



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 30. maja 2013*

„Azil — Uredba (ES) št. 343/2003 — Določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države — Člen 3(2) — Diskrecijska pravica držav članic — Vloga Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce — Obveznost držav članic, da to institucijo zaprosijo za mnenje — Neobstoj“

V zadevi C-528/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofija-grad (Bolgarija) z odločbo z dne 12. oktobra 2011, ki je prispela na Sodišče 18. oktobra 2011, v postopku

Zuhair Fraieh Halaf

proti

Daržavna agencija za bežancite pri Ministerski svet,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen (poročevalec), predsednik senata, J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan, sodniki, in A. Prechal, sodnica,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za nemško vlado T. Henze in N. Graf Vitzthum, agenta,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Urbanijem Nerijem, avvocato dello Stato,
- za nizozemsko vlado J. Langer in C. Wissels, agenta,
- za vlado Združenega kraljestva C. Murrell, agentka, skupaj z R. Palmerjem, barrister,
- za švicarsko vlado D. Klingele, agent,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in V. Savov, agenta,

* Jezik postopka: bolgarščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago 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 vložijo državljani tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109, v nadaljevanju: Uredba) in členov 18, 41 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Z. F. Halafom, iraškim državljanom, in Daržavna agencija za bežancite pri Ministerski svet (nacionalna agencija za begunce pri ministrskem svetu, v nadaljevanju: DAB) zaradi odločbe, ki jo je sprejela ta agencija in s katero je zavrnila uvedbo postopka za priznanje statusa begunca v zvezi z Z. F. Halafom ter odobrila njegovo predajo Grčiji.

Pravni okvir

Ženevska konvencija

- 3 Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954), v nadaljevanju: Ženevska konvencija), je začela veljati 22. aprila 1954.
- 4 Vse države članice ter Republika Islandija, Kneževina Lihtenštajn, Kraljevina Norveška in Švicarska konfederacija so pogodbenice Ženevske konvencije. Evropska unija ni pogodbenica Ženevske konvencije, vendar se v členu 78(1) PDEU in členu 18 Listine sklicuje na to konvencijo.
- 5 V preambuli navedene konvencije je navedeno, da je naloga Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR) nadzorovanje uporabe mednarodnih konvencij za varstvo beguncev, in priznано, da bo učinkovita uskladitev ukrepov za rešitev tega problema odvisna od sodelovanja držav z UNHCR.
- 6 Člen 35(1) te konvencije določa:

„Države pogodbenice se obvezujejo sodelovati z [UNHCR] ali vsako drugo agencijo Združenih narodov, ki bi ga v opravljanju njegovih nalog nasledila, še posebej pa olajšati njegovo dolžnost pri izvajanju nadziranja uporabe določb te Konvencije.“

Pravo Unije

Uredba

- 7 V uvodni izjavi 12 Uredbe je pojasnjeno, da so za obravnavanje oseb, za katere velja Uredba, države članice obvezane s sporazumi mednarodnega prava, katerih pogodbenice so in ki prepovedujejo diskriminacijo.

8 Člen 2 Uredbe med drugim določa:

„V tej uredbi:

[...]

(c) ‚prošnja za azil‘ pomeni prošnjo, ki jo vloži državlján tretje države in ki se lahko razume kot zahteva za mednarodno zaščito s strani države članice v okviru Ženevske konvencije. Za katero koli prošnjo za mednarodno zaščito se predpostavlja, da je prošnja za azil, razen če državlján tretje države izrecno zahteva drugačno vrsto zaščite, za katero se lahko zaprosi ločeno;

[...]“

9 Člen 3(1) in (2) Uredbe določa:

„1. Države članice obravnavajo prošnjo katerega koli državljána 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 državlján 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. [...]“

10 Za določitev „odgovorne države članice“ v smislu člena 3(1) Uredbe je v njenih členih od 6 do 14, ki spadajo v poglavje III, naveden seznam objektivnih meril, ki so razvrščena hierarhično.

