



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 7. junija 2016*

„Predhodno odločanje — Uredba (EU) št. 604/2013 — Določitev države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, ki jo je državljani tretje države vložil v eni od držav članic — Člen 12 — Izdaja dovoljenj za prebivanje ali vizumov — Člen 27 — Pravno sredstvo — Obseg sodnega nadzora“

V zadevi C-63/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu, Nizozemska) z odločbo z dne 2. februarja 2015, ki je prispela na Sodišče 12. februarja 2015, v postopku

Mehrdad Ghezelbash

proti

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, L. Bay Larsen (poročevalec), J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžiev, predsedniki senatov, C. Toader, predsednica senata, D. Šváby in F. Biltgen, predsednika senatov, J.-C. Bonichot, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda in S. Rodin, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. decembra 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za M. Ghezelbasha Y. G. F. M. Coenders, P. J. Schüller in A. Eikelboom, odvetniki,
- za nizozemsko vlado K. Bulterman, H. Stergiou in B. Koopman, agentke,
- za češko vlado M. Smolek in J. Vlácil, agenta,
- za grško vlado M. Michelogiannaki, agentka
- za francosko vlado F. X. Bréchet in D. Colas, agenta,

* Jezik postopka: nizozemščina.

— za švedsko vlado A. Falk, agentka,

— za Evropsko komisijo M. Condou-Durande, R. Troosters in K. Simonsson, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 17. marca 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 27 Uredbe (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 vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL L 180, str. 31).
- 2 Ta predlog je bil vложен v okviru spora med Mehrdadom Ghezelbashem, iranskim državljanom, in Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (nizozemski državni sekretar za varnost in pravosodje, v nadaljevanju: državni sekretar) glede odločbe slednjega o zavrnitvi prošnje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, ki jo je M. Ghezelbash vložil na podlagi pravice do azila.

Pravni okvir

Uredba (ES) št. 343/2003

- 3 Člen 19(1) in (2) Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109) je določal:

„1. Če država članica, na katero je naslovljena zahteva, privoli v sprejem prosilca, država članica, v kateri je bila prošnja za azil vložena, obvesti prosilca o svoji odločitvi, da ne bo obravnavala prošnje, in o obveznosti, da preda prosilca v odgovorno državo članico.

2. V odločitvi iz odstavka 1 morajo biti navedeni razlogi. [...] Ta odločitev je lahko predmet pritožbe ali pregleda. Pritožba na odločitev ali njen ponovni pregled ne zadrži izvedbe predaje, razen če se sodišča ali pristojni organi tako odločijo za vsak primer posebej in če nacionalno pravo to dopušča.“

Uredba št. 604/2013

- 4 V uvodnih izjavah 1, 4, 5, 9, 19 in 40 Uredbe št. 604/2013 je navedeno:

„(1) Potrebni so več vsebinskih sprememb Uredbe [...] št. 343/2003. [...]

[...]

- (4) Sklepi [Evropskega sveta na posebnem zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999] navajajo [...], da bi moral [skupni evropski azilni sistem] v kratkem času vključevati tudi jasen in izvedljiv način za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil.

- (5) Tak način bi moral temeljiti na objektivnih, poštenih merilih za zadevne države članice in osebe. Zlasti bi moral omogočati hitro določitev odgovorne države članice, da bi se zagotovil učinkovit dostop do postopkov za priznanje mednarodne zaščite in ne bi bil ogrožen cilj hitre obravnave prošenj za mednarodno zaščito.

[...]

- (9) Ob upoštevanju rezultatov opravljenega ocenjevanja instrumenta prve faze je na tej stopnji primerno potrditi načela, na katerih temelji Uredba [...] št. 343/2003, hkrati pa na podlagi izkušenj uvesti potrebne izboljšave učinkovitosti Dublinskega sistema ter zaščite, ki se prizna prosilcem po tem sistemu [...].

[...]

- (19) Da se zagotovi učinkovita zaščita pravic zadevnih oseb, bi bilo zlasti v skladu s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah treba vzpostaviti pravne zaščitne ukrepe in pravico do učinkovitega pravnega sredstva v zvezi z odločitvijo o predaji v odgovorno državo članico. Da se zagotovi spoštovanje mednarodnega prava, bi morale učinkovito pravno sredstvo proti takim odločitvam obsegati tako preučitev uporabe te uredbe kot tudi pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero je predan prosilec.

[...]

- (40) Ker cilja te uredbe, namreč vzpostavitve meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, države članice ne morejo zadovoljivo doseči in se ta cilj zaradi obsega in učinkov te uredbe lažje doseže na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 [PEU]. [...].“

5 Člen 3(1) in (2) te uredbe določa:

„1. Države članice obravnavajo vsako prošnjo za mednarodno zaščito državljanov tretje države ali osebe brez državljanstva, ki prošnjo vloži na ozemlju katere koli izmed članic, tudi na meji ali na tranzitnem območju. Prošnjo obravnava ena sama država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila iz poglavja III.

