

SAMBA DIOUF

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 28. julija 2011 *

V zadevi C-69/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal administratif (Luksemburg) (v nadaljevanju: prvostopenjsko upravno sodišče) z odločbo z dne 3. februarja 2010, ki je prispela na Sodišče 5. februarja 2010, v postopku

Brahim Samba Diouf

proti

Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik senata, A. Arabadžiev, A. Rosas (poročevalec), U. Löhmus in A. Ó Caoimh, sodniki,

* Jezik postopka: francoščina.

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. januarja 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za B. Sambo Dioufa O. Lang in G. Gros, odvetnika,
- za luksemburško vlado C. Schiltz, zastopnik,
- za nemško vlado J. Möller in N. Graf Vitzthum, zastopnika,
- za grško vlado M. Michelogiannaki, zastopnica,
- za nizozemsko vlado C. Wissels, zastopnica,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande, zastopnica,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 1. marca 2011

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 39 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, in popravek v UL 2006, L 236, str. 36 – ta popravek ne zadeva slovenske različice).

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med B. Sambo Dioufom, mavretanskim državljanom v nezakonitem položaju, in luksemburškim Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (minister za delo, zaposlovanje in imigracijo), ker je slednji prošnjo tožeče stranke za pridobitev statusa po pospešenem postopku zavrnil, saj ni bilo utemeljenih razlogov za dodelitev mednarodne zaščite.

Pravni okvir

Ureditev Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

- 3 Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah z naslovom „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“ določa:

„Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.

Vsakdo ima pravico, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče. Vsakdo ima možnost svetovanja, obrambe in zastopanja.

[...]“

Direktiva 2005/85

- 4 V uvodni izjavi 11 Direktive 2005/85 je navedeno:

„V interesu držav članic in prosilcev za azil je, da se o prošnjah za azil odloči, kakor hitro je to mogoče. Države članice obravnavanje prošenj za azil organizirajo po lastni presoji, tako da lahko v skladu z nacionalnimi potrebami in ob upoštevanju standardov te direktive dajo prednost posamezni prošnji ali pospešijo postopek v zvezi z njo.“

- 5 V prvem stavku uvodne izjave 13 te direktive je navedeno:

„Da bi lahko pravilno ugotovili, katere osebe potrebujejo zaščito kot begunci v smislu člena 1 Ženevske konvencije [o statusu beguncev, podpisane v Ženevi 28. julija 1951, v nadaljevanju: ženevska konvencija], bi moral imeti vsak prosilec, razen določenih izjem, dejanski dostop do postopkov, možnost sodelovati in ustrezno komunicirati s pristojnimi organi, kar naj mu omogoči, da predstavi vsa pomembna dejstva v zvezi s svojim primerom, ter zadostna postopkovna jamstva, da lahko v vseh fazah postopka brani svoj primer.“

- 6 V uvodni izjavi 27 navedene direktive je navedeno:

„V skladu s temeljnim načelom prava Skupnosti je, da je zoper odločbe v zvezi s prošnjami za azil in z odvzemanjem statusa begunca na razpolago učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem države članice v smislu člena [267 PDEU]. Učinkovitost pravnega sredstva, tudi kar zadeva preučitev pomembnih dejstev, je odvisna od celotnega upravnega in sodnega sistema posamezne države članice.“

7 Člen 23 Direktive 2005/85 z naslovom „Postopek obravnavanja“ določa:

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

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

Če v roku šestih mesecev ni mogoče odločiti o prošnji, države članice zagotovijo, da se zadevnega prosilca:

(a) bodisi obvesti o zamudi;

(b) bodisi se ga na njegovo zahtevo obvesti o roku, v katerem lahko pričakuje odločbo v zvezi s svojo prošnjo. Takšno obvestilo države članice ne zavezuje nasproti prosilcu, da bo izdala odločbo v tem roku.

3. Države članice lahko v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi iz Poglavlja II prednostno ali pospešeno obravnavajo vsako prošnjo, vključno s prošnjami pri katerih obstaja velika verjetnost, da so utemeljene, in vključno s prošnjami prosilcev s posebnimi potrebami.

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

[...]

(b) je očitno, da prosilec ne izpolnjuje pogojev za begunca ali za status begunca v državi članici v skladu z Direktivo [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 L 304, str. 12)]; ali

(c) se šteje, da je prošnja za azil neutemeljena:

(i) ker prosilec prihaja iz varne izvorne države v smislu členov 29, 30 in 31; ali

(ii) ker se brez poseganja v člen 28(1) šteje država, ki ni država članica, za varno za prosilca;

(d) je prosilec zavajal organe tako, da je dajal napačne podatke ali dokumente ali zamolčal pomembne podatke ali dokumente o svoji identiteti in/ali državljanstvu, ki bi lahko negativno vplivali na odločitev [...]

[...]“

- 8 Člen 28 Direktive 2005/85 z naslovom „Neutemeljene prošnje“ določa:

„1. Brez poseganja v člena 19 in 20 lahko države članice štejejo prošnjo za azil za neutemeljeno le, če je organ za presojo ugotovil, da prosilec ne izpolnjuje pogojev za status begunca v skladu z Direktivo 2004/83/ES.

