pravice, kot je spoštovanje pravice do obrambe, ne pomenijo absolutnih pravic, ampak so lahko omejene, pod pogojem, da te omejitve dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih uresničuje zadevni ukrep, in da glede na želeni cilj ne pomenijo pretiranega in nesprejemljivega posega, ki bi ogrožal samo bistvo tako zagotovljenih pravic.[28]

21 — Sodbi z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 87 in navedena sodna praksa), in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 36).

22 — Sodbi z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 88); in z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 48).

23 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, točki 35 in 36) in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, točka 58). V zvezi s tem glej tudi točko 59 sodbe z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431).

24 — Glej sodbe z dne 18. decembra 2008, Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, točka 49); z dne 3. julija 2014, Kamino International Logistics (C-129/13 in C-130/13, EU:C:2014:2041, točka 38), in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 37).

25 — Sodbi z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točki 49 in 50 ter navedena sodna praksa), in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točki 39 in 40).

26 — Glej v tem smislu sodbi z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 51 in navedena sodna praksa), in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 41). Glej tudi sodbo z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, točka 24 in navedena sodna praksa).

27 — Glej v tem smislu sodbi z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 52 in navedena sodna praksa); in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 42).

28 — Glej sodbi z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 53), in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 43 in navedena sodna praksa)

34. Poleg tega je treba obstoj kršitve pravice do obrambe presojati glede na posebne okoliščine vsakega posameznega primera, zlasti glede na vrsto zadevnega akta, okoliščine njegovega sprejetja in pravna pravila, ki urejajo zadevno področje.[29] Sodišče je, natančneje, izrecno poudarilo, da je treba načine, na katere mora imeti zadevna oseba možnost izvajati svojo pravico do izjave pred sprejetjem odločbe, ki jo zadeva, presojati glede na cilj zadevne zakonodaje.[30]

35. Iz zgornjih preudarkov izhaja, da morajo države članice v mejah svoje procesne avtonomije določiti pogoje in načine za zagotovitev spoštovanja pravice do izjave naslovnikov odločb, ki pomembno vplivajo na njihove interese,[31] v splošnem okviru sodne prakse Sodišča v zvezi s spoštovanjem pravice do obrambe, kakor je opredeljena v prejšnjih točkah, ter sistema in ciljev zadevne zakonodaje Unije, pri čemer morajo vedno spoštovati načeli enakovrednosti in učinkovitosti, navedeni zgoraj v točki 32.

B – *Obseg pravice do izjave v okviru postopka za podelitev statusa subsidiarne zaščite*

36. V še nerešenem primeru, ki ga obravnava predložitveno sodišče, pravo Unije ne določa natančnih pravil, ki bi določala pogoje in načine, da bi se v upravnem postopku zagotovilo spoštovanje pravice do izjave državljanu tretje države, ki vloži prošnjo za subsidiarno zaščito.

37. Natančneje, v zakonodajnem okviru, kakršen je upošteven pred predložitvenim sodiščem, navedeni pogoji in načini niso določeni niti z Direktivo 2004/83, ki ne vključuje postopkovnih pravil, ki bi jih bilo mogoče uporabiti pri obravnavanju prošnje za mednarodno zaščito,[32] niti z Direktivo 2005/85, ki je v skladu z njenim členom 3 ni mogoče uporabiti za prošnje za subsidiarno zaščito, razen kadar država članica uvede enoten postopek za obravnavanje obeh prošenj za mednarodno zaščito (azil in subsidiarna zaščita),[33] kar – kot smo videli – ni veljalo za zakonodajo, veljavno na Irskem v času dejanskega stanja.[34]

38. Iz ugotovitve, da ni mogoče uporabiti Direktive 2005/85, izhaja, da vprašanja morebitnega obstoja pravice do ustnega zaslišanja v postopku, ki zadeva prošnjo za subsidiarno zaščito M., nikakor ni mogoče analizirati na podlagi člena 12 Direktive 2005/85. Navedene določbe namreč ni mogoče uporabiti za obravnavani primer, niti po analogiji. Kot je utemeljeno navedla Irska, bi z njeno, tudi posredno uporabo namreč po eni strani postala v bistvu brez učinka odločitev zakonodajalca države članice, ki je med veljavnostjo Direktive 2005/85 za prošnje za azil in subsidiarno zaščitno določil ločeni postopkovni ureditvi, in bi, po drugi strani, brez polnega učinka postale tudi določbe člena 3(3) in (4) iste direktive, ki v bistvu nalaga uporabo navedenega zakonodajnega akta tudi za primere, ko se ta ne uporablja.