11 Člen 15 Uredbe, ki je edini člen v poglavju IV, naslovljenem „Humanitarna določba“, 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. [...]“

2. V primeru, da je oseba odvisna od pomoči druge osebe zaradi nosečnosti ali novorojenega otroka, resne bolezni, hude invalidnosti ali starosti, države članice običajno prosilca za azil obdržijo skupaj ali združijo s sorodnikom, ki se nahaja na ozemlju ene od držav članic, pod pogojem, da so družinske vezi obstajale že v izvorni državi.

[...]“

12 Poglavje V Uredbe z naslovom „Sprejem in ponovni sprejem“ vsebuje člen 16, ki v odstavku 1 določa:

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

[...]

(c) pod pogoji iz člena 20 ponovno sprejeti prosilca, katerega prošnja je obravnavana in ki je na ozemlju druge države članice brez dovoljenja;

[...]“

13 Člen 20 Uredbe določa:

„Prosilec za azil je ponovno sprejet v skladu s členom 4(5) in členom 16(1)(c), (d) in (e):

[...]

(b) država članica, pozvana, naj sprejme prosilca, mora ustrezno preveriti in odgovoriti na zahtevo, naslovljeno nanjo, čim prej in v nobenem primeru ne kasneje od obdobja enega meseca od njenega prejetja. Če zahteva temelji na podatkih, pridobljenih iz sistema Eurodac, se rok skrajša na dva tedna;

(c) če država članica ne sporoči svoje odločitve v roku enega meseca oz. dveh tednov iz pododstavka (b), se šteje, da je privolila v ponovni sprejem prosilca za azil;

[...]“

Direktiva 2005/85/ES

14 V uvodni izjavi 29 Direktive 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) je pojasnjeno, da ta direktiva ne zadeva postopkov, ki jih ureja Uredba.

15 Člen 8(2) navedene direktive določa:

„Države članice zagotovijo, da organ za presojo izdaja odločbe v zvezi s prošnjami za azil na podlagi ustreznega obravnavanja. Države članice zato zagotovijo, da:

[...]

(b) se iz različnih virov, kot npr. od [UNHCR], pridobijo točni in ažurni podatki o splošnih razmerah, ki vladajo v izvornih državah prosilcev za azil, in po potrebi v državah, skozi katere so potovali, ter da so ti podatki dostopni osebju, odgovornemu za obravnavanje prošelj in odločanje;

[...]“

16 Člen 21 iste direktive, naslovljen „Vloga UNHCR“, določa:

„1. Države članice omogočijo UNHCR:

[...]

(c) da v okviru izvajanja svojih nadzornih nalog po členu 35 Ženevske konvencije predstavi svoje mnenje v zvezi s posameznimi prošnjami za azil vsem pristojnim organom v kateri koli fazi postopka.

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

17 Z. F. Halaf je iraški državljani, ki je 1. junija 2010 vložil prošnjo za azil v Bolgariji.

18 Ker je iskanje v sistemu Eurodac pokazalo, da je 6. avgusta 2008 že zaprosil za azil v Grčiji, je DAB 6. julija 2010 od grških organov zahtevala, naj ga v skladu s členom 16(1)(c) ponovno sprejmejo.

