



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 25. julija 2018*

„Predhodno odločanje – Azilna politika – Direktiva 2013/32/EU – Člen 31(8) in člen 32(2) – Očitno neutemeljena prošnja za mednarodno zaščito – Koncept varne izvorne države – Neobstoj nacionalnih pravil o tem konceptu – Izjave prosilca, ki se štejejo za zanesljive, vendar nezadostne glede na zadovoljivo zaščito v izvorni državi prosilca“

V zadevi C-404/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (upravno sodišče v Malmöju, ki odloča o zadevah v zvezi s priseljivanjem, Švedska), z odločbo z dne 3. julija 2017, ki je na Sodišče prispela 6. julija 2017, v postopku

A

proti

Migrationsverket,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, J.-C. Bonichot (poročevalec), A. Arabadjiev, S. Rodin in E. Regan, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za švedsko vlado A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev in L. Zettergren, agentke,
- za vlado Združenega kraljestva R. Fadoju, C. Crane in S. Brandon, agenti, skupaj z D. Blundellom, barrister,
- za Evropsko komisijo K. Simonsson in M. Condou-Durande, agenta,

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

* Jezik postopka: švedščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 31(8) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo A in Migrationsverket (urad za migracije, Švedska) (v nadaljevanju: urad) v zvezi z odločbo urada, da se zavrne prošnja osebe A za priznanje statusa begunca in za izdajo dovoljenja za prebivanje, da se odredi njena vrnitev v izvorno državo in se ji za dve leti prepove vrnitev na Švedsko.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 23(4)(g) 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 2005, L 326, str. 13) določa:

„Prav tako lahko države članice določijo, da se v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz Poglavja II prednostno ali pospešeno obravnavajo prošnje, če:

[...]

(g) so bile prosilčeve navedbe nekonsistentne, protislovne, malo verjetne ali nezadostne, zaradi česar je njegova prošnja očitno neprepričljiva glede trditve, da je prosilec žrtev preganjanja [...]"

- 4 V uvodnih izjavah 11, 12, 18, 40, 41 in 42 Direktive 2013/32 je navedeno:

„(11) Da bi zagotovili izčrpno in učinkovito oceno potreb po mednarodni zaščiti prosilcev v smislu Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite [(UL 2011, L 337, str. 9)], bi moral okvir Unije za postopke priznavanja ali odvzema mednarodne zaščite temeljiti na konceptu enotnega postopka.

(12) Glavni cilj te direktive je nadalje razvijati standarde glede postopkov za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite v državah članicah z namenom uvedbe skupnega azilnega postopka v Uniji.

[...]

(18) V interesu držav članic in prosilcev za mednarodno zaščito je, da se o prošnjah za mednarodno zaščito odloči, kakor hitro je to mogoče, brez poseganja v ustreznost in celovitost obravnave, ki je v teku.

[...]

- (40) Bistveno vodilo pri ocenjevanju utemeljenosti posamezne prošnje za mednarodno zaščito je varnost prosilca v njegovi izvorni državi. Kadar je možno tretjo državo šteti za varno izvorno državo, bi bilo treba državam članicam omogočiti, da jo označijo za varno in da domnevajo, da je varna tudi za posameznega prosilca, razen če prosilec predloži nasprotne dokaze.
- (41) Glede na doseženo raven harmoniziranosti pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva kot upravičenci do mednarodne zaščite, bi bilo treba določiti skupna merila za označitev tretjih držav za varne izvorne države.
- (42) Označitev tretje države za varno izvorno državo za namene te direktive ne more predstavljati absolutnega zagotovila za varnost državljanov te države. Ocena, na kateri temelji takšna označitev, lahko že zaradi svoje narave upošteva le splošne državljanske, pravne in politične okoliščine v tej državi ter to, ali so v tej državi subjekti, spoznani za krive preganjanja, mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, dejansko podvrženi sankcijam. Zato je pomembno, da se označitev zadevne države za varno ne uporablja za prosilca, ki izkaže, da ob upoštevanju njegovih posebnih okoliščin obstajajo tehtni razlogi zoper štetje te države za varno.“

5 Člen 1 te direktive določa:

„Namen te direktive je določiti skupne postopke za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite [...]“

6 Člen 31 te direktive, naslovljen „Postopek obravnavanja“, ki je prva določba poglavja III, naslovljenega „Postopki na prvi stopnji“, določa:

„1. Države članice obravnavajo prošnje za mednarodno zaščito v postopku obravnavanja, ki je v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II.

