



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NIILA JÄÄSKINENA,
predstavljeni 18. aprila 2013¹

Zadeva C-4/11

**Zvezna republika Nemčija
proti Kavehu Puidu**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Nemčija))

„Skupni evropski azilni sistem — Postopki za njegovo sodno izvršitev — Uredba Sveta št. 343/2003 — Določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, ki jo je vložil državljan tretje države — Člen 3(2) — Pravice prosilcev za azil — Izredne razmere, kot so opredeljene v sodbi N. S. in drugi (združeni zadevi C-411/10 in C-493/10) — Člen 19(2) — Zadržanje predaje prosilcev za azil“

I – Uvod

1. Evropska unija je uskladila postopke² in vsebinska pravila prava o beguncih³ z vzpostavitvijo celotnega sistema pravnih pravil v Skupnem evropskem azilnem sistemu. Ta sistem temelji na spoštovanju upoštevnih pravil mednarodnega prava, vključno z načelom nevračanja. Obravnavanje prošnje za azil omejuje na eno samo državo članico in določa predajo prosilca za azil državi članici, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, če je prosilec za azil zanj zaprosil drugje v Evropski uniji. Določitev te države članice določa Uredba 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.⁴

2. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razjasnitev položaja prosilcev za azil, ki prošnje za azil ne vložijo v državi članici prvega vstopa v Evropsko unijo, ampak v drugi državi članici, pri čemer je njihova predaja v državo članico prvega vstopa izključena zaradi sistemskih pomanjkljivosti azilnega postopka v tej državi članici in pogojev za sprejem.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — 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 L 326, str. 13).

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 potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96). Direktiva Sveta 2004/83/ES je bila, z učinkom od 21. decembra 2013, razveljavljena s členom 40 Direktive 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 L 337, str. 9). Pogoji za sprejem so usklajeni z Direktivo Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101).

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

3. Obravnavani primer se navezuje na sodbo Sodišča v združenih zadevah N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10), (ZOdl., str. I-13905). V tej sodbi je bilo razsojeno, da pravo Unije (EU) preprečuje uporabo neizpodbojne domneve, da država članica, ki je na podlagi člena 3(1) Uredbe št. 343/2003 odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, spoštuje temeljne pravice Evropske unije.⁵ V bistvu je Sodišče naprošeno, naj odloči o vplivu te ugotovitve na izvajanje t. i. „določbe o prenosu suverenosti“, ki jo vsebuje člen 3(2) navedene uredbe.

4. Sodišče je v sodbi N. S. med drugim odločilo, da člen 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah državam članicam, vključno z nacionalnimi sodišči, prepoveduje, da bi prosilca za azil predale „državi članici, ki je odgovorna“ v smislu Uredbe št. 343/2003, čeprav bi bile drugače do tega upravičene, „če ni mogoče, da ne bi vedele, da sistemske pomanjkljivosti [moj poudarek] azilnega postopka in pogoji za sprejem prosilcev za azil v tej državi članici pomenijo utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil prosilec izpostavljen resnični nevarnosti, da se bo z njim nečloveško ali ponižujoče ravnalo v smislu te določbe“.⁶

5. Hessischer Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče Hessen) želi v tej zadevi izvedeti, ali lahko prosilci za azil sodno zahtevajo, da država članica obravnava njihove prošnje za azil, na podlagi obveznosti te države članice, da izvaja svojo pristojnost na podlagi prvega stavka člena 3(2) Uredbe št. 343/2003, v okoliščinah, ki so podobne tistim, ki so opisane v sodbi N. S. To je zadnje od štirih vprašanj za predhodno odločanje, ki jih je poslalo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, saj je umaknilo druga tri vprašanja, potem ko je bila izdana sodba N. S. in drugi. Ta tri vprašanja so zadevala vpliv v točki 4 opisanih okoliščin na uporabo Uredbe št. 343/2003.

II – Pravni okvir

A – Mednarodno pravo

6. Člen 33(1) Konvencije o statusu beguncev, ki je bila v Ženevi podpisana 28. julija 1951 (*United Nations Treaty Series*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)) (v nadaljevanju: Ženevska konvencija),⁷ naslovljen „Prepoved izгона ali prisilne vrnitve“ („refoulement“), določa:

„Nobena država pogodbenica na nikakršen način begunca ne bo izgnala ali prisilno vrnila na meje ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja.“

B – Pravo Unije

Uredba št. 343/2003

7. V uvodnih izjavah 3, 4, 12 in 15 Uredbe št. 343/2003 je navedeno:

„(3) Sklepi [Evropskega sveta] iz Tampereja navajajo tudi, da bi moral ta [evropski azilni sistem] v kratkem času vključevati tudi jasen in izvedljiv način za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil.“

5 – Točka 104.

6 – Točka 106.

7 – Vse države članice so pogodbenice Ženevske konvencije in Protokola iz leta 1967. Evropska unija ni pogodbenica Ženevske konvencije niti Protokola iz leta 1967.

(4) Tak način bi moral temeljiti na objektivnih, poštenih merilih za državo članico in za osebe. Zlasti bi moral omogočati hitro določitev odgovorne države članice, da zagotavlja učinkovit dostop do postopkov za določanje statusa begunca in da ne ogroža cilja hitre obravnave prošelj za azil.

[...]

(12) Za obravnavanje oseb, za katere velja ta uredba, so države članice obvezane s sporazumi mednarodnega prava, katerih pogodbenice so.

[...]

(15) Uredba upošteva temeljne pravice in načela, ki jih zlasti priznava Listina [Evropske unije] o temeljnih pravicah [...]. Njen cilj je zlasti zagotovitev popolnega spoštovanja pravice do azila, zajamčene s členom 18.“

8. 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.“

9. Člen 3, od (1) do (3), Uredbe št. 343/2003 določa:

„1. Države članice obravnavajo prošnjo katerega koli državljan 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.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 lahko vsaka država članica obravnava prošnjo za azil, ki ji jo predloži državljani tretje države, tudi če to obravnavanje ni njena odgovornost glede na merila iz te uredbe. V takem primeru navedena država članica postane odgovorna v smislu te uredbe in prevzame obveznosti v zvezi s to odgovornostjo. Kjer je ustrezno, obvesti državo članico, ki je bila odgovorna pred njo, državo članico, ki vodi postopek za določitev odgovorne države članice, ali tisto, ki je bila zaprosena, da sprejme ali ponovno sprejme prosilca.

