SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. decembra 2011*

V združenih zadevah C-411/10 in C-493/10,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki sta ju vložili Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Združeno kraljestvo) in High Court (Irska) z odločbama z dne 12. julija in 11. oktobra 2010, ki sta prispeli na Sodišče 18. avgusta in 15. oktobra 2010, v postopkih

N. S. (C-411/10)

proti

Secretary of State for the Home Department

in

M. E. (C-493/10),

A. S. M.,

* Jezik postopka: angleščina.

M. T.,

K. P.,

E. H.

proti

Refugee Applications Commissioner,

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

ob udeležbi

Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK) (C-411/10),

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (UK) (C-411/10),

Equality and Human Rights Commission (EHRC) (C-411/10),

Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (IRL) (C-493/10),

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (IRL) (C-493/10),

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský in U. Lõhmus, predsedniki senatov, A. Rosas (poročevalec), M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, in J.-J. Kasel, sodnik,

generalna pravobranilka: V. Trstenjak,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. junija 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za N. S. D. Rose, QC, M. Henderson in A. Pickup, barristers, ter S. York, Legal Officer,

– za M. E. in druge C. Power, BL, F. McDonagh, SC, in G. Searson, solicitor,

– za Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK) (C-411/10) S. Cox in S. Taghavi, barristers, ter J. Tomkin, BL,

– za Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (IRL) (C-493/10) B. Shipsey, SC, J. Tomkin, BL, in C. Ó Briain, solicitor,

– za Equality and Human Rights Commission (EHRC) G. Robertson, QC, J. Cooper in C. Collier, solicitors,

– za United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (UK) R. Husain, QC, R. Davies, solicitor, S. Knights in M. Demetriou, barristers,

– za Irsko D. O'Hagan, zastopnik, skupaj s S. Moorhead, SC, in D. Conlanom Smythom, BL,

– za vlado Združenega kraljestva C. Murrell, zastopnica, skupaj z D. Beardom, barrister,

– za belgijsko vlado C. Pochet in T. Materne, zastopnika,

– za češko vlado M. Smolek in J. Vláčil, zastopnika,

– za nemško vlado T. Henze in N. Graf Vitzthum, zastopnika,

– za grško vlado A. Samoni-Rantou, M. Michelogiannaki, T. Papadopoulou, F. Dedousi in M. Germani, zastopnice,

– za francosko vlado G. de Bergues, E. Belliard in B. Beaupère-Manokha, zastopniki,

– za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj z M. Russo, avvocato dello Stato,

– za nizozemsko vlado C. M. Wissels in M. Noort, zastopnici,

– za avstrijsko vlado G. Hesse, zastopnik,

– za poljsko vlado M. Arciszewski, B. Majczyna in M. Szpunar, zastopniki,

– za slovensko vlado N. Aleš Verdir in V. Klemenc, zastopnici,

– za finsko vlado J. Heliskoski, zastopnik,

– za Evropsko komisijo M. Condou-Durande, M. Wilderspin in H. Kraemer, zastopniki,

– za Švicarsko konfederacijo O. Kjelsen, zastopnik,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 22. septembra 2011

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago, prvič, člena 3(2) Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109), drugič, temeljnih pravic Evropske unije, med katere spadajo pravice iz členov 1, 4, 18, 19(2) in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), in tretjič, Protokola (št. 30) o uporabi Listine na Poljskem in v Združenem kraljestvu (UL 2010, C 83, str. 313, v nadaljevanju: Protokol (št. 30)).

2 Ta predloga sta bila predstavljena v okviru sporov med prosilci za azil, ki jih je bilo treba na podlagi Uredbe št. 343/2003 poslati nazaj v Grčijo, in organi Združenega kraljestva in Irske.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

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

4 Vse države članice ter Republika Islandija, Kraljevina Norveška, Švicarska konfederacija in Kneževina Lihtenštajn so pogodbenice Ženevske konvencije in Protokola iz leta 1967. Unija ni pogodbenica Ženevske konvencije in Protokola iz leta 1967, vendar člen 78 PDEU in člen 18 Listine določata, da je priznana pravica do azila zlasti ob upoštevanju te konvencije in tega protokola.

5 Člen 33(1) Ženevske konvencije z naslovom „Prepoved izgona in zavračanja (‚refoulement')" določa:

„Nobena država pogodbenica na nikakršen način begunca ne bo izgnala ali prisilno vrnila na meje ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti neki določeni družbeni skupini ali določenega političnega prepričanja."

Skupni evropski azilni sistem

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

7 S sklepi Evropskega sveta iz Tampereja z dne 15. in 16. oktobra 1999 je bilo med drugim določeno oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki bo temeljil na popolni in splošni uporabi Ženevske konvencije, in zagotovljeno, da nihče ne bo poslan nazaj na področje, kjer obstaja tveganje, da bo ponovno preganjan, s čimer je bilo torej ohranjeno načelo nevračanja.

8 Z Amsterdamsko pogodbo z dne 2. oktobra 1997 je bil v Pogodbo ES vključen člen 63, ki Evropski skupnosti daje pristojnost za sprejetje ukrepov, ki jih je priporočil Evropski svet v Tampereju. S to pogodbo je bil Pogodbi ES prav tako dodan Protokol (št. 24) o azilu za državljane držav članic Evropske unije (UL 2010, C 83, str. 305), na podlagi katerega se te države za vse pravne in praktične namene glede azilnih zadev med seboj obravnavajo kot varne izvorne države.

9 Sprejetje člena 63 ES je med drugim omogočilo, da se v državah članicah, razen v Kraljevini Danski, Dublinska konvencija nadomesti z Uredbo št. 343/2003, ki je začela veljati 17. marca 2003. Na tej pravni podlagi so bile prav tako sprejete direktive – ki se uporabljajo v zadevah v postopku v glavni stvari – za oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema, ki je bil določen s sklepi Evropskega sveta v Tampereju.

10 Po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe so upoštevne določbe na področju azila člen 78 PDEU, ki določa oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema, in člen 80 PDEU, ki potrjuje načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami.

11 Zakonodaja Unije, ki je upoštevna za zadeve v postopku v glavni stvari, vključuje:

– Uredbo št. 343/2003;

– Direktivo Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101);

– 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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96);

– Direktivo 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).

12 Poleg tega je treba omeniti Direktivo Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4,

str. 162). Kot je razvidno iz uvodne izjave 20 te direktive, je eden od njenih ciljev, da se sprejmejo določbe za solidarnostni mehanizem, ki prispeva k doseganju ravnotežja med prizadevanji držav članic pri sprejemanju razseljenih oseb in pri sprejemanju posledic takega sprejema v primeru množičnega prihoda.

13 Zapis podatkov o prstnih odtisih tujcev, ki nezakonito prestopijo zunanjo mejo Unije, omogoča določitev države članice, ki je odgovorna za prošnjo za azil. Ta zapis je določen v Uredbi Sveta (ES) št. 2725/2000 z dne 11. decembra 2000 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Dublinske konvencije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 26).