2. Kadar na osnovi meril iz te uredbe ni mogoče določiti nobene odgovorne države članice, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna prva država članica, v kateri je bila prošnja vložena.

Kadar predaja prosilca v državo članico, ki je bila prvotno določena za odgovorno, ni mogoča zaradi utemeljene domneve, da v tej državi članici obstajajo sistemske pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem prosilcev, ki bi lahko povzročile nevarnost nečloveškega ali poniževalnega ravnanja v smislu člena 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, država članica, ki izvede postopek določanja odgovorne države članice, še naprej preučuje merila iz poglavja III, da bi ugotovila, ali je mogoče določiti drugo državo članico kot odgovorno.

Kadar predaja v skladu s tem odstavkom ni mogoča v nobeno državo članico, določeno na podlagi meril iz poglavja III, ali v prvo državo članico, v kateri je bila vložena prošnja, država članica, ki izvede postopek določanja odgovorne države članice, postane odgovorna država članica.“

6 Člen 4(1) navedene uredbe določa:

„Čim je prošnja za mednarodno zaščito vložena v državi članici v smislu člena 20(2), njeni pristojni organi obvestijo prosilca o uporabi te uredbe in zlasti o:

[...]

(b) merilih za določitev odgovorne države članice in hierarhiji takšnih meril v različnih fazah postopka in njihovem trajanju, vključno z dejstvom, da lahko država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, postane odgovorna v skladu s to uredbo, tudi če taka odgovornost ne izhaja iz teh meril;

(c) osebnem razgovoru v skladu s členom 5 in možnosti predložitve informacij o prisotnosti družinskih članov, sorodnikov ali drugih svojcev v državah članicah, vključno z načini, na katere lahko prosilec poda take informacije;

(d) možnosti izpodbijanja odločbe o predaji in, kadar je ustrezno, zaprositve za odložitev predaje;

[...]“

7 Člen 5, od (1) do (3) in (6), te uredbe določa:

„1. Da bi olajšala postopek določanja odgovorne države članice, država članica, ki izvede ta postopek, opravi osebni razgovor s prosilcem. Namen razgovora je tudi zagotoviti, da prosilec pravilno razume informacije, ki jih je prejel v skladu s členom 4.

2. Osebni razgovor se lahko opusti, če:

(a) je prosilec pobegnil ali

(b) je prosilec po prejetju informacij iz člena 4 že na drug način podal ustrezne informacije za postopek določitve odgovorne države članice. Država članica, ki opusti razgovor, prosilcu omogoči, da pred sprejetjem odločitve o njegovi predaji odgovorni državi članici v skladu s členom 26(1) da vse nadaljnje informacije, ki so pomembne za pravilno določitev odgovorne države članice.

3. Osebni razgovor se organizira pravočasno, v vsakem primeru pa pred sprejetjem kakršne koli odločitve o predaji prosilca v odgovorno državo članico v skladu s členom 26(1).

[...]

6. Država članica, ki vodi osebni razgovor, pripravi pisni povzetek, ki vsebuje vsaj poglobljene informacije, ki jih je prosilec zagotovil med razgovorom. Ta povzetek je lahko bodisi v obliki poročila bodisi na standardnem obrazcu. Država članica prosilcu in/ali pravnemu svetovalcu ali drugemu zagovorniku, ki prosilca zastopa, pravočasno zagotovi dostop do povzetka.“

8 Država članica, ki je odgovorna v smislu člena 3(1) Uredbe št. 604/2013, se določi na podlagi objektivnih meril, ki so po hierarhičnem vrstnem redu navedena v poglavju III te uredbe.

9 Člen 7(1) te uredbe določa:

„Merila za določanje odgovorne države članice se uporabljajo po vrstnem redu, v katerem so navedena v tem poglavju.“

10 Člen 12(1) in (4) navedene uredbe določa:

„1. Kadar prosilec poseduje veljaven dokument za prebivanje, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, ki je dokument izdala.

[...]

4. Kadar prosilec poseduje samo enega ali več dokumentov za prebivanje, ki so potekli manj kot dve leti pred tem, ali enega ali več vizumov, ki so potekli manj kot šest mesecev pred tem in ki so mu dejansko omogočili vstop na ozemlje države članice, se za čas, ko prosilec ne zapusti ozemelj držav članic, uporabijo odstavki 1, 2 in 3.