2. V primerih iz člena 23(4)(b) in v primerih neutemeljenih prošenj za azil, za katere se uporablja katera koli od okoliščin, ki so naštetje v členu 23(4)(a) in (c) do (o), lahko države članice prošnjo štejejo tudi za očitno neutemeljeno, če jo kot tako predvideva nacionalna zakonodaja.“

- 9 Člen 39 Direktive 2005/85 z naslovom „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva“ 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, vključno z odločbo:

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

(ii) na meji ali tranzitnih območjih države članice, kot je navedena v členu 35(1);

- (iii) o tem, da se v skladu s členom 36 obravnavanje ne opravi;

 - (b) zavrnitev ponovnega odprtja obravnavanja prošnje po njegovi prekinitvi v skladu s členoma 19 in 20;

 - (c) odločbo v skladu s členoma 32 in 34, da se naknadna prošnja ne bo obravnavala;

 - (d) odločbo o prepovedi vstopa v okviru postopkov, določenih v členu 35(2);

 - (e) odločbo o odvzemu statusa begunca v skladu s členom 38.
2. Države članice predvidijo roke in druga potrebna pravila za uveljavljanje pravice prosilca do učinkovitega pravnega sredstva v skladu z odstavkom 1.
3. Države članice, kadar je primerno, predvidijo v skladu s svojimi mednarodnimi obveznostmi pravila glede:
- (a) vprašanja, ali ima pravno sredstvo v skladu z odstavkom 1 za posledico, da prosilec lahko ostane v zadevni državi članici do odločitve o pravnem sredstvu;

- (b) možnosti pravnega sredstva ali zaščitnih ukrepov, kadar pravno sredstvo v skladu z odstavkom 1 nima za posledico, da prosilec lahko ostane v zadevni državi članici do odločitve o pravnem sredstvu. Države članice lahko predvidijo tudi pravno sredstvo po uradni dolžnosti;

- (c) temeljev za izpodbijanje odločb iz člena 25(2)(c) v skladu z metodologijo, ki se uporablja po členu 27(2)(b) in (c).

4. Države članice lahko določijo roke, v katerih mora sodišče v skladu z odstavkom 1 preučiti odločbe organa za presojo.

5. Kadar se prosilcu prizna status, ki zagotavlja enake pravice in ugodnosti v okviru nacionalnega prava in prava Skupnosti kot status begunca v skladu z Direktivo 2004/83/ES, se lahko šteje, da je prosilec imel na razpolago učinkovito pravno sredstvo, če sodišče na podlagi nezadostnega interesa prosilca za nadaljevanje postopkov odloči, da je pravno sredstvo iz odstavka 1 nedopustno ali da bo najverjetneje neuspešno.

6. Države članice lahko v nacionalni zakonodaji določijo tudi pogoje, na podlagi katerih se lahko domneva, da je prosilec implicitno umaknil ali odstopil od pravnega sredstva iz odstavka 1, skupaj s postopkovnimi pravili, ki jih je pri tem treba upoštevati.“

Nacionalna ureditev

10 Upoštevna zakonodaja je zakon z dne 5. maja 2006 o pravici do azila in dodatnih oblikah mednarodne zaščite (Loi du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, Mémorial A 2006, str. 1402), kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 29. avgusta 2008 (Mémorial A 2008, str. 2024, v nadaljevanju: zakon z dne 5. maja 2006).

11 Člen 19 zakona z dne 5. maja 2006 določa:

„(1) Minister odloči o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito z obrazloženo odločbo, ki jo v pisni obliki posreduje prosilcu. V primeru zavrnilne odločbe mora biti pravni pouk v zvezi s pravico do pravnega sredstva izrecno naveden v odločbi. Minister zagotovi, da se tak postopek konča v najkrajšem možnem času, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnavanja. Če v roku šestih mesecev ni mogoče odločiti o prošnji, mora biti zadevni prosilec na svojo zahtevo obveščen o roku, v katerem lahko pričakuje odločbo v zvezi s svojo prošnjo. Tako obvestilo ministra ne zavezuje nasproti prosilcu, da bo izdal odločbo v tem roku. Zavrnilna odločba ministra pomeni odredbo o zapustitvi ozemlja.

(2) Pritožba ne pretrga teka rokov za pravna sredstva iz tega člena.

(3) Zoper zavrnilno odločbo glede prošnje za mednarodno zaščito je pri prvostopenjskem upravnem sodišču mogoča tožba za spremembo. Zoper odredbo o zapustitvi ozemlja je pri prvostopenjskem upravnem sodišču mogoča tožba za razglasitev

ničnosti. Obe tožbi je treba vložiti v eni vlogi, ločena zahtevka sta nedopustna. Rok za vložitev tožbe je en mesec od vročitve. Rok za tožbo in pravočasno vložena tožba imata odložilni učinek. [...]

(4) Zoper odločbe prvostopenjskega upravnega sodišča je mogoče vložiti pritožbo na Cour Administrative [višje upravno sodišče]. Rok za vložitev pritožbe je en mesec od dneva, ko sodni tajnik opravi vročitev. Rok za pritožbo in pravočasno vložena pritožba imata odložilni učinek [...]"

12 Člen 20 zakona z dne 5. maja 2006 določa:

„(1) Minister lahko odloči o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito po pospešenem postopku v teh primerih:

[...]

(b) očitno je, da prosilec ne izpolnjuje zahtevanih pogojev za upravičenost do mednarodne zaščite;

[...]

(d) prosilec je zavajal organe s tem, da je dajal napačne podatke ali dokumente ali zamolčal podatke ali dokumente o svoji identiteti ali državljanstvu, ki bi lahko negativno vplivali na odločitev;

[...]

(2) Minister odloči najpozneje v roku dveh mesecev od dneva, ko se ugotovi, da prošilec spada v enega od primerov iz odstavka 1 zgoraj. Minister odloči z obrazloženo odločbo, ki se v pisni obliki vroči prosilcu. V primeru zavrnilne odločbe mora biti pravni pouk v zvezi s pravico do pravnega sredstva izrecno naveden v odločbi. Zavrnilna odločba ministra v skladu z določbami zakona, spremenjenega 28. marca 1972, pomeni odredbo o zapustitvi ozemlja [...].