3. Vsaka država članica si pridrži pravico, da v skladu s svojim nacionalnim pravom pošlje prosilca za azil v tretjo državo v skladu z določbami Ženevske konvencije.“

10. Poglavje III Uredbe št. 343/2003 obsega 10 členov, ki vzpostavljajo hierarhijo meril za določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil. Člen 5 v poglavju III 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.“

11. Člen 10(1) Uredbe št. 343/2003 določa:

„Če se na podlagi dokazov ali posrednih okoliščin, opisanih na dveh seznamih iz člena 18(3), vključno s podatki iz poglavja III Uredbe (ES) št. 2725/2000, ugotovi, da je prosilec za azil ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo države članice po kopnem, morju ali zraku, je za obravnavanje prošnje za azil odgovorna država članica, v katero je vstopil na ta način. Ta odgovornost preneha 12 mesecev po datumu, ko pride do nezakonitega prečkanja meje.“

12. Člen 13 Uredbe št. 343/2003 določa:

„Če na osnovi meril iz te uredbe ni mogoče določiti nobene države članice kot odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, je za obravnavanje prošnje za azil odgovorna prva država članica, v kateri je bila vložena.“

13. Člen 15(1) Uredbe št. 343/2003 določa:

„1. Katera koli država članica, tudi če ni odgovorna po merilih, določenih v tej uredbi, lahko združi družinske člane ter druge nepreskrbljene sorodnike iz humanitarnih razlogov, zlasti na podlagi družinskih ali kulturnih vidikov. V takem primeru ta država članica na zahtevo druge države članice obravnava prošnjo za azil te osebe. Te osebe se morajo s tem strinjati.“

14. Člen 16(1) Uredbe št. 343/2003 določa:

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

[...]

(b) dokončati obravnavanje prošnje za azil;

[...]“

15. Člen 17(1) Uredbe št. 343/2003 določa:

„Če država članica, v kateri je bila vložena prošnja za azil, šteje, da je za obravnavanje prošnje odgovorna druga država članica, lahko čim hitreje oz. v vsakem primeru tri mesece od datuma, na katerega je bila prošnja vložena v smislu člena 4(2), pozove drugo državo članico, da sprejme prosilca.

[...]“

16. Člen 19(1) in (2) Uredbe št. 343/2003 določa:

„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, na katerih temelji. Vsebovati mora podrobnosti o roku za predajo in po potrebi informacije o kraju, kamor mora prosilec priti, in datumu, ko mora tja priti, če v odgovorno državo članico potuje z lastnimi sredstvi. Pritožba na odločitev ali njen pregled ne zadržita izvedbe premestitve, razen če se sodišča ali pristojni organi odločijo tako za vsak primer posebej, če nacionalno pravo to dopušča.“

17. Člen 13 Direktive 2004/83 določa:

„Priznanje statusa begunca

Države članice priznajo status begunca državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki izpolnjuje pogoje za begunca v skladu s poglavjema II in III.“

18. Člen 25(1) Direktive 2005/85 določa:

„Nedopustne prošnje

1. Poleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo (ES) št. 343/2003, se od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za begunca v skladu z Direktivo 2004/83/ES, kadar se prošnja šteje za nedopustno v skladu s tem členom.“

19. Člen 39(1) in (2) Direktive 2005/85 določa:

„Pravica do učinkovitega pravnega sredstva

1. Države članice zagotovijo, da ima prosilec za azil pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper:

(a) odločbo, izdano v zvezi z njegovo prošnjo za azil, vključno z odločbo:

(i) o tem, da je prošnja v skladu s členom 25(2) nedopustna;

[...]

2. Države članice predvidijo roke in druga potrebna pravila za uveljavljanje pravice prosilca do učinkovitega pravnega sredstva v skladu z odstavkom 1.“

C – Nacionalna zakonodaja

20. Člen 16a(1) in (2) Grundgesetz (ustava) določa:

„Politični preganjanci imajo pravico do azila.

Na odstavek 1 tega člena se ne more sklicevati tisti, ki vstopi na zvezno ozemlje iz države članice Evropskih skupnosti ali iz katere druge tretje države, v kateri je zagotovljeno spoštovanje Konvencije o statusu beguncev ali Konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Države zunaj Evropskih skupnosti, za katere velja merilo iz prvega stavka tega člena, morajo biti posebej navedene v zakonu, h kateremu mora dati soglasje Bundesrat (zvezni svet). V primerih, ki so določeni v prvem stavku tega odstavka, se lahko ukrepi za zaključek pritožnikovega bivanja izvajajo ne glede na kakršne koli pravne postopke, ki so proti njim začeti.“

III – Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

21. K. Puid (prosilec za azil) je iranski državljani, ki je 20. oktobra 2007 z letalom pripotoval iz Teherana v Atene. Štiri dni je ostal v Atenah, nato je pripotoval v Frankfurt na Majni. Ob prihodu na pregled potnih listov se je prijavil kot prosilec za azil, nato je bil aretiran in pridržan do izгона. Obakrat je potoval s ponarejenim potnim listom.

22. Prosilec za azil je 15. novembra 2007 zaprosil Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (upravno sodišče, Frankfurt na Majni), naj med drugim Zvezni republiki Nemčiji odredi, naj mu dovoli vstop in ga napoti k odgovornemu organu za določitev države članice, ki je odgovorna na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main je Zvezni republiki Nemčiji naložilo, naj pristojno policijo, ki je navzoča na frankfurtskem letališču, obvesti, da je vrnitev prosilca za azil v Grčijo začasno prepovedana do najkasneje 16. januarja 2008.

23. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (nemški zvezi urad za migracije in begunce, v nadaljevanju: zvezni urad) je z odločbo z dne 14. decembra 2007 odločil, da je prošnja za azil nedopustna in odredil odstranitev prosilca za azil v Grčijo. Temeljni razlog za takšno odločitev je bil, da je na podlagi Uredbe št. 343/2003 Grčija odgovorna za obravnavanje prošnje za azil zaradi rokov, ki so določeni v členih 17(2) ter 18(4) in (7) Uredbe št. 343/2003, in da niso podani izjemni humanitarni razlogi za domnevo odgovornosti Zvezne republike Nemčije na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003. Zvezni urad je zavzel stališče, da je Grčija varna tretja država v smislu člena 16a(2) ustave in da Evropska komisija, ki je zadolžena za zagotavljanje minimalnih standardov, doslej držav članic ni pozivala, naj se vzdržijo predaje oseb Grčiji. Zato je bil prosilec za azil 23. januarja 2008 izgnan v Atene.

24. Vendar je prosilec za azil do 25. decembra 2007 že vložil tožbo pri Verwaltungsgericht, s katero je predlagal razveljavitev odločbe zveznega urada z dne 14. decembra 2007 in odredbe, da se Zvezna republika Nemčija razglasi za odgovorno za obravnavanje njegove prošnje za azil na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003.

25. Verwaltungsgericht je odredilo, da se mora prosilec za azil osebno udeležiti ustne obravnave v tej zadevi. Zato mu je bilo omogočeno, da ponovno vstopi v Nemčijo.

26. Verwaltungsgericht je s sodbo z dne 8. julija 2009 razveljavilo odločbo zveznega urada z dne 14. decembra 2007 in ugotovilo, da je bila izvršitev odredbe o odstranitvi prosilca za azil nezakonita. Zveznemu uradu je naložilo, naj razveljavi odredbo o odstranitvi z dne 14. decembra 2007 in vzpostavi prejšnje stanje.

