



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 11. julija 2013¹

Zadeva C-394/12

**Shamso Abdullahi
proti
Bundesasylamt**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Asylgerichtshof (Avstrija))

„Območje svobode, varnosti in pravice — Pravica do azila — Člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah — Uredba (ES) št. 343/2003 — Določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil — Prošnja za azil, vložena v državi članici po zaporednem vstopu v Unijo skozi dve državi članici — Učinek prevzema odgovornosti države članice, skozi katero je bil opravljen drugi vstop — Pravica prosilca, da izpodbija odgovornost te države članice — Obseg sodnega pregleda iz člena 19(2) Uredbe št. 343/2003 — Sodba z dne 21. decembra 2011 v združenih zadevah N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10)“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe daje Sodišču znova priložnost, da podrobneje pojasni svojo sodno prakso v zvezi z Uredbo št. 343/2003,² tokrat predvsem glede obsega pritožbe iz člena 19(2) Uredbe št. 343/2003 in uporabe merila iz Uredbe št. 343/2003, ki odgovornost obravnavanja prošnje za azil pripisuje državi članici, v katero je prosilec vstopil nezakonito. Poleg tega se še enkrat postavlja vprašanje glede držav članic v položaju, ki je bil podlaga za sodbo z dne 21. decembra 2011 v združenih zadevah N. S. in drugi.³

2. Sodišču bom predlagal omejeno razlago obsega pritožbe iz člena 19(2) Uredbe št. 343/2003, iz katere bo razvidno, da ni smiselno odgovarjati na preostala vprašanja, vendar se bom do njih kljub temu podredno opredelil. V tem smislu bi zadeva Sodišču omogočila oblikovati smernice za uporabo meril iz navedene uredbe v tistih primerih, v katerih se ugotovi, da država članica, ki bi bila načeloma odgovorna, to ne more biti zaradi zagotavljanja temeljnih pravic.

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — 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 vložijo državljani tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109).

3 — C-411/10 in C-493/10.

I – Zakonodajni okvir

A – Pravo Unije

1. Uredba št. 343/2003

3. V skladu s členom 1 Uredbe št. 343/2003 ta „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“.

4. Člen 3(1) in (2) 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.“

5. V skladu s členom 4(1) navedene uredbe se „[p]ostopek določanja države članice, odgovorne v smislu te uredbe, [...] začne takoj, ko je v državi članici vložena prošnja za azil“.

6. V poglavju III (členi od 5 do 14) Uredbe št. 343/2003 so pod naslovom „Hierarhija meril“ naštetna pravila, upoštevna za določitev „odgovorne države članice“ v smislu člena 3(1) te uredbe.

7. Člen 16, s katerim se začne poglavje V Uredbe št. 343/2003 („Sprejem in ponovni sprejem“), v odstavkih 1 in 3 določa:

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

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

[...]

3. Obveznosti iz odstavka 1 prenehajo, če je državlján tretje države zapustil ozemlje držav članic za najmanj tri mesece, razen če državlján tretje države poseduje veljavni dokument za prebivanje, ki ga je izdala odgovorna država članica.“

8. Člen 17(1) navedene uredbe določa, da „[č]e 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“.

9. Člen 18 Uredbe št. 343/2003 določa:

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

[...]

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

10. Člen 19 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 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.

[...]

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 ali obravnavanje prošnje nista bili možni, ker je prosilec za azil v zaporu, ali na največ osemnajst mesecev, če se prosilec za azil skriva.“

2. Direktiva 2005/85

11. Direktiva 2005/85⁴ v členu 39(1) določa:

„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 [...]

[...]“.

4 — 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).

B – Nacionalno pravo

12. Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (zvezni zakon o zagotavljanju azila, v nadaljevanju: BGA) iz leta 2005 v členu 18 določa, da Bundesasylamt in Asylgerichtshof 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, pri čemer se, če je to primerno, po uradni dolžnosti zaprosi za potrebne dokaze.

II – Dejansko stanje

13. S. Abdullahi, somalijska državljanka, je julija 2011 iz Turčije nezakonito vstopila v Grčijo. Od tam je ob pomoči mreže za nezakonito priseljevanje po prečkanju Makedonije, Srbije in Madžarske prispela v Avstrijo, kjer je bila v bližini meje z Madžarsko pridržana.

14. V Avstriji je 29. avgusta 2011 vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Bundesasylamt je 7. septembra 2011 na podlagi člena 10(1) Uredbe št. 343/2003 na Republiko Madžarsko naslovil prošnjo za sprejem. Republika Madžarska je sprejem potrdila z dopisom z dne 29. septembra 2011.

15. Bundesasylamt je 30. septembra 2011 prošnjo S. Abdullahi za azil v Avstriji zavrgel kot nedopustno in odredil njen izgon v Republiko Madžarsko.