(3) Pritožba ne pretrga teka rokov za pravna sredstva iz tega člena.

(4) Zoper zavrnilno odločbo glede prošnje za mednarodno zaščito, ki je bila sprejeta po pospešenem postopku, je pri prvostopenjskem upravnem sodišču mogoča tožba za spremembo. Zoper odredbo o zapustitvi ozemlja je pri prvostopenjskem upravnem sodišču mogoča tožba za razglasitev ničnosti. Obe tožbi je treba vložiti v eni vlogi, ločena zahtevka sta nedopustna. Rok za vložitev tožbe je 15 dni od vročitve. Upravno sodišče odloči v dveh mesecih od vložitve tožbe. [...] Rok za tožbo in pravočasno vložena tožba imata odločilni učinek. Zoper odločbo prvostopenjskega upravnega sodišča ni pritožbe.

(5) Zoper odločbo ministra, da bo o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito odločeno po pospešenem postopku, ni pritožbe.“

¹³ Zakon z dne 5. maja 2006 je bil spremenjen z zakonom z dne 19. maja 2011 (Mémorial A 2011, str. 1618). Člen 20(5) prvonavedenega zakona je bil razveljavljen, člen 20(4) pa je bil spremenjen tako:

„Zoper odločbo ministra, da bo o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito odločeno po pospešenem postopku, je pri prvostopenjskem upravnem sodišču mogoče vložiti tožbo za razglasitev ničnosti. Zoper zavrnilno odločbo glede prošnje za

mednarodno zaščito, ki je bila sprejeta po pospešenem postopku, je pri prvostopenjskem upravnem sodišču mogoča tožba za spremembo. Zoper odredbo o zapustitvi ozemlja je pri prvostopenjskem upravnem sodišču mogoča tožba za razglasitev ničnosti. Vse tri tožbe je treba vložiti v eni vlogi, ločeni zahtevki so nedopustni. Rok za vložitev tožbe je 15 dni od vročitve. Upravno sodišče odloči v dveh mesecih od vložitve tožbe. [...] Rok za tožbo in pravočasno vložena tožba imata odložilni učinek. Zoper odločbo prvostopenjskega upravnega sodišča ni pritožbe.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 14 B. Samba Diouf, mavretanski državljan, je 19. avgusta 2009 pri pristojni službi ministrstva za zunanje zadeve in imigracijo vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Glede okoliščin in razlogov za to prošnjo je bil zaslišan 22. septembra 2009.
- 15 B. Samba Diouf je navedel, da je zapustil Mavretanijo, da bi ubežal suženjstvu, da se želi nastaniti v Evropi, da bi živel v boljših življenjskih pogojih in si ustvaril družino. Poleg tega je navedel, da ga je strah, da bi ga prejšnji delodajalec, ki mu je prosilec ukradel 3000 EUR, da je lahko odšel v Evropo, poiskal in ubil.
- 16 Prošnja za mednarodno zaščito, ki jo je vložil B. Samba Diouf, je bila obravnavana po pospešenem postopku in zavrnjena kot neutemeljena z odločbo luksemburškega ministra za delo, zaposlovanje in imigracijo z dne 18. novembra 2009, ki je bila poslana prosilcu s priporočeno pošto 20. novembra 2009.

- 17 Prvič, s to odločbo je bil B. Samba Diouf obveščen o dejstvu, da je bilo o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito odločeno po pospešenem postopku, ker sta bila izpolnjena pogoja iz člena 20(1) zakona z dne 5. maja 2006, in sicer da zahtevani pogoji za upravičenost do mednarodne zaščite niso izpolnjeni (člen 20(1)(b)) in da je prosilec skušal zavajati organe z navajanjem napačnih podatkov ali s predložitvijo ponarejenih dokumentov (člen 20(1)(d)).
- 18 Drugič, z navedeno odločbo je minister za delo, zaposlovanje in imigracijo vsebinsko zavrnil mednarodno zaščito, za katero je zaprosil B. Samba Diouf. Tretjič, omenjeni minister je odredil, da mora prosilec zapustiti luksemburško ozemlje.
- 19 Zavrnitev prošnje, ki jo je vložil B. Samba Diouf, je bila obrazložena z dejstvom, da je B. Samba Diouf predložil ponarejen potni list, kar je organe oblasti spravilo v zmotu, in z dejstvom, da so bili navedeni razlogi ekonomski in niso ustrezali nobenemu od vsebinskih meril, ki upravičuje mednarodno zaščito.
- 20 Natančneje, ugotovljeno je bilo, da strah pred maščevanjem nekdanjega delodajalca B. Samba Diouf ne more biti opredeljen kot strah pred pregonom v smislu Ženevske konvencije, saj ni nobenega političnega, etničnega ali verskega ozadja. Poleg tega je bilo presojeno, da ta hipotetični strah pred maščevanjem ni dokazan. Glede drugih ugotovitev, ki jih je navedel B. Samba Diouf, in sicer da je v Evropo prišel, da bi se poročil in ustvaril družino, in ker so bile delovne razmere v Mavretaniji pretežke, se Ženevska konvencija, kot je očitno, ne uporablja. Poleg tega je navedel, da je nova mavretanska vlada sprejela zakon proti suženjstvu, ki je začel veljati februarja 2008, po katerem se suženjstvo kaznuje z globo in desetletno zaporno kaznijo.