29 — Glej sodbe z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 102 in v njej navedena sodna praksa): z dne 10. septembra 2013, G. in R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 34), in z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 54).

30 — Glej v tem smislu sodbo z dne 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 45).

31 — Glej v tem smislu sodbi z dne 10. septembra 2013, G. in R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 37), in z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 55).

32 — Glej sodbi z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točki 72 in 73); ter z dne 2. decembra 2014, A in drugi (C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, točka 47).

33 — Glej sodbi z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 79); in z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točke od 38 do 40).

34 — V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu z novo Direktivo 2013/32/EU, ki se ne uporablja za obravnavani primer (glej opombo 7 zgoraj), določitev enotnega postopka ni več samo možnost, kot je to bilo med veljavnostjo Direktive 2005/85, temveč je danes obveznost. Glej v zvezi s tem uvodno izjavo 11 in člen 10(2) Direktive 2013/32 ter sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi N. (C-604/12, EU:C:2013:714, točki 55 in 56).

39. Če posebna pravila niso določena s pravom Unije, iz sodne prakse, navedene zgoraj v točki 32, izhaja, da ostajajo države članice v skladu z načelom procesne avtonomije pristojne za ureditev teh postopkovnih pogojev in načinov v zvezi s spoštovanjem pravice do izjave v postopku, v katerem se obravnava prošnja za subsidiarno zaščito, pri čemer morajo hkrati zagotoviti spoštovanje temeljnih pravic ter načel enakovrednosti in učinkovitosti. [35]

40. Natančneje, iz zahteve po zagotovitvi polne učinkovitosti določb prava Unije v zvezi s subsidiarno zaščito izhaja, da morajo nacionalna postopkovna pravila urejati potek postopka, ki se nanaša na prošnje za navedeno priznanje navedene zaščite, tako, da se prosilcem zagotovi učinkovit dostop do pravic, ki jih imajo na podlagi Direktive 2004/83. [36] Kar zadeva prav obravnavani primer, to pomeni, da morajo nacionalna pravila določati take postopkovne pogoje in načine za izvajanje pravice do izjave v postopku, da zadevnim osebam zagotavljajo učinkovit dostop do pravic, ki izhajajo iz statusa subsidiarne zaščite.

41. V zvezi s tem iz sodne prakse, navedene v točkah 34 in 35 teh sklepnih predlogov, izhaja, da je treba v obravnavanem primeru pri presoji obsega pravice do izjave ter postopkovnih pogojev in načinov za njeno spoštovanje upoštevati vrsto in cilje zadevnega postopka, v obravnavani zadevi je to postopek za priznanje statusa subsidiarne zaščite, kot je določen v Direktivi 2004/83.

42. Izrecni namen zakonodaje o subsidiarni zaščiti, kot jo določa Direktiva 2004/83, je torej ponuditi „ustrezen status“ vsaki osebi, ki potrebuje mednarodno zaščito, čeprav ne izpolnjuje pogojev za status begunca. [37] Subsidiarna zaščita se torej izkaže za obliko dodatne in dopolnilne zaščite – glede na tisto, ki velja za begunce [38] – ki se prizna, če so izpolnjene zahteve, ki se razlikujejo od zahtev, določenih za priznanje pravice do azila, in na podlagi katere so podeljene pravice, ki se razlikujejo od pravic, podeljenih na podlagi statusa begunca. [39]

43. Ob upoštevanju tega cilja je za postopek za presojo prošnje za subsidiarno zaščito značilno, da ima poseben individualni položaj prosilca bistveno vlogo pri obravnavi prošnje, kar je razvidno tudi iz določb Direktive 2004/83.