2. Države članice zagotovijo, da se takšen postopek obravnavanja zaključi v najkrajšem možnem času, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnave.

3. Države članice zagotovijo, da se postopek obravnavanja zaključi v šestih mesecih od vložitve prošnje.

[...]

8. Države članice lahko določijo, da se prošnje v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz poglavja II obravnavajo pospešeno in/ali v skladu s členom 43 na meji ali v tranzitnem območju, če:

(a) je prosilec pri predložitvi svoje prošnje in navajanju dejstev omenil samo vprašanja, ki niso pomembna za preučitev, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive [2011/95];

(b) prosilec prihaja iz varne izvorne države v smislu te direktive;

[...]

(e) so prosilčeve navedbe očitno nedosledne in protislovne, očitno lažne ali očitno malo verjetne in v nasprotju z dovolj preverjenimi informacijami o izvorni državi, zaradi česar je njegova prošnja očitno neprepričljiva glede trditve, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive [2011/95];

[...]“

7 Člen 32(2) Direktive 2013/32 določa:

„V primerih neutemeljenih prošenj, za katere se uporablja katera koli od okoliščin, ki so naštetje v členu 31(8), lahko države članice prošnjo štejejo tudi za očitno neutemeljeno, če jo kot tako predvideva nacionalna zakonodaja.“

8 Člen 36 iste direktive, naslovljen „Koncept varne tretje države“, določa:

„1. Tretja država, ki je bila v skladu s to direktivo označena za varno izvorno državo, se lahko po individualnem obravnavanju prošnje šteje za določenega prosilca za varno izvorno državo le, če:

(a) ima prosilec državljanstvo te države ali

(b) je prosilec oseba brez državljanstva in je imel prej običajno prebivališče v tej državi

ter če ni izkazal nikakršnih tehtnih razlogov, zaradi katerih bi se štelo, da ta država glede na njegove posebne okoliščine in v smislu njegovega izpolnjevanja pogojev kot upravičenca do subsidiarne zaščite, v skladu z Direktivo [2011/95] ni varna izvorna država.

2. Države članice v nacionalni zakonodaji določijo nadaljnja pravila in podrobnosti o načinu uporabe koncepta varne izvorne države.“

9 Člen 37 Direktive 2013/32, naslovljen „Nacionalna označitev tretjih držav za varne izvorne države“, določa:

„1. Države članice lahko ohranijo ali sprejmejo zakonodajo, ki v skladu s Prilogo I dopušča nacionalno označitev varnih izvornih držav za namene obravnavanja prošenj za mednarodno zaščito.

2. Države članice redno preverjajo razmere v tretjih državah, označenih kot varne države izvora v skladu s tem členom.

3. Ocenjevanje, ali je država varna izvorna država v skladu s tem členom, temelji na različnih virih informacij, vključujoč zlasti informacije iz drugih držav članic, [Evropskega azilnega podpornega urada (EASO)], [Urada Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (UNHCR)], Sveta Evrope in drugih ustreznih mednarodnih organizacij.

4. Države članice obveščajo Komisijo o državah, ki so v skladu s tem členom označene za varne izvorne države.“

10 Priloga I k tej direktivi z naslovom „Označitev držav za varne izvorne države za namene člena 37(1)“ določa:

„Država se šteje za varno izvorno državo, če se na podlagi pravnega položaja, uporabe prava v okviru demokratičnega sistema in splošnih političnih okoliščin lahko sklepa, da tam na splošno in redno ni nikakršnega preganjanja, kakor je opredeljeno v členu 9 Direktive [2011/95], ni mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja in ni ogroženosti zaradi vsesplošnega nasilja v razmerah mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.