- 21 Nazadnje je bilo ugotovljeno tudi, da ni resnih in potrjenih razlogov, zaradi katerih bi se lahko verjelo, da B. Sambi Dioufu preti resna škoda, ki je opisana v členu 37 zgoraj navedenega zakona z dne 5. maja 2006 in ki bi upravičevala podelitev podredne oblike zaščite.
- 22 B. Samba Diouf je pri prvostopenjskem upravnem sodišču vložil tožbo zoper odločbo ministra za delo, zaposlovanje in imigracijo z dne 18. novembra 2009, s katero je želel doseči, prvič, razglasitev ničnosti te odločbe v delu, v katerem je navedeni minister odločil, da bo o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito odločil po pospešenem postopku, drugič, spremembo ali razglasitev ničnosti navedene odločbe v delu, v katerem mu je bila zavrnjena dodelitev mednarodne zaščite, in tretjič, razglasitev ničnosti te odločbe v delu, v katerem mu je bilo naloženo, naj zapusti luksemburško ozemlje.
- 23 Prvostopenjsko upravno sodišče je med presojo dopustnosti tožbe za razglasitev ničnosti odločbe ministra za delo, zaposlovanje in imigracijo, da bo o utemeljenosti prošnje B. Sambe Dioufa za mednarodno zaščito odločil po pospešenem postopku, ugotovilo, da uporaba člena 20(5) zakona z dne 5. maja 2006, ki določa, da zoper tako odločbo ni nobenega pravnega sredstva, postavlja vprašanje v zvezi z razlago člena 39 Direktive 2005/85 v povezavi z uporabo splošnega načela pravice do učinkovitega pravnega sredstva.
- 24 Prvostopenjsko upravno sodišče v zvezi s tem poudarja, da ima odločitev, da se bo o utemeljenosti prošnje za azil odločalo v okviru pospešenega postopka, posledice za prosilca azila. To sodišče meni, da izbira pospešenega postopka – zoper katerega, drugače kot pri materialni odločbi o zavrnitvi mednarodne zaščite in o zapustitvi ozemlja, ni možna pritožba na podlagi luksemburškega prava – pomeni skrajšanje

roka za vložitev tožbe z enega meseca na 15 dni. Vrste sodnega pravnega varstva, ki po navadi vsebujejo dve stopnji, niso na razpolago prosilcu v okviru tega postopka, saj je, kot meni navedeno sodišče, sodni postopek omejen na eno samo stopnjo sodnega pravnega varstva.

- 25 Prvostopenjsko upravno sodišče je poleg tega zavzelo stališče glede razlage, ki jo je pred njim navedla predstavnica luksemburške vlade, da bi zakonitost odločbe, da se o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito odloči po pospešenem postopku, preverjalo upravno prvostopenjsko sodišče – s posrednim pravnim sredstvom – ob obravnavanju tožbe za spremembo dokončne zavrnitvene odločbe. Ta razlaga temelji na sodbi Cour administrative (Luksemburg) z dne 16. januarja 2007 (št. 22095 C).
- 26 Prvostopenjsko upravno sodišče trdi, da v tej točki ne sme slediti zgoraj navedeni sodbi Cour administrative, ker je nadzor odločbe, s katero je bilo odločeno, da bo o utemeljenosti prošnje za azil odločeno po pospešenem postopku, v okviru „možnosti izpodbijanja dokončne odločbe“, kot ga je predlagalo Cour administrative, v nasprotju z namenom zakonodajalca, da se s členom 20(5) zakona z dne 5. maja 2006 izključi vsak nadzor zakonitosti te odločbe.
- 27 V teh okoliščinah je prvostopenjsko upravno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je člen 39 Direktive 2005/85/ES treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je bila v Velikem vojvodstvu Luksemburg uvedena s členom 20[(5)] zakona [z dne 5. maja 2006], ob uporabi katere prosilec za azil nima nobenega sodnega pravnega sredstva zoper odločbo upravnega organa, da bo o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito odločeno v pospešenem postopku?

2. Če je odgovor [na prvo vprašanje] negativen, ali je treba splošno načelo učinkovitega pravnega sredstva po pravu Skupnosti, ki izhaja iz členov 6 in 13 [Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin z dne 4. novembra 1950], razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je bila v Velikem vojvodstvu Luksemburg uvedena s členom 20[(5)] zakona [z dne 5. maja 2006], ob uporabi katere prosilec za azil nima nobenega sodnega pravnega sredstva zoper odločbo upravnega organa, da bo o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito odločeno v pospešenem postopku?“

Vprašnji za predhodno odločanje

- 28 S temi vprašanji, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitevno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 39(1)(a) Direktive 2005/85, v skladu s katerim morajo prosilci imeti učinkovito pravno sredstvo zoper odločbe „v zvezi z njegovo [njihovo] prošnjo za azil“, in, splošneje, splošno načelo pravice do učinkovitega pravnega sredstva razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi, kot je ta v zadevi v glavni stvari, na podlagi katere ni nobenega samostojnega pravnega sredstva zoper odločbo pristojnega nacionalnega organa, da bo o prošnji za azil presodil po pospešenem postopku.

Uvodne ugotovitve

- 29 Za obravnavanje tega vprašanja je treba najprej poudariti, da postopki, ki jih določa Direktiva 2005/85, določajo minimalni standard in da imajo države članice v več pogledih diskrecijsko pravico pri izvajanju teh določb ob upoštevanju posebnosti nacionalnega prava.

