



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
VERICE TRSTENJAK,
predstavljeni 12. januarja 2012¹

Zadeva C-620/10

Migrationsverket

proti

Nurije Kastrati,

Valdrini Kastrati, Valdrinu Kastratiju

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (Švedska))

„Pravica do azila — Uredba (ES) št. 343/2003 — Določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil — Vstop s schengenskim vizumom — Vložitev prošnje za azil v državi članici, ki ni izdala schengenskega vizuma — Prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje v državi prebivališča — Umik prošnje za azil — Sprejem prosilca za azil s strani države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil“

I – Uvod

1. Obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo švedsko Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (upravno sodišče v Stockholmu, oddelek za migracijska vprašanja), se nanaša na razlago 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 vloži državljani tretje države². Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, kako umik prošnje za azil s strani prosilca za azil, ki je za azil zaprosil le v eni državi članici, vpliva na uporabo Uredbe št. 343/2003.

II – Pravni okvir

A – Uredba št. 343/2003

2. Člen 1 Uredbe št. 343/2003 določa:

„Ta uredba določa merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države.“

3. Člen 2(f) Uredbe št. 343/2003 umik prošnje za azil opredeljuje kot dejanja, s katerimi prosilec za azil konča postopek, sprožen z vložitvijo njegove prošnje za azil, v skladu z nacionalnim pravom, izrecno ali tiho.

1 — Jezik izvirnika sklepnih predlogov: slovenščina. Jezik postopka: švedščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109.

4. Člen 3(1) Uredbe št. 343/2003 določa:

„Države članice obravnavajo prošnjo katerega koli državljana tretje države, ki na meji ali ozemlju katere koli od članic zaprosi za azil. Prošnjo obravnava ena sama država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila iz poglavja III.“

5. Člen 4 Uredbe št. 343/2003 določa:

„1. Postopek določanja države članice, odgovorne v smislu te uredbe, se začne takoj, ko je v državi članici vložena prošnja za azil.

[...]

5. Prosilca za azil, ki je prisoten v drugi državi članici in tam vloži prošnjo za azil po umiku svoje prošnje med postopkom določanja odgovorne države članice, država članica, v kateri je bila vložena prošnja za azil, ponovno sprejme pod pogoji iz člena 20, z namenom dokončanja postopka določitve države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil.

Ta obveznost preneha, če je prosilec za azil medtem zapustil ozemlja držav članic za obdobje najmanj treh mesecev ali je od države članice dobil dokument za prebivanje.“

6. Člen 5 Uredbe št. 343/2003 določa:

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

2. Država članica, odgovorna v skladu z merili, se določi na podlagi položaja, ki je obstajal, ko je prosilec za azil vložil prošnjo v državi članici.“

7. Člen 9 Uredbe št. 343/2003 določa:

„1. Če prosilec za azil poseduje veljaven dokument za prebivanje, je za obravnavanje prošnje za azil odgovorna država članica, ki je dokument izdala.

2. Če prosilec za azil poseduje veljavni vizum, je za obravnavanje prošnje za azil odgovorna država članica, ki je vizum izdala[.] [...]

[...]“

8. Člen 16 Uredbe št. 343/2003 določa:

„1. Države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil po tej uredbi, so obvezane:

- (a) pod pogoji iz členov 17 do 19 sprejeti prosilca za azil, ki je vložil prošnjo za azil v drugi državi članici;
- (b) dokončati obravnavanje prošnje za azil;
- (c) pod pogoji iz člena 20 ponovno sprejeti prosilca, katerega prošnja je obravnavana in ki je na ozemlju druge države članice brez dovoljenja;
- (d) pod pogoji iz člena 20 ponovno sprejeti prosilca, ki je umaknil prošnjo, ki se obravnava, in vložil prošnjo v drugi državi članici;

- (e) pod pogoji iz člena 20 ponovno sprejeti državljana tretje države, katerega prošnjo je zavrnila in ki je na ozemlju druge države članice brez dovoljenja.
2. Če država članica prosilcu izda dokument za prebivanje, se obveznosti, določene v odstavku 1, prenesejo na to državo članico.
3. Obveznosti iz odstavka 1 prenehajo, če je državljani tretje države zapustil ozemlje držav članic za najmanj tri mesece, razen če državljani tretje države poseduje veljavni dokument za prebivanje, ki ga je izdala odgovorna država članica.
4. Prav tako prenehajo obveznosti, določene v odstavku 1(d) in (e), ko država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje, po umiku ali zavrnitvi prošnje sprejme in dejansko izvede določbe, potrebne preden gre lahko državljani tretje države v svojo izvorno državo ali v drugo državo, v katero lahko zakonito potuje.“