Pri ocenjevanju se med drugim upošteva tudi obseg zagotavljanja varnosti pred preganjanjem in zlorabami z:

(a) ustreznimi zakoni in predpisi države in načinom, na katerega se ti uporabljajo;

- (b) spoštovanjem pravic in svoboščin, določenih v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin[, podpisane v Rimu 4. novembra 1950,] in/ali v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah[, ki ga je 16. decembra 1966 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov,] in/ali v Konvenciji Združenih narodov proti mučenju, zlasti pa pravic, od katerih v skladu s členom 15(2) navedene Evropske konvencije ni mogoče odstopati;
 - (c) upoštevanjem načela nevračanja v skladu s [Konvencijo o statusu beguncev, ki je bila podpisana 28. julija 1951v Ženevi];
 - (d) obstojem sistema učinkovitih pravnih sredstev zoper kršitve teh pravic in svoboščin.“
- 11 Člen 46 Direktive 2013/32, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva“, v odstavkih (5) in (6) določa:

„5. Brez poseganja v odstavek 6 države članice prosilcem dovolijo, da ostanejo na njihovem ozemlju do izteka roka, v katerem lahko uveljavljajo svojo pravico do učinkovitega pravnega sredstva in, če so tako pravico v tem roku uveljavljali, pa do zaključka postopka s pravnim sredstvom.

6. V primeru odločbe:

- (a) o očitni neutemeljenosti prošnje v skladu s členom 32(2) [...];

[...]

sodišče na podlagi prošnje prosilca ali na lastno pobudo odloči o pravici prosilca, da ostane na ozemlju države članice, če zaradi take odločitve prosilcu preneha pravica ostati v državi članici, in kadar v takih primerih v nacionalnem pravu ni predvidena pravica ostati v državi članici do zaključka postopka s pravnim sredstvom.“

Švedsko pravo

- 12 Predložitevno sodišče navaja, da švedsko pravo ne vsebuje nobenega zakona ali drugega predpisa o varnih izvornih državah v smislu Direktive 2013/32.
- 13 V različici, ki je veljala do 31. decembra 2016, je bilo v odstavku 19 poglavja 8 utlänningslag (zakon o tujcih) (SFS 2005, št. 716) določeno, da lahko urad odredi takojšnjo izvršitev svojih odločb o vrnitvi, in to celo preden so te postale pravnomočne, če je prošnja za azil očitno neutemeljena in če ni drugega razloga za to, da se prosilcu izda dovoljenje za prebivanje.
- 14 Po navedbah predložitvenega sodišča je bila ta določba spremenjena z učinkom od 1. januarja 2017, da bi se v švedskem pravu upoštevala prenovitev azilnih postopkov z Direktivo 2013/32, zlasti njen člen 31(8). Tako lahko urad po tem datumu odredi, da se odločbe o vrnitvi nemudoma izvršijo, in to še preden postanejo pravnomočne, če dejstva, ki jih je navedel tuji državljan, „niso pomembna“ za njegovo prošnjo za azil ali „niso zanesljiva“, tako da je treba njegovo prošnjo za azil šteti za očitno neutemeljeno, in če poleg tega dovoljenja za prebivanje ni mogoče izdati iz drugih razlogov.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 15 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je oseba A, srbska državljanka, marca 2017 vložila prošnjo za azil in za izdajo dovoljenja za prebivanje na Švedskem.