- 30 Tako je organizacija obravnavanja prošenj za azil na podlagi uvodne izjave 11 Direktive 2005/85 prepuščena presoji držav članic, ki lahko v skladu z nacionalnimi potrebami dajo prednost posamezni prošnji ali pospešijo postopek v zvezi z njo ob upoštevanju standardov te direktive, ne da bi v skladu z njenim členom 23(2) to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnavanja. V tej uvodni izjavi je poudarjeno, da je v interesu držav članic in prosilcev za azil, da se o prošnjah za azil odloči, kakor hitro je to mogoče.
- 31 Člen 23 Direktive 2005/85 daje državam članicam možnost, da uporabijo pospešen postopek v primerih, določenih v odstavkih 3 in 4, in sicer pri prošnjah, pri katerih obstaja velika verjetnost, da so utemeljene, in prošnjah prosilcev s posebnimi potrebami ali na podlagi šestnajstih posebnih razlogov, ki upravičujejo uporabo takega postopka. Ti posebni razlogi se nanašajo zlasti na prošnje, pri katerih vse okoliščine kažejo, da so neutemeljene, ker jasni in očitni elementi dovoljujejo oblastem, da menijo, da prosilec ne more uporabljati mednarodne zaščite in na prošnje, ki temeljijo na zavajanju in zlorabi.
- 32 V zvezi s tem člen 23(4)(b) in (d) Direktive 2005/85 poleg tega omenja okoliščine, v katerih prosilec bodisi očitno ne more biti obravnavan kot begunec ali ne izpolnjuje pogojev za pridobitev statusa begunca v državi članici na podlagi Direktive 2004/83 bodisi je zavajal organe s tem, da je dajal napačne podatke ali dokumente ali zamolčal pomembne podatke ali dokumente o svoji identiteti in/ali državljanstvu, ki bi lahko negativno vplivali na odločitve.
- 33 Direktiva 2005/85 ne vsebuje opredelitve pojma pospešenega postopka. V členu 23(4) pospešeno obravnavo nekaterih prošenj za azil pogojuje s spoštovanjem temeljnih načel in z jamstvi iz poglavja II. To poglavje vsebuje vrsto določb, katerih namen je zagotoviti dejanski dostop do postopkov za azil, in sicer tako da državam članicam

nalagajo, naj prosilec zagotovijo zadostna jamstva za to, da lahko ti v vseh fazah postopka branijo svoj primer.

- 34 Na podlagi uvodne izjave 8 Direktiva 2005/85 spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana zlasti z Listino o temeljnih pravicah Evropske unije. Zlasti odločbe v zvezi s prošnjami za azil in z odvzemom statusa begunca morajo glede na uvodno izjavo 27 te direktive imeti na razpolago učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem v smislu člena 267 PDEU.
- 35 Temeljno načelo pravice do učinkovitega pravnega sredstva je predmet člena 39 Direktive 2005/85. Ta člen določa državam članicam, da prosilec za azil zagotovijo pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki ga lahko uveljavljajo na sodišču, zoper odločbe, ki so našete v prvem odstavku.
- 36 V skladu s členom 39(1)(a) morajo države članice zagotoviti, da ima prosilec za azil pravico do učinkovitega pravnega sredstva zoper „odločbo, izdano v zvezi z njegovo prošnjo za azil“, vključno z odločbami o tem, da je prošnja nedopustna, odločbami, izdanimi na meji ali tranzitnih območjih države članice, in odločbami o tem, da se obravnavanje ne opravi, ker pristojni organ na podlagi dejstev ugotovi, da prosilec poskuša nezakonito vstopiti ali da je nezakonito vstopil na ozemlje države članice iz varne tretje države.

O pojmu odločbe, izdane v zvezi s prošnjo za azil v smislu člena 39(1)(a) Direktive 2005/85

- 37 Predložitveno sodišče sprašuje, prvič, ali je treba člen 39(1)(a) Direktive 2005/85 razlagati tako, da se nanaša na odločbo pristojnega upravnega organa, da bo o prošnji odločil po pospešenem postopku.

- 38 Tožeča stranka iz spora v glavni stvari trdi, da je na podlagi namerno nenatančnega besedila člena 39(1)(a) Direktive 2005/85 mogoče potrditi, da se ta določba nanaša na vse odločbe v zvezi s prošnjo za azil, in da mora država članica zagotoviti možnost pravnega sredstva zoper odločbo nacionalnega organa, da se prošnja obravnava po pospešenem postopku.
- 39 Vlade, ki so predložile stališča, in Komisija nasprotno trdijo, da se navedena določba nanaša le na dokončne odločitve, ki pomenijo zavrnitev ali odvzem statusa begunca. Predmet učinkovitega pravnega sredstva, predvidenega v členu 39(1)(a) Direktive 2005/85, je lahko le dokončna odločba o prošnji za zaščito, in ne odločba o tem, da bo o prošnji odločil nacionalni organ po pospešenem postopku, ki je pripravljalna odločba za dokončno odločbo ali odločba procesnega vodstva.
- 40 Zato je treba presoditi, ali je odločba, da se prošnja za azil obravnava po pospešenem postopku, odločba „izdana v zvezi [s] [...] prošnjo za azil“, zoper katero ima prosilec pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki ga lahko uveljavlja na sodišču, na podlagi člena 39(1)(a) Direktive 2005/85.
- 41 V zvezi s tem je treba poudariti, da je iz besedila člena 39(1)(a) Direktive 2005/85 in zlasti iz dejanj, ki so neizčrpno naštet, razvidno, da se pojem „odločbe, izdane v zvezi [s] [...] prošnjo za azil“ nanaša na vrsto odločb, ki – če gre za nedopustnost prošnje za azil ali za odločbo na meji – pomenijo dokončno zavrnilno odločbo na podlagi vsebinske neutemeljenosti. Enako lastnost imajo tudi druge odločbe, zoper katere člen 39 Direktive 2005/85 v točkah od (b) do (e) odstavka 1 izrecno predvideva uveljavljanje pravice do učinkovitega pravnega varstva.