B – Direktiva 2005/85

9. Člen 19 Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah³, naslovljen „Postopek v primeru umika prošnje“, določa:

- „1. V kolikor nacionalno pravo države članice dopušča možnost izrecnega umika prošnje, države članice v primeru, da prosilec za azil izrecno umakne svojo prošnjo za azil, zagotovijo, da organ za presojo izda sklep o prekinitvi obravnavanja ali odločbo o zavrnitvi prošnje.
2. Države članice se lahko odločijo tudi, da lahko organ za presojo prekine obravnavanje brez izdaje sklepa. V tem primeru države članice zagotovijo, da organ za presojo v prosilčev spis vnese ustrezen zaznamek.“

10. Člen 20 Direktive 2005/85, naslovljen „Postopek v primeru implicitnega umika ali odstopa od prošnje“, določa:

„1. Kadar obstajajo upravičeni razlogi za domnevo, da je prosilec za azil implicitno umaknil svojo prošnjo za azil ali od nje odstopil, države članice zagotovijo, da organ za presojo izda sklep o prekinitvi obravnavanja ali odločbo o zavrnitvi prošnje, ker prosilec ni izkazal upravičenosti do statusa begunca v skladu z Direktivo 2004/83/ES.

[...]

2. Države članice zagotovijo, da sme prosilec, ki se ponovno javi pristojnemu organu po izdaji sklepa o prekinitvi iz odstavka 1 tega člena, zahtevati ponovno odprtje njegovega primera, razen če se prošnja obravnava v skladu s členoma 32 in 34.

Države članice lahko določijo rok, po katerem prosilčevega primera ni mogoče ponovno odpreti.

Države članice zagotovijo, da takšna oseba ni odstranjena v nasprotju z načelom nevračanja.

Države članice lahko organu za presojo dovolijo, da se obravnavanje prošnje nadaljuje v fazi, v kateri je bilo prekinjeno.“

3 — UL L 326, str. 13.

III – Dejansko stanje, postopek pred nacionalnim sodiščem in vprašanji za predhodno odločanje

11. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, Nuriye Kastrati in njena mladoletna otroka, so državljani tretje države, ki so v schengenski prostor vstopili s schengenskim vizumom, ki so ga izdali francoski organi. Potem ko so 30. aprila 2009 na Švedskem vložili prošnjo za azil, je Migrationsverket (nacionalni organ za priseljevanje) 4. junija 2009 v skladu z Uredbo št. 343/2003 Franciji posredoval zahtevo, naj družino sprejme zaradi obravnavanja prošnje za azil. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari so 16. junija 2009 na Švedskem zaprosile za dovoljenje za prebivanje na podlagi osebne povezanosti z osebo, stanujočo na Švedskem, in 22. junija 2009 umaknile svoje prošnje za azil. Migrationsverket je po tem, ko so francoski organi 23. junija 2009 sporočili, da so pripravljeni sprejeti tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, z odločbo z dne 30. julija 2009, v kateri se je skliceval na odgovornost Francije, zavrnil prošnje za azil in prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ter v skladu s členom 19(1) in (3) Uredbe št. 343/2003 odredil, da se tožeče stranke iz postopka v glavni stvari predajo Franciji.

12. Ta odločba je bila na podlagi tožbe, vložene zoper njo pri Länsrätt i Skåne län (upravno sodišče Skåne), Migrationsdomstol (sodišče za migracijska vprašanja), razveljavljena, zadeva pa je bila vrnjena v razsojanje Migrationsverket zaradi presoje pogojev za izdajo dovoljenja za prebivanje in z opozorilom, da po umiku prošenj za azil Uredbe št. 343/2003 ni več mogoče uporabiti. Migrationsverket se je zoper to odločitev pritožil na predložitveno sodišče in uveljavljal, da je Uredbo št. 343/2003 mogoče uporabljati tudi po umiku prošenj za azil.

13. Ker predložitveno sodišče ni prepričano o možnosti uporabe Uredbe št. 343/2003 v primeru, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba Uredbo št. 343/2003 glede na, *inter alia*, določbe njenega člena 5(2) in/ali neobstoja določb o prenehanju odgovornosti države članice za obravnavanje prošnje za azil, razen tistih v členih 4(5), drugi pododstavek, ter 16(3) in (4) te uredbe, razlagati tako, da umik prošnje za azil ne vpliva na možnost uporabe te uredbe?
2. Ali je treba pri odgovoru na prvo vprašanje upoštevati fazo postopka, v kateri je prošnja za azil umaknjena?“

IV – Postopek pred Sodiščem

14. Predložitvena odločba z dne 16. decembra 2010 je v sodno tajništvo Sodišča prispela 27. decembra 2010. V pisnem postopku so stališča predložili tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, Helenska republika, Zvezna republika Nemčija, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, Italijanska republika, Kraljevina Nizozemska in Evropska komisija. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, Migrationsverket, Helenska republika, Kraljevina Nizozemska in Komisija so se udeležili obravnave 30. novembra 2011.