16. S. Abdullahi je vložila pritožbo pri Asylgerichtshof, ki jo je v obravnavo sprejelo s suspenzivnim učinkom. Ta okoliščina je bila 8. novembra 2011 sporočena Republikli Madžarski.

17. Asylgerichtshof je s sodbo z dne 5. decembra 2011 zaradi kršitve pravil postopka pritožbi ugodilo.

18. Bundesasylamt je po ponovnem začetku upravnega postopka 26. januarja 2012 še enkrat zavrnil prošnjo za azil in znova odredil izgon na Madžarsko, ker je menil, da je v skladu z Uredbo št. 343/2003 odgovorna ta država. Bundesasylamt je tudi ugotovil, da izgon pritožnice na Madžarsko ne krši njenih pravic v skladu s členom 3 EKČP.

19. S. Abdullahi je pri Asylgerichtshof vložila pritožbo, v kateri je prvič trdila, da je v resnici Grčija država članica, ki je odgovorna za preučitev azilnega postopka pritožnice, in ne Madžarska. Dodala pa je, da bi glede na razmere v Grčiji, ki naj za človeka ne bi bile dostojne, morala njen azilni postopek izvesti Avstrija.

20. S sodbo z dne 14. februarja 2012 je bila pritožba zavrtnjena.

21. S. Abdullahi je vložila pritožbo pri Verfassungsgerichtshof, ki je 23. marca 2012 odredilo prekinitev postopka, o čemer je bila Republika Madžarska obveščena 2. aprila 2012.

22. Verfassungsgerichtshof je s sodbo z dne 27. junija 2012 pritožbi ugodilo zaradi kršitve ustavne pravice pritožnice do postopka pred sodiščem, predhodno določenim z zakonom.

23. Zadeva je bila znova vrnjena Asylgerichtshof, ki je v tej fazi vložilo ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

III – Vprašanja za predhodno odločanje

24. Vprašanja so taka:

- „1. Ali je treba člen 19 Uredbe št. 343/2003 v povezavi s členom 18 Uredbe št. 343/2003 razlagati tako, da je s privolitvijo države članice na podlagi teh določb ta država članica tista, ki je v smislu člena 16(1), uvodni stavek, Uredbe št. 343/2003 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 določbo – 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 prošnja 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. Nato 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., 30.696/09 – priporoča drugačna presoja primarno odgovorne države članice v smislu Uredbe št. 343/2003, in sicer ne glede na sodbo Sodišča Evropske unije z dne 21. decembra 2011 v združenih zadevah N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10)? 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?“

IV – Postopek pred Sodiščem

25. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil v sodnem tajništvu Sodišča vpisan 27. avgusta 2012.

26. Predložitveno sodišče je ob sklicevanju na kratke nacionalne procesne roke, negotovost položaja, v katerem je S. Abdullahi, pomembnost predloženih vprašanj in številnost zadev, v katerih se ta ponavljajo, predlagalo obravnavo zadeve po hitrem postopku iz člena 104a Poslovnika v različici z dne 19. junija 1991. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 5. oktobra 2012 ta predlog zavrnil, kljub temu pa odločil, da se zadeva v skladu s členom 55(2) Poslovnika obravnava prednostno.

27. Pisna stališča so predložili S. Abdullahi, avstrijska, grška, madžarska in italijanska vlada, Združeno kraljestvo, Švicarska konfederacija in Komisija.

28. Na obravnavi 7. maja 2013 so bile navzoče in ustna stališča predstavile S. Abdullahi, francoska in grška vlada ter Komisija. Na predlog Sodišča so se stranke na obravnavi osredotočile na ta vprašanja: (A) narava pritožbe iz člena 19(2) Uredbe št. 343/2003 in pomen dejstva, da ta pritožba ni navedena v členu 39 Direktive 2005/85; (B) uskladitev nadzora nad merili o odgovornosti z rokom iz člena 17(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 343/2003 in izvršitev ugodilnih odločb v praksi; (C) razlaga roka 12 mesecev iz člena 10(1) Uredbe št. 343/2003; (D) upoštevnost člena 16(3) Uredbe št. 343/2003 za določitev odgovorne države članice.

V – Presoja

A – Prvo vprašanje

29. Kot pojasnjuje Asylergerichtshof v predložitveni odločbi, s prvim vprašanjem predvsem sprašuje, ali to, da država članica sprejme odgovornost za obravnavo prošnje za azil, izključuje možnost pregleda v okviru pritožbe, določene v členu 19(2) Uredbe št. 343/2003, če je v skladu z merili iz te uredbe v resnici odgovorna druga država članica.

