Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 10. decembra 2013 *

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Skupni evropski azilni sistem — Uredba (ES) št. 343/2003 — Določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil — Nadzor nad spoštovanjem meril za odgovornost za obravnavanje prošnje za azil — Obseg sodnega nadzora“

V zadevi C-394/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Asylgerichtshof (Avstrija) z odločbo z dne 21. avgusta 2012, ki je prispela na Sodišče 27. avgusta 2012, v postopku

Shamso Abdullahi

proti

Bundesasylamt,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, A. Rosas (poročevalec), G. Arestis, J. Malenovský, , sodnika, A. Prechal, sodnica, E. Jarašiūnas in C. Vajda, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. maja 2013,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za S. Abdullahi E. Daigneault in R. Seidler, odvetnika,

— za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, agentka,

— za grško vlado G. Papagianni, L. Kotroni in M. Michelogiannaki, agentke,

— za francosko vlado S. Menez, agent,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. Palatiellom, avvocato dello Stato,

* Jezik postopka: nemščina.

— za madžarsko vlado M. Fehér, G. Koós in K. Szíjjártó, agenti,

— za vlado Združenega kraljestva J. Beeko, agentka, skupaj s S. Leejem, barrister,

— za švicarsko vlado D. Klingele, agent,

— za Evropsko komisijo W. Bogensberger in M. Condou Durande, agenta

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 11. julija 2013

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 10, 16, 18 in 19 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med S. Abdullahi, državljanko Somalije, in Bundesasylamt (zvezni urad na področju azila) glede določitve države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, ki jo je zadevna oseba vložila pri tem uradu.

Pravni okvir

Ženevska konvencija

3 Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (Zbirka pogodb Združenih narodov, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954), v nadaljevanju: Ženevska konvencija), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena je bila s Protokolom o statusu beguncev z dne 31. januarja 1967 (v nadaljevanju: Protokol iz leta 1967), ki je začel veljati 4. oktobra 1967.

4 Pogodbenice Ženevske konvencije in Protokola iz leta 1967 so vse države članice in tudi Republika Islandija, Kneževina Lihtenštajn, Kraljevina Norveška in Švicarska konfederacija. Evropska unija ni niti pogodbenica Ženevske konvencije niti Protokola iz leta 1967, vendar pa člen 78 PDEU in člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) določata, da je pravica do azila priznana zlasti ob upoštevanju te konvencije in tega protokola.

Pravo Unije

5 Države članice so za dosego cilja, ki ga je določil Evropski svet na zasedanju v Strasbourgu 8. in 9. decembra 1989, in sicer uskladitve njihovih politik azila, v Dublinu 15. junija 1990 podpisale Konvencijo o določanju države, odgovorne za obravnavanje prošenj za azil, vloženih v eni od držav članic Evropskih skupnosti (UL 1997, C 254, str. 1, v nadaljevanju: Dublinska konvencija). Ta konvencija je začela veljati 1. septembra 1997 za prvih dvanajst podpisnic, 1. oktobra 1997 za Republiko Avstrijo in Kraljevino Švedsko ter 1. januarja 1998 za Republiko Finsko.

6 S sklepi Evropskega sveta z zasedanja v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 je bila med drugim določena vzpostavitev skupnega evropskega azilnega sistema.

7 Z Amsterdamsko pogodbo z dne 2. oktobra 1997 je bil v Pogodbo ES vključen člen 63, ki je Evropski skupnosti dal pristojnost za sprejetje ukrepov, ki jih je priporočil Evropski svet na zasedanju v Tampereju. Sprejetje te določbe je med drugim omogočilo, da se v državah članicah, razen v Kraljevini Danski, Dublinska konvencija nadomesti z Uredbo št. 343/2003, ki je začela veljati 17. marca 2003.

8 Na tej pravni podlagi so bile sprejete tudi različne direktive, med njimi:

— 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, in popravek v UL 2005, L 204, str. 24), ki je bila nadomeščena z Direktivo 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL L 337, str. 9), in

— 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, in popravek v UL 2006, L 236, str. 36), ki je bila nadomeščena z Direktivo 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL L 180, str. 60).

Uredba št. 343/2003

9 V uvodnih izjavah 3 in 4 Uredbe št. 343/2003 je navedeno:

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

(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 [bi] zagotavlja[l] učinkovit dostop do postopkov za določanje statusa begunca in da ne [bi] ogro[zil] cilja hitre obravnave prošenj za azil.“

10 Uredba št. 343/2003 v skladu z njenim členom 1 določa merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države.

11 Člen 3(1) te uredbe 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.“

12 Za določitev „odgovorne države članice“ v smislu člena 3(1) Uredbe št. 343/2003 je v členih od 6 do 14 navedene uredbe v poglavju III z naslovom „Hierarhija meril“ naveden seznam objektivnih meril, ki so prednostno razvrščena glede na mladoletnike brez spremstva, enotnost družine, izdajo dovoljenja za prebivanje ali vizuma, nezakonit vstop ali prebivanje v državi članici, zakonit vstop v državo članico in prošnje za azil, predložene na mednarodnem tranzitnem območju letališča.