35 — Glej v zvezi s tem tudi sodbo z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točka 41). M. je v zvezi z mejo procesne avtonomije držav članic, ki izhaja iz načela enakovrednosti, navedel, da bi bilo treba v skladu s tem načelom v državi članici vzpostaviti podobno postopkovno ureditev za obravnavanje prošenj za azil in prošenj za subsidiarno zaščito (glej v zvezi s tem še vedno nerešeno zadevo Danqua, C-429/15, ki jo obravnava Sodišče). Na načelo enakovrednosti bi se bilo mogoče kvečjemu sklicevati za utemeljitev, da država članica v skladu z njim ne sme določiti manj ugodnih postopkovnih pogojev za prošnje za mednarodno zaščito, ki temeljijo na pravu Unije, glede na prošnje, ki temeljijo na nacionalnem pravu (glej v tem smislu sodbi z dne 5. novembra 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 51 in navedena sodna praksa, ter z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 41). Vendar je treba ugotoviti, da zaščita, ki izhaja iz statusa begunca, in zaščita, ki izhaja iz statusa subsidiarne zaščite, izhajata iz uporabe Direktive 2004/83 (ki pri prvem od navedenih statusov temelji na Ženevski konvenciji z dne 28. julija 1951 o statusu beguncev, pri drugem pa na mednarodnih instrumentih v zvezi s človekovimi pravicami; glej v zvezi s tem moje sklepne predloge v zadevi Diakite (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 63)). Iz sodne prakse pa izhaja, da načelo enakovrednosti ni upoštevno v položajih v zvezi s prošnjama, ki obe temeljita na pravu Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 6. oktobra 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, točka 34, in z dne 28. januarja 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, točka 74). Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe zato po mojem mnenju ne zadeva toliko vprašanja spoštovanja enakovrednosti, temveč prej vprašanje spoštovanja načela učinkovitosti.

36 — Glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točka 42).

37 — Glej točko 14 sklepnih predlogov Evropskega sveta v Tampereju z dne 15. in 16. oktobra 1999 ter uvodno izjavo 5 Direktive 2004/83. Glej v zvezi s tem tudi točko 58 in naslednje mojih sklepnih predlogov v zadevi Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500).

38 — Glej uvodno izjavo 24 Direktive 2004/83 in sodbo z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točke od 30 do 32). Kar zadeva Direktivo 2011/95, glej uvodni izjavi 6 in 33 navedene direktive ter sodbo z dne 1. marca 2016, Kreis Warendorf in Osso (C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 31).

39 — Glej sodbo z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 92). Poleg tega je treba v zvezi z zadnjenavedenim poudariti, da je želel zakonodajalec Unije v skladu z uvodnimi izjavami 8, 9 in 39 nove Direktive 2011/95 s tem, da je spremenil prvoten pristop iz Direktive 2004/83, kot odziv na poziv Stockholmskega programa vzpostaviti enoten status vseh oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in se je zato odločil upravičencem do statusa subsidiarne zaščite priznati enake pravice in ugodnosti, kot jih imajo begunci, z izjemo odstopanj, ki so nujno potrebna in objektivno upravičena; glej sodbo z dne 1. marca 2016, Kreis Warendorf in Osso (C-443/14 in C-444/14, EU:C:2016:127, točka 32).

44. Na eni strani, kot je razvidno iz sodne prakse, vse vrste resne škode, določene v členu 15 Direktive 2004/83, katerih morebitni obstoj upravičuje priznanje subsidiarne zaščite,[40] predpostavljajo upoštevanje posebnega individualnega položaja prosilca. Kot je namreč pojasnilo Sodišče, določbe iz točk (a) in (b) navedenega člena zajemajo položaje, v katerih je prosilec za subsidiarno zaščito *posebej* podvržen tveganju za nastanek posebne škode. Določba iz točke (c) navedenega člena se sicer nanaša na tveganje nastanka bolj splošne škode, vendar je Sodišče opozorilo, da ima lahko poseben individualni položaj prosilca tudi v tem zadnjem primeru temeljno vlogo pri končni odločitvi. Navedlo je namreč, da čim bolj je prosilec morebiti sposoben dokazati, da ga grožnje posamično zadevajo zaradi elementov, ki so značilni za njegov osebni položaj, tem nižja stopnja samovoljnega nasilja bo zadoščala, da se osebi prizna pravica do subsidiarne zaščite.[41]

45. Na drugi strani je poleg tega iz člena 4(3)(c) Direktive 2004/83 izrecno razvidno, da je treba pri obravnavanju prošnje za mednarodno zaščito in s tem tudi prošnje za subsidiarno zaščito presoditi individualni položaj in osebne okoliščine prosilca, da se presodi, ali bi na podlagi njegovih osebnih okoliščin dejanja, ki jim je ali bi jim bil lahko podvržen, pomenila resno škodo.