- 19 Ker na navedeno zahtevo ni bilo odgovorjeno v roku dveh tednov, določenem v členu 20(1)(b), drugi stavek, Uredbe, je DAB na podlagi člena 20(1)(c) štela, da je Helenska republika privolila v ponovni sprejem Z. F. Halafa.
- 20 DAB je tako z odločbo z dne 21. julija 2010 zavrnila uvedbo postopka za priznanje statusa begunca v zvezi z Z. F. Halafom in odobrila njegovo predajo Grčiji.
- 21 Z. F. Halaf je 1. decembra 2010 pri predložitvenem sodišču vložil tožbo, s katero mu je predlagal, naj to odločbo DAB odpravi in ji naloži uvedbo postopka za priznanje statusa begunca. Tožbo je obrazložil zlasti s sklicevanjem na dejstvo, da je UNHCR pozval evropske vlade, naj nehajo predajati prosilce za azil Grčiji.
- 22 Predložitveno sodišče se ob upoštevanju dejstva, da v primeru Z. F. Halafa nobena okoliščina ne omogoča uporabe člena 15 Uredbe, sprašuje o možnosti uporabe člena 3(2) Uredbe v takem kontekstu.
- 23 V teh okoliščinah je Administrativen sad Sofija-grad z odločbo z dne 12. oktobra 2011 prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo šest vprašanj.
- 24 Sodno tajništvo Sodišča je z dopisom z dne 21. decembra 2011 predložitvenemu sodišču poslalo sodbo z dne 21. decembra 2011 v zadevi N. S. in drugi (C-493/10, ZOdl., str. I-13905) in ga pozvalo, naj glede na navedeno sodbo sporoči, ali vztraja pri predlogu za sprejetje predhodne odločbe.
- 25 Z odločbo z dne 24. januarja 2012, ki je na Sodišče prispela 25. januarja 2012, je Administrativen sad Sofija-grad umaknilo prvo in tretje vprašanje in ohranilo le ta štiri vprašanja za predhodno odločanje:
- „1. Ali je treba člen 3(2) Uredbe [...] razlagati tako, da dovoljuje, da država članica prevzame odgovornost za obravnavanje prošnje za azil, kadar niso podane osebne okoliščine v zvezi z prosilcem za azil, ki utemeljujejo uporabo humanitarne določbe iz člena 15 [...] [U]redbe, in kadar država članica, ki je v skladu s členom 3(1) [...] [U]redbe odgovorna, ni odgovorila v skladu s členom 20(1) Uredbe [...] na zahtevo za ponovni sprejem, pri čemer [U]redba nima določb glede spoštovanja načela solidarnosti iz člena 80 PDEU?
 2. Kakšno vsebino ima pravica do azila iz člena 18 v zvezi s členom 53 Listine [...] ter v zvezi z opredelitvijo iz člena 2(c) in uvodno izjavo 12 Uredbe [...]?
 3. Ali je treba člen 3(2) Uredbe [...] v zvezi z obveznostjo iz člena 78(1) PDEU, in sicer spoštovanja mednarodnopravnih instrumentov z azilnega področja, razlagati tako, da so države članice, v postopku določitve odgovorne države članice v skladu z Uredbo [...], dolžne zaprositi UNHCR za mnenje, kadar so v aktih UNHCR navedena dejstva in sklepe ugotovitve, iz katerih je razvidno, da država članica, ki je odgovorna v skladu s členom 3(1) Uredbe [...], krši predpise Evropske unije na azilnem področju?
 - [4.] Če je odgovor na [tretje] vprašanje pritrdilen, [...] [a]li je, kadar se [...] UNHCR ne zaprosi za mnenje, bistveno kršen postopek določitve odgovorne države članice v skladu s členom 3 Uredbe [...] in ali so s tem kršeni pravica do dobrega upravljanja in pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz členov 41 in 47 Listine [...], zato ker člen 21 Direktive 2005/85 določa pravico tega urada, da v zvezi z obravnavo posamičnih prošenj za azil poda mnenje?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

