Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 20. oktobra 2016*

„Predhodno odločanje — Direktiva 2004/83/ES — Minimalni standardi glede pogojev za priznanje statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite — Nacionalno postopkovno pravilo, ki za vložitev prošnje za subsidiarno zaščito določa rok petnajstih delovnih dni od obvestila o zavrnitvi prošnje za azil — Procesna avtonomija držav članic — Načelo enakovrednosti — Načelo učinkovitosti — Učinkovit potek postopka obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito — Učinkovit potek postopka vrnitve — Neskladnost“

V zadevi C-429/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Court of Appeal (pritožbeno sodišče, Irska) z odločbo z dne 29. julija 2015, ki je prispela na Sodišče 5. avgusta 2015, v postopku

Evelyn Danqua

proti

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Ireland,

Attorney General,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi L. Bay Larsen (poročevalec), predsednik senata, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan in D. Šváby, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. junija 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za E. Danqua M. Trayers, solicitor, P. O’Shea, BL, in C. Power, SC,

— za Minister for Justice Equality and Law Reform R. Cotter in E. Creedon, agenta, skupaj s F. O’Sullivan, BL, in R. Barronom, SC,

* Jezik postopka: angleščina.

— za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in X. Lewis, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 29. junija 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago načela enakovrednosti.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Evelyn Danqua, gansko državljanko, ter Minister for Justice and Equality (minister za pravosodje in enakost, Irska) (v nadaljevanju: minister), Irsko in Attorney General glede zavrnitve ministra, da bi obravnaval njeno prošnjo za pridobitev statusa subsidiarne zaščite.

Pravni okvir

Direktiva 2004/83/ES

3 V skladu s členom 2(a), (e) in (f) Direktive 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):

„(a) ‚mednarodna zaščita' pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (d) in (f);

[…]

(e) ‚oseba, upravičena do subsidiarne zaščite' pomeni državljana tretje države […], ki ni opredeljen[…] kot begunec, a je bilo v zvezi z njim dokazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, […] soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpi resno škodo, kot je opredeljena v členu 15 […];

(f) ‚status subsidiarne zaščite' pomeni priznanje državljana tretje države […] kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, s strani države članice".

4 Člen 18 te direktive je določal:

„Države članice priznajo status subsidiarne zaščite državljanu tretje države […], ki izpolnjuje pogoje za subsidiarno zaščito v skladu s poglavjema II in IV."

Direktiva 2005/85/ES

5 Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326, str. 13) podrobneje določa pravice prosilcev za azil.

6 V skladu s členom 3(1) navedene direktive se ta uporablja za vse prošnje za azil, vložene na ozemlju države članice.

7 Člen 3(3) navedene direktive določa:

„Če države članice izvajajo ali uvedejo en postopek, po katerem obravnavajo prošnje za azil kot prošnje na podlagi [Konvencije o statusu beguncev, podpisane v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)], in kot prošnje za druge vrste mednarodne zaščite, ki se zagotovi v okoliščinah, kot so opredeljene v členu 15 Direktive [2004/83], uporabljajo to direktivo skozi ves postopek.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

8 Iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, je razvidno, da je E. Danqua, ganska državljanka, 13. aprila 2010 na Irskem vložila prošnjo za pridobitev statusa begunca, ki jo je utemeljila z bojaznijo, da bi bila podvržena obredu *trokosi*, ki je oblika obrednega suženjstva, ki se izvaja v Gani in prizadene predvsem ženske.

9 Refugee Applications Commissionner (komisar za prošnje za priznanje statusa begunca, Irska) je v poročilu z dne 16. junija 2010 v zvezi s to prošnjo podal negativno priporočilo, in sicer zaradi njene neverodostojnosti. To poročilo je v postopku s pritožbo potrdilo Refugee Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za begunce, Irska) z odločbo z dne 13. januarja 2011.

10 Minister je 9. februarja 2011 E. Danqua vročil odločbo o zavrnitvi njene prošnje za azil in ji sporočil, da namerava odrediti njeno vrnitev (*proposal to deport*), pri čemer jo je med drugim obvestil, da lahko v petnajstih delovnih dneh od te vročitve vloži prošnjo za subsidiarno zaščito.

11 Po tej odločbi je Refugee Legal Service (pravna služba za begunce, Irska) E. Danqua obvestila, da zaradi te zavrnitve ne bo imela pomoči pri formalnostih za pridobitev subsidiarne zaščite.

12 Pravna služba za begunce je kljub temu v imenu E. Danqua vložila prošnjo za dovoljenje za prebivanje iz humanitarnih razlogov.

13 Minister je z dopisom z dne 23. septembra 2013 E. Danqua obvestil, da je bila ta prošnja zavrnjena in da je bila 17. septembra 2013 glede zadevne osebe sprejeta odločba o vrnitvi.

14 E. Danqua je 8. oktobra 2013 vložila prošnjo za subsidiarno zaščito.

15 Minister je E. Danqua z dopisom z dne 5. novembra 2013 obvestil, da se njeni prošnji za status subsidiarne zaščite ni moglo ugoditi, ker ta prošnja ni bila vložena v roku petnajstih delovnih dni, navedenem v obvestilu o odločbi ministra z dne 9. februarja 2011, s katero je bila zavrnjena prošnja zadevne osebe za azil.