13 Člen 10 te uredbe določa:

„1. Če se na podlagi dokazov ali posrednih okoliščin, opisanih na dveh seznamih iz člena 18(3), vključno s podatki iz poglavja III Uredbe [Sveta] (ES) št. 2725/2000 [z dne 11. decembra 2000 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Dublinske konvencije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 26)], 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.

2. Če države članice ni mogoče ali je ni več mogoče šteti za odgovorno v skladu z odstavkom 1 in če se na osnovi dokazov ali posrednih okoliščin, kot so opisani na dveh seznamih iz člena 18(3), ugotovi, da je prosilec za azil – ki je vstopil na ozemlja držav članic nezakonito ali za katerega ni mogoče ugotoviti okoliščin vstopa – v času vložitve prošnje že živel nepretrgoma vsaj pet mesecev v državi članici, je ta država članica odgovorna za obravnavanje prošnje za azil.

Če je prosilec že živel po najmanj pet mesecev v več državah članicah, je za obravnavanje prošnje odgovorna država članica, v kateri je bilo to nazadnje.“

14 Člen 13 navedene uredbe določa, da če na osnovi prednostno razvrščenih meril ni mogoče določiti nobene države članice, je privzeto pravilo, da je za obravnavanje prošnje za azil odgovorna prva država članica, v kateri je bila prošnja vložena.

15 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;

[…]

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 državljan tretje države zapustil ozemlje držav članic za najmanj tri mesece, razen če državljan tretje države poseduje veljavni dokument za prebivanje, ki ga je izdala odgovorna država članica.

[…]“

16 Člen 17 te uredbe določa, da 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, pozove drugo državo članico, da sprejme prosilca.

17 Člen 18 navedene uredbe določa:

„1. Država članica, na katero je zahteva naslovljena, preveri potrebno in […] o zahtevi za sprejem prosilca odloči v dveh mesecih od datuma, ko je prejela zahtevo.

2. V postopku za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, določenem v tej uredbi, se uporabijo [dokazi] in posredn[e] okoliščin[e].

3. V skladu s postopkom iz člena 27(2) se sestavita in redno revidirata dva seznama z navedbo […] dokazov in posrednih okoliščin v skladu z naslednjimi merili:

(a) Dokazi

(i) To se nanaša na formalne dokaze, ki določajo odgovornost v skladu s to uredbo, kolikor ni ovržen[a] z dokazom o nasprotnem.

(ii) Države članice odboru, predvidenem v členu 27, zagotovijo vzorce različnih vrst upravnih dokumentov v skladu s tipologijo, uvedeno s seznamom formalnih dokazov.

(b) Posredne okoliščine

(i) To se nanaša na indikativne elemente, ki so v nekaterih primerih lahko, čeprav so ovrgljivi, zadostni glede na svojo dokazno vrednost.

(ii) Njihova dokazna vrednost v zvezi z odgovornostjo za obravnavanje prošnje za azil se oceni za vsak primer posebej.

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.

[…]

7. Opustitev ukrepanja v dvomesečnem roku iz odstavka 1 in enomesečnem roku iz odstavka 6 je enakovredna sprejetju zahteve in posledica je obveznost sprejema osebe, vključno z določbami o ustrezni ureditvi za prihod.“

18 Člen 19, od (1) do (4), 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. Ta odločitev je lahko predmet pritožbe ali pregleda. Pritožba na odločbo 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.

3. Predaja prosilca iz države članice, v kateri je bila vložena prošnja za azil, v odgovorno državo članico, se izvede v skladu z nacionalnim pravom prve države članice po posvetu med zadevnima državama članicama, kakor hitro je to praktično izvedljivo in najkasneje v šestih mesecih po odobritvi zahteve za sprejem ali odločitvi o pritožbi ali pregledu z odložilnim učinkom.

[…]

4. Če se predaja ne opravi v roku šestih mesecev, je odgovorna država članica, v kateri je bila vložena prošnja za azil. Ta rok se lahko podaljša na največ eno leto, če predaja ni bila možna, ker je prosilec za azil v zaporu, ali na največ osemnajst mesecev, če se prosilec za azil skriva.“

19 Uredba št. 343/2003 je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev) (UL L 180, str. 31).

Uredba (ES) št. 1560/2003

20 Člen 3 Uredbe Komisije (ES) št. 1560/2003 z dne 2. septembra 2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta št. 343/2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 200), naslovljen „Obdelava zahtevkov za sprejem“, določa:

„1. Zakonski in dejanski razlogi, navedeni v zahtevku, se preučijo v skladu z določili Uredbe (ES) št. 343/2003 in seznami dokazov in posrednih dokazov, navedenih v Prilogi II te uredbe.