14 Uredba št. 343/2003 in direktive 2003/9, 2004/83 in 2005/85 se v uvodni izjavi 1 sklicujejo na to, da je skupna azilna politika, vključno s skupnim evropskim azilnim sistemom, sestavni del cilja Unije, ki je postopna vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice, odprtega tistim, ki so zaradi okoliščin prisiljeni zakonito iskati zaščito v Skupnosti. Prav tako se v uvodni izjavi 2 sklicujejo na sklepe Evropskega sveta v Tampereju.

15 V vsakem od teh besedil je navedeno, da se upoštevajo temeljne pravice in načela, ki so med drugim priznani v Listini. Zlasti v uvodni izjavi 15 Uredbe št. 343/2003 je pojasnjeno, da je njen cilj zagotovitev popolnega spoštovanja pravice do azila, zajamčene s členom 18 Listine; v uvodni izjavi 5 Direktive 2003/9 je med drugim pojasnjeno, da si ta direktiva prizadeva zagotoviti celovito spoštovanje človekovega dostojanstva in spodbujati uporabo členov 1 in 18 Listine, v uvodni izjavi 10 Direktive 2004/83 pa je pojasnjeno, da si ta direktiva zlasti prizadeva zagotoviti polno spoštovanje človekovega dostojanstva in pravice do azila prosilcev za azil in družinskih članov, ki jih spremljajo.

16 Člen 1 Uredbe št. 343/2003 določa merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države.

17 Člen 3(1) in (2) te uredbe določa:

„1. Države članice obravnavajo prošnjo katerega koli državljana tretje države, ki na meji ali ozemlju katere koli od članic zaprosi za azil. Prošnjo obravnava ena sama država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila iz poglavja III.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 lahko vsaka država članica obravnava prošnjo za azil, ki ji jo predloži državljan 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 zaprošena, da sprejme ali ponovno sprejme prosilca."

18 Za določitev „odgovorne države članice" v smislu člena 3(1) Uredbe št. 343/2003 je v njenem poglavju III naveden seznam objektivnih meril, ki so prednostno razvrščena glede na mladoletnike brez spremstva, enotnost družine, izdajo dovoljenja za prebivanje ali vizuma, nezakonit vstop ali prebivanje v državi članici, zakonit vstop v državo članico in prošnje za azil, predložene na mednarodnem tranzitnem območju letališča.

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

20 Člen 17 Uredbe št. 343/2003 določa, da če država članica, v kateri je bila vložena prošnja za azil, šteje, da je za obravnavanje te prošnje odgovorna druga država članica, lahko čim hitreje pozove to drugo državo članico, da sprejme prosilca.

21 Člen 18(7) te uredbe določa, da je opustitev ukrepanja zaprošene države članice v dvomesečnem roku ali enomesečnem roku, če se sklicuje na nujnost, enakovredna sprejetju zahteve in posledica je obveznost za to državo članico, da sprejme zadevno osebo, vključno z določbami o ustrezni ureditvi za prihod.

22 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 odločbo ali njen pregled ne zadržita izvedbe premestitve, razen če se sodišča ali pristojni organi odločijo tako za vsak primer posebej, če nacionalno pravo to dopušča.

[…]

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

[…]“

23 Združeno kraljestvo sodeluje pri izvajanju vsake od teh uredb in štirih direktiv, ki so omenjene v točkah od 11 do 13 te sodbe. Irska, nasprotno, sodeluje pri izvajanju omenjenih uredb in direktiv 2004/83, 2005/85 in 2001/55, ne pa Direktive 2003/9.

24 Kraljevino Dansko zavezuje sporazum, ki ga je sklenila z Evropsko skupnostjo, s katerim se na Dansko razširjajo določbe Uredbe št. 343/2003 in Uredbe št. 2725/2000 ter ki je bil potrjen s Sklepom Sveta 2006/188/ES z dne 21. februarja 2006 (UL L 66, str. 37). Ne zavezujejo pa je direktive, omenjene v točki 11 te sodbe.

25 Evropska skupnost je prav tako z Republiko Islandijo in Kraljevino Norveško sklenila sporazum o kriterijih in mehanizmih za določitev države, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, vložene v državi članici, na Islandiji ali na Norveškem, ki je bil potrjen s Sklepom Sveta 2001/258/ES z dne 15. marca 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 76).

26 Evropska skupnost je prav tako s Švicarsko konfederacijo sklenila sporazum o merilih in mehanizmih za določitev države, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, vložene v državi članici ali v Švici, ki je bil potrjen s Sklepom Sveta 2008/147/ES z dne

28. januarja 2008 (UL L 53, str. 3), s Švicarsko konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn pa protokol k sporazumu med Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o merilih in mehanizmih za določitev države, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, vložene v državi članici ali v Švici, ki je bil potrjen s Sklepom Sveta 2009/487/ES z dne 24. oktobra 2008 (UL 2009, L 161, str. 6).

27 Direktiva 2003/9 določa minimalne standarde za sprejem prosilcev za azil. Ta pravila se med drugim nanašajo na obveznosti v zvezi z informacijami, ki jih je treba zagotoviti prosilcem za azil, in v zvezi z dokumenti, ki jim jih je treba izdati, na odločitve, ki jih lahko države članice sprejmejo glede prebivanja in gibanja prosilcev za azil na ozemlju, na družine, zdravniške preglede, šolanje in izobraževanje mladoletnikov, zaposlovanje prosilcev za azil in njihov dostop do poklicnega usposabljanja, splošna pravila o materialnih pogojih za sprejem in zdravstvenem varstvu prosilcev, modalitete pogojev za sprejem in zdravstveno varstvo, ki je priznano prosilcem za azil.

28 Ta direktiva prav tako določa obveznost nadzora nad ravnjo pogojev za sprejem ter možnost vložitve pritožbe glede zadev in odločitev, za katere se uporablja ta direktiva. Poleg tega vsebuje pravila v zvezi z usposabljanjem organov in viri, potrebnimi za sprejetje nacionalnih predpisov za izvedbo navedene direktive.

29 Direktiva 2004/83 določa minimalne standarde 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 glede vsebine zagotovljene zaščite. Njeno poglavje II vsebuje več določb, v katerih je navedeno, kako obravnavati prošnje. V njenem poglavju III so pojasnjeni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci. Njeno poglavje IV se nanaša na status begunca. V njenih poglavjih V

in VI so obravnavani pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za uživanje subsidiarne zaščite in statusa, ki ga ta podeljuje. Njeno poglavje VII vsebuje več pravil, s katerimi je pojasnjena vsebina mednarodne zaščite. V skladu s členom 20(1) te direktive to poglavje ne posega v pravice, določene z Ženevsko konvencijo.

30 Direktiva 2005/85 določa pravice prosilcev za azil in postopke za preizkus prošenj.

31 Člen 36(1) Direktive 2005/85 z naslovom „Koncept evropske varne tretje države“ določa:

„Države članice lahko predvidijo, da se, kadar pristojni organ na podlagi dejstev ugotovi, da prosilec poskuša nezakonito vstopiti ali da je nezakonito vstopil na ozemlje države članice iz varne tretje države iz odstavka 2, ne opravi obravnavanje ali ne opravi celovito obravnavanje prošnje za azil in varnosti prosilca glede na njegove osebne okoliščine, kot je navedeno v Poglavju II.“

32 Pogoji, določeni v tem odstavku 2, se med drugim nanašajo na:

– ratifikacijo Ženevske konvencije in spoštovanje njenih določb;

– obstoj z zakonom predpisanega azilnega postopka;

– ratifikacijo Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), ter na spoštovanje njenih določb, zlasti pravil v zvezi z učinkovitimi pravnimi sredstvi.