27. Verwaltungsgericht je v bistvenem obrazložilo, da je zvezni urad z izvajanjem pravice prevzema odgovornosti v skladu s členom 3(2) Uredbe št. 343/2003 zavezan k prevzemu odgovornosti glede prošnje za azil. Prosta presoja zveznega urada je bila izničena, ko je postalo očitno, da v Grčiji minimalni standardi za sprejem prosilcev za azil in izvajanje azilnega postopka niso bili spoštovani in da so bile procesne pravice prosilca za azil resno kršene, vključno s pogoji za njegov sprejem med njegovim bivanjem v Grčiji. To je bilo v nasprotju z namenom in vsebino upoštevanih direktiv. Poleg tega je Verwaltungsgericht zveznemu uradu odredilo, naj prosilcu do pravnomočnosti sodbe izda dovoljenje za začasno prebivanje.

28. Sodba, ki jo je izdalo Verwaltungsgericht, je bila izpodbijana pri Hessischer Verwaltungsgerichtshof z utemeljitvijo, da pravno stališče, na katerem je temeljila sodba, in sicer da bi morala Nemčija izvajati svojo pravico do prevzema odgovornosti na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003, ni bilo prepričljivo. Zvezna republika Nemčija, ki jo zastopa zvezni urad, je med drugim navedla, da dejstva, da država članica s prevzemom odgovornosti ni delovala v skladu z direktivami o sprejemu prosilcev za azil ter o minimalnih standardih za azilne postopke, pri odločanju, ali se izvaja pravica do prevzema odgovornosti glede predhodnih in naknadnih resnih kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah, ni bilo treba upoštevati. Zvezni urad je trdil, da pomanjkljivosti pri namestitvi in vzdrževanju prosilcev za azil države članice niso oprostile njene odgovornosti za izvedbo postopka. Drugače prosilci za azil ne bi imeli pravice do predaje državi članici, v katero so potovali.

29. Hessischer Verwaltungsgerichtshof je menilo, da je treba Sodišču predložiti štiri vprašanja za predhodno odločanje in to storilo 22. decembra 2010. Zatem je prva tri vprašanja umaknilo, ker je bilo v bistvu nanje odgovorjeno s sodbo, ki je bila v zadevi N. S. izdana 21. decembra 2011.

30. Poleg tega je zvezni urad z odločbo z dne 20. januarja 2011 razveljavil svojo odločbo z dne 14. decembra 2007 in odločil, da uporabi svojo pristojnost za obravnavanje prošnje na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003. Zvezni urad je z odločbo z dne 18. maja 2011 zavrnil prošnjo prosilca za azil na podlagi člena 16(a) ustave, vendar pa mu je priznal status begunca (Flüchtlingseigenschaft).

31. Nacionalno sodišče meni, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe pravno upošteven, ker ima prosilec za azil v skladu z nemškimi pravnimi interesi, da Hessischer Verwaltungsgerichtshof preizkusi zahtevek glede zakonitosti odločbe zveznega urada z dne 14. decembra 2007, kljub zgoraj opisanemu poteku dogodkov. In sicer zato, ker je bil s predajo Grčiji nezakonito pridržan in v vmesnem času zahteval ugotovitev, da je bila odločba z dne 14. decembra 2007 nezakonita, ter terjal odškodnino.

32. Nacionalno sodišče je tudi potrdilo, da še vedno obstajajo različna stališča glede odgovora na preostalo četrto vprašanje za predhodno odločanje. To se glasi:

„Ali subjektivni zahtevek prosilca za azil za uresničitev prevzema odgovornosti, ki ga lahko uveljavlja nasproti državi članici, izhaja iz obveznosti države članice, da izvaja pravico v skladu s prvim stavkom člena 3(2) Uredbe št. 343/2003?“

33. K. Puid, Nemčija, Belgija, Irska, Grčija, Francija, Italija, Poljska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, Švica in Komisija so predložili pisna stališča glede prvotnih štirih vprašanj, ki jih je predložilo Hessischer Verwaltungsgerichtshof. Med njimi pisno stališče Italije ni vsebovalo stališča glede četrtega vprašanja in tudi Belgija ga v svojem stališču ni neposredno obravnavala. Zastopniki K. Puida, Irske, Grčije in Komisije so bili navzoči na obravnavi dne 22. januarja 2013.

IV – Analiza

A – Uvodne ugotovitve

1. Ozadje Skupnega evropskega azilnega sistema

34. Evropski svet je na zasedanju v Strasbourgu 8. in 9. decembra 1989 kot cilj določil uskladitev azilne politike držav članic.

35. Države članice so 15. junija 1990 v Dublinu podpisale Konvencijo o določanju države, odgovorne za obravnavanje prošelj za azil, vloženih v eni od držav članic Evropskih skupnosti (v nadaljevanju: Dublinska konvencija).⁸

36. Maastrichtska pogodba je v členu K1(1) PEU azilno politiko določila kot zadevo skupnega interesa. Člen 63 ES, ki je bil sprejet v okviru Amsterdamske pogodbe, je Svetu naložil, da mora v obdobju petih let po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe, med drugim v skladu z Ženevsko konvencijo, določiti ukrepe za določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, ki jo vložijo državljani tretje države v eni od držav članic, minimalne standarde za sprejem prosilcev za azil, minimalne standarde glede opredelitve državljanov tretjih držav kot beguncev ter minimalne standarde o postopkih držav članic za priznanje ali odvzem statusa begunca. Ta določba je zdaj vključena v člen 78 PDEU.

37. Evropski svet je na zasedanju v Tampereju dne 15. in 16. oktobra 1999 določil vzpostavitev Skupnega evropskega azilnega sistema. Ta sistem je bil med drugim izveden z Uredbo št. 343/2003, ki je nadomestila Dublinsko konvencijo, in z direktivami 2003/9, 2004/83 ter 2005/85.

8 — UL 1997 C 254, str. 1.

38. Člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in člen 78 PDEU določata, da je pravica do azila priznana ob upoštevanju Ženevske konvencije. Člen 4 Listine določa, da nihče ne sme biti podvržen mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju. Člen 19(2) Listine prepoveduje odstranitev, izgon ali izročitev državi, v kateri obstaja resna nevarnost nečloveškega ali ponižujočega ravnanja. Člen 47 Listine zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča vsakomur, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije.

2. Ugotovitve Sodišča v sodbi N. S.

39. Zdi se mi koristno, da na kratko povzamem vprašanja, ki jih je Sodišče obravnavalo v sodbi N. S., in njegove ugotovitve, preden začnem z obravnavanjem preostalega vprašanja za predhodno odločanje. Zadeva N. S. se je nanašala na naslednja vprašanja, ki so upoštevna tudi v tej zadevi.

40. Okoliščine, ki jih je Sodišče obravnavalo, so bile podobne okoliščinam v postopku v glavni stvari. Afganistanski državljani N. S. je prišel v Združeno kraljestvo in še isti dan zaprosil za azil. Pred prihodom v Združeno kraljestvo je potoval skozi nekatere evropske države, vključno z Grčijo, kjer ni zaprosil za azil, čeprav je bil tam štiri dni zaprt. Secretary of State for the Home Department je Grčijo zaprosil, naj prevzame N. S., da bi obravnavala njegovo prošnjo za azil. Grčija ni odgovorila, zato je nastopila domneva, da je sprejela odgovornost za obravnavanje prosilčevega zahtevka.