2. Zaprošena država članica, ne glede na merila in določbe Uredbe (ES) št. 343/2003, na katere se zahtevek sklicuje, v roku, ki je predpisan v členu 18(1) in (6) omenjene uredbe, izčrpno in objektivno, na podlagi vseh informacij, ki so ji neposredno ali posredno na voljo, preveri, ali je pristojna za obravnavanje prošnje za azil. Če se po preverjanjih izkaže, da je zaprošena država članica pristojna na podlagi najmanj enega merila iz omenjene uredbe, ta država članica potrdi svojo pristojnost.“

21 Člen 4 Uredbe št. 1560/2003, naslovljen „Obdelava zahtevkov za ponoven sprejem“, določa:

„Kadar zahtevek za ponoven sprejem temelji na podatkih, ki jih je posredovala Centralna enota Eurodaca in jih je zaprošena država članica [država članica prosilka] preverila [v skladu s členom 4(6) Uredbe (ES) št. 2725/2000], zaprošena država članica potrdi svojo pristojnost, razen če se v preverjanjih izkaže, da so njene obveznosti prenehale na podlagi drugega pododstavka člena 4(5) ali na podlagi člena 16(2), (3) ali (4) Uredbe (ES) št. 343/2003. Na dejstvo, da so obveznosti prenehale na podlagi teh določb, se lahko sklicuje le na podlagi materialnih dokazov ali utemeljenih in preverljivih izjav prosilca za azil.“

22 Člen 5 te uredbe, naslovljen „Negativni odgovor“, določa:

„1. Kadar je po opravljenih preverjanjih zaprošena država članica mnenja, da predložena dokazila ne pomenijo vzpostavitve njene pristojnosti, pošlje državi članici prosilki negativen odgovor, v katerem podrobno navede vse razloge za svojo zavrnitev.

2. Država članica prosilka lahko, kadar je mnenja, da zavrnitev temelji na napačni oceni ali kadar lahko predloži dodatna dokazila, prosi za ponovno preučitev svojega zahtevka. To možnost je treba uveljaviti v roku treh tednov po prejemu negativnega odgovora. Zaprošena država članica si prizadeva odgovoriti v roku dveh tednov. Vendar pa ta dodatni postopek ne podaljšuje rokov, predvidenih v členu 18(1) in (6) ter členu 20(1)(b) Uredbe (ES) št. 343/2003.“

23 Člen 14 te uredbe, naslovljen „Poravnava“, določa:

„1. Kadar države članice ne morejo razrešiti spora bodisi glede potrebe po premestitvi ali ponovni združitvi sorodnikov na podlagi člena 15 Uredbe (ES) št. 343/2003 ali o državi članici, v kateri naj bi bile prizadete osebe ponovno združene, lahko uporabijo postopek poravnave iz odstavka 2 tega člena.

2. Postopek poravnave se začne s prošnjo ene od držav članic v sporu predsedniku odbora iz člena 27 Uredbe (ES) št. 343/2003. Prizadete države članice se s privolitvijo uporabe postopka poravnave obvežejo, da bodo v največji možni meri upoštevale predlagano rešitev.

Predsednik odbora imenuje tri člane odbora iz treh držav članic, ki niso povezane z zadevo. Stranke v sporu predložijo dokaze v pisni ali ustni obliki, ti člani odbora pa po obravnavanju zadeve v roku enega meseca, po potrebi z glasovanjem, predlagajo rešitev.

Razpravo vodi predsednik odbora ali njegov namestnik. Lahko izrazi svoje mnenje, nima pa pravice glasovanja.

Predlagana rešitev je dokončna in nepreklicna, ne glede na to ali jo stranke sprejmejo ali zavrnejo.“

24 Navedeni člen 14 je bil razveljavljen z Uredbo št. 604/2013, vendar je njegova vsebina povzeta v členu 37 zadnjenavedene uredbe.

Direktiva 2005/85

25 V uvodni izjavi 29 Direktive 2005/85 je navedeno:

„Ta direktiva ne zadeva postopkov, ki jih ureja [Uredba št. 343/2003].“

Avstrijsko pravo

26 Člen 18(1) zveznega zakona o zagotavljanju azila (zakon o azilu iz leta 2005) (Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005), BGBl. I, 100/2005) določa:

„Bundesasylamt in Asylgerichtshof [(sodišče na področju azila)] po uradni dolžnosti v vseh fazah postopka zagotovita, da se posredujejo vsi podatki, koristni za odločitev, ali da se dopolnijo podatki v zvezi z okoliščinami, navedenimi v utemeljitev prošnje, da se opredelijo in dopolnijo izvedeni dokazi in se na splošno posredujejo vse informacije, ki se štejejo za potrebne za utemeljitev prošnje. Če je to primerno, se po uradni dolžnosti zaprosi za potrebne dokaze.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