33 V členu 39 Direktive 2005/85 so navedena učinkovita pravna sredstva, ki jih je mogoče vložiti pred sodišči držav članic. Njegov odstavek 1(a)(iii) se nanaša na odločitve, da se v skladu s členom 36 te direktive obravnavanje ne opravi.

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-411/10

34 N. S., pritožnik v postopku v glavni stvari, je afganistanski državljan, ki je prišel v Združeno kraljestvo med drugim prek Grčije. V zadnjenavedeni državi mu je bila 24. septembra 2008 odvzeta prostost, vendar ni vložil prošnje za azil.

35 N. S. navaja, da so ga grški organi pridržali za štiri dni in mu ob njegovi izpustitvi vročili sklep, da mora zapustiti grško ozemlje v roku 30 dni. Trdi, da ko je poskusil zapustiti Grčijo, mu je policija odvzela prostost in ga vrnila Turčiji, v kateri je bil v priporu dva meseca, in sicer v slabih razmerah. Iz kraja pripora v Turčiji je pobegnil in se odpravil proti Združenemu kraljestvu, kamor je prispel 12. januarja 2009 in kjer je isti dan vložil prošnjo za azil.

36 Secretary of State for the Home Department (v nadaljevanju: Secretary of State) je 1. aprila 2009 na podlagi člena 17 Uredbe št. 343/2003 od Helenske republike zahteval, naj prevzame pritožnika v postopku v glavni stvari zaradi obravnavanja njegove prošnje za azil. Ker Helenska republika ni ukrepala v roku, ki je določen v členu 18(7) navedene uredbe, se je štelo, da je na podlagi te določbe 18. junija 2009 sprejela odgovornost za obravnavanje pritožnikove prošnje.

37 Secretary of State je 30. julija 2009 pritožniku v postopku v glavni stvari sporočil, da so bila 6. avgusta 2009 dana navodila za njegovo vrnitev v Grčijo.

38 Secretary of State je 31. julija 2009 pritožniku v postopku v glavni stvari vročil sklep, ki je potrjeval, da je v skladu s prilogo 3, del 2, točka 5, odstavek 4, zakona iz leta 2004 o azilu in priseljevanju (obravnavanje prosilcev itd.) (Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc) Act 2004, v nadaljevanju: zakon iz leta 2004 o azilu) njegova trditev, v skladu s katero so zaradi njegove predaje Grčiji kršene pravice, ki so mu podeljene z EKČP, očitno neutemeljena, ker je Helenska republika na „seznamu varnih držav“ iz dela 2 priloge 3 k zakonu iz leta 2004 o azilu.

39 Ta sklep o potrditvi je v skladu s točko 5, odstavek 4, dela 2 priloge 3 k zakonu iz leta 2004 o azilu povzročil, da pritožnik v postopku v glavni stvari v Združenem kraljestvu ni mogel vložiti pritožbe na področju priseljevanja („immigration appeal“) – z odložilnim učinkom – zoper sklep o odreditvi njegove predaje Grčiji, pri čemer bi pravico do te pritožbe imel, če ne bi bilo teh navodil.

40 Pritožnik v postopku v glavni stvari je 31. julija 2009 zahteval, naj Secretary of State na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003 obravnava njegovo prošnjo za azil, ker je obstajala nevarnost kršitve temeljnih pravic, ki so mu priznane s pravom Unije, EKČP

in/ali Ženevsko konvencijo, če bi bil poslan nazaj v Grčijo. Secretary of State je z dopisom z dne 4. avgusta 2009 potrdil svojo odločitev o predaji pritožnika v postopku glavni stvari Grčiji in odločitev, ki potrjuje, da je bila trditev pritožnika v postopku v glavni stvari, ki temelji na EKČP, očitno neutemeljena.

41 Pritožnik v postopku v glavni stvari je 6. avgusta 2009 zoper odločbe Secretary of State vložil zahtevo za sodni preizkus („judicial review"). Zadnjenavedeni je zato razveljavil navodila glede njegove predaje. Pritožniku je bila 14. oktobra 2009 dovoljena vložitev tega pravnega sredstva.

42 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) je pravno sredstvo preizkusilo med 24. in 26. februarjem 2010. Sodnik Cranston je s sodbo z dne 31. marca 2010 zavrnil pravno sredstvo, vendar pritožniku v postopku v glavni stvari dovolil, da se zoper to sodbo pritoži pri Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division).

43 Pritožnik v postopku v glavni stvari je 21. aprila 2010 vložil pritožbo pri zadnjenavedenem sodišču.

44 Iz predložitvene odločbe, v kateri se navedeno sodišče sklicuje na sodbo High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), je razvidno, da:

– so imeli azilni postopki v Grčiji hude pomanjkljivosti: prosilci so se srečevali s številnimi težavami pri izpolnjevanju potrebnih formalnosti, niso dobili zadostnih informacij in pomoči, njihove prošnje pa niso bile natančno preizkušene;

– je bil delež ugodenih prošenj za azil zelo majhen;

– so bila pravna sredstva nezadostna in težko dostopna;

– pogoji za sprejem prosilcev za azil niso bili ustrezni: prosilci so bili pridržani v neustreznih razmerah in so živeli na prostem v revščini brez zavetja in hrane.

45 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) je ugotovilo, da glede oseb, ki so poslane nazaj na podlagi Uredbe št. 343/2003, ni bila dokazana nevarnost vračanja iz Grčije v Afganistan in Turčijo, vendar pritožnik v postopku v glavni stvari pri predložitvenem sodišču izpodbija to presojo.

46 Secretary of State je pri Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) priznal, da „se je proti Združenemu kraljestvu mogoče sklicevati na temeljne pravice iz Listine in […] da je Administrative Court nepravilno odločilo nasprotno“. Secretary of State meni, da Listina zgolj potrjuje pravice, ki so že sestavni del prava Unije, ne ustvarja pa novih pravic. Toda Secretary of State je trdil, da je High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) nepravilno razsodilo, da mora upoštevati temeljne pravice Unije, kadar odloča po prostem preudarku na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003. Secretary of State je menil, da to pooblastilo za odločanje po prostem preudarku ne spada na področje prava Unije.

47 Podredno je Secretary of State trdil, da ga obveznost spoštovati temeljne pravice Unije ne zavezuje, da upošteva dokaze, ki kažejo na to, da bi obstajala resna nevarnost, da bi bile kršene temeljne pravice pritožnika, ki so mu priznane s pravom Unije, če bi bil poslan nazaj v Grčijo. Sistem Uredbe št. 343/2003 mu namreč omogoča, da se opre na neizpodbitno domnevo, v skladu s katero bo Grčija (ali katera koli država članica) spoštovala obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije.

48 Nazadnje je pritožnik v postopku v glavni stvari pred predložitvenim sodiščem trdil, da je varstvo, ki ga daje Listina, večje od varstva, ki je med drugim zagotovljeno s členom 3 EKČP, in ga presega, kar bi lahko odprlo drugačno vprašanje v tej zadevi.