- 16 V utemeljitev te prošnje je navedla, da je bila med letoma 2001 in 2003 žrtev groženj in nasilja s strani tajne paravojaške skupine in da je leta 2003 vložila prijavo zoper to skupino. Omenila je dejstvo, da so mu do leta 2012 srbske oblasti in misijačasne uprave Združenih narodov na Kosovu (UNMIK) zagotavljale status zaščitene priče, vendar je bila zaradi te zaščite nameščena v različnih krajih v Srbiji, tudi v zaporu. Zaradi takih pogojev se je leta 2012 odpovedala statusu zaščitene priče in se je raje zatekla v svojo rojstno vas, in to kljub ponavljajočim se grožnjam s smrtjo.
- 17 Urad je to prošnjo zavrnil, ker je menil, da je očitno neutemeljena, ker mu na podlagi informacij, ki jih je podala prosilka, Republika Srbija lahko nudi učinkovito zaščito, in da morajo predvsem organi države izvora zagotoviti zaščito pred grožnjami, kakršne naj bi prejemale prosilka.
- 18 S to zavrnitvijo je bila osebi A naložena obveznost zapustiti ozemlje, ki je postala takoj izvršljiva zaradi očitnega neobstoja elementov, s katerimi bi bilo mogoče ugoditi prošnji za azil, in ker oseba A ni ustrezno utemeljila svoje prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje.
- 19 Oseba A je vložila tožbo zoper odločbo urada pred Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (upravno sodišče v Malmöju, ki odloča o zadevah v zvezi s priseljevanjem, Švedska), ki je odložilo izvršitev obveznosti zapustitve ozemlja.
- 20 To sodišče se sprašuje, kako je treba razlagati člen 31(8) Direktive 2013/32, ki v povezavi s členom 32(2) te direktive državam članicam omogoča, da zavrnejo nekatere prošnje kot očitno neutemeljene.
- 21 V teh okoliščinah je Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (upravno sodišče v Malmöju, ki odloča o zadevah v zvezi s priseljevanjem) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba prošnjo z informacijami, ki jih je predložila tožeča stranka in se štejejo za zanesljive – in so zato podlaga za proučitev navedene prošnje – vendar ne zadostujejo kot dokaz, da je potrebna mednarodna zaščita, ker glede na informacije o [izvorni] državi njeni organi zagotavljajo sprejemljivo zaščito, šteti za očitno neutemeljeno v smislu člena 31(8) revidirane Direktive 2013/32?“

Vprašanje za predhodno odločanje

- 22 S svojim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 31(8)(b) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 32(2) te direktive razlagati tako, da dopušča, da se prošnja za mednarodno zaščito šteje za očitno neutemeljeno v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, v katerem po eni strani iz informacij o izvorni državi prosilke izhaja, da se ji tam lahko zagotovi sprejemljiva raven zaščite, po drugi strani pa ta prosilka ni zagotovila zadostnih informacij za priznanje mednarodne zaščite, kadar država članica, v kateri je bila prošnja vložena, ni sprejela pravil o izvajanju koncepta varne izvorne države.
- 23 Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, je urad v bistvu zavrnil prošnjo osebe A kot očitno neutemeljeno na podlagi nacionalne zakonodaje, s katero je bila prenesena Direktiva 2013/32, iz povezanih razlogov, ker v prosilkini izvorni državi, Srbiji, obstaja učinkovita zaščita in ker prosilka ni dokazala, da ji ta država ne nudi zadostne zaščite pred grožnjami, ki naj bi jih prejela.
- 24 S tem je urad svojo odločbo sprejel na podlagi podobnega sklepanja, kot je določeno v členih 36 in 37 Direktive 2013/32 za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito, ki jih vložijo državljani varnih izvornih držav.