[...]“

11 V poglavju IV te uredbe so določena pravila glede združitve vzdrževanih oseb in diskrecijskih klavzul.

12 Člen 21 Uredbe št. 604/2013 tako določa:

„1. Kadar država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, meni, da je za obravnavanje prošnje odgovorna druga država članica, lahko čim hitreje, v vsakem primeru pa tri mesece od datuma, na katerega je bila prošnja vložena v smislu člena 20(2), od druge države članice zahteva, da sprejme prosilca.

[...]

3. V primerih iz odstavkov 1 in 2 se zahteva za sprejem s strani druge države članice poda na podlagi standardnega obrazca in vključuje dokaze ali posredne okoliščine, kot so opisani na dveh seznamih iz člena 22(3) in/ali ustrezne elemente iz izjave prosilca, ki organu države članice, na katero je naslovljena zahteva, omogočajo, da preveri, če je odgovorna na osnovi meril, določenih v tej uredbi.

[...]“

13 Člen 22, od (2) do (5), te uredbe določa:

„2. V postopku določanja odgovorne države članice se uporabijo elementi dokazov in posrednih okoliščin.

[...]

4. Zahteva po dokazu ne sme presegati tistega, kar je potrebno za pravilno uporabo te uredbe.

5. Če formalni dokaz ne obstaja, država članica, na katero je zahteva naslovljena, prizna svojo odgovornost, če so posredne okoliščine koherentne, preverljive in dovolj podrobne za ugotovitev odgovornosti.“

14 Člen 26 navedene uredbe določa:

„1. Kadar se država članica, na katero je naslovljena zahteva, strinja, da bo sprejela ali ponovno sprejela prosilca [...], država članica, ki daje zahtevo, uradno obvesti zadevno osebo o odločitvi o njeni predaji v odgovorno državo članico in kjer je ustrezno, o odločitvi, da njene prošnje za mednarodno zaščito ne bo obravnavala [...].

2. Odločitev iz odstavka 1 vsebuje tudi informacije o razpoložljivih pravnih sredstvih, vključno s pravico zaprositi za odločilni učinek, kadar je to ustrezno, in o rokih, ki veljajo za vložitev takih pravnih sredstev in za izvedbo predaje [...].

Države članice zagotovijo, da zadevna oseba hkrati z odločitvijo iz odstavka 1 prejme informacije o osebah ali subjektih, ki ji lahko nudijo pravno pomoč, če ji te informacije niso bile sporočene že prej.

3. Če zadevni osebi ne pomaga ali je ne zastopa pravni svetovalec ali drug zagovornik, jo države članice v jeziku, ki ga zadevna oseba razume ali za katerega se upravičeno domneva, da ga razume, obvestijo o glavnih elementih odločitve, kar v vsakem primeru vključuje informacije o razpoložljivih pravnih sredstvih in veljavnih rokih za vložitev takih pravnih sredstev.“

15 Člen 27 te uredbe določa:

„1. [...] [P]rosilec [ima] pravico do učinkovitega pravnega sredstva v obliki pritožbe zoper odločitev o predaji ali ponovnega dejanskega in zakonskega pregleda te odločitve pred sodiščem ali rzsodiščem.

2. Države članice zagotovijo razumno obdobje, v katerem lahko zadevna oseba v skladu z odstavkom 1 uveljavlja svojo pravico do učinkovitega pravnega sredstva.

3. Za namene pritožb zoper ali ponovnega pregleda odločitev o predaji države članice v svojem nacionalnem pravu določijo:

- (a) da ima prosilec na podlagi pritožbe ali ponovnega pregleda pravico ostati v zadevni državi članici do zaključka postopka pritožbe ali ponovnega pregleda, ali
- (b) da se predaja avtomatično odloži in da takšna odložitve preneha veljati po preteku razumnega obdobja, v katerem bi sodišče ali rzsodišče po natančni preučitvi zahteve za odlog moralo odločiti, ali pritožbi ali ponovnemu pregledu zahteve odobri odločilni učinek, ali
- (c) da ima zadevna oseba možnost, da v razumnem obdobju od sodišča ali rzsodišča zahteva odložitve izvršitve odločitve o predaji, dokler se obravnava njegova pritožba ali poteka ponovni pregled. Države članice z odložitvijo predaje do sprejetja odločitve o prvi zahtevi za odlog zagotovijo, da je na voljo učinkovito pravno sredstvo. Vse odločitve glede odložitve izvršitve predaje se sprejmejo v razumnem obdobju, ki omogoča podrobno in natančno preučitev zahteve za odlog. V odločitvi, da se izvršitev odločitve o predaji ne odloži, so navedeni razlogi za takšno odločitev.

4. Države članice lahko določijo, da se lahko pristojni organi po uradni dolžnosti odločijo, da bodo odložili izvršitev odločitve o predaji, dokler se obravnava pritožba ali poteka ponovni pregled.