V – Trditve strank

15. Nizozemska, britanska in nemška vlada menijo, da je Uredbo št. 343/2003 mogoče uporabiti tudi v primeru umika edine prošnje za azil, čeprav ta uredba takega primera izrecno ne ureja. Kolikor je predmet Uredbe št. 343/2003 umik ene od več prošenj za azil, naj bi iz tega izhajalo, da umik ne vpliva na enkrat ugotovljeno odgovornost države članice. Poleg tega naj bi bil eden od ciljev te uredbe, da se izključi, da bi bila določitev odgovorne države članice na razpolago prosilcu za azil prek stalno spreminjajočih se prošenj, in da se odgovornost enkrat določene odgovorne države članice ohrani do dokončnega končanja postopka. Če je torej enkrat vložena prošnja za azil, naj bi bila ta izhodišče za nadaljnjo uporabo Uredbe št. 343/2003.

16. Grška in italijanska vlada ter Komisija nasprotno menijo, da umik edine vložene prošnje za azil povzroči, da Uredbe št. 343/2003 ni več mogoče uporabiti. Primeri uporabe te uredbe kljub umiku prošnje za azil naj bi bili v njej dokončno določeni. Prošilec naj bi z umikom edine v Uniji vložene prošnje za azil jasno sporočil, da ne želi več uveljavljati mednarodne zaščite. Zato naj bi odpadla podlaga za uporabo Uredbe št. 343/2003, katere cilj naj bi po eni strani bil prosilcu za azil zagotoviti hiter potek postopka in po drugi strani preprečevanje morebitnih zlorab z vlaganjem več hkratnih ali zaporednih prošenj za azil.

17. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari opozarjajo, da nikoli niso želele zaprositi za azil, ampak zgolj za izdajo dovoljenja za prebivanje. Prošnjo za azil naj bi vložile le zaradi nasveta Migrationsverket.

VI – Pravna presoja

A – Prvo vprašanje za predhodno odločanje

18. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali se lahko prosilec za azil, ki je v državi članici vložil prošnjo za azil, izogne uporabi Uredbe št. 343/2003 z umikom te prošnje za azil, če ni vložil nobene nadaljnje prošnje za azil v kateri drugi državi članici.

19. V zvezi s trditvijo tožečih strank iz postopka v glavni stvari, da nikoli niso želele zaprositi za azil in da se zato njihova prošnja načeloma ne bi smela šteti za prošnjo za azil v smislu Uredbe št. 343/2003, pač pa za prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje, je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča le predložitveno sodišče pristojno za določitev predmeta vprašanj, ki jih želi predložiti Sodišču v predhodno odločanje. Le nacionalna sodišča, ki odločajo o sporu in ki morajo prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo bodo izdala, namreč glede na posebnosti vsake zadeve presodijo potrebo po predlogu za sprejetje predhodne odločbe, da bi lahko izdala sodbo, in ustreznost vprašanj, ki jih predložijo Sodišču.⁴ Sodišče glede na to tudi ni pristojno za ugotavljanje dejstev v postopku v glavni stvari.

20. Ob upoštevanju trditev tožečih strank iz postopka v glavni stvari je torej predložitveno sodišče pristojno za presojo, ali je treba obravnavano prošnjo tožečih strank iz postopka v glavni stvari šteti za prošnjo za azil v smislu Uredbe št. 343/2003. Predložitveno sodišče mora torej na podlagi opredelitve „prošnje za azil“ v členu 2(c) Uredbe št. 343/2003 ugotoviti, ali je prošnja, ki so jo vložile tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, prošnja, ki jo je mogoče označiti kot zahtevo za mednarodno zaščito v okviru Ženevske konvencije o statusu beguncev. Če bi predložitveno sodišče dvomilo o uporabi te opredelitve v kontekstu postopka v glavni stvari, bi moralo z novim obrazloženim predlogom za sprejetje predhodne odločbe zaprositi Sodišče za nadaljnje pojasnilo o uporabi te opredelitve v primeru, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari.

21. Če bo predložitveno sodišče ugotovilo, da je treba prošnjo tožečih strank iz postopka v glavni stvari šteti za prošnjo za azil v smislu Uredbe št. 343/2003, se postavlja vprašanje glede pravnih posledic umika te prošnje s strani tožečih strank iz postopka v glavni stvari, ki ga je predložilo.