49 Predložitveno sodišče je na obravnavi z dne 12. julija 2010 odločilo, da je bilo treba za odločitev o pritožbi odgovoriti na nekatera vprašanja prava Unije.

50 V teh okoliščinah je Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali odločba, ki jo sprejme država članica na podlagi člena 3(2) Uredbe Sveta št. 343/2003 […] o tem, ali bo obravnavala prošnjo za azil, za obravnavanje katere glede na merila, ki so določena v poglavju III Uredbe, ni odgovorna, spada na področje uporabe prava EU za namen člena 6 [PEU] in/ali člena 51 Listine […]?

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

2. Ali je dolžnost države članice, da upošteva temeljne pravice EU (skupaj s pravicami, določenimi v členih 1, 4, 18, 19(2) in 47 Listine), izpolnjena, če ta država pošlje prosilca za azil v državo članico, ki je v členu 3(1) [Uredbe št. 343/2003] določena kot odgovorna glede na merila iz poglavja III [te uredbe] […], ne glede na položaj v odgovorni državi?

3. Zlasti: ali obveznost upoštevanja temeljnih pravic EU nasprotuje uporabi neizpodbojne domneve, da bo odgovorna država spoštovala (i) temeljne pravice prosilca na podlagi prava EU in/ali (ii) minimalne standarde, ki jih določajo direktive 2003/9[…], 2004/83[…] in/ali 2005/85[…]?

4. Podredno, ali pravo EU nalaga državi članici – in če nalaga, v kakšnih okoliščinah – da uporabi pooblastilo na podlagi člena 3(2) Uredbe [št. 343/2003] za obravnavo in prevzem odgovornosti za prošnjo, če bi predaja v odgovorno državo prosilca [za azil] izpostavila tveganju kršitve njegovih temeljnih pravic, zlasti pravic, določenih v členih 1, 4, 18, 19(2) in/ali 47 Listine, in/ali tveganju, da se zanj ne bodo uporabljali minimalni standardi, določeni v direktivah [2003/9, 2004/83 in 2005/85]?

5. Ali je obseg varstva, ki ga ima oseba, za katero se uporablja Uredba [št. 343/2003], v skladu s splošnimi načeli prava EU in zlasti pravicami, določenimi v členih 1, 18 in 47 Listine, širši kot tisti, ki ga ima oseba v skladu s členom 3 [EKČP]?

6. Ali je v skladu s pravicami iz člena 47 Listine, da določba nacionalnega prava zahteva od sodišča, da se za odločitev, ali se oseba lahko zakonito odstrani v drugo državo članico na podlagi Uredbe [št. 343/2003], ta država članica obravnava kot država, iz katere ta oseba ne bo poslana v drugo državo ob kršitvi njenih pravic na podlagi [EKČP] ali njenih pravic na podlagi [Ženevske konvencije] ter njenega protokola iz leta 1967?

7. V delu, v katerem se ta vprašanja pojavljajo glede obveznosti Združenega kraljestva, ali upoštevanje Protokola (št. 30) o uporabi Listine na Poljskem in v Združenem kraljestvu kakor koli vpliva na odgovore na vprašanja od 2 do [6]?“

Zadeva C-493/10

51 Ta zadeva se nanaša na pet pritožnikov v postopku v glavni stvari, ki med seboj niso povezani in prihajajo iz Afganistana, Irana in Alžirije. Vsi so potovali čez grško ozemlje in jim je bila tam odvzeta prostost zaradi nezakonitega vstopa. Nato so odpotovali na Irsko, kjer so zaprosili za azil. Trije pritožniki v postopku v glavni stvari so to prošnjo vložili, ne da bi razkrili svojo preteklo prisotnost na grškem ozemlju, medtem ko sta druga dva pritožnika to priznala. Sistem Eurodac je potrdil, da je pet pritožnikov predhodno vstopilo na grško ozemlje, vendar nihče od njih tam ni zaprosil za azil.

52 Nobeden od pritožnikov v postopku v glavni stvari se ne želi vrniti v Grčijo. Kot je razvidno iz predložitvene odločbe, nihče ni trdil, da se s predajo pritožnikov v postopku v glavni stvari Grčiji na podlagi Uredbe št. 343/2003 krši člen 3 EKČP zaradi nevarnosti vračanja, verižnega vračanja, trpinčenja ali prekinitve postopkov obravnavanja

prošenj za azil. Prav tako nihče ni trdil, da bi bil s predajo kršen kateri koli drug člen EKČP. Pritožniki v postopku v glavni stvari so trdili, da Grčija nima ustreznih postopkov in pogojev za prosilce za azil ter da mora zato Irska uporabiti svojo pravico iz člena 3(2) Uredbe št. 343/2003, da sprejme odgovornost za obravnavanje prošenj za azil in odločanje o njih.

53 V teh okoliščinah se je High Court odločilo, da prekine postopek, in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali mora država članica, ki predaja osebo, v skladu z Uredbo […] (ES) št. 343/2003 oceniti, ali država članica sprejema izpolnjuje zahteve iz člena 18 Listine […], direktiv […] 2003/9/ES, 2004/83/ES in 2005/85/ES ter Uredbe […] (ES) št. 343/2003?

2. Če je odgovor pritrdilen in če se ugotovi, da država članica sprejema ne izpolnjuje zahtev iz ene ali več navedenih določb, ali mora država članica, ki predaja osebo, v skladu s členom 3(2) Uredbe […] (ES) št. 343/2003 sprejeti odgovornost in obravnavati prošnjo?“

54 Zadevi C-411/10 in C-493/10 sta bili s sklepom predsednika Sodišča z dne 16. maja 2011 združeni za ustni postopek in izdajo sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje v zadevi C-411/10

55 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) s prvim vprašanjem v zadevi C-411/10 v bistvu sprašuje, ali odločitev, ki jo sprejme država članica na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003 o tem, ali bo obravnavala prošnjo za azil, za obravnavanje katere glede na merila, ki so določena v poglavju III te uredbe, ni odgovorna, spada na področje uporabe prava Unije za namen člena 6 PEU in/ali člena 51 Listine.

Stališča, predložena Sodišču

56 N. S., Equality and Human Rights Commission (EHRC), Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), francoska, nizozemska, avstrijska in finska vlada ter Evropska Komisija menijo, da odločitev, sprejeta na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003, spada na področje uporabe prava Unije.

57 N. S. v zvezi s tem poudarja, da izvrševanje pravice, določene v tej določbi, nujno ne bo ugodnejše za prosilca, s čimer je pojasnjeno, zakaj je Komisija v poročilu z dne 6. junija 2007 o oceni sistema Dublina (COM(2007) 299 konč.) predlagala, naj se za uporabo pravice, ki je podeljena s členom 3(2) Uredbe št. 343/2003, zahteva soglasje prosilca za azil.

58 Amnesty International Ltd and the AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) (UK) in francoska vlada med drugim menita, da je pravica, določena v členu 3(2) Uredbe št. 343/2003, upravičena s tem, da je cilj te uredbe varstvo temeljnih pravic, in da bi izvrševanje pravice, določene v tej določbi, lahko bilo potrebno.