5. Države članice zagotovijo, da ima zadevna oseba dostop do pravne pomoči in po potrebi do jezikovne pomoči.

6. Države članice zagotovijo, da se na zahtevo odobri brezplačna pravna pomoč, če zadevne osebe niso sposobne kriti s tem povezanih stroškov [...].“

16 Člen 29(1) Uredbe št. 604/2013 določa:

„Predaja prosilca [...] iz države članice, ki poda zahtevo, v odgovorno državo članico, se izvede [...] kakor hitro je to praktično izvedljivo in najkasneje v šestih mesecih po odobritvi zahteve, da bo druga država članica sprejela ali ponovno sprejela zadevno osebo ali končni odločitvi o pritožbi ali ponovnem pregledu, če v skladu s členom 27(3) obstaja odločilni učinek.

[...]“

17 Člen 36(1) in (4) te uredbe določa:

„1. Države članice lahko na dvostranski osnovi sklenejo medsebojne upravne dogovore v zvezi s praktičnimi podrobnostmi izvajanja te uredbe z namenom olajšanja njene uporabe in povečanja njene učinkovitosti. Takšen dogovor se lahko nanaša na:

(a) izmenjavo uradnikov za zvezo;

(b) poenostavitev postopkov in skrajšanje rokov v zvezi s prenosom in obravnavanjem zahtev za sprejem ali ponovni sprejem prosilcev.

[...]

4. Če Komisija meni, da je dogovor iz odstavka 1(b) nezdružljiv s to uredbo, o tem v razumnem obdobju uradno obvesti zadevne države članice. Države članice storijo vse potrebno, da dogovor v razumnem času spremenijo tako, da odpravijo vse ugotovljene neskladnosti.“

18 Člen 37 navedene uredbe določa, da lahko države članice izvedejo postopek poravnave, če ne morejo razrešiti spora glede vprašanja v zvezi z uporabo te uredbe.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

19 M. Ghezelbash je po tem, ko so ga 3. marca 2014 zaslišali nizozemski organi, 4. marca 2014 pri teh organih vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi pravice do azila.

20 Ker je preverjanje v vizumskem informacijskem sistemu Evropske unije (VIS) pokazalo, da je zunanje predstavništvo Francoske republike v Iranu M. Ghezelbashu izdalo vizum za obdobje od 17. decembra 2013 do 11. januarja 2014, je državni sekretar 7. marca 2014 francoske organe prosil, naj zadevno osebo sprejmejo na podlagi Uredbe št. 604/2013.

21 Francoski organi so tej prošnji za sprejem ugodili 5. maja 2014.

22 M. Ghezelbasha so nizozemski organi 15. maja 2014 znova zaslišali in tokrat so mu bila postavljena podrobnejša vprašanja. V pisnih stališčih z dne 20. maja 2014 je M. Ghezelbash državnega sekretarja prosil, naj njegovo prošnjo za azil obravnava v okviru razširjenega azilnega postopka, da bi mu bilo omogočeno predložiti originalne dokumente, ki dokazujejo, da se je od 19. decembra 2013 do 20. februarja 2014 vrnil v Iran, torej za tem, ko je bil v Franciji, kar po mnenju prosilca pomeni, da ta država članica ni odgovorna za preučitev njegove prošnje za azil.

23 Državni sekretar je z odločbo z dne 21. maja 2014 prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, ki jo je na podlagi pravice do azila vložil M. Ghezelbash, zavrnil.

24 Ta je 22. maja 2014 zoper to odločbo vložil pritožbo in sodniku, pristojnemu za izdajo začasne odredbe, pri Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu, Nizozemska) predlagal, naj izda začasno odredbo. Poleg tega je 28. maja 2014 predložil različne posredne dokaze, ki naj bi dokazovali, da se je po bivanju v Franciji vrnil v Iran, in sicer izjavo svojega delodajalca, zdravniško potrdilo in pogodbo o prodaji nepremičnine.

25 Sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, pri Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) je z odločbo z dne 13. junija 2014 predlogu za izdajo začasne odredbe, ki ga je podal M. Ghezelbash, ugodil in odredil odložitev pravnih učinkov odločbe državnega sekretarja z dne 21. maja 2014.