46. Poleg tega je bilo pravilno poudarjeno, da je za postopek za priznanje statusa subsidiarne zaščite, kakršen je prav postopek za priznanje statusa begunca, značilen težak humanitarni in materialni položaj in zadeva ohranitev temeljnih pravic zadevne osebe, za katero je odločba, ki bo sprejeta, življenjsko pomembna. Za navedeni postopek je torej značilno, da ima zadevna oseba osrednje mesto, in ne le, da sproži postopek, ampak je tudi edina, ki lahko konkretno opiše svojo osebno zgodbo, zaradi katere ji bo ta status lahko priznan, in okoliščine, v katerih se je ta odvijala.[42]

47. Sodišče je poleg tega prav zaradi posebnosti ciljev in narave postopka za priznanje subsidiarne zaščite in njegovih vidikov, po katerih se razlikuje od postopka za priznanje statusa begunca, v sodbi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) močno poudarilo temeljnost pravice zadevne osebe do izjave v okviru navedenega postopka in zahtevo, da je navedena pravica v okviru teh postopkov v celoti zagotovljena, tudi v dvotirnem sistemu, kakršen je obravnavan v postopku v glavni stvari.[43]

48. Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da glede na posebnost in cilje postopka za preverjanje izpolnjenosti pogojev za priznanje statusa subsidiarne zaščite, učinkovitost dostopa do pravic, zagotovljenih z navedenim statusom, vključuje, da se zadevni osebi omogoči *zelo učinkovito* izvajanje pravice do izjave v navedenem postopku. Samo če ima prosilec dejansko možnost, da koristno in učinkovito opiše svojo osebno zgodbo in njene okoliščine, tako da pristojnemu upravnemu organu v celoti in ustrezno predstavi vsa dejstva in elemente v utemeljitev svoje prošnje, bo lahko imel učinkovit dostop do pravic, ki jih ima na podlagi takšnega statusa, kakor ga določa Direktiva 2004/83.

49. V zvezi s tem naj še poudarim, da zahteva, da se posebej zagotovi učinkovitost izvajanja pravice do izjave, na katero sem se pravkar skliceval, enako velja za postopek, ki zadeva priznanje statusa subsidiarne zaščite, kot za postopek v zvezi s statusom begunca. Čeprav se namreč – kot je bilo poudarjeno – zahteve, ki jih je treba izpolnjevati za priznanje obeh statusov, razlikujejo, imata oba postopka značilnosti, navedene v prejšnjih točkah od 43 do 46, in sicer osrednje mesto prosilca in temeljno pomembnost njenih zadevnih interesov, pa tudi pomembnost posebnega individualnega položaja prosilca za sprejetje končne odločitve. To poleg tega potrjuje dejstvo, da se navedena določba iz člena 4(3)(c) Direktive 2004/83 uporablja za oba statusa.

40 — Glej člen 2(e) Direktive 2004/83 ter sodbe z dne 17. februarja 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, točka 31); z dne 30. januarja 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 18), in z dne 18. decembra 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, točka 30).

41 — Glej sodbo z dne 17. februarja 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, točke 32, 33 in 39). Glej tudi sodbo z dne 30. januarja 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 31).

42 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, točka 43) in v zadevi N. (C-604/12, EU:C:2013:714, točka 49).

43 — Sodba z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točki 91 in 92).

50. Poleg tega iz okoliščine, da se statusa priznata na podlagi različnih meril, pa tudi iz zahteve, izhajajoče iz navedenega člena 4(3)(c) Direktive 2004/83, da se individualni položaj in osebne okoliščine prosilca presodijo posebej in ločeno glede na dve različni merili (to sta, po eni strani, nevarnost preganjanja *ali*, po drugi strani, nevarnost resne škode), izhaja, da je v obeh postopkih pravica do izjave procesno jamstvo, ki se nanaša na različne elemente.