59 Finska vlada poudarja, da je Uredba št. 343/2003 del pravil, ki tvorijo sistem.

60 Komisija meni, da če uredba državi članici daje diskrecijsko pravico, mora ta to pravico izvrševati ob spoštovanju prava Unije (sodbe z dne 13. julija 1989 v zadevi Wachauf, 5/88, Recueil, str. 2609; z dne 4. marca 2010 v zadevi Chakroun, C-578/08, ZOdl., str. I-1839, in z dne 5. oktobra 2010 v zadevi McB., C-400/10 PPU, ZOdl., str. I-8965). Poudarja, da ima odločitev, ki jo država članica sprejme na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003, posledice za to državo, ki bo zavezana s postopkovnimi zahtevami Unije in direktiv.

61 Irska, Združeno kraljestvo ter belgijska in italijanska vlada menijo nasprotno, in sicer da ta odločitev ne spada na področje uporabe prava Unije. Navedene utemeljitve so jasnost besedila, v skladu s katerim gre za pravico, sklicevanje na „klavzulo suverenosti“ ali „diskrecijsko klavzulo“ v dokumentih Komisije, bistvo te klavzule, in sicer humanitarni razlogi, in nazadnje, logika sistema, ki ga vzpostavlja Uredba št. 343/2003.

62 Združeno kraljestvo poudarja, da klavzula suverenosti ne pomeni odstopanja v smislu sodbe z dne 18. junija 1991 v zadevi ERT (C-260/89, Recueil, str. I-2925, točka 43). Prav tako navaja, da dejstvo, da izvajanje te klavzule ne pomeni izvedbe prava Unije, ne pomeni, da države članice ne upoštevajo temeljnih pravic, ker so zavezane

z Ženevsko konvencijo in EKČP. Belgijska vlada pa poudarja, da izvršitev odločbe o predaji prosilca za azil povzroči izvajanje Uredbe št. 343/2003 in zato spada na področje uporabe člena 6 PEU in Listine.

63 Češka vlada meni, da odločitev države članice spada v pravo Unije, če ta država izvršuje klavzulo suverenosti, vendar to ne velja, kadar ne izvršuje te pravice.

Odgovor Sodišča

64 Člen 51(1) Listine določa, da se njene določbe uporabljajo za države članice samo, ko izvajajo pravo Unije.

65 Preizkus člena 3(2) Uredbe št. 343/2003 kaže, da je na njegovi podlagi državam članicam priznano pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, ki je sestavni del skupnega evropskega azilnega sistema, ki je določen v Pogodbi DEU in ki ga oblikuje zakonodajalec Unije.

66 Kot poudarja Komisija, morajo države članice to pooblastilo za odločanje po prostem preudarku izvrševati ob spoštovanju drugih določb navedene uredbe.

67 Poleg tega člen 3(2) Uredbe št. 343/2003 določa, da odstopanje od načela iz člena 3(1) iste uredbe povzroči jasne posledice, ki so določene v tej uredbi. Tako država članica, ki se odloči, da bo obravnavala prošnjo za azil, postane država članica, ki je odgovorna v smislu Uredbe št. 343/2003, in mora po potrebi obvestiti drugo državo članico ali druge države članice, na katere se prošnja za azil nanaša.

68 Ti elementi potrjujejo razlago, v skladu s katero je pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, ki je državam članicam podeljeno s členom 3(2) Uredbe št. 343/2003, del mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki so določeni v navedeni uredbi, in zato pomeni zgolj element skupnega evropskega azilnega sistema. Torej je treba šteti, da država članica, ki izvršuje to pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine.

69 Zato je treba na prvo vprašanje v zadevi C-411/10 odgovoriti, da odločba, ki jo sprejme država članica na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003 o tem, ali bo obravnavala prošnjo za azil, za obravnavanje katere glede na merila, ki so določena v poglavju III te uredbe, ni odgovorna, izvaja pravo Unije za namen člena 6 PEU in/ali člena 51 Listine.

Od drugega do četrtega vprašanja in šesto vprašanje v zadevi C-411/10 in vprašanji v zadevi C-493/10

70 Predložitveni sodišči z drugim vprašanjem v zadevi C-411/10 in prvim vprašanjem v zadevi C-493/10 v bistvu sprašujeta, ali mora država članica, ki mora opraviti predajo prosilca za azil državi članici, ki je v členu 3(1) Uredbe št. 343/2003 določena

kot odgovorna, preveriti, ali zadnjenavedena država članica spoštuje temeljne pravice Unije, direktive 2003/9, 2004/83 in 2005/85 ter Uredbo št. 343/2003.

71 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) s tretjim vprašanjem v zadevi C-411/10 v bistvu sprašuje, ali obveznost države članice, ki mora opraviti predajo prosilca za azil, da spoštuje temeljne pravice, nasprotuje uporabi neizpodbojne domneve, da bo odgovorna država spoštovala temeljne pravice, ki so prosilcu podeljene s pravom Unije, in/ali minimalne standarde, ki jih določajo zgoraj navedene direktive.

72 Predložitveni sodišči s četrtim vprašanjem v zadevi C-411/10 in drugim vprašanjem v zadevi C-493/10 v bistvu sprašujeta, ali mora država članica, ki mora opraviti predajo prosilca za azil, sprejeti odgovornost za obravnavanje prošnje za azil na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 343/2003, če se ugotovi, da odgovorna država članica ne spoštuje temeljnih pravic.

73 Nazadnje, Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) s šestim vprašanjem v zadevi C-411/10 v bistvu sprašuje, ali je določba nacionalnega prava, ki zahteva od sodišč, da za odločitev, ali se oseba lahko zakonito odstrani v drugo državo članico na podlagi Uredbe št. 343/2003, to državo članico obravnavajo kot „varno državo“, v skladu s pravicami iz člena 47 Listine.

74 Ta vprašanja je treba obravnavati skupaj.

75 Skupni evropski azilni sistem temelji na popolni in splošni uporabi Ženevske konvencije in zagotovitvi, da nihče ne bo poslan nazaj na področje, kjer je bil preganjan. Spoštovanje Ženevske konvencije in Protokola iz leta 1967 je določeno v členu 18 Listine in členu 78 PDEU (glej sodbi z dne 2. marca 2010 v združenih zadevah Salahadin Abdulla in drugi, C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, ZOdl., str. I-1493, točka 53, in z dne 17. junija 2010 v zadevi Bolbol, C-31/09, ZOdl., str. I-5539, točka 38).

76 Kot je bilo navedeno v točki 15 te sodbe, različne uredbe in direktive, ki so upoštevne za zadeve v postopku v glavni stvari, določajo, da se upoštevajo temeljne pravice in načela, ki so priznani v Listini.

77 Prav tako je treba pripomniti, da morajo države članice v skladu z ustaljeno sodno prakso ne zgolj razlagati nacionalno pravo v skladu s pravom Unije, temveč tudi paziti, da se ne oprejo na tako razlago besedila sekundarne zakonodaje, ki bi bila v nasprotju s temeljnimi pravicami, ki jih varuje pravni red Unije, ali z drugimi splošnimi načeli prava Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 6. novembra 2003 v zadevi Lindqvist, C-101/01, Recueil, str. I-12971, točka 87, in z dne 26. junija 2007 v zadevi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi, C-305/05, ZOdl., str. I-5305, točka 28).