41. N. S. se je uprl premestitvi iz Združenega kraljestva v Grčijo z utemeljitvijo, da v primeru, če bi ga vrnil v Grčijo, obstaja tveganje kršitve njegovih temeljnih pravic, ki mu jih zagotavljajo pravo Unije, Evropska konvencija o človekovih pravicah in/ali Ženevska konvencija. Spor je prišel do United Kingdom Court of Appeal (pritožbeno sodišče Združenega kraljestva), ki je Sodišču predložilo sedem vprašanj za predhodno odločanje.

42. Kot sem že omenil, je Sodišče odločilo, da pravo Unije nasprotuje uporabi neizpodbojne domneve, da bo odgovorna država članica, ki ji država članica preda prosilca za azil, spoštovala temeljne pravice prosilca za azil na podlagi prava Unije.

43. Tako je odločilo, ker med drugim „Skupni evropski azilni sistem temelji na popolni in splošni uporabi Ženevske konvencije in zagotovitvi, da nihče ne bo poslan nazaj na področje, kjer je bil preganjan“, in dejstvu, da „je spoštovanje Ženevske konvencije in Protokola iz leta 1967 določeno v členu 18 Listine in členu 78 PDEU“. ⁹ Razsojeno je bilo, da „v primeru resne nevarnosti, da obstajajo sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka in pogoji za sprejem prosilcev za azil v odgovorni državi članici, ki v smislu člena 4 Listine pomenijo nečloveško ali ponižujoče ravnanje s prosilci za azil, ki so bili vrnjeni na ozemlje te države članice, ta predaja ne bi bila v skladu z navedeno določbo“. ¹⁰

44. Razsojeno je bilo, da se to uporablja, če ni mogoče, da država članica, v kateri je prosilec za azil, „ne bi vedela, da sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka in pogoji za sprejem prosilcev za azil“ v „državi članici, ki je odgovorna“ na podlagi Uredbe št. 343/2003, „pomenijo utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil prosilec izpostavljen resnični nevarnosti, da se bo z njim nečloveško ali ponižujoče ravnalo v smislu člena 4 Listine“. ¹¹

9 — Točka 75, v kateri sta navedeni sodbi z dne 2. marca 2010 v združenih zadevah Salahadin Abdulla in drugi (C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, ZOdl., str. I-1493, točka 53, in z dne 17. junija 2010 v zadevi Bolbol (C-31/09, ZOdl., str. I-5539, točka 38).

10 — Točka 86. Sodišče se je v točkah 88 in 90 oprlo tudi na upoštevno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice glede izpostavljenosti pogojem pripora, ki vsebuje nečloveško ali ponižujoče ravnanje, sodbo z dne 21. januarja 2011 v zadevi MSS proti Belgiji in Grčiji (še neobjavljena v *Recueil des arrêts et décisions*).

11 — Točka 94.

45. Poleg tega je Sodišče razsodilo, da bodo državo članico, ki se znajde v takem položaju in ji je to znano, zavezovale naslednje obveznosti. Te so bile opisane tako:

„Ob upoštevanju možnosti, da država članica, ki je morala opraviti predajo, sama obravnava prošnjo iz člena 3(2) Uredbe št. 343/2003, nemožnost predaje prosilca drugi državi članici Evropske unije – če se ugotovi, da je ta država odgovorna država članica v skladu z merili iz poglavja III te uredbe – prvonavedeni državi članici nalaga, da preizkusi merila iz navedenega poglavja, da bi preverila, ali eno od teh dodatnih meril omogoča ugotovitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil.

Pomembno pa je, da država članica, v kateri je prosilec za azil, pazi, da ne poslabša položaja[, v katerem so bile] kršen[e] temeljn[e] pravic[e] tega prosilca, z nerazumno dolgim postopkom določitve odgovorne države članice. Po potrebi mora prošnjo sama obravnavati v skladu s pravili iz člena 3(2) Uredbe št. 343/2003“.¹²

3. Vprašanje, ki ga je predložilo Hessischer Verwaltungsgerichtshof

46. Najprej je treba nekoliko pojasniti predloženo vprašanje. In sicer zaradi zveze med preostalim vprašanjem za predhodno odločanje in umaknjenimi vprašanji, še posebej s tretjim vprašanjem, ki je bilo umaknjeno in se je glasilo:

„Ali ima država članica obveznost, da v vsakem primeru, ko v odgovorni državi članici obstajajo posebej usodne nepravilnosti, ki načelno vzbujajo dvom v procesna jamstva prosilcev za azil ali ki ogrožajo obstoj ali telesno nedotakljivost predanih prosilcev za azil, ob upoštevanju zgoraj navedenih jamstev Listine izvaja svojo pravico v skladu s členom 3(2), prvi stavek, Uredbe št. 343/2003?“

47. Menim, da se bistvo preostalega vprašanja za predhodno odločanje nanaša na pravni položaj prosilca za azil v državi članici, v kateri je bila vložena prošnja za azil, ko so pogoji v državi članici, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje na podlagi Uredbe št. 343/2003, takšni kot so opisani v sodbi N. S. Vprašanje zadeva predvsem odgovornosti prejšnje države članice ter zlasti njenih sodišč, vključno s pravicami prosilca za azil in razpoložljivimi pravnimi sredstvi. V tem smislu nameravam preučiti vprašanje za predhodno odločanje.

B – *Odgovor na vprašanje za predhodno odločanje*

1. Temeljna načela azilnega prava Unije

48. Temeljno načelo Ženevske konvencije je načelo nevračanja, ki begunca varuje pred izgonom ali vrnitvijo na meje ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja.

49. Načelo nevračanja pomeni bistvo temeljne pravice do azila, ki je zagotovljena v členu 18 Listine in v členu 78(1) PDEU. Ti določbi prosilcem za azil ne ustvarjata subjektivne materialnopravne pravice do priznanja azila,¹³ pač pa pravico do pravičnega in učinkovitega obravnavanja prošnje za azil skupaj s pravico do nepredaje državam ali na ozemlje v nasprotju z načelom nevračanja.

12 — Točki 107 in 108.

13 — Nemška vlada se v pisnih stališčih sklicuje na razvoj člena 18 Listine in na dejstvo, da v tistem času nacionalne določbe o podelitvi statusa begunca niso bile usklajene. Zato po mojem mnenju člen 18 Listine glede pravic prosilcev za azil ne sega dlje kot Ženevska konvencija in *acquis communautaire*.

50. Vendar je subjektivna pravica do statusa begunca v pravu Unije določena v smislu uskladitve pogojev za priznanje statusa begunca na podlagi Direktive 2004/83 za osebe, ki izpolnjujejo pogoje, ki so v njej določeni. To velja brez poseganja v določbe prava Unije glede predaje prosilcev za azil varnim tretjim državam.

51. Priznanje in odvzem statusa begunca sta bila prav tako usklajena glede postopka. Direktiva 2005/85 še posebej določa minimalne standarde v tem pogledu, vključno s pravico do učinkovitega pravnega sredstva v pritožbenih postopkih.