30. Natančneje, predložitveno sodišče želi izvedeti, ali se lahko s to pritožbo uveljavlja morebitna subjektivna pravica prosilca, da njegovo prošnjo obravnava država članica, ki je odgovorna na podlagi meril iz Uredbe št. 343/2003.

31. Asylergerichtshof se nagiba k stališču, da je sprejem države članice odločilen za to, da se ji lahko pripiše odgovornost za obravnavanje prošnje za azil, pri čemer kot edino izjemo dopušča primere očitne samovoljnosti ali nevarnosti kršitve pravic. V takih primerih, kadar so izkazani po ustreznem postopku, mora nacionalno sodišče zavezujoče razglasiti odgovornost države članice, ki izhaja iz uporabe Uredbe št. 343/2003.

32. Odgovor na prvi del vprašanja je po mojem mnenju jasen. V zvezi s tem zadošča navesti, da sprejem odgovornosti v skladu s členom 18 Uredbe št. 343/2003 ni primerljiv s prevzemom odgovornosti v skladu s členom 3(2) te uredbe, ki vsebuje tako imenovano „klavzulo o suverenosti“. Če gre v zadnjenavedenem primeru za izvajanje diskrecijske pravice – in v tem smislu suverene⁵ – nad katero sodni nadzor ni mogoč, pa gre pri sprejemu, na katerega se nanaša člen 18, za pravni akt, ki bo služil kot temelj za to, da država, ki ji je predložena prošnja za azil, odloči, ali jo bo obravnavala ali pa prosilca predala državi članici, ki je sprejela, da bo opravila to obravnavo, pri čemer je ta dvojna odločitev na podlagi izrecne določbe člena 19(2) Uredbe št. 343/2003 „lahko predmet pritožbe ali pregleda“.

33. Skratka, upoštevana je druga od možnosti, navedenih v prvem vprašanju predložitvenega sodišča. Vprašanje torej ni, ali sta mogoča „pritožba ali pregled“, temveč to, v kakšnem obsegu je mogoč nadzor nad odločbo, s katero se odloči, da prošnja za azil ne bo obravnavana in da bo prosilec predan državi članici, ki je sprejela to odgovornost.

34. Uredba št. 343/2003 v zvezi s tem vprašanjem ne vsebuje nobene izrecne določbe, saj v členu 19(2) določa le, da „pritožba [...] ali [...] pregled ne zadržita izvedbe premestitve, razen če se sodišča ali pristojni organi odločijo tako za vsak primer posebej, če nacionalno pravo to dopušča“. V teh okoliščinah lahko cilji, ki jim sledi Uredba št. 343/2003, služijo za smernice pri razlagi člena 19(2), iz katere se da razbrati pomen, ki ga je treba pripisati pritožbi, določeni v tem členu, in tako obseg nadzora, ki se izvaja s tem procesnim instrumentom.⁶

5 — Kot je poudarjeno v sodbi z dne 30. maja 2013 v zadevi Halaf (C-528/11, točka 37), pripravljali dokumenti za Uredbo št. 343/2003 potrjujejo, da pravilo iz člena 3(2) uredbe ustreza cilju, da se lahko vsaka država članica „suvereno“ odloči, da sprejme obravnavo prošnje za azil, ne da bi bili določeni kakršni koli pogoji.

6 — Glej v tem smislu v zvezi z vsem sodbo z dne 29. januarja 2009 v zadevi Petrosian (C-19/08, ZOdl., str. I-495, točka 34).

35. Namen Uredbe št. 343/2003 je v bistvu vzpostaviti postopek, ki omogoča „hitro določitev odgovorne države članice“ za obravnavo prošelj za azil, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 4. Tak je po mojem mnenju temeljni cilj te uredbe, čemur služi vsaka njena določba posebej. Zlasti ureditev rokov, vzpostavljena v poglavju V te uredbe, in oblikovanje seznama meril za določitev odgovorne države članice, s katerimi se ne želi samo zagotoviti poenostavitev postopka, temveč tudi preprečiti tako imenovani *forum shopping*, tako da določitev odgovorne države članice ni naključno prepuščena ravnanju prosilcev.⁷

36. Zato je mogoče v skladu z ugotovitvami generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zgoraj navedenih sklepnih predlogih v zadevi Puid⁸ navesti, da poglavitni cilj Uredbe št. 343/2003 ni „podeljevanje pravic posameznikom, ampak ureditev odnosov med državami članicami“, čeprav vsebuje „nekaj elementov, ki so upoštevni tudi za pravice prosilcev za azil“.⁹

37. Uredba št. 343/2003 ureja odnose med državami članicami za določitev države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za azil. Pravilno delovanje mehanizma določitve, ki ga nalaga navedena uredba, zato neposredno vpliva na države članice, saj uporaba tega predpisa Unije vpliva predvsem na izvajanje njihovih pristojnosti javne oblasti.