27 S. Abdullahi je 22-letna somalijska državljanka. Aprila 2011 je z letalom pripotovala v Sirijo, od tam je julija istega leta prečkala Turčijo, nakar je z ladjo nezakonito vstopila v Grčijo. S. Abdullahi pri grški vladi ni vložila prošnje za azil. Z vodniki je nato z drugimi osebami preko Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, Srbije in Madžarske pripotovala v Avstrijo. Meje vseh navedenih držav je vselej prečkala nezakonito. S. Abdullahi so v Avstriji v bližini madžarske meje ustavili avstrijski policijski organi, ki so – tudi z zaslišanjem drugih udeležencev – ugotovili njeno pravkar opisano potovanje.

28 S. Abdullahi je 29. avgusta 2011 v Avstriji pri pristojnem upravnem organu Bundesasylamt vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Bundesasylamt je 7. septembra 2011 na podlagi člena 10(1) Uredbe št. 343/2003 naslovil zahtevo za sprejem na Republiko Madžarsko, ta pa je sprejem potrdila z dopisom z dne 29. septembra 2011. V obrazložitvi je Madžarska navedla, da na podlagi izjav S. Abdullahi, ki jih je posredovala Republika Avstrija, in splošnih informacij o smeri potovanja nezakonitih migrantov obstajajo zadostni dokazi, da je zadevna oseba iz Srbije nezakonito vstopila v Madžarsko, od koder je nato neposredno prišla v Avstrijo.

29 Bundesasylamt je z odločbo z dne 30. septembra 2011 prošnjo S. Abdullahi za azil v Avstriji zavrgel kot nedopustno in odločil, da S. Abdullahi preda Madžarski.

30 S. Abdullahi je zoper to odločbo vložila pritožbo, ki ji je Asylgerichtshof s sodbo z dne 5. decembra 2011 ugodilo zaradi kršitev pravil postopka. V pritožbi je bila namreč izražena kritika glede azilnih razmer na Madžarskem z vidika člena 3 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), ki prepoveduje mučenje in nehumano ali ponižujoče ravnanje, Bundesasylamt pa naj bi pri presoji položaja na Madžarskem uporabil zastarele vire.

31 Bundesasylamt je po odločitvi Asylgerichtshof nadaljeval z upravnim postopkom in je z odločbo z dne 26. januarja 2012 prošnjo za azil ponovno zavrgel kot nedopustno in hkrati odredil, naj se S. Abdullahi preda Madžarski. Bundesasylamt je na podlagi posodobljenih ugotovitev o Madžarski v utemeljitev odločbe zlasti navedel, da s predajo S. Abdullahi Madžarski ne bi bile kršene njene pravice iz člena 3 EKČP.

32 Zoper navedeno odločbo je bila 13. februarja 2012 pri Asylgerichtshof vložena nova pritožba, s katero je S. Abdullahi prvič zatrjevala, da za obravnavanje njene prošnje za azil dejansko ni odgovorna Madžarska, ampak Helenska republika. Vendar je zatrjevala, da zadnjenavedena država glede nekaterih vidikov ne spoštuje človekovih pravic in da bi morali zato avstrijski organi sami dokončati obravnavanje njene prošnje za azil.

33 Avstrijski organi niso niti začeli postopka posvetovanja s Helensko republiko niti pri tej državi članici vložili zahteve za sprejem.

34 Asylgerichtshof je s sodbo z dne 14. februarja 2012 pritožbo S. Abdullahi zavrnilo kot neutemeljeno in razsodilo, da je v skladu s členom 10(1) Uredbe št. 343/2003 država članica, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, Madžarska.

35 S. Abdullahi je vložila pritožbo pri Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče), v kateri je v bistvu ponovno zatrjevala, da odgovorna država članica za obravnavanje njene prošnje ni Madžarska, ampak Helenska republika. Verfassungsgerichtshof je s sodbo z dne 27. junija 2012 (U 350/12-12) razveljavilo sodbo, ki jo je izdalo Asylgerichtshof 14. februarja 2012. Ta odločitev je bila obrazložena s sklicevanjem na drugo sodbo, ki je bila izdana istega dne v zadevi s podobnim dejanskim stanjem (sodba U 330/12-12). Verfassungsgerichtshof je v zadnjenavedeni sodbi stališče, na katerem je Asylgerichtshof utemeljilo svojo odločitev in potrdilo predajo S. Abdullahi Madžarski, po katerem odgovornost na podlagi člena 10(1) Uredbe 343/2003 (v obravnavani zadevi Helenske republike) preneha že zaradi kratkotrajnega prebivanja v tretji državi (v obravnavani zadevi v Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji in Srbiji), opredelilo kot „dvomljivo“. Verfassungsgerichtshof je menilo, da čeprav je Asylgerichtshof svojo odločitev utemeljilo na teoretičnih mnenjih avstrijskih in nemških komentarjev k Uredbi 343/2003, da je lahko razsodilo, da je bila odgovorna država članica Madžarska, obstajajo v avstrijski literaturi tudi nasprotna mnenja. Izstop S. Abdullahi v tretjo državo bi na podlagi člena 16(3) Uredbe št. 343/2003 povzročil prenehanje obveznosti Helenske republike za sprejem samo, če bi zadevna oseba ozemlje držav članic zapustila za najmanj tri mesece. Poleg tega naj sklicevanje na sodbo Sodišča z dne 21. decembra 2011 v združenih zadevah N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, ZOdl., str. I-13905) ne bi bilo upoštevno, ker naj dejanski položaj, na katerega se je nanašala ta sodba, ne bi bil primerljiv s položajem iz zadeve iz postopka v glavni stvari.