52. Vendar je uporaba Direktive 2005/85 in posledično Direktive 2004/83 šele drugi korak pri obravnavanju prošnje za azil, ki jo vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva. Kot prvi korak je treba določiti državo članico, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje.

53. To se izvede v skladu z Uredbo št. 343/2003 na podlagi objektivnih meril, ki so hierarhično določena in na podlagi katerih je le ena država članica odgovorna za obravnavanje prošnje. Vendar navedena uredba tudi državam članicam daje prosto presojo glede odgovornosti za obravnavanje prošnje, bodisi na podlagi humanitarnih razlogov, ki so določeni v členu 15 Uredbe št. 343/2003, ali kot posledica njihove lastne odločitve na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003.

54. Načelo nevračanja prav tako podpira sistem, ki je bil vzpostavljen na podlagi Uredbe št. 343/2003, katere namen je organizirati in urediti obravnavanje prošenj za azil v Evropski uniji in preprečiti izbiranje pristojnosti (*forum shopping*). Države članice so v vsakem primeru vezane na Ženevsko konvencijo in Evropsko konvencijo o človekovih pravicah. Zato ne smejo predajati prosilcev za azil drugim državam članicam, razen če je zagotovljeno, da bo spoštovano to načelo. Zato sistem, ki je vzpostavljen na podlagi Dublinske konvencije in Uredbe št. 343/2003, temelji na vzajemnem zaupanju med državami članicami. Povedano drugače, Uredba št. 343/2003 temelji na domnevi, da so vse države članice Evropske unije varne države za prosilce za azil in da države članice spoštujejo načelo nevračanja v zvezi s tretjimi državami.

55. Da bi odgovorili na vprašanje, ki ga je predložilo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, je treba najprej preučiti razlago Uredbe št. 343/2003, kot se uporablja v običajnih razmerah. To nato omogoča ugotovitev, da razlaga, kot je bila podana v položaju, ki je opisan v sodbi N. S., kjer temeljna domneva sposobnosti države članice, ki je *prima facie* odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, glede izpolnitve njenih obveznosti na podlagi Skupnega evropskega azilnega sistema ne drži več.

2. Razlaga Uredbe št. 343/2003

56. V sklepih z zasedanja Evropskega sveta v Tampereju je določeno, da bi moral Skupni evropski azilni sistem vključevati „jasen in izvedljiv način za določitev države, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil“.¹⁴ Po mojem mnenju je to merilo, po katerem bi moral slediti odgovor na vprašanje za predhodno odločanje. Odgovor, ki bi bil v neskladju s ciljema jasnosti in izvedljivosti, bi bil v nasprotju tako z namenom Uredbe št. 343/2003 kot tudi s cilji Skupnega evropskega azilnega sistema. Upoštevati je treba, da iz ustaljene sodne prakse izhajajo, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njene izraze, ampak tudi njeno sobesedilo in cilje, ki jih želi doseči ureditev, v katero spada.¹⁵

14 — 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 vloži državljan tretje države (COM(2001) 447 final; str. 2, odstavek 1). Glej uvodno izjavo 3 Uredbe št. 343/2003.

15 — Sodba z dne 29. januarja 2009 v zadevi Migrationsverket proti Edgaru Petrosianu in drugim (C-19/08, ZOdl., str. I-495, točka 34 in navedena sodna praksa).

57. Namen Uredbe št. 343/2003 je pospešiti postopek obravnave prošelj za azil in preprečevati izbiranje pristojnosti. Na primer, v uvodni izjavi 4 Uredbe št. 343/2003 je navedeno, da „cilj hitre obravnave prošelj za azil“ ne sme biti ogrožen,¹⁶ medtem ko je strogi časovni raspored za obravnavanje prošnje za azil ali za vrnitev prosilca za azil v državo članico, ki je odgovorna, določen v poglavju V Uredbe št. 343/2003.¹⁷ Cilj preprečevanja izbiranja pristojnosti se odraža v členih od 9 do 12, v katerih je določeno, da naj bi bila, razen z določenimi izjemami, država članica, ki je izdala potrebne dokumente za potovanje ali država prvega zakonitega ali nezakonitega vstopa, odgovorna za obravnavanje prošnje za azil.¹⁸ Drži, da člena 15 (t. i. humanitarna klavzula) in člen 3(2) (t. i. določba o prenosu suverenosti) določata obseg izvajanja proste presoje, vendar je ta namenjena državam članicam in ne prosilcem za azil.¹⁹

58. Poleg tega je v uvodni izjavi 16 in v členu 1 določeno, da je cilj Uredbe št. 343/2003 „vzpostavitev meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki je vložena v eni od držav članic“. Povedano drugače, namen Uredbe št. 343/2003 ni podeljevanje pravic posameznikom, ampak ureditev odnosov med državami članicami,²⁰ čeprav vsebuje nekaj elementov, ki so upoštevni tudi za pravice prosilcev za azil. Vse to, skupaj z dejstvom, da je člen 3(2) Uredbe št. 343/2003 diskrecijski ukrep, ne govori v prid razlagi, ki bi prosilcem za azil podeljevala kakršne koli posamične pravice pri uporabi te določbe. Kot je Sodišče vedno navedlo, morajo države članice ali zakonodajalec Unije za izvajanje nekaterih določb uredbe sprejeti ukrepe za njihovo uporabo, medtem ko imajo uredbe na splošno takojšnji učinek v nacionalnih pravnih sistemih držav članic, ne da bi morali nacionalni organi sprejeti ukrepe za uporabo ali ne da bi moral zakonodajalec Unije sprejeti dodatne predpise.²¹

59. Nadaljnji ukrepi so očitno potrebni, kadar je državi članici priznana prosta presoja. Zato v običajnih razmerah prosilci za azil iz določb Uredbe št. 343/2003 ne morejo izpeljati nobene pravice, da bi lahko zahtevali, da njihove prošnje za azil obravnava druga država članica kot država članica, ki je odgovorna za obravnavanje njihove prošnje za azil v skladu s to uredbo. Kot je v pisnih stališčih poudarila

16 — Sodba z dne 6. novembra 2012 v zadevi K proti Bundesasylamt (C-245/11, točka 48), v kateri je Sodišče odločilo, da so „pristojni nacionalni organi zavezani zagotoviti tako izvajanje Uredbe št. 343/2003, ki zagotavlja učinkovit dostop do postopkov za določanje statusa begunca in ne ogroža cilja hitre obravnave prošelj za azil“.

17 — Za raspored časovnega načrta, ki ga določa Dublinska uredba II, glej prilogo k sklepnim predlogom generalne pravobranilke E. Sharpston z dne 15. maja 2012 v zadevi Cimade (C-179/11).

18 — Glej tudi sklepe predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi N. S., kjer je v točki 94 navedla, da je namen Uredbe št. 343/2003 „izogniti se temu, da bi prosilci za azil izbirali najugodnejše sodišče“, kar potrjuje pravilo, „da je za obravnavanje prošnje za azil, vložene v Evropski uniji, odgovorna samo ena država članica, določena na podlagi objektivnih meril“.