- 26 Predložitveno sodišče meni, da je treba to odločbo razglasiti za nično zaradi pomanjkanja skrbnosti uprave in pomanjkljivosti v obrazložitvi, saj bi moral državni sekretar prošnjo za azil M. Ghezelbasha obravnavati v okviru razširjenega azilnega postopka, da bi se v celoti upoštevali dokumenti, ki jih je ta predložil. Glede odločitve, ali je treba pravne učinke nične odločbe ohraniti, pa to sodišče meni, da mora odločiti tudi, ali ima M. Ghezelbash pravico ugovarjati odgovornosti Francoske republike za preučitev njegove prošnje za azil, potem ko je ta država članica sprejela to odgovornost.
- 27 Poleg tega to sodišče poudarja, da je bil M. Ghezelbash na razgovoru z dne 3. marca 2014 seznanjen z obveznostjo predložitve dokazov za določitev odgovorne države članice, vendar tako na splošno, da mu ne bi bilo mogoče očitati, da se v tej fazi postopka ni skliceval na dokumente, ki jih je predložil naknadno. Zahteva za sprejem, poslana francoskim organom, naj bi bila torej prenačljiva oziroma vsaj nepopolna in ti organi naj bi se tako izrekli na podlagi te zahteve, ne da bi bili seznanjeni z dokumenti, ki jih je predložil prosilec za azil.
- 28 V teh okoliščinah je Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Kakšen je obseg člena 27 Uredbe št. 604/2013, če je potrebno, v povezavi z uvodno izjavo 19 te uredbe?

Ali ima prosilec za azil v primeru, kakršen je ta, v katerem je tujec z zahtevo za priznanje odgovornosti za azilni postopek soočen šele po tem, ko je bilo zahtevi ugodeno, in predloži dokaze, ki bi lahko pripeljali do ugotovitve, da za obravnavanje prošnje za azil ni odgovorna država članica, na katero je bila zahteva naslovljena, temveč država članica, ki daje zahtevo, ta država članica pa teh dokumentov nato niti ne preveri niti jih ne predloži državi članici, na katero je prošnja naslovljena, v skladu s tem členom pravico vložiti (učinkovito) pravno sredstvo zoper uporabo meril za določanje odgovorne države, navedenih v poglavju III Uredbe št. 604/2013?

2. V primeru, da se tujec tako v skladu z Uredbo št. 604/2013 kot tudi v skladu z Uredbo št. 343/2003 načeloma ne more sklicevati na napačno uporabo meril za določanje odgovorne države članice, če je država članica, na katero je bila zahteva naslovljena, ugodila zahtevi za sprejem: ali je pravilno stališče tožene stranke, da je izjema od tega načela mogoča samo v družinskih situacijah v smislu člena 7 Uredbe št. 604/2013, ali pa so mogoča tudi druga posebna dejstva in okoliščine, na podlagi katerih se lahko tujec sklicuje na napačno uporabo meril za določanje odgovorne države članice?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje tak, da lahko poleg družinskih situacij tudi druge okoliščine povzročijo, da se lahko tujec sklicuje na napačno uporabo meril za določanje odgovorne države: ali se lahko za tovrstna posebna dejstva in okoliščine štejejo dejstva in okoliščine, opisane v točki [27 te sodbe]?”

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 29 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 27(1) Uredbe št. 604/2013 v povezavi z uvodno izjavo 19 te uredbe razlagati tako, da se lahko v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, prosilec za azil v okviru pritožbe zoper odločitev o predaji, sprejeto v zvezi z njim, sklicuje na napačno uporabo meril o odgovornosti, določenih v poglavju III navedene uredbe, zlasti merila glede izdaje vizuma, določenega v členu 12 te uredbe.