36 Ker je Verfassungsgerichtshof menilo, da bi bilo treba to vprašanje predložiti v predhodno odločanje Sodišču, je sodbo Asylgerichtshof razveljavilo, ker naj bi to sodišče kršilo pravico S. Abdullahi do postopka pred sodiščem, določenim z zakonom (načelo „zakonitega sodnika“).

37 Ta sodba, ki jo je Verfassungsgerichtshof izdalo 27. junija 2012, je bila Asylgerichtshof vročena 10. julija 2012. Od takrat postopek pred Asylgerichtshof še vedno poteka.

38 Ker je Verfassungsgerichtshof podvomilo v pomembnost tega, da država članica sprejme svojo odgovornost, je predložitveno sodišče na prvem mestu postavilo vprašanje o tem. To sodišče opozarja, da bi preverjanje odgovornosti države članice lahko nalagalo obveznost zelo širokega preizkusa, kar ne bi bilo v skladu z zahtevo po hitri določitvi odgovorne države članice. Poleg tega, čeprav je v Uredbi št. 343/2003 prosilcu za azil priznana pravica do izpodbijanja predaje, ta uredba ne določa pravice, da se azilni postopek vodi v državi članici po izbiri prosilca. Na podlagi sistema iz te uredbe naj bi imele subjektivne – in iztožljive – pravice glede spoštovanja meril o odgovornosti samo države članice med seboj. Asylgerichtshof poudarja tudi, da odločbe nacionalnega sodišča, s katero se določi druga odgovorna država članica, morda v praksi v razmerju do te druge države članice ne bo več mogoče izvršiti zaradi rokov, ki so določeni s to uredbo.

39 Na drugem mestu Asylgerichtshof postavlja vprašanje v zvezi z eventuelno odgovornostjo Helenske republike, če se sprejetje Madžarske ne bi upoštevalo. Predložitveno sodišče se sklicuje na točki 44 in 45 sodbe z dne 3. maja 2012 v zadevi Kastrati in drugi (C-620/10) in na tej podlagi sklepa, da se člen 16(3) Uredbe št. 343/2003, v skladu s katerim obveznosti odgovorne države članice prenehajo, če je prosilec za azil zapustil ozemlje držav članic za najmanj tri mesece, ne uporabi, če prošnja za azil še ni bila vložena. Poleg tega meni, da se ta določba umešča med postopkovne določbe navedene uredbe in ni del poglavja III te uredbe, ki določa vsebinska merila za odgovornost. Predložitveno sodišče opozarja tudi, da je člen 16(3) Uredbe št. 343/2003 v Uredbi št. 1560/2003 omenjen samo v njenem členu 4, ki se nanaša na zahtevke za ponoven sprejem, ne pa tudi v členu 3 te uredbe, ki se nanaša na zahtevke za sprejem. To sodišče nazadnje poudarja, da bi lahko potreba po preverjanju poteka potovanja prosilca za azil in datumov, ko je vstopil na ozemlje Unije ali ga zapustil, zahtevala veliko časa in povzročila občutljiva vprašanja glede dokazov, kar bi podaljšalo trajanje postopka in negotovost prosilca za azil.

40 Na tretjem in zadnjem mestu predložitveno sodišče za primer, da bi bilo treba šteti, da je v zadevi iz postopka v glavni stvari pristojna država članica Helenska republika, navaja, da če predaja v Helensko republiko ni mogoča zaradi sistemskih pomanjkljivosti azilnega postopka v tej državi, ima prosilec za azil možnost izbrati ciljno državo članico, ki bi morala voditi meritorni azilni postopek, kar bi bilo v nasprotju s cilji Uredbe št. 343/2003. Sprašuje se, ali bi bilo mogoče na podlagi teh preudarkov Helensko republiko izključiti že na začetku, torej v fazi določitve odgovorne države članice. Druga možnost bi bila, da bi se Madžarsko upoštevalo pri preizkusu „dodatnih meril“, katerih pojem je uporabljen v točki 96 zgoraj navedene sodbe N. S. in drugi, katerega pomen pa je vprašljiv.