19 — Tukaj bi naredil primerjavo ugotovitve Sodišča v sodbi z dne 29. januarja 2013 v zadevi Radu (C-396/11, točka 34), kjer je navedlo, da je „namen Okvirnega sklepa 2002/584 [...] torej, da se z uvedbo novega poenostavljenega in učinkovitejšega sistema predaje oseb, ki so osumljene ali obsojene storitve kaznivega dejanja, poenostavi in pospeši pravosodno sodelovanje in da se tako prispeva k uresničitvi cilja, zastavljenega za Unijo, da postane prostor svobode, varnosti in pravice, pri čemer se opira na visoko stopnjo zaupanja, ki mora obstajati med državami članicami“. To je bil dejavnik, ki je Sodišče vodil k temu, da ni sprejelo predloga za dopolnitev možnosti izpodbijanja evropskega pripornega naloga pri izvršilnem sodnem organu, s tem da se mu naloži, da mora država, ki izda zaporni nalog, še pred njegovo izdajo zaslišati obtoženo osebo. Ob upoštevanju, da je cilj Skupnega evropskega azilnega sistema tudi vzpostavitev „novega in bolj poenostavljenega sistema“, ki bo temeljil na „visoki stopnji zaupanja, ki mora obstajati med državami članicami“, je po mojem mnenju enako previdnost treba uporabiti tudi pri dodeljevanju pravic prosilcem za azil, ki bodo dodeljene poleg tistih, ki jih določa zakonodajalec Unije. Glej novejšo sodbo z dne 26. februarja 2013 v zadevi Melloni (C-399/11, točka 37).

20 — Tu bi se skliceval na mnenje generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi Kastrati (sodba z dne 3. maja 2012, C-620/10), kjer je generalna pravobranilka v točki 29 navedla, „da cilj Uredbe št. 343/2003 torej ni uvedba procesnih jamstev za prosilce za azil v smislu določitev pogojev za ugoditev ali zavrnitev njihovih prošelj za azil. Ta uredba namreč določa 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“.

21 — Sodba z dne 28. oktobra 2010 v zadevi Belgisch Interventie-en Restitutiebureau (C-367/09, ZOdl., str. I-10761, točki 32 in 33 ter navedena sodna praksa).

Komisija, mora biti državam članicam naložena jasna in nepogojna obveznost, da ima določba prava Unije neposredni učinek v razmerju med posamezniki in državami članicami, medtem ko izvršitev določbe ali njeni učinki niso predmet poseganja z akti držav članic ali Komisije. Člen 3(2) Uredbe št. 343/2003 ne ustreza tem merilom.²²

3. Uporaba Uredbe št. 343/2003 v izrednih razmerah

60. Vendar se vprašanje za predhodno odločanje ne nanaša na uporabo Uredbe št. 343/2003 v običajnih razmerah, pač pa v izrednih razmerah, ko država članica, ki je *prima facie* odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, ni uporabila Skupnega evropskega azilnega sistema, in to v takšni meri, da se prosilcev za azil ne sme predati. Zato predlagam, da morajo nacionalna sodišča v takšnih razmerah na koncu varovati načela, ki jih je Sodišče določilo v sodbi N. S., še zlasti zaradi dobro uveljavljene pozitivne obveznosti držav članic, da morajo zagotoviti skladnost s prepovedjo nečloveškega ali ponižujočega ravnanja

61. V naslednjih točkah nameravam *izredne razmere* opredeliti kot tiste razmere, ki izpolnjujejo tako vsebinsko kot dokazno merilo, ki ju je Sodišče določilo v sodbi N. S. Vsebinski pogoj je Sodišče opredelilo kot razmere, v katerih imajo *sistemske pomanjkljivosti* azilnega postopka in pogoji za sprejem prosilcev za azil v državi članici, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil na podlagi Uredbe št. 343/2003, za posledico nečloveško ali ponižujoče ravnanje. Sodišče je *dokazni pogoj* določilo na točki, na kateri bi država članica prosilca za azil običajno predala in ne bi bilo mogoče, *da se ne bi zavedala sistemskih pomanjkljivosti* v azilnem postopku in v pogojih za sprejem prosilca za azil v tej drugi državi članici, ker obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi bil prosilec za azil izpostavljen tveganju nečloveškega ali ponižujočega ravnanja. Dokazni standard je namreč določen na točki, ko postane očitno, da prosilci za azil ne morejo biti predani zadevni državi članici.²³

62. Očitno je, da si je Sodišče s temi opredelitvami prizadevalo postaviti visoko oviro, da se ne bi uporabljalo načela vzajemnega zaupanja, ki ga določa Uredba št. 343/2003. To pomeni, da načelo vzajemnega zaupanja ne more biti postavljeno pod vprašaj v okviru sistematične obravnave v vsakem postopku v zvezi s prošnjo za azil, ali druge države članice izpolnjujejo svoje obveznosti na podlagi Skupnega evropskega azilnega sistema. Nasprotna razlaga bi bila neskladna s poglobitnimi cilji Uredbe št. 343/2003, ki so v tem, da se določijo odgovornosti med državami članicami, da se zagotovi hitrost pri obravnavanju prošenj za azil in da se prepreči izbiranje pristojnosti.

63. Zato se morajo takrat, ko ni mogoče, da država članica, v kateri je bila prošnja za azil vložena, ne bi vedela, da sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka in pogoji za sprejem prosilcev pomenijo resnično nevarnost, da se bo s prosilcem nečloveško ali ponižujoče ravnalo v državi članici, ki bi bila sicer odgovorna na podlagi Uredbe št. 343/2003, pristojni organi na lastno pobudo vzdržati predaje prosilcev za azil tej državi članici. Tako bi morali ravnati, ne da bi jim to naložila nacionalna sodišča ali ne da bi jih za to zaprosili zadevni prosilci za azil. Čeprav člen 3(2) kot diskrecijski ukrep, posameznikom ne daje pravic, prav tako ne zmanjšuje pozitivne obveznosti držav članic, vključno z njihovimi sodišči, da se vzdržijo dejanj, ki bi prosilce za azil izpostavila nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju, kot je določeno v sodbi N. S. V zadevi N. S. je bilo namreč določeno, da se

22 — Komisija se v ta namen opira na klasično sodno prakso Sodišča, in sicer na sodbe z dne 5. februarja 1963 v zadevi van Gend en Loos (26/62, Recueil, str. 1), z dne 15. julija 1964 v zadevi Costa proti Enel (6/64, Recueil, str. 585) in z dne 16. junija 1966 v zadevi Lütticke (57/65, Recueil, str. 205).

23 — Menim, da je na obstoj takšnega položaja mogoče sklepati na podlagi podatkov UNCHR, Mednarodnega rdečega križa, Komisije in sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice ter Sodišča. Poleg tega si organi držav članic, pristojni za azil, med seboj izmenjujejo podatke o pogojih za sprejem prosilcev za azil. Ker se izredni položaj, kakršen je opisan v sodbi N. S., ne nanaša na lastnosti posameznega prosilca za azil, so države članice dolžne upoštevati izredne razmere na splošno in ne le kot dokaz, ki se predloži v okviru presoje dopustnosti posamezne prošnje.