22. Čeprav Uredba št. 343/2003 izrecno ne ureja umika edine prošnje za azil, kakršen je obravnavani položaj iz postopka v glavni stvari, in posledic tega umika, pa menim, da sistematična razlaga te uredbe glede na besedilo in cilje vodi do sklepa, da prosilec za azil, ki je vložil le eno prošnjo za azil, uporabe Uredbe št. 343/2003 za to prošnjo za azil ne more izključiti z enostranskim umikom prošnje.

23. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jih želi doseči ureditev, v katero spada.⁵

4 — Glej sodbi z dne 5. maja 2011 v zadevi MSD Sharp (C-316/09, ZOdl., str. I-3249, točka 21) in z dne 30. novembra 2006 v združenih zadevah Brünsteiner in Autohaus Hilgert (C-376/05 in C-377/05, ZOdl., str. I-11383, točka 26).

5 — Glej sodbe z dne 18. maja 2000 v zadevi KVS International (C-301/98, Recueil, str. I-3583, točka 21); z dne 23. novembra 2006 v zadevi ZVK (C-300/05, ZOdl., str. I-11169, točka 15) in z dne 29. januarja 2009 v zadevi Petrosian in drugi (C-19/08, ZOdl., str. I-495, točka 34).

24. Komisija je bistvene cilje Uredbe št. 343/2003 navedla v predlogu uredbe z dne 26. julija 2001⁶. V točki 2.1 tega predloga z naslovom „Cilji“ je na eni strani opozorjeno na potrebo po zagotovitvi pravice do azila na podlagi hitrega postopka, ki temelji na objektivnih merilih in je pravičen za prizadeto osebo, na drugi strani pa tudi na nujnost preprečevanja zlorab na podlagi vložitve večkratnih prošelj v različnih državah članicah s hitro določitvijo le ene odgovorne države članice. Načelno naj bo odgovorna tista država članica, ki je bila najbolj udeležena pri vstopu prosilca za azil na ozemlje držav članic⁷ ali njegovem prebivanju na tem ozemlju s tem, da je prosilcu za azil izdala vizum ali dokument za prebivanje, da ni pravilno nadzorovala svojih zunanjih mej ali da je omogočila vstop brez vizuma.⁸

25. Ti bistveni cilji, ki jih je oblikovala Komisija, so bili potem vključeni tudi v Uredbo št. 343/2003. V uvodnih izjavah 3 in 4 je kot bistveni cilj navedena hitra določitev odgovorne države članice na podlagi jasnega in izvedljivega načina zaradi zagotavljanja učinkovitega dostopa do postopkov. Člen 3 Uredbe št. 343/2003 določa splošno načelo, po katerem vsako prošnjo za azil obravnava le ena država članica. S tem se po eni strani preprečuje nastanek *refugees in orbit*, torej to, da se prosilci za azil iz ene države odstranijo v drugo in je tako njihova pravica do azila praktično razvrednotena. Po drugi strani se preprečuje tudi tako imenovani *asylum shopping*, in sicer tako, da je izključeno nenadzorovano seljenje ob vodenju vzporednih ali zaporednih azilnih postopkov v EU.⁹

26. V smislu zadnjenevedenega cilja je bila že med veljavnostjo Konvencije o določanju države, odgovorne za obravnavanje prošelj za azil, vložjenih v eni od držav članic Evropskih skupnosti, podpisane v Dublinu 15. junija 1990,¹⁰ sprejeta Uredba Sveta (ES) št. 2725/2000 z dne 11. decembra 2000 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Dublinske konvencije^{11, 12}. Ta je bila sprva namenjena uporabi in uveljavitvi Dublinske konvencije, ki je bila nadomeščena z Uredbo št. 343/2003. Uredbi sta v tem pogledu povezani,¹³ kar kaže na to, da bi bilo treba odgovorno državo članico določiti tudi s primerjavo podatkov.¹⁴

27. Poglavje III Uredbe št. 343/2003 zato določa vrstni red navedenih meril za določitev odgovorne države članice,¹⁵ kar naj bi prispevalo k uveljavitvi pravila določitve odgovorne države članice le na podlagi objektivnih meril in kar služi cilju preprečevanja zlorab na podlagi več sočasno ali zaporedno vložjenih prošelj za azil z določitvijo zgolj ene odgovorne države članice.

6 — Predlog uredbe Sveta 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, COM(2001) 447 konč.