78 Iz preizkusa besedil, ki sestavljajo skupni evropski azilni sistem, je razvidno, da je bil ta zasnovan v okviru, na podlagi katerega je mogoče domnevati, da vse države, ki sodelujejo v njem – države članice ali tretje države – spoštujejo temeljne pravice, vključno s pravicami, ki temeljijo na Ženevski konvenciji in Protokolu iz leta 1967 ter EKČP, in da si lahko države članice v zvezi s tem medsebojno zaupajo.

79 Zakonodajalec Unije je prav zaradi tega načela medsebojnega zaupanja sprejel Uredbo št. 343/2003 in konvencije, na katere se nanašajo točke od 24 do 26 te sodbe, da bi racionaliziral obravnavanje prošenj za azil in se izognil zasičenosti sistema z obveznostjo za organe držav, da obravnavajo več prošenj, ki jih je vložil isti prosilec, da bi povečal pravno varnost glede določitve države, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, in da bi se tako izognil forum shopping, ker je glavni cilj vsega tega pospešiti obravnavanje prošenj v interesu prosilcev za azil in sodelujočih držav.

80 V teh okoliščinah je treba domnevati, da je obravnavanje prosilcev za azil v vsaki državi članici v skladu z zahtevami Listine, Ženevske konvencije in EKČP.

81 Vendar ni mogoče izključiti, da ima ta sistem v praksi večje težave pri delovanju v določeni državni članici, tako da obstaja resna nevarnost, da bi bili prosilci za azil v primeru predaje v navedeno državo članico obravnavani v nasprotju s temeljnimi pravicami.

82 Kljub temu iz tega ni mogoče ugotoviti, da bi vsaka kršitev temeljne pravice s strani odgovorne države članice vplivala na obveznosti drugih držav članic, da spoštujejo določbe Uredbe št. 343/2003.

83 Gre namreč za bistvo Unije in vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice, natančneje skupnega evropskega azilnega sistema, ki temelji na medsebojnem zaupanju in domnevi, da druge države članice spoštujejo pravo Unije in, natančneje, temeljne pravice.

84 Poleg tega ne bi bilo združljivo s cilji in sistemom Uredbe št. 343/2003, če bi že najmanjša kršitev direktiv 2003/9, 2004/83 ali 2005/85 zadostovala, da se prepreči predaja prosilca za azil v državo članico, ki je po navadi pristojna. Z Uredbo št. 343/2003 je namreč – z domnevo, da bo država članica, ki je po navadi pristojna za odločanje o prošnji prosilca za azil, spoštovala njegove temeljne pravice – določen – kot je med drugim razvidno iz točk 124 in 125 sklepnih predlogov v zadevi C-411/10 – jasen in izvedljiv način za hitro določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil. Zato Uredba št. 343/2003 določa, da je za obravnavanje prošnje za azil, vložene v državi Unije, odgovorna samo država članica, določena na podlagi objektivnih meril.

85 Če bi vsaka kršitev nekaterih določb iz direktiv 2003/9, 2004/83 ali 2005/85, ki jo stori pristojna država članica, povzročila, da država članica, v kateri je bila vložena prošnja za azil, ne bi mogla predati prosilca prvi državi, bi ta posledica merilom za določitev pristojne države članice iz poglavja III Uredbe št. 343/2003 dodala izločitveno merilo, v skladu s katerim bi lahko neznatne kršitve pravil zgoraj navedenih direktiv, storjene v določeni državi članici, povzročile, da bi ta bila oproščena obveznosti iz navedene uredbe. Taka posledica bi navedenim obveznostim odvzela vsebino in ogrozila uresničevanje cilja, da je država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, ki je vložena v Uniji, določena hitro.

86 Nasprotno, v primeru resne nevarnosti, da obstajajo sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev za azil v odgovorni državi članici, ki v smislu člena 4 Listine pomenijo nečloveško ali ponižujoče ravnanje s prosilci za azil, ki so bili vrnjeni na ozemlje te države članice, ta predaja ne bi bila v skladu z navedeno določbo.

87 Glede razmer v Grčiji med strankami, ki so Sodišču predložile stališča, ni sporno, da je bila ta država članica leta 2010 vstopna točka v Unijo za skoraj 90 % nezakonitih priseljencev, tako da je bilo breme, ki ga je ta država članica nosila zaradi tega prihoda, nesorazmerno v razmerju do bremena, ki ga nosijo druge države članice, grški organi pa se materialno ne morejo odzvati nanj. Helenska republika je navedla, da države članice niso sprejele predloga Komisije, naj se odloži uporaba Uredbe št. 343/2003 in naj se ta spremeni z omilitvijo merila prvega vstopa.

88 Evropsko sodišče za človekove pravice je v položaju, ki je podoben položajem v zadevah v postopku v glavni stvari, in sicer pri predaji junija 2009 prosilca za azil Grčiji – državi članici, ki je odgovorna v smislu Uredbe št. 343/2003 – med drugim razsodilo, da je Kraljevina Belgija kršila člen 3 EKČP, po eni strani s tem, da je pritožnika izpostavila tveganju, ki je izviralo iz pomanjkljivosti azilnega postopka v Grčiji, ker so belgijski organi vedeli ali bi morali vedeti, da ni bilo nobenega zagotovila, da bodo grški organi njegovo prošnjo resno obravnavali, po drugi strani pa s tem, da je pritožnika ob celovitem poznavanju dejstev izpostavila pripornim in življenjskim razmeram, ki pomenijo ponižujoče ravnanje (sodba Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 21. januarja 2011 v zadevi M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, še neobjavljena v *Recueil des arrêts et décisions*, točke 358, 360 in 367).

89 Stopnja kršitve temeljnih pravic, opisana v tej sodbi, potrjuje, da je v Grčiji v času predaje pritožnika M. S. S. obstajala sistemska pomanjkljivost azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev za azil.

90 Evropsko sodišče za človekove pravice je za odločitev, da so bila tveganja za pritožnika zadostno dokazana, upoštevalo redna in skladna poročila nevladnih mednarodnih organizacij, iz katerih so bile razvidne dejanske težave, ki nastanejo zaradi uporabe skupnega evropskega azilnega sistema v Grčiji, dopis, ki ga je Urad visokega komisarja Združenih narodov za begunce (HCR) poslal pristojnemu belgijskemu ministru,

in prav tako poročila Komisije o oceni sistema Dublina ter predloge za prenovitev Uredbe št. 343/2003, katerih namen je izboljšati učinkovitost tega sistema in varstva temeljnih pravic (zgoraj navedena sodba M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, točke od 347 do 350).

91 Tako in drugače kakor so trdile belgijska, italijanska in poljska vlada, ki menijo, da države članice nimajo primernih instrumentov za presojo tega, ali odgovorna država članica spoštuje temeljne pravice, in zato resničnega tveganja za prosilca za azil, če bi bil predan tej državi članici, so podatki, kot jih je navedlo Evropsko sodišče za človekove pravice, taki, da omogočajo državam članicam, da presodijo delovanje azilnega sistema v odgovorni državi članici, ki bo omogočil oceno teh tveganj.