38. Ta pooblastila se morajo izvajati ob izpolnjevanju obveznosti držav članic na področju pravice do azila, ki jo člen 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah priznava „ob upoštevanju pravil Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951 in Protokola z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev in v skladu s Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije“.

39. Uporaba Uredbe št. 343/2003 zato prav tako, čeprav posredno, vpliva na temeljno pravico do azila. Torej, čeprav so za pravilno uporabo te uredbe zainteresirane v glavnem države članice, pa imajo prosilci še vedno legitimni interes v zvezi s tem. Kljub temu menim, da se lahko ta interes spremeni v subjektivno pravico, ki bi upravičila zahtevo, da prošnjo za azil obravnava neka država članica.

40. Po mojem mnenju je treba za pravilno uporabo Uredbe št. 343/2003 upoštevati, da gre nazadnje za zagotavljanje učinkovite uresničitve pravice do azila. Uredba št. 343/2003 je temeljni del celotne normativne ureditve, ki jo je Unija razvila, zato da se omogoči izvajanje te temeljne pravice. Navedena ureditev, kjer sta danes osrednja priznanje te pravice v členu 18 Listine in pooblastilo za razvoj skupne politike na tem področju, določeno v členu 78(1) PDEU, ni zajeta le z obravnavano uredbo, ampak tudi s pravili o minimalnih zahtevah za priznanje statusa begunca, ki jih vsebuje Direktiva 2004/83,¹⁰ in pravili o minimalnih procesnih zahtevah, določenih v Direktivi 2005/85.

41. Uredbo št. 343/2003 tako kot vse predpise Unije, ki skupaj z njo tvorijo sistem jamstva temeljne pravice do azila, je zato treba nazadnje šteti za normativni instrument, ki služi temu jamstvu. S tega načelnega vidika menim, da duh sistema temelji na zamisli, da Unija kot celota tvori „varno ozemlje“ za vse prosilce za azil. Kdor koli ubeži okoliščinam in razmeram, ki so povzročili njegov beg, in lahko utemelji podelitev pravice do azila, z vstopom na ozemlje Unije vstopi v prostor, v katerem ima zagotovljeno to varstvo. Za namene azila so Unija v celoti in vsaka od držav članic „varno ozemlje“, pri čemer je prav ta domneva temelj zaupanja, ki je podlaga za vključenost držav članic v skupno evropsko ureditev azila.¹¹ Gotovo – in kot bom takoj pokazal – ne gre za nobeno neovrgljivo domnevo.¹²

7 — Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena, predstavljene 18. aprila 2013 v zadevi Puid (C-4/11, točka 57).

8 — Točka 58.

9 — Na tej točki je treba omeniti, kot je storil generalni pravobranilec N. Jääskinen, sklepne predloge generalne pravobranilke V. Trstenjak, predstavljene 12. januarja 2012, v zadevi Kastrati (C-620/10, točka 29).

10 — 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).

11 — Glej v tem smislu sodbo N. S., točke od 78 do 80.

12 — Sodba N. S., točki 81 in 99.

42. Glede na navedeno je jedro temeljne pravice do azila, ki jo zagotavlja člen 18 Listine, zagotovljeno z vstopom v Unijo, tako da imetnik te pravice ne more utrpeti nobene škodljive posledice na podlagi tega, da je za obravnavo njegove prošnje pristojna ena ali druga država članica. V vseh državah članicah je namreč – vsaj zgolj prehodno – zadostno zagotovljeno pravilno izvajanje te pravice, ki jo lahko prizadeta oseba vsekakor uveljavlja s pritožbo iz člena 39 Direktive 2005/85 zoper odločbe, ki se nanašajo na utemeljenost njene prošnje za azil ali ravnanje pri obravnavi te prošnje, vendar ne – kar je bistveno – zoper odločbe o določitvi države članice, ki je odgovorna za obravnavo te prošnje.

43. Vendar to prosilcu nikakor ne odvzame legitimnega interesa za pravilno določitev države članice, ki je odgovorna za obravnavo njegove prošnje. Pravzaprav mu sama Uredba št. 343/2003 priznava pravico do pritožbe zoper odločbo v zvezi s tem. Kljub temu, ker jedro njegove temeljne pravice s tem, da njegovo prošnjo obravnava neka država članica, načeloma ni ogroženo, menim, da ima pravica, ki jo lahko uveljavlja s pritožbo, določeno v členu 19(2) Uredbe št. 343/2003, omejen obseg, ki je tudi popolnoma v skladu z naravo Uredbe št. 343/2002 kot predpisa, namenjenega predvsem organizaciji sodelovanja držav članic pri upravljanju azilne ureditve Unije.