7 — Danska v skladu s členoma 1 in 2 protokola, priloženega Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o ustanovitvi Evropskih skupnosti, sprva ni sodelovala pri Uredbi št. 343/2003 (glej uvodno izjavo 18), vendar je bilo področje uporabe te uredbe razširjeno na Dansko s Sporazumom med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Dansko o merilih in mehanizmih za določitev države, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, vložene na Danskem ali v kateri koli drugi državi članici Evropske unije, in o Eurodacu za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Dublinske konvencije (UL 2006, L 66, str. 38). Na podlagi mednarodnih pogodb se je tudi nekaj tretjih držav priključilo sistemu prava Unije za določitev države, odgovorne za obravnavanje prošelj za azil, na primer Švicarska konfederacija (UL 2008, L 53, str. 5).

8 — Glej predlog uredbe, naveden v opombi 6, točka 3.1.

9 — V zvezi s tem glej Hermann, M. v: Hailbronner, K. (ur.), *EU Immigration and Asylum Law*, München 2010, komentar k Uredbi št. 343/2003, člen 1, točki 20 in 21; Filzwieser, C./Sprung, A., *Dublin II-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitssystem*, 3. izdaja, 2010, člen 3, točka K6; Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *Ausländer- und Asylrecht*, 2. izdaja, München 2008, točka 1885.

10 — UL 1997, C 254, str. 1.

11 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 26.

12 — Za splošno analizo pravnih vidikov varstva podatkov in ozadja zbirke osebnih podatkov v podatkovnih zbirkah Eurodac glej Hofmann, H./Rowe, G./Türk, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, str. 480 in naslednje.

13 — Glej Poročilo Komisije o oceni dublinskega sistema, COM(2007) 299 konč., točka 2.1, in Hermann, M., *op. cit.* (opomba 9), člen 1, točka 46.

14 — Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *op. cit.* (opomba 9), točka 1904; Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2. izdaja, Stuttgart 2008, točka 46, in Filzwieser, C./Sprung, A., *op. cit.* (opomba 9), člen 9, točka K2.

15 — V zvezi s tem glej Alland, D./Chassin, C., *Répertoire de droit international*, v. Asile, točka 46.

28. Prav to, torej določitev odgovorne države članice, je glavni namen Uredbe št. 343/2003. Glede vprašanja uporabe Uredbe št. 343/2003 člen 4(1) določa, da se postopek določanja odgovorne države članice začne takoj, ko je v državi članici vložena prošnja za azil. Sama obravnava prošnje za azil pa poteka v skladu z nacionalnimi določbami vsake države članice ob upoštevanju Direktive 2005/85 in 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 zaščite¹⁶.

29. Komisija v pisnih stališčih pravilno opozarja, da je azilni postopek ob upoštevanju celotne ureditve sestavljen iz dveh faz, in sicer iz določitve odgovorne države članice po prvi vložitvi prošnje za azil, za kar se uporablja Uredba št. 343/2003, in nato iz dejanske obravnave, za katero je pristojna zadevna odgovorna država članica in pri kateri je treba spoštovati minimalne standarde iz Direktive 2005/85. Gre torej za dve fazi azilnega postopka, ki ju je treba razločevati. To stališče je bilo že izhodiščna točka pri prvih razmišljanjih v zvezi s pripravo besedila Direktive 2005/85¹⁷ in je bilo potem tudi zapisano v njeni uvodni izjavi 29, v kateri je izrecno navedeno, da Direktiva 2005/85 ne zadeva postopkov, ki jih ureja Uredba št. 343/2003. Cilj Uredbe št. 343/2003 torej ni uvedba procesnih jamstev za prosilce za azil v smislu določitve pogojev za ugoditev ali zavrnitev njihovih prošenj za azil.¹⁸ Ta uredba namreč ureja predvsem porazdelitev obveznosti in nalog med državami članicami. Glede na to se določbe Uredbe št. 343/2003, ki zadevajo obveznosti držav članic do prosilcev za azil, za katere se uporablja dublinski postopek, načelno nanašajo le na potek postopkov v razmerju med samimi državami članicami ali pa so namenjene zagotavljanju skladnosti z drugimi akti o azilnem pravu.¹⁹

30. Z vidika odgovornosti Uredba št. 343/2003 vsebuje tudi določbe, ki zadevajo učinke umika prošnje za azil na postopek določanja države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil. Izrecne določbe pa obstajajo le za primer, da je umaknjena ena od več prošenj, kakor na primer v členih 4(5) ali 16(1)(d) in (4). Te določbe zadevajo predvsem primere, v katerih je prosilec za azil prošnjo za azil umaknil še med postopkom določanja države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil (člen 4(5)), oziroma šele med obravnavanjem prošnje (člen 16(1)(d)) in v drugi državi članici vložil novo prošnjo za azil.