- 30 V skladu s členom 27(1) Uredbe št. 604/2013 ima prosilec za azil pravico do učinkovitega pravnega sredstva v obliki pritožbe zoper odločitve o predaji ali do ponovnega dejanskega in zakonskega pregleda te odločitve pred sodiščem.
- 31 Iz korelacijske tabele iz Priloge II k tej uredbi je razvidno, da ta določba ustreza členu 19(2) Uredbe št. 343/2003.
- 32 V sodbi z dne 10. decembra 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813), je Sodišče razsodilo, da je treba to določbo razlagati tako, da lahko prosilec za azil odgovornost države članice kot države prvega vstopa prosilca za azil na ozemlje Unije izpodbija zgolj s sklicevanjem na obstoj sistemskih pomanjkljivosti azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev za azil v tej državi članici, ki pomenijo utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil ta prosilec izpostavljen resnični nevarnosti nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine o temeljnih pravicah.
- 33 Predložitveno sodišče se sprašuje o upoštevnosti te sodbe za določitev obsega člena 27(1) Uredbe št. 604/2013 v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari.
- 34 Najprej je treba ugotoviti, da se v zvezi s pravicami, ki jih ima prosilec za azil, Uredba št. 604/2013 v bistvenih točkah razlikuje od Uredbe št. 343/2003, ki se je uporabljala v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba z dne 10. decembra 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813).
- 35 Obseg pravnega sredstva, določenega v členu 27(1) Uredbe št. 604/2013, je treba torej določiti glede na besedilo njenih določb, njeno splošno sistematiko, njene cilje in njen okvir, zlasti njen razvoj v povezavi s sistemom, v katerega se umešča (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, točka 51).
- 36 Iz besedila člena 27(1) navedene uredbe je razvidno, da mora biti pravno sredstvo, določeno v tej določbi, učinkovito in da se nanaša na dejanska in pravna vprašanja. Poleg tega v tem besedilu ni nobene omejitve glede trditve, na katere se lahko sklicuje prosilec za azil v okviru tega pravnega sredstva. Enako velja za besedilo člena 4(1)(d) te uredbe v zvezi s tem, da morajo pristojni organi prosilca obvestiti o možnosti izpodbijanja odločbe o predaji.
- 37 Zlasti je treba ugotoviti, da zakonodajalec Unije ni določil posebne ali celo izključne povezave med pravnimi sredstvi, določenimi v členu 27 Uredbe št. 604/2013, in pravilom, odslej določenim v členu 3(2) te uredbe, ki omejuje možnosti predaje prosilca v državo članico, ki je bila prvotno določena kot odgovorna, ob obstoju sistemskih pomanjkljivosti azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev za azil v tej državi članici, ki pomenijo nevarnost nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine o temeljnih pravicah.
- 38 Poleg tega je obseg pravnega sredstva, ki ga ima prosilec za azil na voljo zoper odločitve o predaji, sprejeto proti njemu, naveden v uvodni izjavi 19 Uredbe št. 604/2013, katere vsebine ni v Uredbi št. 343/2003.
- 39 V tej uvodni izjavi je navedeno, da bi morale za zagotovitev spoštovanja mednarodnega prava učinkovito pravno sredstvo proti takim odločitvam, določeno v Uredbi št. 604/2013, obsegati tako preučitev uporabe te uredbe kot tudi preučitev pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero je prosilec predan.
- 40 Medtem ko se druga preučitev, navedena v tej uvodni izjavi, nanaša le na nadzor okoliščin, ki prevladujejo v državi članici, v katero je prosilec predan, in zadeva zlasti zagotovitev, da ni nemogoče opraviti predaje tega prosilca iz razlogov iz člena 3(2) navedene uredbe, se prva preučitev iz iste uvodne izjave splošneje nanaša na nadzor dejanske uporabe te uredbe.

- 41 Iz splošne sistematike Uredbe št. 604/2013 pa je razvidno, da njena uporaba temelji v bistvu na vodenju postopka določitve odgovorne države članice, ki se opredeli na podlagi meril iz poglavja III te uredbe.
- 42 Tako je v skladu z uvodnimi izjavami 4, 5 in 40 Uredbe št. 604/2013 njen namen vzpostaviti jasno in izvedljivo metodo – ki temelji na merilih, ki so objektivna in poštena tako za zadevne države članice kot tudi za zadevne osebe – za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil. Zlasti iz člena 3(1) in člena 7(1) te uredbe izhaja, da je odgovorna država članica načeloma tista, ki izpolnjuje merila, navedena v poglavju III navedene uredbe. Poglavje IV te uredbe poleg tega natančno opredeljuje okoliščine, v katerih je državo članico mogoče, z odstopanjem od teh meril, šteti za odgovorno za preučitev prošnje za azil.
- 43 Pomembnost – za uporabo Uredbe št. 604/2013 – postopka določitve odgovorne države članice na podlagi meril, določenih v poglavju III te uredbe, je potrjena z dejstvom, da njen člen 21(1) določa, da lahko država članica, pri kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, od druge države članice zahteva, da prosilca za azil sprejme le, če prva od teh držav članic meni, da je druga odgovorna za preučitev te prošnje. Poleg tega mora na podlagi člena 21(3) navedene uredbe zahteva za sprejem vsebovati dokaze, ki organom države članice, na katero je zahteva naslovljena, omogočajo preveriti, ali je ta država odgovorna glede na merila, opredeljena v tej uredbi. Poleg tega iz člena 22 Uredbe št. 604/2013 izhaja, da mora odgovor na tako zahtevo temeljiti na preizkusu dokazov in posrednih okoliščin, ki omogočajo uporabo meril iz poglavja III te uredbe.
- 44 V teh okoliščinah je treba sklicevanje v uvodni izjavi 19 Uredbe št. 604/2013 na preučitev uporabe te uredbe v okviru pravnega sredstva zoper odločitev o predaji, določenega v njenem členu 27(1), razumeti tako, da se nanaša zlasti na nadzor pravilne uporabe meril za določitev odgovorne države članice, navedenih v poglavju III navedene uredbe, vključno z merilom odgovornosti iz člena 12 iste uredbe.
- 45 Ta ugotovitev je podprta s splošnim razvojem sistema določitve države članice, odgovorne za preučitev prošnje za azil, vložene v eni od držav članic (v nadaljevanju: Dublinski sistem), zaradi sprejetja Uredbe št. 604/2013, in s cilji iz te uredbe.
- 46 Tako je treba glede tega razvoja ugotoviti, da se, ker je zakonodajalec Unije vzpostavil oziroma okrepil različne pravice in mehanizme, ki zagotavljajo vključitev prosilcev za azil v postopek določitve odgovorne države članice, Uredba št. 604/2013 v veliki meri razlikuje od Uredbe št. 343/2003, ki se je uporabljala v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba z dne 10. decembra 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813).
- 47 Prvič, člen 4 Uredbe št. 604/2013 vsebuje pravico do obveščenosti prosilca, ki se nanaša zlasti na merila za določitev odgovorne države članice in hierarhijo teh meril, vključno z dejstvom, da lahko država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, postane odgovorna, tudi če ta odgovornost ne temelji na teh merilih.
- 48 Drugič, člen 5(1), (3) in (6) te uredbe določa, da država članica, ki izvede postopek določanja odgovorne države članice, pravočasno, vsekakor pa pred sprejetjem odločitve o predaji, opravi osebni razgovor s prosilcem za azil, pri čemer mora biti prosilcu ali zagovorniku, ki ga zastopa, zagotovljen dostop do povzetka tega razgovora. Na podlagi člena 5(2) navedene uredbe se lahko ta razgovor opusti, če je prosilec že podal ustrezne informacije za določitev odgovorne države članice, in v tem primeru zadevna država članica prosilcu omogoči, da pred sprejetjem odločitve o njegovi predaji odgovorni državi članici da vse nadaljnje informacije, ki so pomembne za pravilno določitev odgovorne države članice.
- 49 Tretjič, del IV poglavja VI Uredbe št. 604/2013, naslovljen „Postopkovni zaščitni ukrepi“, podrobno določa načine obvestitve glede odločitev o predaji in pravila, ki se uporabljajo za pravna sredstva, ki so na voljo zoper te odločitve, medtem ko teh vidikov Uredba št. 343/2003 ni urejala tako podrobno.