44. Po mojem mnenju je lahko predmet navedene pritožbe le spoštovanje te uredbe glede dveh vprašanj: (A) obstoj okoliščin, ki dopuščajo ovreči domnevo spoštovanja temeljnih pravic, na kateri temelji ureditev Unije; (B) priznanje nekaterih posebnih pravic, ki so stranske v razmerju do pravice do azila v ožjem pomenu besede, in njihovih ustreznih jamstev v Uredbi št. 343/2003.

45. Pri prvem primeru bi šlo za okoliščine zadeve, ki je bila podlaga za sodbo N. S., na kar se bom vrnil v nadaljevanju, natančneje, pri odgovoru na tretje vprašanje. V tem primeru se pod vprašaj postavlja sam temelj ureditve iz Uredbe št. 343/2003, ki je prav vzajemno zaupanje med državami članicami glede izpolnjevanja pogojev, ki zagotavljajo ustrezno spoštovanje temeljnih pravic prosilcev za azil, v vseh teh državah članicah.¹³

46. Drugi primer bi po mojem mnenju zajemal pravice, ki jih Uredba št. 343/2003 podeljuje posebej prosilcu za azil med postopkom določitve države članice, ki je odgovorna za obravnavo njegove prošnje. Za to gre pri pravicah v zvezi z združitvijo družine (členi 7, 8, 14 in 15) ali mladoletnostjo (člen 6) ali pri tistih, ki se nanašajo na hitrost postopka (spoštovanje rokov in izvajanje posledic, določenih za vsak posamezen primer; tako na primer člen 19(4)). Vse to so pravice, ki končno presežejo pravni položaj držav članic na področju odnosov, ki jih ureja Uredba št. 343/2003, in prosilcu za azil podeljujejo posebno in posamično subjektivno pravico, ki se poleg tega vedno nanaša na področje, varovano z jamstvom temeljne pravice: pravice do varstva družinskega življenja (člena 7 in 33 Listine), pravice do varstva otrok (člen 24 Listine) in pravice do dobrega upravljanja (člen 41 Listine). Pri njih navsezadnje ne gre za preprosto pravico do pravilne izvedbe postopka, v katerem se rešujejo vprašanja, ki vplivajo predvsem na države članice, temveč za pravico, da se z rešitvijo teh vprašanj spoštujejo nekatere pravice in interesi, ki so predmet varstva nekaterih temeljnih pravic.

47. Skratka, Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje odgovori, da prosilec za azil lahko uveljavlja pritožbo ali pregled iz člena 19(2) Uredbe št. 343/2003 le zato, da nasprotuje uporabi meril iz te uredbe, ki bodisi vodi k dodelitvi odgovornosti – z vsemi obveznostmi, ki jih to vključuje – državi članici, ki ne more zagotoviti obravnavanja, skladnega s spoštovanjem temeljnih pravic prosilca, bodisi ne upošteva meril za določitev, ki temeljijo na subjektivnih pravicah, ki so prosilcu za azil posebej priznane s to uredbo.

¹³ — Sodba N. S., točki 78 in 79.

48. Če se osredotočim na okoliščine zadeve iz postopka v glavni stvari, zato menim, da lahko S. Abdullahi določitvi Madžarske kot države članice, odgovorne za obravnavo njene prošnje za azil, nasprotuje le s sklicevanjem na to, da njena predaja tej državi članici ni skladna z varstvom njenih temeljnih pravic ali da avstrijski organi niso upoštevali meril za določitev, ki temeljijo na subjektivnih pravicah, ki so S. Abdullahi posebej priznane z Uredbo št. 343/2003.

B – Drugo vprašanje

49. Zaradi navedenega menim, da drugo vprašanje, ki ga je predložilo Asylgerichtshof, ni upoštevno.

50. Določitev Madžarske kot odgovorne države članice – kar je sporno v postopku v glavni stvari – se namreč lahko na podlagi pritožbe iz člena 19(2) Uredbe št. 343/2003 prekliče le, če se dokaže, da Madžarska ne more zagotoviti varstva temeljnih pravic S. Abdullahi, ali če avstrijski organi niso uporabili meril iz navedene uredbe, ki temeljijo na okoliščinah, ki tvorijo subjektivno pravico prošilke za azil, kot je mladoletnost ali obstoj družinskih članov v drugih državah članicah.