31. Uredba št. 343/2003 pa izrecno ne določa pravnih posledic umika prošnje za azil, vložene v eni državi članici, ki ni povezan z vložitvijo nove prošnje za azil v drugi državi članici.

32. Po mojem mnenju je dejstvo, da posledice umika edine prošnje za azil v Uredbi št. 343/2003 niso izrecno določene, mogoče razložiti s tem, da v tem primeru ne more nastati spor o pristojnosti. Iz tega pa ni mogoče izpeljati, da bi umik prošnje za azil s strani prosilca za azil, ki ni vložil nobene druge prošnje za azil, *eo ipso* lahko pripeljal do tega, da Uredbe št. 343/2003 ne bi bilo mogoče uporabiti.

33. Sprva se sicer zdi logična domneva, da ta uredba velja le za primer vložitve prošnje za azil in da ustrezna potreba po zaščiti prosilca odpade, če z umikom prošnje jasno pokaže, da za zaščito ne prosi več. To velja še toliko bolj, če bi bilo mogoče iz tega, da tak položaj ni omenjen, sklepati, da obravnavane uredbe v takem primeru dosledno ni mogoče uporabiti.

34. Na drugi strani pa iz celotnega konteksta določb o azilnem postopku izhaja, da načelno le dokončno končanje azilnega postopka pripelje do tega, da enkrat že določena odgovornost države članice preneha. Poleg tega takega dokončnega končanja ni mogoče domnevati že, kadar državljan tretje države ne vztraja več pri prošnji za azil, ampak šele ko je pristojni organ države članice sprejel dokončno odločitev.

16 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96.

17 — Predlog Direktive Sveta o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, COM(2000) 578 konč., točka 2 obrazložitvenega memoranduma.

18 — Tako tudi Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *op. cit.* (opomba 9), točka 1885, in Bergmann, J. v: Renner, Ausländerrecht, 9. izdaja, 2011, točka 130.

19 — V zvezi s tem glej Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta 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, COM(2008) 820 konč., predvsem točko 3 obrazložitvenega memoranduma.

35. Že besedilo Uredbe št. 343/2003 govori za tako razlago.

36. Iz opredelitve umika prošnje za azil v členu 2(f) Uredbe št. 343/2003 kot dejanj, s katerimi prosilec za azil konča postopek, sprožen z vložitvijo njegove prošnje za azil, „v skladu z nacionalnim pravom“, izrecno ali tiho, tako izhaja, da je mogoče z izjavo o umiku končati postopek le ob upoštevanju zadevnih nacionalnih predpisov. Ker morajo ti nacionalni predpisi ustrezati zahtevam Direktive 2005/85, odgovor na vprašanje glede učinkov umika prošnje za azil na možnost uporabe in na uporabo Uredbe št. 343/2003 izhaja le iz skupne obravnave te uredbe in Direktive 2005/85.

37. V skladu z Direktivo 2005/85 državljana tretje države, ki je v državi članici zaprosil za azil, ne bi smeli obravnavati kot nezakonito prebivajočega na ozemlju te države članice, dokler odločba o zavrnitvi prošnje ali odločba o prenehanju pravice te osebe do statusa prosilca za azil ne postane pravno močna.²⁰

38. Tako pravno močno odločbo sprejmejo pristojni organi države članice. Člen 19 Direktive 2005/85 za primer izrecnega umika prošnje za azil določa, da če nacionalno pravo države članice dopušča možnost izrecnega umika prošnje, države članice v primeru, da prosilec za azil izrecno umakne prošnjo za azil, zagotovijo, da organ za presojo izda sklep o prekinitvi obravnavanja ali odločbo o zavrnitvi prošnje. V skladu s členom 20 navedene direktive mora organ za presojo tudi v primeru implicitnega umika prošnje za azil izdati odločbo o zavrnitvi prošnje ali sklep o prekinitvi obravnavanja.

39. Iz teh preudarkov izhaja, da izjava prosilca za azil o umiku *eo ipso* ne vodi h končanju azilnega postopka. Potrebno je namreč, da organ za presojo zadevne odgovorne države članice izda ustrezno odločbo. To pa nujno predpostavlja, da je pristojni organ za presojo kljub izjavi prosilca za azil o umiku še vedno mogoče določiti na podlagi določb Uredbe št. 343/2003.