41 Na podlagi navedenega je Asylgerichtshof prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 19 Uredbe št. 343/2003 v povezavi s členom 18 [navedene uredbe] razlagati tako, da je s privolitvijo države članice [za sprejem prosilca za azil] na podlagi teh določb ta država članica tista, ki je v smislu člena 16(1), uvodni stavek, [navedene uredbe] odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, oziroma mora nacionalni organ, ki je pristojen za obravnavanje, v okviru prava Unije, če v okviru pritožbenega postopka na podlagi člena 19(2) Uredbe št. 343/2003 – ne glede na to [privolitev] – meni, da bi bila na podlagi poglavja III Uredbe št. 343/2003 odgovorna država članica druga država (čeprav na to državo članico ni bila naslovljena [zahteva] za sprejem oziroma ta ne izda privolitve), določiti obvezno odgovornost te druge države članice v pritožbenem postopku? Ali ima tako vsak prosilec za azil subjektivno pravico, da določena država članica, ki je odgovorna na podlagi teh meril o odgovornosti, obravnava njegovo prošnjo za azil?

2. Ali je treba člen 10(1) Uredbe št. 343/2003 razlagati tako, da mora država članica, v kateri pride do prvega nezakonitega vstopa (‚prva država članica‘), priznati svojo odgovornost za obravnavanje prošnje za azil državljana tretje države, če je izpolnjeno to dejansko stanje. Državljan tretje države iz tretje države nezakonito vstopi v zadevno prvo državo članico. Tam ne vloži prošnje za azil [in n]ato izstopi v tretjo državo. Po manj kot treh mesecih iz tretje države nezakonito vstopi v drugo

državo članico EU (‚druga država članica‘). Iz te druge države članice takoj ponovno odpotuje neposredno v tretjo državo članico, kjer vloži svojo prvo prošnjo za azil. V tem trenutku je poteklo manj kot 12 mesecev od nezakonitega vstopa v prvo državo članico.

3. Ali se – neodvisno od odgovora na drugo vprašanje, če gre pri tam navedeni ‚prvi državi članici‘ za državo članico, katere azilni sistem izkazuje ugotovljene sistemske pomanjkljivosti, ki so enake opisanim v sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 21. januarja 2011 v zadevi M. S. S. [proti Belgiji in Grčiji (pritožba 30.696/09)] – priporoča drugačna presoja primarno odgovorne države članice v smislu Uredbe št. 343/2003, in sicer ne glede na [zgoraj navedeno] sodbo Sodišča [N. S. in drugi]? Ali je mogoče izhajati iz tega, da bivanje v takšni državi članici od vsega začetka ne pomeni dejanskega stanja, ki bi utemeljevalo odgovornost v smislu člena 10 Uredbe št. 343/2003?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

42 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 19(2) Uredbe št. 343/2003 razlagati tako, da morajo na njegovi podlagi države članice določiti, da ima prosilec za azil v okviru postopka s pritožbo zoper odločbo o predaji na podlagi člena 19(1) navedene uredbe pravico zahtevati ponovno preučitev določitve odgovorne države članice s sklicevanjem na napačno uporabo meril iz poglavja III navedene uredbe.

Stališča, ki so bila predložena Sodišču

43 S. Abdullahi in Evropska komisija trdita, da mora pritožbeni organ preveriti, ali so bila spoštovana merila o odgovornosti. Sklicujeta se na uvodno izjavo 4 Uredbe št. 343/2003, v skladu s katero mora način določitve odgovorne države članice temeljiti „na objektivnih, poštenih merilih za državo članico in za osebe“.

44 S. Abdullahi meni, da določitev objektivnih meril za določitev odgovorne države članice v Uredbi št. 343/2003 ustvarja subjektivne pravice za prosilce za azil, ki lahko zahtevajo, da se preveri zakonitost uporabe navedenih meril, tudi dejanskih pogojev, zaradi katerih odgovornost preneha. Ta razlaga naj bi bila v skladu s členom 47 Listine. Poleg tega naj v Uredbi št. 343/2003 ne bi bilo določeno, da mora biti ta nadzor zakonitosti omejen, na primer tako, da bi zajemal le nadzor nad samovoljnostjo odločitve.

45 Komisija, ki se prav tako sklicuje na člen 47 Listine, trdi, da načelo učinkovitega pravnega sredstva, ki je določeno v členu 19(2) Uredbe št. 343/2003, pomeni, da lahko prosilec za azil zahteva nadzor zakonitosti njegove predaje v državo članico, na katero je naslovljena zahteva, ki vključuje tudi vprašanje, ali so bili spoštovani hierarhija meril in roki iz Uredbe št. 343/2003. Prosilec za azil naj bi tudi navedel razloge, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da bi bil lahko v državi, v katero bi bil predan, deležen nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine. Če bi pritožbeni organ ugotovil, da izpodbijana odločba ni zakonita, bi jo moral spremeniti ali razglasiti za nično in sam določiti državo članico, ki bi bila po njegovem mnenju odgovorna za obravnavanje prošnje za azil. Država članica, v kateri je bila vložena prošnja za azil, bi morala nato ponovno uvesti postopek iz členov od 17 do 19 Uredbe št. 343/2003.