C – *Vprašanje potrebe po ustnem zaslišanju vlagatelja prošnje za subsidiarno zaščito za spoštovanje pravice do izjave v „dvotirnem“ sistemu za priznanje mednarodne zaščite*

51. V zvezi s tem se postavlja vprašanje, ki je temeljno v postopku v glavni stvari, in sicer, ali je mogoče navedeno zahtevo po zagotovitvi učinkovitosti pravice do izjave v postopku, ki se nanaša na priznanje subsidiarne zaščite, izpolniti izključno z osebnim zaslišanjem zadevne osebe ali pa, kot je navedla irska vlada, v dvotirnem sistemu za priznanje mednarodne zaščite za to lahko zadostuje možnost pisne predložitve pripomb, kadar je bilo navedeno zaslišanje opravljeno že v prej izvedenem postopku v zvezi s priznanjem statusa begunca.

52. V zvezi s tem zlasti poudarjam, da v nasprotju s tem, kar se zdi, da meni M., iz sodbe M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) ne izhaja, da je Sodišče razsodilo, da je v postopku za priznanje subsidiarne zaščite absolutno in vedno potrebno ustno zaslišanje zadevne osebe.

53. Natančneje, navedena razlaga ne izhaja iz trditve Sodišča v zadnji točki 95, druga alinea, navedene sodbe, dobesedno povzete v točki 15 teh sklepnih predlogov. To trditev je treba umestiti v okvir navedene sodbe. Ta je po mojem mnenju zlasti odgovor na argument, naveden pred Sodiščem, ki ga je to opisalo v točki 90 navedene sodbe, in sicer da v „dvotirnem“ sistemu v primeru, v katerem je bilo zaslišanje zadevne osebe že izvedeno v okviru obravnavanja prošnje za azil, „te osebe ni treba ponovno zaslišati, ker naj bi bila ta formalnost neke vrste podvajanje možnosti, ki je bila tujcu dana že v povsem primerljivem položaju“.

54. Glede na navedeno in glede na točko 91 iste sodbe menim, da je Sodišče s tem želelo povedati, da v „dvotirnem sistemu“ dejstvo, da je ustno zaslišanje zadevne osebe že potekalo v postopku v zvezi s prošnjo za azil, ne pomeni oziroma ni njegova (dodal bi nujna) posledica, da osebnega zaslišanja *ne* bi bilo treba izvesti v postopku v zvezi s subsidiarno zaščito, ker je treba vseeno pravico do izjave zagotoviti v celoti tudi v tem zadnjem postopku.

55. Sodbo M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744) je zato treba po mojem mnenju razlagati ne tako, da je *absolutno* potrebno ustno zaslišanje v postopku v zvezi s priznanjem subsidiarne zaščite, temveč prej kot odločno poudarjanje zahteve, da se v navedenem postopku v celoti spoštuje pravica do izjave tudi v „dvotirnem“ sistemu. Taka razlaga je poleg tega v skladu z azilno ureditvijo, pri kateri so mogoče izjeme od možnosti izvedbe osebnega zaslišanja.[44]

56. Čeprav navedeni preudarki ne govorijo v prid priznanju *absolutne* pravice do osebnega zaslišanja *v vseh primerih* v postopku v zvezi s subsidiarno zaščito, me posebna zahteva po zagotovitvi učinkovitosti pravice do izjave v tovrstnem postopku v povezavi z njegovo posebno naravo in njegovimi cilji napeljuje k ugotovitvi, da bi moralo biti osebno zaslišanje prosilca v nasprotju s trditvijo Irske pravilo, ne pa izjema, in da bi ga bilo mogoče opustiti samo v izjemnih primerih, tudi v „dvotirnem“ sistemu.

44 — V zvezi s tem sicer, kot je bilo poudarjeno v točkah 37 in 38 teh sklepnih predlogov, postopkovne ureditve Unije, ki je veljala v času dejanskega stanja na področju azila (to je Direktiva 2005/85), ni mogoče uporabiti, niti po analogiji, za obravnavani primer, vendar je bilo v točki 48 vseeno poudarjeno, da je ureditvi v zvezi z obravnavanjem prošenj za azil in ureditvi subsidiarne zaščite skupna zahteva po posebni zagotovitvi učinkovitosti pravice do izjave med postopkom.