92 Treba je opozoriti na upoštevnost poročil in predlogov sprememb Uredbe št. 343/2003, ki jih je podala Komisija in ki jih država članica, ki mora opraviti predajo, ne more neupoštevati glede na njeno sodelovanje pri delu Sveta Evropske unije, ki je eden od naslovnikov teh dokumentov.

93 Poleg tega člen 80 PDEU določa, da za azilno politiko in njeno izvajanje velja načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, vključno s finančnim področjem. Direktiva 2001/55 je primer te solidarnosti, vendar se, kot je bilo navedeno na obravnavi, mehanizmi solidarnosti, ki jih vsebuje, nanašajo na izjemne položaje, ki spadajo na področje uporabe te direktive, in sicer množični prihod razseljenih oseb.

94 Iz navedenega je razvidno, da so v položajih, kot so položaji v postopkih v glavni stvari – da bi se Uniji in njenim državam članicam omogočilo, da spoštujejo svoje obveznosti v zvezi z varstvom temeljnih pravic prosilcev za azil – države članice, vključno z nacionalnimi sodišči, zavezane, da prosilca za azil ne predajo „državi članici, ki je odgovorna“ v smislu Uredbe št. 343/2003, če ni mogoče, da ne bi vedele, da sistematične pomanjkljivosti sistema azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev za azil v tej državi članici pomenijo utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil prosilec izpostavljen resnični nevarnosti, da se bo z njim nečloveško ali ponižujoče ravnalo v smislu člena 4 Listine.

95 Glede vprašanja, ali mora država članica, ki ne more predati prosilca za azil državi članici, ki je ugotovljena kot „odgovorna“ v skladu z Uredbo št. 343/2003, sama obravnavati prošnjo, je treba spomniti, da je v poglavju III te uredbe navedeno določeno število meril in da se ta merila v skladu s členom 5(1) navedene uredbe uporabljajo v vrstnem redu, kot so predstavljena v navedenem poglavju.

96 Ob upoštevanju možnosti, da država članica, ki je morala opraviti predajo, sama obravnava prošnjo iz člena 3(2) Uredbe št. 343/2003, nemožnost predaje prosilca Grčiji – 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 dodatnih meril omogoča ugotovitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil.

97 V skladu s členom 13 Uredbe št. 343/2003, če na podlagi meril iz te uredbe ni mogoče določiti države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, je za obravnavanje prošnje za azil odgovorna prva država članica, v kateri je bila ta prošnja vložena.

98 Pomembno pa je, da država članica, v kateri je prosilec za azil, pazi, da ne poslabša položaja kršenja temeljnih pravic tega prosilca z nerazumno dolgim postopkom določitve odgovorne države članice. Po potrebi mora prošnjo sama obravnavati v skladu s pravili iz člena 3(2) Uredbe št. 343/2003.

99 Iz vseh navedenih ugotovitev je razvidno, kot je ugotovila generalna pravobranilka v točki 131 sklepnih predlogov v zadevi C-411/10, da uporaba Uredbe št. 343/2003 na podlagi neizpodbojne domneve, da bo država članica, ki je po navadi pristojna za obravnavanje prošnje prosilca za azil, spoštovala njegove temeljne pravice, ni združljiva z obveznostjo držav članic, da Uredbo št. 343/2003 razlagajo in uporabljajo v skladu s temeljnimi pravicami.

100 Poleg tega, kot je poudaril N. S., čeprav Uredba št. 343/2003 nalaga neizpodbitno domnevo, da se spoštujejo temeljne pravice, bi bilo mogoče šteti, da sama vzbuja dvom o jamstvih za varstvo in spoštovanje temeljnih pravic s strani Unije in teh držav članic.

101 To bi zlasti veljalo za določbo, ki določa, da so nekatere države glede spoštovanja temeljnih pravic „varne države“, če bi bilo treba to določbo razlagati tako, da pomeni neizpodbitno domnevo, ki prepoveduje kateri koli nasprotni dokaz.

102 V zvezi s tem je treba pripomniti, da člen 36 Direktive 2005/85 v zvezi s pojmom varnih evropskih tretjih držav v odstavku 2(a) in (c) določa, da se lahko tretja država šteje za „varno tretjo državo“ ne samo, če je ratificirala Ženevsko konvencijo in EKČP, ampak tudi če spoštuje njune določbe.

103 Taka formulacija kaže, da zgolj to, da država ratificira konvencije, ne more povzročiti uporabe neizpodbitne domneve, da ta država spoštuje te konvencije. Isto načelo se uporablja tako za države članice kot za tretje države.

104 V teh okoliščinah je treba domnevo, ugotovljeno v točki 80 te sodbe, na kateri temeljijo zadevni predpisi, da bodo prosilci za azil obravnavani v skladu s človekovimi pravicami, šteti za izpodbitno.

105 Ob upoštevanju teh elementov je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da pravo Unije nasprotuje uporabi neizpodbojne domneve, v skladu s katero država članica, ki jo člen 3(1) Uredbe št. 343/2003 določa kot odgovorno, spoštuje temeljne pravice Unije.

106 Člen 4 Listine je treba razlagati tako, da so države članice, vključno z nacionalnimi sodišči, zavezane, da prosilca za azil ne predajo „državi članici, ki je odgovorna“ v smislu Uredbe št. 343/2003, če ni mogoče, da ne bi vedele, da sistematične pomanjkljivosti azilnega postopka in pogoji za sprejem prosilcev za azil v tej državi članici pomenijo utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil prosilec izpostavljen resnični nevarnosti, da se bo z njim nečloveško ali ponižujoče ravnalo v smislu te določbe.

107 Ob 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 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 dodatnih meril omogoča ugotovitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil.

108 Pomembno pa je, da država članica, v kateri je prosilec za azil, pazi, da ne poslabša položaja kršenja temeljnih pravic tega prosilca z nerazumno dolgim postopkom določitve odgovorne države članice. Po potrebi mora prošnjo sama obravnavati v skladu s pravili iz člena 3(2) Uredbe št. 343/2003.

Peto vprašanje v zadevi C-411/10

109 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) s petim vprašanjem v zadevi C-411/10 v bistvu sprašuje, ali je obseg varstva, ki ga ima oseba, za katero se uporablja Uredba št. 343/2003, v skladu s splošnimi načeli prava Unije in zlasti členom 1 Listine v zvezi s človekovim dostojanstvom, členom 18 Listine v zvezi s pravico do azila in členom 47 Listine v zvezi s pravico do učinkovitega pravnega sredstva, širši od varstva, ki ga ima oseba v skladu s členom 3 EKČP.

110 Komisija meni, da mora odgovor na to vprašanje omogočiti ugotovitev določb Listine, katerih kršitev, ki jih stori odgovorna država članica, bo povzročila sekundarno odgovornost države članice, ki mora odločiti o predaji.