40. Komisija je glede pomembnosti pravnega in upravnega končanja azilnega postopka v primeru prostovoljnega umika prošnje za azil že v prvem predlogu Direktive 2005/85 opozorila, da je le s takim končanjem mogoče zagotoviti, da država članica lahko uporabi zadevne podatke, če se prosilec za azil spet pojavi v isti ali drugi državi članici in se postavi vprašanje odgovornosti za obravnavanje nove prošnje.²¹

41. Ta vidik tudi po temeljitem posvetovanju in predstavljenih stališčih vseh držav članic ni ostal pomemben le v obsežno spremenjenem predlogu direktive z dne 18. junija 2002, ki ga je pripravila Komisija, temveč je bilo poleg tega v pojasnilih k predlaganim določbam te direktive poudarjeno, da je določitev jasnih in natančnih standardov postopanja v primeru prekinitve ali končanja postopka – na podlagi izrecnega umika prošnje (člen 19) ali iz drugih razlogov (člen 20) – nujno potrebna iz razlogov učinkovitosti in da zato te določbe obsegajo zaključen opis postopkovnih možnosti, ki jih imajo države članice na voljo. Zato naj bi ta direktiva državam članicam za primer, da želi prosilec za azil prošnjo umakniti, ponujala alternativni možnosti prekinitve obravnavanja ali zavrnitve prošnje.²²

42. Ta vidik je bil pozneje tudi vključen v člena 19 in 20 Direktive 2005/85, ta pa poleg tega za naknadne prošnje po prvotnem umiku v skladu s členom 24(1)(a) v povezavi s členom 32 in naslednjimi določa možnost posebnega postopka. Države članice lahko tako prosilca za azil, ki vložil naknadno prošnjo, v skladu s členom 34 obvežejo, da navede dejstva in predloži nove dokaze, ki upravičujejo nov postopek, in lahko izdajo odločbo tudi – ob odstopanju od člena 12 – brez razgovora s prosilcem za azil.

43. Če bi bila prosilcu za azil, nasprotno, priznana možnost umika njegove prošnje brez kakršnih koli posledic v kontekstu Uredbe št. 343/2003, to ne bi bilo združljivo z določbami Direktive 2005/85 glede vložitve zaporednih prošenj za azil in iz tega izhajajočimi pravnimi posledicami za morebitne naknadne prošnje.

20 — Glej člen 7 Direktive 2005/85 in tudi uvodno izjavo 13 te direktive. Glej še uvodno izjavo 9 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 L 348, str. 98).

21 — Predlog direktive, naveden v opombi 17 (pojasnila k takratnemu členu 16 predloga).

22 — Spremenjeni predlog direktive Sveta o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (COM(2002) 326 konč., pojasnila k členu 19).

44. Taka razlaga Uredbe št. 343/2003, po kateri prosilec za azil z umikom prošnje za azil ne more enostransko vplivati na določbe o odgovornosti, določene s to uredbo, je tudi skladna z zgradbo in ciljem te uredbe, da se odgovornosti države članice čim hitreje utemeljijo zgolj na podlagi objektivnih meril in da se prosilcu za azil v tem pogledu odvzame vsakršen vpliv prek vložitve več prošenj.

45. Če bi lahko prosilec za azil z vlaganjem vedno novih prošenj za azil in z umikom prejšnjih prošenj vplival na določitev odgovorne države članice, čeprav naj bi Uredba št. 343/2003 prav to preprečevala, bi bilo to v nasprotju s temi cilji. V tem pogledu opozarjam na določbo člena 13 Uredbe št. 343/2003, ki določa, da če na podlagi meril iz te uredbe ni mogoče določiti odgovorne države članice, je za obravnavanje prošnje za azil odgovorna država članica, v kateri je bila vložena prva prošnja za azil. Zakonodajalec Unije je torej predvidel možnost, da odgovorne države članice ne bo mogoče določiti kljub vsem možnostim presoje, in za ta primer določil varovalno določbo o odgovornosti. Če bi možnost uporabe Uredbe št. 343/2003 odpadla z vsakim umikom prošnje, bi imel prosilec za azil glede na okoliščine posameznega primera možnost, da z izbiro svojega kraja prebivanja določi odgovorno državo članico. Poleg tega ne bi bilo mogoče doseči cilja hitre obravnave prek hitre določitve odgovorne države članice.

46. V zvezi s tem je treba opozoriti tudi na problematiko odgovornosti za vračanje nekdanjega prosilca za azil. Iz Uredbe št. 343/2003 namreč izhaja, da država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, po izrecni ali tihi izjavi prosilca za azil o umiku prošnje za azil in po ustreznem aktu pristojnega organa države članice o končanju načelno ostane pristojna tudi za vračanje nekdanjega prosilca za azil.