Listina uporablja v okviru polja proste presoje. Ob spoštovanju azilnega prava Unije, je treba obveznosti iz sodbe N. S. izpolniti, ko je zadevni organ države članice, naj bo to sodišče ali drug organ, ugotovil, da pogoji iz sodbe N. S., ki so opisani zgoraj, obstajajo v sicer „odgovorni“ državi članici.

64. To pomeni, da je treba pri odgovoru na vprašanje za predhodno odločanje obravnavati: (i) položaj države članice v izrednih razmerah, v katerih je prosilec za azil izpostavljen nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju, če je izvedena predaja; (ii) pravice prosilca za azil in razpoložljiva pravna sredstva.

a) Ukrepanje države članice v izrednih razmerah

65. Glede ukrepanja države članice, ki se znajde v zgoraj opisanih izrednih razmerah, iz sodbe N. S. jasno izhaja, da prosilca za azil ni mogoče predati državi članici, ki je *prima facie* odgovorna na podlagi Uredbe št. 343/2003. Povedano drugače, načelo nevračanja velja tudi med temi državami članicami.

66. Sodišče je v sodbi N. S. dejansko odločilo, da mora država članica, v kateri je bila vložena prošnja, nadaljevati presojo meril, ki so določena v poglavju III, da ugotovi, ali se lahko druga država članica šteje za odgovorno. Vendar, če bi to terjalo nerazumno dolg čas, mora država članica, v kateri je bila vložena prošnja za azil, prošnjo, če je to treba, sama obravnavati v skladu s postopkom, ki je določen v členu 3(2) Uredbe št. 343/2003.²⁴

67. Zato država članica, v kateri je bila vložena prošnja za azil, tudi v izrednih razmerah *ni* brezpogojno dolžna sama obravnavati prošnje za azil. V razumnem roku lahko poskuša poiskati drugo odgovorno državo članico. Če pa to ni mogoče, se zdi, da je *potem* ta država članica sama dolžna obravnavati prošnjo.

68. Kljub temu menim, da izvajanje pristojnosti na podlagi prvega stavka člena 3(2) Uredbe št. 343/2003 ne pomeni obveznosti države članice. Uredbo št. 343/2003 je treba razlagati tako, da država članica, v kateri nastopijo razmere, kakršne so opisane v sodbi N. S., preprosto ni več odgovorna država članica v smislu člena 3(1) navedene uredbe. To je na obravnavi potrdila tudi Komisija. Država članica, v kateri je bila vložena prošnja za azil, postane odgovorna, če ne more najti druge odgovorne države članice.²⁵

69. Na tej točki je treba uporabiti člen 13 Uredbe št. 343/2003, ker, kot je določeno v njegovem besedilu, „ni mogoče določiti nobene države članice kot odgovorne za obravnavanje prošnje za azil“. Člen 13 v nadaljevanju določa, da „je za obravnavanje prošnje za azil odgovorna prva država članica, v kateri je bila vložena“. V zadevi K. Puida je torej Zvezna Republika Nemčija „prva država članica“ njegove prošnje za azil. Kot taka je na podlagi člena 16(1)(b) Uredbe št. 343/2003 odgovorna za dokončanje obravnavanja prošnje za azil.

24 — Točki 107 in 108.

25 — V zvezi s tem glej sodbo z dne 6. novembra 2012 v zadevi K (C-245/11, točka 47), v kateri je Sodišče presodilo, da kadar „so izpolnjeni pogoji iz navedenega člena 15(2), država članica, ki mora iz humanitarnih razlogov, navedenih v njem, sprejeti prosilca za azil, postane odgovorna država članica za obravnavanje prošnje za azil“.

70. Kljub temu je treba poudariti, da materialnopravne obveznosti države članice, v kateri je bila prošnja za azil najprej vložena, ni mogoče izpeljati iz prvega stavka člena 3(2). Jasen namen te določbe je omogočiti *kateri koli* državi članici, v kateri je bila prošnja za azil vložena, da postane odgovorna država članica v skladu s svojo suvereno pristojnostjo.²⁶ To lahko stori na primer zaradi političnih, praktičnih ali humanitarnih razlogov.²⁷ Povedano drugače, ta določba državam članicam omogoča, vendar jih ne zavezuje k obravnavanju prošenj za azil.

71. Treba je poudariti, da Uredba št. 343/2003 države članice nikoli ne zavezuje k zavrnitvi obravnavanja prošnje za azil, ampak v Evropski uniji na urejen način zgolj določa prakso držav, ki bi ji večina držav verjetno na vsak način sledila; in sicer prakso zavrnitve mednarodne zaščite prosilcev za azil, ki pridejo iz varnih držav. Povedano drugače, Uredba št. 343/2003 med države članice razdeljuje odgovornost, ne pa normativne pristojnosti²⁸ glede obravnavanja prošenj za azil.

b) Pravice prosilca za azil in razpoložljiva pravna sredstva v izrednih razmerah

72. Glede pravic prosilcev za azil in razpoložljivih pravnih sredstev je v izrednih razmerah, kot so opredeljene v sodbi N. S., pomembno razlikovati med odločitvami, ki so izdane glede *odgovornosti za obravnavanje prošenj*, in odločitvami, ki so izdane glede *predaje prosilca* odgovorni državi članici.

73. Odločitev na podlagi člena 18 Uredbe št. 343/2003 sprejme zaprošena država članica (to je država članica, ki jo je druga država članica zaprosila za obravnavanje prošnje za azil). Prosilec za azil na podlagi Uredbe št. 343/2003, ki se jo razlaga v skladu s cilji Skupnega evropskega azilnega sistema, nima nikakršne subjektivne pravice, s katero bi določeni državi članici naložil obravnavanje prošnje za azil.²⁹ To velja tako za zaprošeno državo članico kot tudi za državo članico, ki zaprosi za obravnavanje prošnje za azil.

74. Člen 19 Uredbe št. 343/2003 določa odločitev o predaji odgovorni državi članici. Ta člen določa, da „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“ (moj poudarek).

75. Odločitev o predaji mora biti v skladu s členom 19(2) Uredbe št. 343/2003 obrazložena. Vsebovati mora podrobnosti o roku za predajo in po potrebi informacije o kraju, kamor mora prosilec priti, in datumu, ko mora tja priti, če v odgovorno državo članico potuje z lastnimi sredstvi.

76. Odločitev o tem, da se prošnja za azil ne obravnava in da se prosilec preda, je lahko predmet pritožbe ali ponovnega pregleda.³⁰ Pritožba na odločitev ali njen ponovni pregled ne zadržita izvedbe predaje, razen če se sodišča ali pristojni organi tako odločijo za vsak primer posebej in če nacionalno pravo to dopušča.³¹

26 — Popolnoma mogoče je, da je prosilec za azil prošnjo vložil v več državah članicah. V okoliščinah, ko ga ni mogoče predati državi članici prvega vstopa, člen 13 Uredbe št. 343/2003 kot odgovorno določa državo članico, kjer je bila prošnja najprej vložena. Brez te določbe bi obveznost zagotovitve mednarodne zaščite očitno temeljila na mednarodnem pravu in bi glede na okoliščine zadevala bodisi državo članico, v kateri je prosilec, bodisi prvo varno državo članico, v katero je vstopil. Ta primer kaže na težave razumevanja te uredbe v zvezi z objektivno obveznostjo države članice glede izvajanja pristojnosti na podlagi člena 3(2).