16 E. Danqua je to odločbo izpodbijala pred High Court (višje sodišče, Irska), pri čemer se je med drugim sklicevala na kršitev načela enakovrednosti zaradi obveznosti prosilca za subsidiarno zaščito, da za vložitev prošnje za subsidiarno zaščito spoštuje rok, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, medtem ko se za vložitev prošnje za azil ne zahteva spoštovanje nobenega podobnega roka.

17 High Court (višje sodišče) je s sodbo z dne 16. oktobra 2014 zavrnilo pritožbo E. Danqua, pri čemer je med drugim razsodilo, da se načelo enakovrednosti v tej zadevi ne uporablja, saj je zadevna oseba primerjala dve postopkovni pravili, ki temeljita na pravu Unije.

18 E. Danqua je 13. novembra 2014 zoper to sodbo vložila pritožbo pri Court of Appeal (pritožbeno sodišče). Zadevna oseba je pri navedenem sodišču ponovila svojo utemeljitev, da obveznost prosilca za subsidiarno zaščito, da spoštuje rok, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, krši načelo enakovrednosti, saj naj ne bi obstajal podoben rok, ki bi se uporabil za osebe, ki vložijo prošnjo za pridobitev statusa begunca.

19 Court of Appeal (pritožbeno sodišče) meni, da je lahko prošnja za azil ustrezna primerjava za zagotovitev spoštovanja načela enakovrednosti, sprašuje pa se o upoštevnosti tega načela za obravnavano zadevo.

20 Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da se večina prošenj za azil sicer obravnava na podlagi ureditve, ki je bila uvedena z Direktivo 2004/83, vendar lahko države članice – vsaj teoretično – pravico do azila vselej odobrijo v skladu s svojim nacionalnim pravom. Zato bi lahko prošnje za azil delno izhajale iz prava Unije in delno iz nacionalnega prava.

21 Predložitveno sodišče glede obveznosti prosilca za subsidiarno zaščito, da za vložitev prošnje za subsidiarno zaščito spoštuje rok, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, meni, da je ta rok utemeljen z objektivnimi preudarki. Za nacionalno zakonodajo, ki je veljala pred razglasitvijo sodbe z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), naj bi bil namreč značilen obstoj dveh ločenih in zaporednih postopkov za obravnavanje prošnje za azil oziroma prošnje za subsidiarno zaščito, obravnavanje prošnje za subsidiarno zaščito pa naj bi bilo pogojeno s predhodno zavrnitvijo prošnje za pridobitev statusa begunca.

22 Po navedbah tega sodišča je bil cilj zakonodaje, ki je veljala v času dejstev iz postopka v glavni stvari, zagotoviti, da se prošnje za mednarodno zaščito obravnavajo v razumnem roku.

23 V teh okoliščinah je Court of Appeal (pritožbeno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je z vidika načela enakovrednosti za prošnjo za azil, ki je urejena z nacionalno zakonodajo, v kateri se odražajo obveznosti države članice na podlagi [Direktive 2004/83], mogoče šteti, da je ustrezna primerjava za prošnjo za subsidiarno zaščito?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je s tega vidika upoštevna okoliščina, da se z rokom, določenim za prošnje za subsidiarno zaščito, uresničuje pomemben interes zagotovitve obravnavanja prošenj za mednarodno zaščito v razumnem roku?“

Vprašanji za predhodno odločanje

24 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba načelo enakovrednosti razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, kakršno je to iz postopka v glavni stvari in ki za prošnjo za pridobitev statusa subsidiarne zaščite določa prekluzivni rok petnajstih delovnih dni od obvestila pristojnega organa o tem, da ima neuspeli prosilec za azil možnost vložiti tako prošnjo.

25 Najprej je treba opozoriti, da Direktiva 2004/83 ni vsebovala postopkovnih pravil, ki bi se uporabljala za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.

26 Direktiva 2005/85 pa določa minimalne standarde glede postopkov za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito in natančno opredeljuje pravice prosilcev za azil. Člen 3(1) in (3) te direktive določa, da se ta uporablja za prošnje za azil, ki se obravnavajo kot prošnje na podlagi Konvencije o statusu beguncev, podpisane v Ženevi 28. julija 1951, in kot prošnje za druge vrste mednarodne zaščite, ki se zagotovi v okoliščinah, kot so opredeljene v členu 15 Direktive 2004/83.

27 Zato je Sodišče presodilo, da se Direktiva 2005/85 za prošnje za subsidiarno zaščito uporablja, le kadar država članica uvede samo en postopek, v okviru katerega obravnava prošnjo glede obeh oblik mednarodne zaščite, in sicer statusa begunca in subsidiarne zaščite (sodba z dne 8. maja 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, točka 39).