111 Čeprav Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) v predložitveni odločbi ni izrecno obrazložilo, zakaj je potrebovalo odgovor na vprašanje za izdajo svoje sodbe, pa razlaga te določbe omogoča sklepanje, da je to vprašanje upravičeno z odločbo z dne 2. decembra 2008 v zadevi K. R. S. proti Združenemu kraljestvu, še neobjavljeno v *Recueil des arrêts et décisions*, v kateri je Evropsko sodišče za človekove pravice razsodilo, da je pritožba zaradi kršitve členov 3 in 13 EKČP v zadevi, v kateri bi Združeno

kraljestvo pritožnika predalo Grčiji, nedopustna. Nekatere stranke so pri Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) trdile, da je bilo varstvo temeljnih pravic iz Listine širše od varstva EKČP in da mora upoštevanje Listine povzročiti, da je treba prošnjam pritožnikov v postopku v glavni stvari, da ne bi bili predani Grčiji, ugoditi.

112 Evropsko sodišče za človekove pravice je po razglasitvi predložitvene odločbe ob upoštevanju novih dokazov spremenilo svoje stališče in v zgoraj navedeni sodbi M. S. S. proti Belgiji in Grčiji razsodilo ne le, da je Helenska republika kršila člen 3 EKČP zaradi pripornih in življenjskih razmer pritožnika v Grčiji ter člen 13 EKČP v povezavi s členom 3 zaradi pomanjkljivosti azilnega postopka, ki je bil izveden v primeru pritožnika, temveč tudi, da je Kraljevina Belgija kršila člen 3 EKČP, ker je pritožnika izpostavila nevarnostim, ki so povezane s pomanjkljivostmi azilnega postopka v Grčiji, ter pripornim in življenjskim razmeram v Grčiji, ki so v nasprotju s tem členom.

113 Iz točke 106 te sodbe je razvidno, da bi država članica kršila člen 4 Listine, če bi prosilca za azil predala državi članici, ki je odgovorna v smislu Uredbe št. 343/2003, v okoliščinah, opisanih v točki 94 te sodbe.

114 Členi 1, 18 in 47 Listine ne omogočajo odgovora, ki je drugačen od odgovora, ki je bil podan na vprašanja od 2 do 4 in šesto vprašanje v zadevi C-411/10 ter na vprašanji v zadevi C-493/10.

115 Zato je treba na peto vprašanje, postavljeno v zadevi C-411/10, odgovoriti, da členi 1, 18 in 47 Listine ne omogočajo odgovora, ki je drugačen od odgovora, ki je bil podan na vprašanja od 2 do 4 in na šesto vprašanje v zadevi C-411/10 ter na vprašanji v zadevi C-493/10.

Sedmo vprašanje v zadevi C-411/10

116 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) s sedmim vprašanjem v zadevi C-411/10 v bistvu sprašuje, ali v delu, v katerem so ta vprašanja postavljena glede obveznosti Združenega kraljestva, upoštevanje Protokola (št. 30) kakor koli vpliva na odgovore na vprašanja od 2 do 6.

117 Kot je opozorila EHRC, to vprašanje izvira iz stališča Secretary of State pred High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), v skladu s katerim se določbe Listine ne uporabljajo v Združenem kraljestvu.

118 Čeprav Secretary of State tega stališča ni zagovarjal pred Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), je treba spomniti, da Protokol (št. 30) v členu 1(1) določa, da Listina ne širi pristojnosti Sodišča ali sodišč Republike Poljske oziroma Združenega kraljestva za razsojanje glede združljivosti zakonov in drugih predpisov, prakse ali upravnih ukrepov Republike Poljske ali Združenega kraljestva s temeljnimi pravicami, svoboščinami in načeli, ki so z Listino potrjeni.

119 Iz besedila te določbe je razvidno, da – kot je ugotovila generalna pravobranilka v točkah 169 in 170 sklepnih predlogov v zadevi C-411/10 – Protokol (št. 30) ne vpliva na veljavnost Listine za Združeno kraljestvo in Poljsko, kar je potrjeno v uvodnih izjavah navedenega protokola. Tako v skladu s tretjo uvodno izjavo Protokola (št. 30) člen 6 PEU določa, da sodišča Republike Poljske in Združenega kraljestva Listino uporabljajo in razlagajo dosledno v skladu s pojasnili iz tega člena. Poleg tega je v šesti uvodni izjavi tega protokola navedeno, da Listina ponovno potrjuje pravice, svoboščine in načela, priznane v Uniji, in jih še bolj izpostavlja, vendar ne ustvarja novih pravic ali načel.

120 V teh okoliščinah člen 1(1) Protokola (št. 30) jasno formulira člen 51 Listine v zvezi s področjem uporabe Listine in njegov cilj ni Republiko Poljsko in Združeno kraljestvo oprostiti obveznosti, da spoštujeta določbe Listine, in sodišču ene od teh držav članic preprečiti, da zagotavlja spoštovanje teh določb.

121 Ker pravice, na katere se nanašajo zadeve v postopku v glavni stvari, niso del naslova IV Listine, ni treba odločiti o razlagi člena 1(2) Protokola (št. 30).

122 Zato je treba na sedmo vprašanje v zadevi C-411/10 odgovoriti, da v delu, v katerem se ta vprašanja postavljajo glede obveznosti Združenega kraljestva, upoštevanje Protokola (št. 30) ne vpliva na odgovore na vprašanja od 2 do 6, ki so bila postavljena v zadevi C-411/10.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Z odločbo, ki jo sprejme država članica na podlagi člena 3(2) Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil,**

ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države, o tem, ali bo obravnavala prošnjo za azil, za obravnavanje katere glede na merila, ki so določena v poglavju III te uredbe, ni odgovorna, se izvaja pravo Unije za namen člena 6 PEU in/ali člena 51 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

2. Pravo Unije nasprotuje uporabi neizpodbojne domneve, v skladu s katero država članica, ki jo člen 3(1) Uredbe št. 343/2003 določa kot odgovorno, spoštuje temeljne pravice Evropske unije.

Člen 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da so države članice, vključno z nacionalnimi sodišči, zavezane, da prosilca za azil ne predajo „državi članici, ki je odgovorna" v smislu Uredbe št. 343/2003, če ni mogoče, da ne bi vedele, da sistematične pomanjkljivosti azilnega postopka in pogoji za sprejem prosilcev za azil v tej državi članici pomenijo utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil prosilec izpostavljen resnični nevarnosti, da se bo z njim nečloveško ali ponižujoče ravnalo v smislu te določbe.

Ob 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 dodatnih meril omogoča ugotovitev države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil.

Pomembno pa je, da država članica, v kateri je prosilec za azil, pazi, da ne poslabša položaja kršenja temeljnih pravic tega prosilca z nerazumno dolgim postopkom določitve odgovorne države članice. Po potrebi mora prošnjo sama obravnavati v skladu s pravili iz člena 3(2) Uredbe št. 343/2003.

3. **Členi 1, 18 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ne omogočajo drugačnega odgovora.**

4. **V delu, v katerem se ta vprašanja postavljajo glede obveznosti Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska upoštevanje Protokola (št. 30) o uporabi Listine Evropske unije o temeljnih pravicah na Poljskem in v Združenem kraljestvu ne vpliva na odgovore na vprašanja od 2 do 6, ki so bila postavljena v zadevi C-411/10.**

Podpisi