- 26 Vlada Združenega kraljestva, ne da bi izrecno podala ugovor nedopustnosti, trdi, da so vprašanja za predhodno odločanje zgolj teoretična.
- 27 Meni namreč, da je iz zgoraj navedene sodbe N. S. in drugi razvidno, da bi predaja prosilca za azil Grčiji vodila do resne nevarnosti kršitve člena 4 Listine, in da lahko zdaj pristojni bolgarski organi na podlagi te sodbe določijo državo članico, odgovorno za obravnavanje prošnje za azil.
- 28 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso le nacionalno sodišče, pred katerim poteka sodni postopek in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo bo izdalo, glede na posebnosti zadeve presodi nujnost sprejetja predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Kadar se postavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, mora Sodišče načeloma odločiti (sodbi z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 24, in z dne 19. julija 2012 v zadevi Garkalns, C-470/11, točka 17).
- 29 Iz tega je razvidno, da se predpostavlja upoštevnost vprašanj o pravu Unije. Sodišče lahko odločanje o vprašanju nacionalnega sodišča za predhodno odločanje zavrne samo, če je jasno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z resničnostjo ali predmetom spora v postopku o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni za to, da bi lahko na zastavljena vprašanja koristno odgovorilo (sodbi z dne 1. junija 2010 v združenih zadevah Blanco Pérez in Chao Gómez, C-570/07 in C-571/07, ZOdl., str. I-4629, točka 36, in z dne 5. julija 2012 v zadevi Geistbeck, C-509/10, točka 48).
- 30 Ugotoviti je treba, da je predložitveno sodišče postavilo vprašanja o razlagi pravil iz prava Unije. Zgolj okoliščina, da je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi N. S. in drugi že razlagalo nekatera od teh pravil, ne pomeni, da so zdaj navedena vprašanja teoretična ali hipotetična.
- 31 V teh okoliščinah ni očitno, da zaprosena razlaga prava Unije nima nobene zveze z resničnostjo ali predmetom spora. Argument vlade Združenega kraljestva torej ne zadostuje za ovrženje domneve upoštevnosti iz točke 29 te sodbe.
- 32 Zato je treba vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, šteti za dopustna.

Prvo vprašanje

- 33 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 3(2) Uredbe razlagati tako, da dovoljuje, da država članica, ki se po merilih iz poglavja III Uredbe ne šteje za odgovorno, obravnava prošnjo za azil, čeprav ni nobene okoliščine, ki bi utemeljevala uporabo humanitarne določbe iz člena 15 Uredbe, saj država članica, odgovorna na podlagi navedenih meril, ni odgovorila na zahtevo za ponovni sprejem zadevnega prosilca za azil.
- 34 V zvezi s tem je treba spomniti, da člen 3(1) Uredbe določa, da prošnjo obravnava ena sama država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila iz poglavja III.
- 35 Vendar člen 3(2) Uredbe izrecno določa, da lahko z odstopanjem od odstavka 1 vsaka država članica obravnava prošnjo za azil, ki ji jo predloži državljani tretje države, tudi če to obravnavanje glede na merila iz Uredbe ni njena odgovornost.
- 36 Tako je iz besedila samega člena 3(2) Uredbe jasno razvidno, da za uporabo te možnosti ne velja noben poseben pogoj.

- 37 Ta sklep je potrjen tudi s pripravljalnimi dokumenti za Uredbo. V predlogu Komisije, ki je vodil do njenega sprejetja (COM(2001) 447 final) je namreč pojasnjeno, da je bilo pravilo iz člena 3(2) Uredbe uvedeno, da bi se lahko vsaka država članica glede na politične, humanitarne ali praktične ozire suvereno odločila, da sprejme obravnavo prošnje za azil, tudi če na podlagi meril iz Uredbe za to ni odgovorna.
- 38 Zato ob upoštevanju obsega diskrecijske pravice, ki je tako dana vsaki državi članici, vprašanje, ali je država članica, ki je odgovorna na podlagi meril iz poglavja III Uredbe, odgovorila na zahtevo po ponovnem sprejemu prosilca za azil, ne vpliva na možnost, da druga država članica obravnava prošnjo za azil na podlagi člena 3(2) Uredbe.
- 39 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 3(2) Uredbe razlagati tako, da dovoljuje, da država članica, ki se po merilih iz poglavja III Uredbe ne šteje za odgovorno, obravnava prošnjo za azil, tudi če ni nobene okoliščine, ki bi utemeljevala uporabo humanitarne določbe iz člena 15 Uredbe. Ta možnost ni pogojena s tem, da država članica, odgovorna na podlagi navedenih meril, ni odgovorila na zahtevo po ponovnem sprejemu zadevnega prosilca za azil.