- 50 Iz člena 27, od (3) do (6), Uredbe št. 604/2013 je razvidno, da mora prosilec za azil za zagotovitev učinkovitosti teh pravnih sredstev imeti zlasti možnost sodišče ali razsodišče zaprositi, da v razumnem roku odloži izvršitev odločitve o predaji, dokler se obravnava pritožba, in da mora imeti dostop do pravne pomoči.
- 51 Iz vsega zgoraj navedenega sledi, da se zakonodajalec Unije v okviru Uredbe št. 604/2013 za določitev odgovorne države članice ni omejil na vzpostavitev organizacijskih pravil, ki urejajo le odnose med državami članicami, ampak se je odločil, da prosilce za azil vključi v ta postopek, tako da je države članice zavezal, da jih obvestijo o merilih glede odgovornosti ter jim ponudil možnost predložitve informacij, ki omogočajo pravilno uporabo teh meril in jim zagotavljajo pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper morebitno odločitev o predaji, sprejeto ob koncu postopka.
- 52 Drugič, glede ciljev Uredbe št. 604/2013 je iz njene uvodne izjave 9 razvidno, da se ta uredba ob priznavanju načel, na katerih temelji Uredba št. 343/2003, nanaša na uvedbo potrebnih izboljšav – na podlagi izkušenj – ne le učinkovitosti Dublinskega sistema, ampak tudi zaščite, ki se prizna prosilcem, pri čemer je ta zagotovljena predvsem s pravnim varstvom, ki jim pripada.
- 53 Ozka razlaga obsega pravnega sredstva iz člena 27(1) Uredbe št. 604/2013 bi lahko poleg tega nasprotovala uresničitvi tega cilja s tem, da bi drugim pravicom prosilca za azil, navedenim v Uredbi št. 604/2013, odvzela polni učinek. Tako bi obstajala nevarnost, da bi bil obveznostim, navedenim v členu 5 te uredbe, v skladu s katerimi je treba prosilcem za azil omogočiti predložitev informacij, na podlagi katerih je mogoča pravilna uporaba meril o odgovornosti, določenih z navedeno uredbo, in jim zagotoviti dostop do povzetkov razgovorov, opravljenih v ta namen, odvzet polni učinek, če ne bi bilo mogoče, da bi bila napačna uporaba teh meril – na primer, da se ne bi upoštevale informacije, ki so jih predložili navedeni prosilci – predmet sodnega nadzora.
- 54 V tem okviru uvedbe pravnega sredstva v skladu z Uredbo št. 604/2013 ni mogoče enačiti, kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 74 sklepnih predlogov, s *forum shoppingom*, ki se mu želi Dublinski sistem izogniti (sodba z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi, C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 79). Sodišče, ki obravnava tako pravno sredstvo, namreč ni pozvano, naj zaupa odgovornost za preučitev prošnje za azil državi članici, ki je bila določena na podlagi želje tožeče stranke, ampak naj preveri, ali so bila merila o odgovornosti, ki jih je določil zakonodajalec Unije, pravilno uporabljena.
- 55 V zvezi s tem je treba navesti, da morebitna ugotovitev napake v okviru take preučitve ne posega v načelo medsebojnega zaupanja med državami članicami, na katerem temelji skupni evropski azilni sistem (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2013, Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, točki 52 in 53), saj ta ugotovitev pomeni le, da država članica, v katero mora biti prosilec predan, ni odgovorna država članica v smislu meril iz poglavja III Uredbe št. 604/2013.
- 56 Poleg tega je treba glede cilja vzpostavitve metode, ki bi omogočala hitro določitev odgovorne države članice in ki ne bi ogrožala cilja hitre obravnave prošenj za azil, ki je naveden v uvodni izjavi 5 te uredbe, gotovo navesti, da vložitev pravnega sredstva lahko zamakne dokončni zaključek postopka določitve odgovorne države članice.
- 57 Sodišče pa je v okviru Uredbe št. 343/2003 že razsodilo, da zakonodajalec Unije ni želel ogroziti sodnega varstva prosilcev za azil zaradi zahteve po hitri obravnavi prošenj za azil (glej v tem smislu sodbo z dne 29. januarja 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, točka 48). Ta ugotovitev velja še toliko bolj, kar zadeva Uredbo št. 604/2013, ker je zakonodajalec Unije s to uredbo občutno povečal postopkovna jamstva, ki so na voljo prosilcem za azil v okviru Dublinskega sistema.
- 58 V zvezi s tem je treba navesti, da je nevarnost, da bi do konca postopka določitve odgovorne države članice prišlo nesorazmerno pozno zaradi nadzora pravilne uporabe meril o odgovornosti, omejena z dejstvom, da se mora ta nadzor opraviti v okviru, določenem z Uredbo št. 604/2013 in zlasti njenim