47. Iz določbe člena 16(1)(e) Uredbe št. 343/2003 tako jasno izhaja, da mora država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, ponovno sprejeti nekdanjega prosilca za azil, če je ta na ozemlju druge države članice brez dovoljenja, čeprav je bil azilni postopek končan z neizpodbojno zavrnilno odločbo. Ta obveznost v skladu z določbami Uredbe št. 343/2003 preneha šele, ko državljanu tretje države druga država članica izda dokument za prebivanje (člen 16(2)), če je zapustil ozemlje držav članic za najmanj tri mesece brez veljavnega dokumenta za prebivanje (16(3)) ali če država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, po zavrnitvi prošnje sprejme in dejansko izvede določbe, ki so potrebne, preden gre lahko državljan tretje države v izvorno državo ali v drugo državo, v katero lahko zakonito potuje (člen 16(4)).

48. V tem pogledu je Uredba št. 343/2003 v bistvenem prevzela koncept Dublinske konvencije z dne 15. junija 1990, po katerem je vsaka država članica v prostoru, v katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb v skladu z določbami Pogodb, nasproti drugim državam članicam odgovorna za svoje ravnanje na področju vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav in mora posledice svojega ravnanja nositi v duhu solidarnosti in lojalnega sodelovanja. Najpomembnejša merila o odgovornosti in njihov vrstni red zrcalijo to splošno izhodišče, po katerem je odgovornost prenesena na tisto državo članico, ki je bila najbolj udeležena pri vstopu prosilca za azil na ozemlje držav članic ali njegovem prebivanju na tem ozemlju s tem, da je prosilcu za azil izdala vizum ali dokument za prebivanje, da ni pravilno nadzorovala svojih zunanjih meja ali da je omogočila vstop brez vizuma. Druga vrsta meril naj bi zagotovila, da se bodo iz nezmožnosti države članice, da se bori proti nezakonitemu priseljevanju, izpeljali potrebni sklepi.²³

49. Iz tega jasno izhaja, da je odločilna navezna točka za uporabo Uredbe št. 343/2003 glede na načelo sprožitelja utemeljitev odgovornosti ene države članice v zvezi s prosilcem za azil nasproti drugim državam članicam. Pri tem se upošteva načelo, po katerem posamezna država članica nasproti drugim državam članicam prevzame odgovornost za svoje ravnanje glede vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav.²⁴

50. Odgovornost po načelu sprožitelja je dopolnjena z Direktivo 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,²⁵ ki vsebuje določbe o vračanju nezakonito prebivajočega državljanu tretje države in določbe za primer, da tako vračanje ni mogoče iz posebnih razlogov. Dejstvo, da v tem kontekstu niso več predvidene posebne določbe o odgovornosti, še toliko bolj kaže na to, da se Uredba št. 343/2003 uporablja tudi še v tej fazi postopka.

23 — V zvezi s tem glej predlog uredbe, naveden v opombi 6 (točka 3.1 obrazložitvenega memoranduma).

24 — *Ibidem*, pojasnila k členu 9. Glej tudi predlog uredbe, naveden v opombi 19 (točka 3 obrazložitvenega memoranduma).

25 — UL L 348, str. 98.

51. Glede na vse zgornje ugotovitve je treba na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da umik prošnje za azil s strani prosilca za azil, ki je prošnjo za azil vložil le v eni državi članici, kot tak ne vpliva niti na možnost uporabe Uredbe št. 343/2003 niti na določitev države članice, odgovorne za obravnavanje te prošnje, v skladu z določbami te uredbe.

B – *Drugo vprašanje*

52. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje izvedeti, ali je v primeru, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, trenutek, ko prosilec za azil umakne prošnjo za azil, pomemben za presojo pravnih posledic tega umika glede na Uredbo št. 343/2003.

53. Na to vprašanje je mogoče brez pomišljanja odgovoriti nikalno. Iz mojih zgornjih ugotovitev izhaja, da umik prošnje za azil s strani prosilca za azil, ki je prošnjo za azil vložil le v eni državi članici, kot tak ne vpliva niti na možnost uporabe Uredbe št. 343/2003 niti na določitev države članice, odgovorne za obravnavanje te prošnje, v skladu z določbami te uredbe. To velja ne glede na to, v kateri fazi postopka je prošnja za azil umaknjena.

VII – **Predlog**

54. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje odgovori:

Umik prošnje za azil s strani prosilca za azil, ki je prošnjo za azil vložil le v eni državi članici, kot tak ne vpliva niti na možnost uporabe 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 vloži državljan tretje države, niti na določitev države članice, odgovorne za obravnavanje te prošnje, v skladu z določbami te uredbe. To velja ne glede na to, v kateri fazi postopka je prošnja za azil umaknjena.