51. Glede obeh vprašanj je vsekakor dolžno podati stališče predložitveno sodišče. Na tem mestu je treba kljub temu poudariti le, da za to ni treba ugotoviti, katera je bila za namene Uredbe št. 343/2003 „prva država članica“, skozi katero je prošilka za azil vstopila v Unijo. Edine države članice, upoštevne pri pritožbi po členu 19(2) Uredbe št. 343/2003, so namreč vsekakor Madžarska (ker je država članica, določena v odločbi, ki je predmet pritožbe) in morebiti druge države članice, če ima S. Abdullahi tam družinske člane, ali nazadnje sama Avstrija, če bi bilo izpolnjeno dejansko stanje iz člena 19(4) navedene uredbe (to se pravi, če se dogovorjena predaja Madžarski ne opravi v roku, določenem v tem členu).

52. Zato ni pomembno, skozi katero državo članico je S. Abdullahi vstopila v Unijo. S tem ne želim reči, da bi morala pravilna uporaba Uredbe št. 343/2003 v katerem koli primeru pripeljati do izključitve merila vstopne države članice. Želim reči le, da tudi če bi se – hipotetično – moralo uporabiti to merilo, je gotovo, da napačna uporaba te uredbe ne bi pomenila kršitve subjektivne pravice S. Abdullahi, ki se lahko uveljavlja s pritožbo iz člena 19(2). Kot sem že navedel, prošilka za azil nima subjektivne pravice do ustrezne uporabe navedene uredbe glede vseh vprašanj, temveč le do pravilne uporabe tistih konkretnih meril, ki temeljijo na subjektivnih pravicah, izrecno priznanih s to uredbo.

53. Vendar bom podredno – če bi Sodišče menilo, da je treba odgovoriti na drugo vprašanje, ki ga je predložilo Asylgerichtshof – v zvezi s tem navedel še spodnje preudarke.

54. Če lahko nacionalno sodišče v okviru pritožbe iz člena 19(2) Uredbe št. 343/2003 vsebinsko preizkusi upravno odločbo glede vseh vprašanj in zato samo po sebi ob uporabi meril iz te uredbe določi odgovorno državo članico, se v okoliščinah obravnavanega primera Asylgerichtshof spopada s težavo, kako je treba razlagati člen 10(1) navedene uredbe, ki vsebuje merilo nezakonitega vstopa skozi posamezno državo članico.

55. Asylgerichtshof Sodišča ne prosi, naj presodi, ali je S. Abdullahi v Unijo vstopila skozi državo članico, ki jo imenuje „prva država članica“, saj drugo vprašanje izhaja iz predpostavke, da je bil prvi vstop opravljen skozi to državo članico. Gre bolj za vprašanje, ali je treba ta vstop za uporabo merila iz člena 10(1) šteti za „upošteven vstop“.

56. Po mnenju predložitvenega sodišča, ki se mu pridružujejo avstrijska, grška in italijanska vlada ter Švicarska konfederacija, je „upošteven vstop“ le tisti, ki je bil opravljen skozi „drugo državo članico“ (Madžarsko). Po njihovem mnenju se je prvo potovanje S. Abdullahi v Unijo končalo, ko je zapustila „prvo državo članico“ (Grčijo). Drugi vstop skozi „drugo državo članico“ naj bi bil zato rezultat novega potovanja – edinega, ki se po njihovem mnenju upošteva.

57. Nasprotno pa Komisija, Združeno kraljestvo, francoska in madžarska vlada ter S. Abdullahi zagovarjajo stališče, da je upošteven vstop tisti, ki je bil opravljen skozi „prvo državo članico“, pri čemer kot posebno pomembno poudarjajo, da ni potekel nobeden od rokov, določenih v členih 10(1) in 16(3) Uredbe št. 343/2003. To je po mojem mnenju odločilen podatek za rešitev navedene težave.

58. Čeprav predložitveno sodišče govori o dveh „potovanjih“, menim, da je treba v okoliščinah primera govoriti samo o enem.

59. Gotovo je, da se je po podatkih, ki jih je predložilo Asylgerichtshof, potovanje S. Abdullahi začelo aprila 2011 s prevozom z letalom iz neopredeljenega kraja v Siriji in končalo v Avstriji, kjer je bila pridržana in je 29. avgusta 2011 zaprosila za azil. Da bi prispela v Avstrijo, je torej potovala iz Sirije v Turčijo, nato pa iz te države po morju v Grčijo, kamor je vstopila julija 2011 in pot nadaljevala po avtocesti skozi Grčijo, da bi iz nje izstopila in vstopila v drugo državo, ki jo je nato – to in preostale druge države – prečkala, znova vstopila v Unijo skozi Madžarsko in nato prispela v Avstrijo.