členom 22(4) in (5), ki določa, prvič, da zahteva po dokazu ne sme presegati tistega, kar je potrebno za pravilno uporabo te uredbe, in drugič, da če formalni dokaz ne obstaja, država članica, na katero je zahteva naslovljena, prizna svojo odgovornost, če so posredne okoliščine koherentne, preverljive in dovolj podrobne za ugotovitev odgovornosti.

- 59 Poleg tega je glede nevarnosti zamude pri izvršitvi odločitev o predaji iz člena 27(3)(c) Uredbe št. 604/2013 razvidno, da je zakonodajalec Unije s tem, da je določil, da države članice zagotovijo, da ima zadevna oseba možnost sodišču predlagati, da v razumnem roku odloži izvršitev odločitve o predaji, dokler se obravnava pritožba, priznal, da države članice lahko odločijo, da vložitev pritožbe zoper odločitev o predaji sama po sebi ne zadošča za odložitev predaje, ki se lahko tako opravi brez čakanja na preučitev te pritožbe, če za odložitev ni bilo zaprošeno ali je bil predlog za odložitev zavrnjen.
- 60 Nazadnje, glede razvoja Dublinskega sistema, ki izhaja iz Uredbe št. 604/2013, dejstvo, da so bila pravila, ki se uporabljajo za prošnje za azil, usklajena, čeprav minimalno (glej v tem smislu sodbo z dne 9. novembra 2010, B in D, C-57/09 in C-101/09, EU:C:2010:661, točka 114), samo po sebi ne more voditi do razlage, ki omejuje obseg pravnega sredstva iz člena 27 te uredbe.
- 61 Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 27(1) Uredbe št. 604/2013 v povezavi z uvodno izjavo 19 te uredbe razlagati tako, da se lahko prosilec za azil v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, v okviru pritožbe zoper odločitev o predaji, sprejeto v zvezi z njim, sklicuje na napačno uporabo merila o odgovornosti iz poglavja III navedene uredbe in zlasti merila glede izdaje vizuma iz člena 12 te uredbe.

Drugo in tretje vprašanje

- 62 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje na drugo in tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 63 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 27(1) Uredbe (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 državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, v povezavi z uvodno izjavo 19 te uredbe je treba razlagati tako, da se lahko prosilec za azil v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, v okviru pritožbe zoper odločitev o predaji, sprejeto v zvezi z njim, sklicuje na napačno uporabo merila o odgovornosti iz poglavja III navedene uredbe in zlasti merila glede izdaje vizuma iz člena 12 te uredbe.

Podpisi