Drugo vprašanje

- 40 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, kakšno vsebino ima pravica do azila na podlagi člena 18 Listine v povezavi z njenim členom 53 ter z opredelitvijo iz člena 2(c) in uvodno izjavo 12 Uredbe.
- 41 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je razlog za drugo vprašanje premisa, da bi lahko država članica, kadar je uporaba humanitarne določbe iz člena 15 Uredbe izključena, obravnavala prošnjo za azil na podlagi člena 3(2) Uredbe le, če je dokazano, da država članica, odgovorna na podlagi meril iz poglavja III Uredbe, ne spoštuje pravice, ki jo imajo prosilci za azil na podlagi člena 18 Listine.
- 42 Glede na to, da je že iz odgovora na prvo vprašanje razvidno, da za uporabo možnosti, ki jo imajo države članice na podlagi člena 3(2) Uredbe, ne velja noben poseben pogoj, na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Tretje vprašanje

- 43 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali mora država članica, v kateri je prosilec za azil, v postopku določitve odgovorne države članice UNHCR zaprositi za mnenje, kadar je iz dokumentov te organizacije razvidno, da država članica, odgovorna na podlagi meril iz poglavja III Uredbe, krši pravila iz prava Unije na azilnem področju.
- 44 Najprej je treba spomniti, da so dokumenti, ki jih izda UNHCR, del instrumentov, ki lahko državam članicam omogočijo presojo delovanja azilnega sistema v državi članici, odgovorni po merilih iz poglavja III Uredbe, in tako oceno dejanskih tveganj za prosilca za azil, če bi bil predan tej državi članici (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo N. S. in drugi, točki 90 in 91). Pri tej presoji so navedeni dokumenti glede na vlogo, ki jo ima UNHCR v skladu z Ženevsko konvencijo, ob upoštevanju katere je treba razlagati pravila iz prava Unije o azilu, posebej upoštevni (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo N. S. in drugi, točka 75, in sodbo z dne 19. decembra 2012 v zadevi Abed El Karem El Kott in drugi, C-364/11, točka 43).
- 45 Čeprav člena 8(2)(b) in 21 Direktive 2005/85 določata različne oblike sodelovanja med UNHCR in državami članicami, kadar te obravnavajo prošnjo za azil, pa se ta pravila, kot je pojasnjeno v uvodni izjavi 29 Direktive 2005/85, ne uporabljajo v postopku določitve odgovorne države članice v skladu z Uredbo.

- 46 V zvezi s tem je treba pojasniti, da državi članici nič ne preprečuje, da UNHCR zaprosi za mnenje, če meni, da je to smotrno, zlasti v položaju, kot je ta iz zadeve v postopku v glavni stvari.
- 47 Glede na navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da kadar je iz dokumentov UNHCR razvidno, da država članica, odgovorna na podlagi meril iz poglavja III Uredbe, krši pravila iz prava Unije na azilnem področju, državi članici, v kateri je prosilec za azil, v postopku določitve odgovorne države članice ni treba zaprositi te organizacije za mnenje.

Četrto vprašanje

- 48 Glede na odgovor na tretje vprašanje na četrto ni treba odgovoriti.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Člen 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 državljani tretje države je treba razlagati tako, da dovoljuje, da država članica, ki se po merilih iz poglavja III te uredbe ne šteje za odgovorno, obravnava prošnjo za azil, tudi če ni nobene okoliščine, ki bi utemeljevala uporabo humanitarne določbe iz člena 15 navedene uredbe. Ta možnost ni pogojena s tem, da država članica, odgovorna na podlagi navedenih meril, ni odgovorila na zahtevo po ponovnem sprejemu zadevnega prosilca za azil.**
- 2. Kadar je iz dokumentov Urada visokega komisarja Združenih narodov za begunce razvidno, da država članica, odgovorna na podlagi meril iz poglavja III Uredbe št. 343/2003, krši pravila iz prava Unije na azilnem področju, državi članici, v kateri je prosilec za azil, v postopku določitve odgovorne države članice ni treba zaprositi te organizacije za mnenje.**

Podpisi