- 25 Te določbe uvajajo posebno ureditev obravnave, ki temelji na vrsti izpodbojne domneve zadostne zaščite v izvorni državi, ki jo prosilec lahko ovrže, če navede nujne razloge, povezane z njegovim posebnim položajem.
- 26 Ob neobstoju takih nujnih razlogov se prošnja lahko zavrne kot očitno neutemeljena v skladu z določbami člena 31(8)(b) in člena 32(2) Direktive 2013/32, če je zadevni položaj – v obravnavanem primeru dejstvo, da prosilka prihaja iz varne izvorne države – opredeljen kot tak v nacionalni zakonodaji.
- 27 Ena od posledic za zadevno osebo, katere prošnja se zavrne s tako utemeljitvijo, je, da se ji lahko v nasprotju s tem, kar je predvideno v primeru običajne zavrnitve, med čakanjem na izid pravnega sredstva ne dovoli, da ostane na ozemlju države, v kateri je vložila prošnjo, kot izhaja iz določb člena 46(5) in (6) Direktive 2013/32.
- 28 V zvezi s tem je vsaka država članica pristojna za imenovanje varnih izvornih držav v smislu te zakonodaje v skladu s postopki, določenimi v členih 36 in 37 ter v Prilogi I k Direktivi 2013/32, in sicer, med drugim, s sprejetjem s strani nacionalnega zakonodajalca seznama tretjih držav v skladu z merili, določenimi v Prilogi I, uvedbo pravil in dodatnih podrobnih pravil za izvajanje, z uradnim obvestilom Komisiji o seznamu varnih držav izvora ali njegovem rednem pregledu.
- 29 Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da v času izpodbijane odločbe v postopku v glavni stvari, ko se je že iztekel rok za prenos zadevnih določb Direktive 2013/32, Kraljevina Švedska ni niti sprejela določb, kakršne so navedene v prejšnji točki, niti ni določila, da dejstvo, da nekdo izhaja iz varne izvorne države, lahko povzroči zavrnitev prošnje kot očitno neutemeljene v smislu člena 32(2) te direktive.
- 30 Treba pa je poudariti, da je v skladu z uvodnima izjavama 11 in 12 ter s členom 1 Direktive 2013/32 podeljevanje mednarodne zaščite utemeljeno na konceptu enotnega postopka in na minimalnih skupnih pravilih (glej po analogiji sodbo z dne 31. januarja 2013, D. in A., C-175/11, EU:C:2013:45, točka 57).
- 31 Država članica torej ne more uporabiti izpodbojne domneve, določene s pravili Direktive 2013/32 o postopkih na podlagi koncepta varne izvorne države, ne da bi tudi celovito izvajala navedena pravila glede določb zakonov in drugih predpisov, ki jih mora sprejeti.
- 32 Glede dvomov, ki jih je izrazilo predložitveno sodišče v zvezi z možnostjo, da se na podlagi člena 31(8) Direktive 2013/32 prošnja šteje za očitno neutemeljeno z obrazložitvijo, da naj bi bile izjave prosilke nezadostne, je treba opozoriti, da je ta direktiva prenovila Direktivo 2005/85.
- 33 Čeprav se je člen 23(4)(g) Direktive 2005/85 nanašal na „nezadostne“ navedbe prosilca, člen 31(8)(e) Direktive 2013/32, ki je nadomestil to določbo, tega primera ne navaja več.
- 34 Zato iz besedila člena 31(8)(e) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 32(2) te direktive izhaja, da država članica prošnje za mednarodno zaščito ne more obravnavati kot očitno neutemeljene zaradi nezadostnosti navedb prosilca.
- 35 Zato je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 31(8)(b) Direktive 2013/32 v povezavi s členom 32(2) te direktive razlagati tako, da ne dopušča, da se prošnja za mednarodno zaščito šteje za očitno neutemeljeno v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, v katerem po eni strani iz informacij o izvorni državi prosilke izhaja, da se ji lahko zagotovi sprejemljiva raven zaščite, po drugi strani pa ta prosilka ni zagotovila zadostnih informacij za priznanje mednarodne zaščite, kadar država članica, v kateri je bila prošnja vložena, ni sprejela pravil o izvajanju koncepta varne izvorne države.

Stroški

- ³⁶ Ker je ta postopek za stranki 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 (prvi senat) razsodilo:

Člen 31(8)(b) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite v povezavi s členom 32(2) te direktive je treba razlagati tako, da ne dopušča, da se prošnja za mednarodno zaščito šteje za očitno neutemeljeno v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, v katerem po eni strani iz informacij o izvorni državi prosilke izhaja, da se ji tam lahko zagotovi sprejemljiva raven zaščite, po drugi strani pa ta prosilka ni zagotovila zadostnih informacij za priznanje mednarodne zaščite, kadar država članica, v kateri je bila prošnja vložena, ni sprejela pravil o izvajanju koncepta varne izvorne države.

Podpisi