- 42 Odločitve, zoper katere mora prosilec za azil imeti pravico do pravnega sredstva na podlagi člena 39(1) Direktive 2005/85, so tiste, ki vsebujejo zavrnitev prošnje za azil iz razloga neutemeljenosti ali glede na primer iz formalnih ali postopkovnih razlogov, zaradi katerih ni mogoče sprejeti odločbe, ki bi temeljila na vsebinski presoji.
- 43 Iz tega sledi, da se ta določba ne nanaša na pripravljalne odločbe za odločbo, ki bo temeljila na vsebinski presoji, ali na odločbe procesnega vodstva.
- 44 Poleg tega, kot je poudaril generalni pravobranilec v točkah 53 in 54 sklepnih predlogov, razlaga besedila člena 39 Direktive 2005/85 v smislu, da se „odločba, izdana v zvezi s prošnjo za azil“ nanaša na vse odločbe, ki so sprejete v zvezi s prošnjo za azil, in tudi na vse pripravljalne odločbe za dokončno odločbo, s katero bo odločeno o prošnji za azil, in odločbe procesnega vodstva, ne bi bila v skladu z interesom za hitrost postopkov v zvezi s prošnjami za azil. Ta interes, da se postopek glede tega v skladu s členom 23(2) Direktive 2005/85 konča v najkrajšem možnem času, ne da bi to vplivalo na ustreznost in celovitost obravnavanja, je, kot je razvidno iz uvodne izjave 11 te direktive, skupen vsem državam članicam in prosilcem azila.
- 45 Zato je treba člen 39(1) Direktive 2005/85 razlagati tako, da ne zahteva, da nacionalno pravo določi posebno ali samostojno pravno sredstvo zoper odločbo, da se prošnja za azil obravnava po pospešenem postopku. Ta določba torej načeloma ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta v členu 20(5) zakona z dne 5. maja 2006.

O združljivosti ureditve, kot je ta v zadevi v glavni stvari, s pravico do učinkovitega pravnega sredstva

- ⁴⁶ Člen 39(2) Direktive 2005/85 prepušča državi članici, da določi roke in druga potrebna pravila za izvajanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki je predvidena v členu 39(1). Kot je opozorjeno v uvodni izjavi 27 te direktive, je učinkovitost pravnega sredstva, tudi kar zadeva preučitev pomembnih dejstev, odvisna od celotnega upravnega in sodnega sistema posamezne države članice
- ⁴⁷ Ker so v zadevi v glavni stvari razlogi, na katere se je oprl pristojni organ, ko se je odločil za uporabo pospešenega postopka, enaki ali zelo podobni tistim, ki so vodili do vsebinske odločbe o zavrnitvi statusa begunca, predložitveno sodišče sprašuje, drugič, ali je s tem, da prosilec za azil ni upravičen do pritožbe zoper odločbo pristojnega upravnega organa, da bo o prošnji odločil po pospešenem postopku, kršena pravica do učinkovitega pravnega sredstva, če prosilec za azil iz vsebinskih razlogov ne more izpodbijati odločbe, s katero mu je bil zavrnjen status begunca.
- ⁴⁸ Postavljeno vprašanje se tako nanaša na pravico prosilca za azil do učinkovitega pravnega sredstva, ki ga lahko uveljavlja na sodišču v skladu s členom 39 Direktive 2005/85 in v okviru prava Unije v skladu z načelom učinkovitega sodnega varstva.
- ⁴⁹ To načelo je splošno načelo prava Unije, ki je danes razvidno iz člena 47 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije (glej sodbo z dne 22. decembra 2010 v zadevi DEB, C-279/09, ZOdl., str. I-13849, točki 30 in 31, in sklep z dne 1. marca 2011 v zadevi Chartry, C-457/09, ZOdl., str. I-819, točka 25).

- 50 Zato je treba preveriti, ali sistem, vzpostavljen z zadevno nacionalno ureditvijo, spoštuje načelo učinkovitega sodnega varstva in zlasti, ali neobstoj možnosti pritožbe zoper odločbo, da se prošnja za azil obravnava po pospešenem postopku, krši pravico prosilca za azil do učinkovitega pravnega sredstva.
- 51 Člen 20(4) zakona z dne 5. maja 2006 določa možnost pri upravnem sodišču vložiti tožbo za spremembo zoper odločbo o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito, ki jo je po pospešenem postopku sprejel minister za delo, zaposlovanje in imigracijo, in možnost tožbe za razglasitev ničnosti zoper odredbo o zapustitvi ozemlja.
- 52 Tožeča stranka iz spora o glavni stvari trdi, da člen 20(5) zakona z dne 5. maja 2006 – ki določa, da zoper odločbo ministra, da bo o utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito odločeno po pospešenem postopku, ni pritožbe – izključuje vsak sodni nadzor navedene odločbe tako s samostojnim pravnim sredstvom ali v okviru tožbe iz vsebinskih razlogov zoper dokončno odločbo o podelitvi mednarodne zaščite. Taka nemožnost vložiti tožbo naj bi onemogočala prosilcu uporabo učinkovitega pravnega sredstva zoper dokončno vsebinsko odločbo o njegovi prošnji za azil, ker njegova tožba iz vsebinskih razlogov v teh okoliščinah ne bi imela nobene možnosti za uspeh.
- 53 Vlade, ki so predložile stališča, in Komisija menijo, da pravica do učinkovitega sodnega pravnega sredstva ne nasprotuje ureditvi, kot je ta v zadevi v glavni stvari, in poudarjajo, da mora biti zagotovljeno, da je med obravnavo dokončne odločbe pravna podlaga vsake pripravljalne odločbe lahko predmet sodnega nadzora. Luksemburška vlada v zvezi s tem trdi, da učinkovito pravno sredstvo obstaja z možnostjo vložitve tožbe zoper dokončno odločbo, kot je potrdilo Cour administrative v sodbi z dne 16. januarja 2007 (št. 22095 C) in kot je potrjeno z dosedanjo sodno prakso prvostopenjskega upravnega sodišča.