46 Grška in madžarska vlada, vlada Združenega kraljestva in švicarska vlada nasprotno menijo, da se v skladu s členom 19(1) Uredbe št. 343/2003 pravno sredstvo lahko nanaša samo na odločitev, da prošnja ne bo obravnavana, in na obveznost predaje. Temeljilo naj bi samo na kršitvi konkretnih pravic, kot na primer na kršitvi temeljnih pravic v državi članici predaje, ali na varstvu enotnosti

družine. Grška in madžarska vlada ter vlada Združenega kraljestva poudarjajo, da bi preiskovanja v zvezi z odgovorno državo članico in posvetovanja z drugo državo članico povzročila zaostanke, Uredba št. 343/2003 pa zahteva hitro obravnavanje prošenj za azil. Takšna preiskovanja naj ne bi bila upravičena, ker naj bi bil s privolitvijo države članice dosežen cilj Uredbe št. 343/2003, ki je določitev države, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil.

Odgovor Sodišča

47 Vprašanje se nanaša na razlago Uredbe št. 343/2003 in na pravice prosilcev za azil na podlagi te uredbe, ki je eden od elementov skupnega evropskega azilnega sistema, ki ga je sprejela Evropska unija.

48 Glede tega je treba opozoriti, da se na podlagi člena 288, drugi pododstavek, PDEU uredba splošno uporablja, je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Zato zaradi svoje narave in vloge v sistemu virov prava Unije posameznikom lahko daje pravice, ki so jih nacionalna sodišča dolžna varovati (sodbe z dne 10. oktobra 1973 v zadevi Variola, 34/73, Recueil, str. 981, točka 8; z dne 17. septembra 2002 v zadevi Muñoz in Superior Fruiticola, C-253/00, Recueil, str. I-7289, točka 27, in z dne 14. julija 2011 v združenih zadevah Bureau National Interprofessionnel du Cognac, C-4/10 in C-27/10, ZOdl., str. I-6131, točka 40).

49 Preveriti je treba, v kakšnem obsegu določbe iz poglavja III Uredbe št. 343/2003 prosilcem za azil dejansko podeljujejo pravice, ki so jih nacionalna sodišča dolžna varovati.

50 Uvodoma je treba navesti, da je v Uredbi št. 343/2003 na podlagi njenega člena 19(2) določeno samo eno pravno sredstvo. S to določbo je prosilcem za azil dana možnost vlaganja pritožb ali zahtev za pregled zoper odločbe o zavrnitvi obravnavanja njihovih prošenj in o predaji prosilcev v odgovorno državo članico. Poleg tega je v uvodni izjavi 29 Direktive 2005/85, ki v poglavju V opisuje pritožbene postopke v okviru obravnavanja prošenj za azil, navedeno, da ta direktiva ne zadeva postopkov, ki jih ureja Uredba št. 343/2003.

51 Glede obsega pravnega sredstva, ki je določeno v členu 19(2) Uredbe št. 343/2003, je treba to uredbo razlagati ne samo ob upoštevanju besedila njenih določb, ampak tudi ob upoštevanju njene splošne sistematike, njenih ciljev in njenega okvira, zlasti njenega razvoja v povezavi s sistemom, v katerega se umešča.

52 Glede tega je treba na eni strani opozoriti, da je bil skupni evropski azilni sistem zasnovan v okviru, na podlagi katerega je mogoče domnevati, da vse države, ki sodelujejo v njem – države članice ali tretje države – spoštujejo temeljne pravice, vključno s pravicami, ki temeljijo na Ženevski konvenciji in Protokolu iz leta 1967 ter EKČP, in da si lahko države članice v zvezi s tem medsebojno zaupajo (zgoraj navedena sodba N. S. in drugi, točka 78).

53 Zakonodajalec Unije je prav zaradi tega načela medsebojnega zaupanja sprejel Uredbo št. 343/2003, da bi racionaliziral obravnavanje prošenj za azil in se izognil zasičenosti sistema z obveznostjo za organe držav, da obravnavajo več prošenj, ki jih je vložil isti prosilec, da bi povečal pravno varnost glede določitve države, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, in da bi se tako izognil „forum shopping“, ker je glavni cilj vsega tega pospešiti obravnavanje prošenj v interesu prosilcev za azil in sodelujočih držav (zgoraj navedena sodba N. S. in drugi, točka 79).

54 Na drugi strani so bila pravila, ki se uporabljajo za prošnje za azil, v veliki meri usklajena na ravni Unije, nazadnje med drugim z direktivama 2011/95 in 2013/32.