57. Kot je bilo poudarjeno zgoraj v točki 30, je v zvezi s tem vloga pravice do izjave v okviru postopka za priznanje subsidiarne zaščite pristojnemu upravnemu organu dopustiti, da zadevni osebi omogoči, da predloži stališča glede dejstev, na katerih temelji njena prošnja, tako da, po eni strani, zagotovi njeno učinkovito varstvo, po drugi strani pa, da lahko navedeni upravni organ sprejme odločbo ob polnem poznavanju dejstev.

58. Osebno zaslišanje je torej najvišji izraz pravice do izjave. Ta je za prosilca edina priložnost, da osebno opiše svojo zgodbo in da se neposredno pogovori s subjektom, ki bi najustrezneje upošteval njegov osebni položaj. [45] Ob tej priložnosti lahko predstavi morebitne nove elemente v utemeljitev svoje prošnje, ki jih ni vključil med svoje argumente, zlasti pa lahko razjasni morebitne nastale dvome ali morebitne elemente, ki so se zdeli protislovni.

59. Za pristojni nacionalni organ je navedeno zaslišanje priložnost, da konkretno preuči elemente – tudi subjektivne, ki jih je pisno težko izraziti – ki morda niso bili pomembni za podelitev statusa begunca, vendar so lahko postali pomembni za podelitev statusa subsidiarne zaščite.

60. V postopku, kakršen je tisti za priznanje subsidiarne zaščite, v katerem ima zadevna oseba osrednje mesto in v katerem pogosto ni mogoče predložiti dokumentarnih dokazil, je osebno zaslišanje trenutek, ki je v zvezi s tem temeljnega pomena, zlasti za oceno osebnosti posameznika in verodostojnost elementov, navedenih v njegovi prošnji.

61. Menim, da predhodni preudarki veljajo tudi v položaju, ko v dvotirnem sistemu, kakršen je veljal na Irskem v času dejanskega stanja, prošnja za priznanje statusa subsidiarne zaščite temelji na dejanskem stanju, podobnem tistemu, na katerem je temeljila prošnja za azil, ki je bila zavrnjena.

62. Kot je namreč poudarilo Sodišče v sodbi M. M., kadar se država članica odloči uvesti dva ločena postopka za obravnavanje prošnje za azil in prošnje za subsidiarno zaščito v sosledju, je treba pravico zadevne osebe do izjave v celoti zagotoviti v okviru *obeh* postopkov. [46]

63. Iz navedenega izhaja, da to, da je bila pravica do izjave v celoti spoštovana v okviru prej izvedenega postopka v zvezi s prošnjo za azil, ne pomeni, da je posebna zahteva po zagotovitvi dejanskega izvajanja navedene pravice, navedena zgoraj v točki 48, v poznejšem ločenem postopku v zvezi s priznanjem subsidiarne zaščite manjša. Poleg tega, kot je bilo poudarjeno zgoraj v točki 50, je pravica do izjave v obeh postopkih povezana z različnimi merili in je zato procesno jamstvo, ki zajema ločena okvira. [47]

64. Iz navedenega izhaja, da v takem dvotirnem sistemu – katerega uvedba izhaja iz svobodne izbire zadevne države članice – ugotovitev, do katerih je prišel upravni organ v prvem postopku, ni mogoče *samodejno* prenesti na drug postopek. Spoštovanja pravice do izjave namreč ni mogoče „prenesti“ iz enega postopka v drug. V okviru, kakršen je okvir mednarodne zaščite, glede na temeljnost pravice do izjave navedeni preudarki veljajo še toliko bolj za negativne ugotovitve glede verodostojnosti, ki lahko odločilno vplivajo na končno odločitev.

45 — Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi M. M. (C-277/11, EU:C:2012:253, točka 83). O vlogi osebnega razgovora glej tudi točko 68 sklepnih predlogov E. Sharpston v združenih zadevah A in drugi (od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2111).

46 — Sodba z dne 22. novembra 2012, M. M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 91). Moj poudarek.

47 — To je temeljni element, po katerem se obravnavana zadeva razlikuje od zadeve, o kateri je odločilo Sodišče v sodbi z dne 5. novembra 2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), v kateri je zanikalo, da bi bilo treba za spoštovanje pravice do izjave izvesti ustno zaslišanje za sprejetje odločbe o vrnitvi v okviru, ki spada na področje Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98). Sodišče je namreč menilo, da je odločba o vrnitvi logično in potrebno nadaljevanje odločbe o ugotovitvi nezakonitosti prebivanja, pred sprejetjem katere je bila zadevna oseba zaslišana, in da mora, drugače rečeno, navedena odločba samodejno slediti zavrnitvi dovoljenja za prebivanje, ne da bi bilo treba navesti ločene razloge (glej točko 72 navedene sodbe).