- 54 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče v sodbi z dne 11. septembra 2003 v zadevi Safalero, C-13/01 (Recueil, str. I-8679, točke od 54 do 56) razsodilo, da je načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih pravni red Unije daje posameznikom, treba razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, na podlagi katere posameznik nima možnosti uveljavljati sodnega pravnega varstva zoper odločbo javnega upravnega organa, če ima na razpolago pravno sredstvo, ki zagotavlja spoštovanje pravic, ki mu jih zagotavlja pravo Unije, in ki mu omogoča pridobiti sodno odločbo, s katero se ugotovi, da navedena določba ni združljiva s pravom Unije.
- 55 Odločba, ki se nanaša na uporabo postopka za obravnavo prošnje za azil, preučena ločeno in neodvisno od končne odločbe, s katero se odobri ali zavrne ta prošnja, je pripravljalna odločba za dokončno odločbo o prošnji.
- 56 Neobstoj pravnega sredstva v teh okoliščinah in v tej fazi postopka ni kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva, vendar le pod pogojem, da lahko nacionalno sodišče zakonitost dokončne odločbe, sprejete v okviru pospešenega postopka, in zlasti razloge, na podlagi katerih je pristojni organ zavrnil prošnjo za azil kot neutemeljeno, temeljito presodi v okviru tožbe zoper odločbo o zavrnitvi navedene prošnje.
- 57 Glede učinkovitega sodnega nadzora v okviru vsebinske tožbe, vložene zoper odločbo o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito, je treba poudariti, da učinkovitost tožbe ne bi bila zagotovljena, če zaradi nemožnosti pritožbe na podlagi člena 20(5) zakona z dne 5. maja 2006 razlogi, na podlagi katerih je minister za delo, zaposlovanje in migracijo obravnaval utemeljenost prošnje po pospešenem postopku, ne bi mogli biti predmet takega nadzora. V okoliščinah, kot so te v zadevi v glavni stvari, so razlogi za uporabo pospešenega postopka, ki jih je navedel minister, namreč enaki tistim, na

podlagi katerih je bila ta prošnja zavrnjena. V takih okoliščinah nadzor zakonitosti odločbe glede dejstev in glede prava ne bi bil mogoč (glej po analogiji sodbo z dne 19. septembra 2006 v zadevi Wilson, C-506/04, ZOdl., str. I-8613, točke od 60 do 62).

- 58 Zato je pomembno, da je mogoče razloge, ki upravičujejo uporabo pospešenega postopka, učinkovito izpodbijati pozneje pred nacionalnim sodiščem, ki jih lahko preveri v okviru tožbe zoper dokončno odločitev, s katero je bil končan postopek v zvezi s prošnjo za azil. Ne bi bilo namreč združljivo s pravom Unije, če bi bilo nacionalno ureditev, kot je ta, ki je razvidna iz člena 20(5) zakona iz leta 2006, mogoče razlagati v smislu, da razlogi, na podlagi katerih je pristojni upravni organ obravnaval prošnjo za azil po pospešenem postopku, ne morejo biti predmet nobenega sodnega nadzora.
- 59 V zvezi s tem je treba opozoriti, da Sodišče ni pristojno, da bi se v okviru odločanja o predlogu za sprejetje predhodne odločbe izreklo o razlagi nacionalnih določb niti da bi presojalo o tem, ali jih predložitveno sodišče pravilno razlaga. Le nacionalna sodišča so namreč pristojna za razlago nacionalnega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 23. aprila 2009 v združenih zadevah Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, ZOdl., str. I-3071, točka 48).
- 60 Vendar je v tem okviru treba opozoriti na zahtevo po skladni razlagi nacionalnega prava, ki nacionalnim sodiščem omogoča, da v okviru pristojnosti zagotovijo polni učinek prava Unije, kadar odločajo v sporih, ki so jim predloženi (glej zlasti sodbo z dne 15. aprila 2008 v zadevi Impact, C-268/06, ZOdl., str. I-2483, točka 99). Načelo skladne razlage zahteva, naj nacionalna sodišča naredijo vse, kar je v njihovi pristojnosti, ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in ob uporabi načinov razlage, ki jih nacionalno pravo priznava, da bi zagotovila polni učinek zadevne direktive in doseгла rešitev v skladu z njenim ciljem (glej zgoraj navedeno sodbo Impact, točka 101 in navedena sodna praksa).