60. Po mojem mnenju se zdi pot S. Abdullahi, razen geografske nepovezanosti, prej enotna in neprekinjena: iz Somalije (njena izvorna država), ali kot je izkazano, vsaj iz Sirije do – nepretrgoma – Avstrije, kjer je nazadnje dejansko zaprosila za azil. Neprekinjenost in enotnost poti sta po mojem mnenju podani zaradi njene časovne razsežnosti, saj je bila razdalja prepotovana v zelo kratkem času, kar je skoraj nujno za to, da je S. Abdullahi na cilj prispela v enakih okoliščinah skrivanja, kot so značilni za njeno celotno potovanje. Kajpak ni nikakor gotovo, da je bil zaželeni cilj S. Abdullahi Avstrija, torej država, v kateri je bila pridržana, ko je morda želela nadaljevati potovanje proti drugi državi članici. Vendar po mojem mnenju ni dvoma, da njen „cilj“, če se lahko tako reče, ni bila Grčija, kamor je prispela julija 2011 in ki jo je verjetno zapustila še istega meseca, saj je avgusta zaprosila za azil v Avstriji, potem ko je poleg Madžarske prečkala več drugih držav.

61. Vendar ima ta tako rekoč „idealna“ neprekinjenost potovanja S. Abdullahi le relativno težo. Pomembnejša je okoliščina, da je S. Abdullahi prvič stopila na ozemlje Unije v Grčiji kot na prvo „varno ozemlje“ in da je to glede na člen 10(1) Uredbe št. 343/2003 ustvarilo odgovornost te države članice, ki preneha šele dvanajst mesecev po dnevu tega nezakonitega vstopa.

62. V zvezi s tem je treba navesti dvoje. Prvič, glede na neprekinjenost poti S. Abdullahi iz izvirnega kraja do kraja, kjer je bila pridržana in je zaprosila za azil, je mogoče ugotoviti, da z izstopom iz Grčije ni želela zapustiti Unije, temveč je prej nadaljevala potovanje proti drugi državi članici. Geografski položaj Grčije je lahko zaradi preprostosti in ekonomičnosti gibanja razumno narekoval pot skozi različne druge države, ne da bi pri izstopu iz Grčije za pot skozi te druge države obstajal kakršen koli namen, če se lahko tako izrazim, zapustiti Unijo. Pravno upošteven namen je bil prej ostati v Uniji s prehodom v drugo državo članico.

63. Drugič, tudi če bi predpostavili, da je S. Abdullahi pri izstopu iz Grčije „zapustila“ Unijo, ni mogoče prezreti, da učinek zapustitve ozemlja Unije ne nastane v trenutku. To je po mojem mnenju razvidno iz člena 16(3) Uredbe št. 343/2003, v skladu s katerim obveznosti države članice, ki je odgovorna na podlagi te uredbe, „prenehajo, če je državljan tretje države zapustil ozemlje držav članic za najmanj tri mesece“. Navedena določba se kajpak nanaša na obveznosti odgovorne države članice, ko je ta enkrat opredeljena v skladu z merili iz Uredbe št. 343/2003. Vendar je treba razumeti, da velja tudi ravno takrat, ko pristojni organ uporablja ta merila, tako da je treba iz postopka določitve odgovorne države članice izključiti tiste države članice, glede katerih je že od začetka izkazano, da jih je prosilec za azil zapustil v treh mesecih.

64. Vsekakor je tu pomembno predvsem, da v skladu z Uredbo št. 343/2003 *fizična zapustitev* ozemlja ne povzroči samodejno *pravne nepovezanosti* z Unijo, tako da se pravice in pričakovanja, ki jih je prosilec za azil lahko gojil ob vstopu v Unijo, ohranijo še tri mesece po njegovem izstopu in se spet ustvarijo, če se v Unijo vrne pred iztekom tega roka. V obravnavanem primeru prosilka za azil Unije ni zapustila po enem mesecu od vstopa v Grčijo, tako da se je odgovornost te države članice ohranila, ko je S. Abdullahi vstopila v Madžarsko.

65. Zato menim, da se učinki prvega vstopa v Unijo ohranijo, dokler ne pretečejo trije meseci od zapustitve ozemlja držav članic, in da je zato v okoliščinah obravnavanega primera odgovorna „prva država članica“.

C – Tretje vprašanje

66. S tretjim vprašanjem se ob sklicevanju na sodbo N. S. želi izvedeti, koliko položaj „države članice, katere azilni sistem izkazuje ugotovljene systemske pomanjkljivosti“, zavezuje k izključitvi te države kot odgovorne države članice, čeprav je to v skladu s členom 10(1) navedene uredbe.

67. Ne glede na nekatere težave pri razlagi, ki izvirajo iz besedila tretjega vprašanja, menim, da je ob upoštevanju pojasnil predložitvenega sodišča v predložitveni odločbi mogoče sklepati, da se sprašuje, ali je treba državo članico, ki ima takšne pomanjkljivosti, izključiti – brez pomisleka in načeloma – kot možno odgovorno državo članico, ali pa je treba, nasprotno, ko je takšna država ob uporabi Uredbe št. 343/2003 opredeljena kot odgovorna država članica, nato opredeliti drugo državo članico, ki je odgovorna na podlagi preostalih meril iz te uredbe.