65. V zvezi s tem je treba še pripomniti, da pravo Unije sicer ne zajema posebnih določb v zvezi z načini presojanja verodostojnosti prosilca za mednarodno zaščito, tako da je treba v okviru nacionalne ureditve vsake države članice določiti postopkovne pogoje za presojanje te verodostojnosti,[48] vendar procesno avtonomijo držav članic omejuje načelo učinkovitosti, ki je – kot je bilo prikazano – potreba po zagotovitvi učinkovitega dostopa do pravic, podeljenih z ureditvijo o subsidiarni zaščiti, ta pa vključuje zelo učinkovito izvajanje pravice do izjave.[49]

66. Razlaga pravice do izjave, da bi se priznala temeljna vloga ustnega zaslišanja v okviru postopka za priznanje mednarodne zaščite, je poleg tega v skladu z nedavnimi odločitvami, ki jih je na tem področju sprejel zakonodajalec Unije, ki je po eni strani v Direktivi 2013/32 močno zmanjšal število primerov, v katerih je mogoče opustiti osebni razgovor, ki je odslej en sam, v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito[50] in, po drugi strani, v Uredbi št. 604/2013 (Dublin III)[51], za države članice uvedel obveznost, da izvedejo osebni razgovor v okviru postopka določitve države članice, ki naj bi bila pristojna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.

67. Kar zadeva, nazadnje, vprašanje v zvezi z morebitno pravico pozvati in zaslišati priče v kontradiktornem postopku v okviru postopka, ugotavljam, da iz vsebine pravice do izjave, kakor izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 29 in naslednjih teh sklepnih predlogov, ni razvidno, da bi to nujno vključevalo navedeno pravico. Vendar to ne spremeni dejstva, da država članica v okviru svoje možnosti za uvedbo ali ohranitev veljavnosti ugodnejših določb v zvezi s tem[52] lahko določi pravico pozvati in zaslišati priče v kontradiktornem postopku v okviru postopka.

V – Predlog

68. Iz zgoraj navedenih razlogov Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje Supreme Court odgovori:

Pravico do izjave v katerem koli postopku na podlagi prava Unije je treba razlagati tako, da je treba za spoštovanje te pravice načeloma izvesti osebno zaslišanje prosilca, ki se lahko opusti le v izjemnih primerih, če se prošnja za priznanje statusa subsidiarne zaščite v smislu Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite vloži v državi članici, ki določa dva ločena postopka v sosledju, pri čemer se v prvem postopku obravnava prošnja za azil, v drugem pa prošnja za subsidiarno zaščito. V tem okviru pa pravica do izjave v katerem koli postopku ne vključuje pravice pozvati in zaslišati priče v kontradiktornem postopku.

48 — O ocenjevanju verodostojnosti v okviru mednarodne zaščite glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v združenih zadevah A in drugi (od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2111, točka 50 in naslednje).

49 — Glej prejšnje točke od 40 do 48.

50 — V skladu s členom 14 Direktive 2013/32 je mogoče osebni razgovor v zvezi z navedeno prošnjo od tedaj opustiti samo v dveh primerih: če organ za presojo lahko sprejme pozitivno odločbo v zvezi s statusom begunca, pri čemer se opre na pridobljene dokaze, ali če organ za presojo meni, da je prosilec za azil nezmožen za osebni razgovor ali ga ne more opraviti zaradi trajnih okoliščin, na katere ne more vplivati.

51 — Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31).

52 — Glej člen 3 Direktive 2004/83 – v zvezi s katerim glej sodbi z dne 9. novembra 2010, B (C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točka 114); in z dne 18. decembra 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, točka 42) – in člen 5 Direktive 2005/85. V zvezi z neobstojem zaslišanja prič v kontradiktornem postopku v okviru upravnega postopka, čeprav na povsem drugem področju prava Unije, glej točko 200 sodbe z dne 7. januarja 2004, Aalborg Portland in drugi/Komisija (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P in C-219/00 P, EU:C:2004:6).