- 61 Cilj Direktive 2005/85 je vzpostaviti skupen sistem jamstev za zagotovitev spoštovanja Ženevske konvencije in temeljnih pravic. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva je temeljno načelo prava Unije. Da bi bila ta pravica izvajana učinkovito, mora imeti nacionalno sodišče možnost preveriti utemeljenost razlogov, na podlagi katerih je pristojni upravni organ razsodil, da je prošnja za mednarodno zaščito neutemeljena ali zlorabljena, ne da bi za te razloge veljala neizpodbojna domneva zakonitosti. Prav tako mora v okviru tega pravnega sredstva nacionalno sodišče, ki odloča v zadevi, preveriti, ali je bila odločitev, da se prošnja za azil obravnava po pospešenem postopku, sprejeta ob spoštovanju postopkov in temeljnih jamstev, določenih v poglavju II in členu 23(4) Direktive 2005/85.
- 62 Glede rokov za vložitev tožb in možnosti za dvostopenjsko sodno varstvo predložitevno sodišče opozarja na obstoječe razlike med pospešenim in običajnim postopkom obravnavanja prošnje za azil. Poudarja zlasti, da je rok za vložitev tožbe zoper dokončno odločbo 15 dni od vročitve, medtem ko je v okviru običajnega postopka predpisan enomesečni rok, in da zoper odločbe prvostopenjskega upravnega sodišča, sprejete po pospešenem postopku, ni pritožbe.
- 63 Vlade, ki so predložile stališča, in Komisija navajajo, da je minimumu, kot se zahteva z načelom učinkovitega sodnega varstva, zadoščeno že z enim samim pravnim sredstvom in da 15-dnevni rok v obravnavanem primeru prav tako ne pomeni kršitve tega načela, in sicer tako z vidika sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice kot sodne prakse Sodišča Evropske unije.
- 64 Preveriti je treba, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta, obravnavana v zadevi v glavni stvari, ker odločanje po pospešenem postopku namesto po običajnem pomeni razlikovanje, ki se kaže predvsem v dejstvu, da je prosilec za azil

deležen manj ugodne obravnave z vidika pravice do učinkovitega pravnega sredstva, saj lahko vložijo tožbo le v roku 15 dni, in še to brez možnosti dvostopenjskega sodnega varstva.

- 65 V zvezi s tem je treba poudariti, da so obstoječe razlike v nacionalni ureditvi med pospešenim in običajnim postopkom, ki se kažejo v podaljšanju roka za vložitev pravnega sredstva in neobstoju dvostopenjskega sodnega varstva, povezane z naravo predpisanega postopka. Namen določb v postopku v glavni stvari je zagotoviti hitrejšo obravnavo neutemeljenih ali nedopustnih prošelj, da bi se lahko zagotovila učinkovitejša obravnavo prošelj oseb, ki imajo utemeljene razloge za pridobitev statusa begunca.
- 66 Generalni pravobranilec je v točki 63 sklepnih predlogov glede dejstva, da je rok za tožbo zoper odločbo, sprejeto po pospešenem postopku, 15 dni, medtem ko je za tožbo zoper odločbo, sprejeto po običajnem postopku, predpisan enomesečni rok, navedel, da je pomembno, da rok, ki je na voljo, vsebinsko zadostuje za pripravo in vložitev učinkovitega pravnega sredstva.
- 67 Glede skrajšanega postopka se 15-dnevni rok za vložitev tožbe načeloma ne zdi vsebinsko nezadosten za pripravo in vložitev učinkovite tožbe, temveč se zdi popolnoma razumen in sorazmeren glede na pravice in interese v tej zadevi.
- 68 Vendar mora nacionalno sodišče, če bi se v danih okoliščinah ta rok izkazal za nezadosten, presoditi, ali je ta element sam po sebi zadosten za ugoditev posredni tožbi zoper odločbo, da se prošnja za azil obravnava po pospešenem postopku, tako da bi navedeno sodišče, če bi tožbi ugodilo, odločilo, da se o prošnji odloča po običajnem postopku.

- 69 Glede tega, da ima prosilec za azil pravico do dvostopenjskega sodnega varstva le za odločbo, sprejeto po običajnem postopku, je treba poudariti, da Direktiva 2005/85 ne zahteva dvostopenjskega sodnega varstva. Pomembno je le, da obstaja pravno sredstvo pred sodiščem, kot ga zagotavlja člen 39 Direktive 2005/85. Načelo učinkovitega sodnega varstva zagotavlja posamezniku pravico do dostopa do sodišča, in ne do večstopenjskega sodnega varstva.
- 70 Zato je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 39 Direktive 2005/85 in načelo učinkovitega sodnega varstva razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je ta v zadevi v glavni stvari, na podlagi katere ni mogoče vložiti nobenega samostojnega pravnega sredstva zoper odločbo pristojnega nacionalnega organa, da bo o prošnji za azil presodil po pospešenem postopku, če so lahko razlogi, na podlagi katerih je ta organ obravnaval utemeljenost navedene prošnje po pospešenem postopku, predmet sodnega nadzora v okviru tožbe zoper dokončno odločbo o zavrnitvi, kar pa mora presoditi predložitevno sodišče.

Stroški

- 71 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 (drugi senat) razsodilo:

Člen 39 Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah in načelo učinkovitega sodnega varstva je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je ta v zadevi v glavni stvari, na podlagi katere ni mogoče vložiti nobenega samostojnega pravnega sredstva zoper odločbo pristojnega nacionalnega organa, da bo o prošnji za azil presodil po pospešenem postopku, če so lahko razlogi, na podlagi katerih je ta organ obravnaval utemeljenost navedene prošnje po pospešenem postopku, predmet sodnega nadzora v okviru tožbe zoper dokončno odločbo o zavrnitvi, kar pa mora presoditi predložitveno sodišče.

Podpisi