55 Zato bo prošnja prosilca za azil v veliki meri obravnavana po istih pravilih ne glede na to, katera država članica bo odgovorna za obravnavanje te prošnje na podlagi Uredbe št. 343/2003.

56 Poleg tega nekatere določbe uredb št. 343/2003 in št. 1560/2003 potrjujejo namen zakonodajalca Unije za določitev organizacijskih pravil glede določitve države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, s katerimi bodo tako kot z Dublinsko konvencijo urejena razmerja med državami članicami (glej po analogiji sodbi z dne 13. junija 2013 v združenih zadevah Unanimes in drugi, od C-671/11 do C-676/11, točka 28, in v zadevi Syndicat OP 84, C-3/12, točka 29).

57 Tako je namen členov 3(2) (poimenovanega „določba o suverenosti“) in 15(1) (poimenovanega „humanitarna določba“) Uredbe št. 343/2003 ohraniti upravičenja držav članic pri izvrševanju pravice za priznanje azila, ne glede na državo članico, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil na podlagi meril, ki so opredeljena v tej uredbi. V zvezi z dispozitivnimi določbami pa je treba navesti, da te državam članicam priznavajo široko diskrecijsko pravico (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo N. S. in drugi z dne 21. decembra 2011, točka 65, in sodbo z dne 6. novembra 2012 v zadevi K, C-245/11, točka 27).

58 Prav tako člen 23 Uredbe št. 343/2003 državam članicam dovoljuje, da sklenejo medsebojne dvostranske upravne dogovore v zvezi s praktičnimi podrobnostmi izvajanja te uredbe, ki se lahko nanašajo na poenostavitev postopkov in skrajšanje rokov v zvezi s prenosom in obravnavanjem zahtev za sprejem ali ponovni sprejem prosilcev. Poleg tega člen 14(1) Uredbe št. 1560/2003 – sedaj člen 37 Uredbe št. 604/2013 – določa, da lahko države članice v primeru spora glede uporabe Uredbe št. 343/2003 uporabijo postopek poravnave, v katerem sodelujejo člani odbora iz treh držav članic, ki niso povezane z zadevo, vendar pa v okviru tega postopka ni določeno niti zgolj zaslišanje prosilca.

59 Nazadnje, eden glavnih ciljev Uredbe št. 343/2003 je, kot je razvidno iz njenih uvodnih izjav 3 in 4, določitev jasnega in izvedljivega načina za hitro določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, da se zagotovi učinkovit dostop do postopkov za določanje statusa begunca in da se ne ogrozi cilja hitre obravnave prošenj.

60 V obravnavani zadevi se izpodbija odločba države članice, v kateri je bila vložena prošnja tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, da te prošnje ne bo obravnavala in da bo zadevno osebo predala v drugo državo članico. Ta druga država članica je privolila v sprejem tožeče stranke iz postopka v glavni stvari na podlagi merila iz člena 10(1) Uredbe št. 343/2003, in sicer kot država članica prvega vstopa tožeče stranke iz postopka v glavni stvari na ozemlje Unije. V takem položaju, v katerem država članica privoli v sprejem, in ob upoštevanju elementov, ki so navedeni v točkah 52 in 53 te sodbe, lahko prosilec za azil izpodbija izbiro tega merila 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 prosilec izpostavljen resnični nevarnosti nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo N. S. in drugi, točki 94 in 106, in sodbo z dne 14. novembra 2013 v zadevi Puid, C-4/11, točka 30).

61 Vendar, kot je razvidno iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, na podlagi nobene okoliščine ni mogoče sklepati, da gre v sporu o glavni stvari za tak primer.

62 Ob upoštevanju celote zgornjih preudarkov je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 19(2) Uredbe št. 343/2003 razlagati tako, da v okoliščinah, v katerih je država članica privolila v sprejem prosilca na podlagi merila iz člena 10(1) navedene uredbe, in sicer kot država članica prvega vstopa prosilca za azil na ozemlje Unije, lahko prosilec za azil izbiro tega merila 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 prosilec izpostavljen resnični nevarnosti nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine.

Drugo in tretje vprašanje

63 Ker sta bili drugi dve vprašanji predloženi za primer, da bi bilo ugotovljeno, da je prosilec za azil upravičen zahtevati ponovno preučitev določitve države članice, ki je odgovorna za njegovo prošnjo za azil, nanju ni treba odgovoriti.

Stroški

64 Ker je ta postopek za stranke 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 19(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, je treba razlagati tako, da v okoliščinah, v katerih je država članica privolila v sprejem prosilca na podlagi merila iz člena 10(1) navedene uredbe, in sicer kot država članica prvega vstopa prosilca za azil na ozemlje Evropske unije, lahko prosilec za azil izbiro tega merila 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 prosilec izpostavljen resnični nevarnosti nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Podpisi