68. Bistvo vprašanja je torej, kako je treba ravnati, kadar je treba v skladu s sodno prakso N. S. dejansko izključiti določitev neke države članice kot odgovorne za obravnavo prošnje za azil.

69. Vprašanje je torej, kako določiti drugo odgovorno državo članico, kadar je izključena tista, ki bi morala biti odgovorna po merilih iz Uredbe št. 343/2003 v skladu s sodno prakso N. S.

70. V točki 107 sodbe N. S. je navedeno, da „[o]b 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 nadaljnjih meril omogoča ugotovitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil*“.¹⁴

71. Izraz „nadaljnjih“ je povsem smiseln, saj člen 5(1) Uredbe št. 343/2003 določa, da se „[m]erila za določanje odgovorne države članice [...] uporabljajo *po vrstnem redu, v katerem so navedena* v tem poglavju.“¹⁵

72. Če so avstrijski organi menili, da se najprej uporabi merilo, ki je določeno v členu 10 Uredbe št. 343/2003 (nezakonit vstop v Unijo), je tako zato, ker so izključili uporabo predhodnih meril (mladoletnost, obstoj družinskih članov, imetništvo dovoljenja za prebivanje); nemožnost uporabe teh meril jih je zavezovala k preučitvi možnosti uporabe enega od tistih, ki so navedena po vrstnem redu, določenem z navedeno uredbo, in nazadnje k spoštovanju splošne določbe iz člena 13, v skladu s katero je odgovorna država članica, v kateri je bila vložena prošnja za azil.

14 — Moj poudarek.

15 — Moj poudarek.

73. Načeloma se vsako merilo z uporabo izčrpa, torej jim mora biti skupno, da se z vsakim od njih določi samo ena odgovorna država članica. Zato ni smiselno še enkrat uporabiti merilo, ki je vodilo do določitve države članice, ki ji prosilec za azil nazadnje ne more biti predan, saj bi ta uporaba vedno znova pripeljala do izločene države članice. Iz istega razloga bi bilo nepredstavljivo celo razmišljati o uporabi katerega od predhodnih meril, ki se niso uporabila, ko je bilo ugotovljeno, da je ustrezno merilo eno od nadaljnjih.

74. V obravnavanem primeru bi se lahko v skladu z navedeno logiko uporabila le merila iz člena 11 (vstop v državo članico, ki ne vztraja pri zahtevi po vizumu) in člena 12 (prošnja za azil, predložena na mednarodnem tranzitnem območju letališča države članice). Če se nobeno od teh meril ne more uporabiti, kar mora preveriti predložitevno sodišče, preostane le še splošna določba iz člena 13, katere učinek je dodelitev odgovornosti avstrijskim organom. Vse to kajpak brez poseganja v operativnost določbe o suverenosti in humanitarne določbe iz člena 3(2) in 15(1) Uredbe št. 343/2003.

VI – Predlog

75. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

1. Prosilec za azil lahko uveljavlja pritožbo ali po potrebi pregled iz člena 19(2) Uredbe št. 343/2003, da bi nasprotoval bodisi uporabi meril iz te uredbe, ki vodi k določitvi države članice, ki prosilcu za azil ne more zagotoviti obravnavanja, skladnega s spoštovanjem temeljnih pravic, bodisi neuporabi meril za določitev, ki temeljijo na subjektivnih pravicah, ki so prosilcu za azil posebej priznane s to uredbo.

Podredno, če bi Sodišče menilo, da pritožba iz člena 19(2) Uredbe št. 343/2003 dopušča izpodbijanje na podlagi katere koli kršitve navedene uredbe:

2. Člen 10(1) Uredbe št. 343/2003 je treba razlagati tako, da je v okoliščinah primera iz postopka v glavni stvari za obravnavo prošnje za azil odgovorna država članica, v kateri je prišlo do prvega nezakonitega vstopa.
3. To, da nacionalno sodišče ugotovi systemske pomanjkljivosti azilnega sistema in pogojev za sprejem prosilcev za azil v posamezni državi članici, ne pomeni izključitve te države iz sistema Uredbe št. 343/2003, tako da bi bila *a priori* izključena s področja uporabe te uredbe. Navedena ugotovitev pomeni le izključitev odgovornosti, ki ji morda pripada, po merilih iz navedene uredbe, zaradi česar bo treba ob uporabi nadaljnjih meril od tistega, ki se je sprva uporabilo, določiti drugo odgovorno državo članico.