27 — Glej sklepne predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak z dne 27. junija 2012 v zadevi K (C-245/11, ZOdl., točke od 27 do 32) in COM(2001) 447 final, *op. cit.*, str. 10.

28 — Pristojnost države za obravnavanje prošnje za azil in zagotavljanje mednarodne zaščite temelji na njeni suverenosti. Zato Direktiva 2004/83 državi članici ne preprečuje uporabe bolj ugodnih standardov pri odločanju, komu se prizna status begunca (glej člen 3).

29 — Izjemoma so v členih 7 in 8 Uredbe št. 343/2003, ki se nanašata na družinske člane, pravno upoštevnosti tudi želje zadevnih oseb.

30 — Dublinska konvencija ne vsebuje te določbe. Za razpravo o razlikah med členom 19 in ustreznimi določbami Dublinske konvencije glej COM(2001) 447 final (citirano v opombi 14, str. 17 in 18).

31 — Vendar se člen 39 Direktive 2005/85 o pravici do učinkovitega pravnega sredstva ne uporablja za to odločitev. Glej člen 39(1)(a)(i) v povezavi s členom 25(1) navedene direktive.

77. Nacionalno sodišče je med temi postopki zaradi svoje obveznosti, da zagotovi učinkovito pravno varstvo na podlagi člena 19(1) PEU, dolžno preučiti, ali so v katerem koli predloženem primeru nastopile in veljajo izredne razmere v smislu sodbe N. S., in spremeniti obveznosti države članice, v kateri je bilo zaproseno za azil. Treba je opozoriti, da so nacionalna sodišča v teh istih postopkih v okviru primarne zakonodaje Unije³² dolžna zagotavljati varstvo pravic, ki jih vsebuje Listina; in to še bolj, kadar se zakonodaja Unije posebej sklicuje na spoštovanje temeljnih pravic in Listino, kakršen je primer glede spoštovanja Uredbe št. 343/2003 in njene uvodne izjave 15.³³

78. V skladu s členom 19(2) Uredbe št. 343/2003 pritožba proti odločitvi o neobravnavanju prošnje za azil in o predaji prosilca za azil ne zadrži izvedbe predaje, razen če sodišče ali pristojni organ tako odloči v vsakem primeru posebej in če ustrezná nacionalna zakonodaja to omogoča. Razlogi za to so bili obrazloženi v predlogu Komisije za Uredbo št. 343/2003. Malo verjetno je, da bi predaja prosilca za azil drugi državi članici povzročila resno škodo, ki bi jo bilo težko nadomestiti.³⁴ Očitno je, da ta domneva ne velja v izrednih razmerah, kot so opredeljene v sodbi N. S.

79. Menim, da je nacionalno sodišče, za katero ni mogoče, da ne bi vedelo, da sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka in pogoji za sprejem prosilcev za azil v državi članici, ki je odgovorna na podlagi člena 3(1) Uredbe št. 343/2003, pomenijo utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil prosilec izpostavljen resnični nevarnosti, da se bo z njim nečloveško ali ponižujoče ravnalo v smislu člena 4 Listine, dolžno zadržati predajo prosilcev za azil takšni državi članici in če je potrebno odkloniti uporabo vsakršne določbe nacionalnega prava, ki bi izključevala takšno odločitev. To izhaja iz splošnih načel prava Unije glede zagotavljanja razpoložljivih pravnih sredstev in varstva temeljnih svoboščin.³⁵ Kot sem že navedel, imajo pristojni organi podobno obveznost v okviru vodenja postopkov za azil.

80. Ugotavljam, da je v sedanjem predlogu Komisije za spremembo Uredbe št. 343/2003 v členu 26, ki je naslovljen „Pravna sredstva“, med drugim predlagano, da „v primeru pritožbe zoper odločitev o predaji [...] ali ponovnega pregleda te odločitve organ [...] čim prej, v nobenem primeru pa ne pozneje kot v sedmih delovnih dneh od vložitve pritožbe ali zahteve za ponovni pregled, po uradni dolžnosti odloči, ali zadevna oseba sme ostati na ozemlju zadevne države članice ali ne, dokler se njegova pritožba ali ponovni pregled obravnava“.³⁶

81. Za zaključek predlagam, da tudi v izrednih razmerah, kot so opredeljene v sodbi N. S., prosilci za azil na podlagi Uredbe št. 343/2003 ne morejo sodno zahtevati, da določena država članica obravnava njihovo prošnjo za azil. Vendar je nacionalno sodišče, za katero ni mogoče, da ne bi vedelo, da sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka in pogoji za sprejem prosilcev za azil v državi članici, ki je odgovorna na podlagi Uredbe št. 343/2003, pomenijo utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil prosilec izpostavljen resnični nevarnosti, da se bo z njim nečloveško ali ponižujoče ravnalo v smislu člena 4 Listine, dolžno zadržati predajo prosilcev za azil takšni državi članici.

32 — Glej na primer sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Radu (točka 52).

33 — Opozoril bi, da je Sodišče v sodbi z dne 5. oktobra 2010 v zadevi McB (C-400/10 PPU, ZOdl., str. I-8965) v točkah 60 in 61 odločilo, ali je razlaga Uredbe Sveta (ES) št. 2201/2003 z dne 27. novembra 2003 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1347/2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 243), skladna s členom 24 Listine in otrokovimi pravicami, čeprav to ni bilo del vprašanja, ki ga je predložilo nacionalno sodišče. Sodišče je ta pristop deloma zavzelo tudi zaradi zavez iz uvodne izjave 33 Uredbe št. 2201/2003.

34 — Glej COM(2001) 447 final (citirano v opombi 14, str. 19).

35 — Glej na splošno sodbo z dne 22. decembra 2010 v zadevi DEB (C-279/09, ZOdl., str. I-13849).

36 — 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 vloží državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, COM(2008) 820 final, str. 47.

V – Predlog

82. Na vprašanje, ki ga je predložilo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, predlagam naslednji odgovor:

Prosilci za azil ne morejo sodno zahtevati, naj določena država članica obravnava njihovo prošnjo za azil v skladu s prvim stavkom člena 3(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 vloži državljan tretje države. Vendar je nacionalno sodišče, za katero ni mogoče, da ne bi vedelo, da sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka in pogoji za sprejem prosilcev za azil v državi članici, ki je odgovorna na podlagi Uredbe št. 343/2003, pomenijo utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil prosilec izpostavljen resnični nevarnosti, da se bo z njim nečloveško ali ponižujoče ravnalo v smislu člena 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, pri uporabi člena 19(2) navedene uredbe dolžno zadržati predajo prosilcev za azil takšni državi članici.