28 Vendar je iz spisa razvidno, da to za Irsko v času dejstev iz postopka v glavni stvari ni veljalo.

29 Iz tega sledi, da ni postopkovnih pravil v zvezi z vložitvijo in obravnavanjem prošnje za subsidiarno zaščito, ki bi bila določena s pravom Unije in ki bi veljala na Irskem, zato mora pravni red te države članice urediti taka postopkovna pravila, pri čemer pa ta pravila ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in v praksi ne smejo onemogočati ali čezmerno oteževati uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, točka 41 in navedena sodna praksa).

30 Glede načela enakovrednosti je treba spomniti, da spoštovanje tega načela zahteva uporabo nacionalnega pravila brez razlikovanja za postopke na podlagi prava Unije in postopke na podlagi nacionalnega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, točka 74).

31 Predložitveno sodišče dvomi glede tega, ali je za zagotovitev spoštovanja tega načela prošnja za pridobitev statusa begunca ustrezna podlaga za primerjavo s prošnjo za pridobitev statusa subsidiarne zaščite.

32 Vendar se v tem primeru položaj v postopku v glavni stvari, kot je poudaril generalni pravobranilec v točkah 54 in 58 sklepnih predlogov, nanaša na dve prošnji, ki temeljita na pravu Unije, in sicer prošnjo zadevne osebe za priznanje statusa begunca in prošnjo te osebe za priznanje statusa subsidiarne zaščite.

33 Poleg tega je treba poudariti, da v skladu z besedilom prvega vprašanja nacionalna zakonodaja, ki ureja obravnavanje prošenj za azil, „odraža“ obveznosti držav članic na podlagi Direktive 2004/83.

34 Poleg tega iz elementov, s katerimi razpolaga Sodišče, ni razvidno, da bi irsko pravo o azilu zajemalo nacionalna materialnopravna pravila, ki bi dopolnjevala pravo Unije.

35 Glede na zgoraj navedene razmisleke je treba ugotoviti, da v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ki se nanaša na dve vrsti prošenj, ki tako ena kot druga temeljita na pravu Unije, sklicevanje na načelo enakovrednosti ni upoštevno.

36 Ob navedenem je v skladu z ustaljeno sodno prakso v postopku sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenem s členom 267 PDEU, naloga Sodišča dati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Ob upoštevanju tega mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena (sodba z dne 28. aprila 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2015:305, točka 30 in navedena sodna praksa).

37 Poleg tega mora Sodišče predložitvenemu sodišču zagotoviti vse elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji zadeve, ki mu je predložena, in sicer ne glede na to, ali se je nanje v svojem vprašanju sklicevalo ali ne (glej v tem smislu sodbo z dne 21. februarja 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, točka 29 in navedena sodna praksa).

38 V obravnavanem primeru je zato treba vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, razumeti tako, da se želi z njima izvedeti, ali je treba načelo učinkovitosti razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, kakršno je to iz postopka v glavni stvari in ki za prošnjo za pridobitev statusa subsidiarne zaščite določa prekluzivni rok petnajstih delovnih dni od obvestila pristojnega organa, da ima neuspeli prosilec za azil možnost vložiti tako prošnjo.

39 Kar zadeva to načelo, kot je bilo opozorjeno v točki 29 te sodbe, nacionalno postopkovno pravilo, kakršno je to iz postopka v glavni stvari, ne sme praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije. V tem primeru mora tako pravilo torej osebam, ki prosijo za subsidiarno zaščito, zagotoviti učinkovit dostop do pravic, ki jim jih podeljuje Direktiva 2004/83.

40 Zato je treba preučiti vprašanje, ali lahko oseba, kot je E. Danqua, ki prosi za subsidiarno zaščito, konkretno uveljavlja pravice, ki jih ima na podlagi Direktive 2004/83, in sicer v obravnavanem primeru pravico do vložitve prošnje za pridobitev te zaščite, in – če so pogoji za navedeno zaščito izpolnjeni – pravico do priznanja statusa te zaščite.

41 Iz predložitvene odločbe in iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, je razvidno, da v skladu z nacionalnim postopkovnim pravilom iz postopka v glavni stvari prosilec za subsidiarno zaščito po izteku roka petnajstih delovnih dni od obvestila o zavrnitvi njegove prošnje za pridobitev statusa begunca načeloma ne more več vložiti prošnje za status subsidiarne zaščite.

42 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče že presodilo, da je treba vsak primer, v katerem se zastavi vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali čezmerno otežuje uporabo prava Unije, preizkusiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči. S tega vidika je treba zlasti upoštevati, če je to primerno, varstvo pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in načelo učinkovitega poteka postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, točka 41 in navedena sodna praksa).

43 V obravnavanem primeru je treba natančneje preučiti, ali je lahko prekluzivni rok, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, upravičen zaradi zagotovitve učinkovitega poteka postopka obravnavanja prošnje za subsidiarno zaščito ob upoštevanju posledic, ki iz tega izhajajo, za uporabo prava Unije (glej po analogiji sodbo z dne 3. septembra 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, točka 28).

44 V zvezi s prekluzivnimi roki je Sodišče presodilo, da so države članice pristojne, da v nacionalnih ureditvah, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, roke določijo zlasti glede na pomen odločb, ki jih je treba sprejeti, za zadevne osebe, na zapletenost veljavnih postopkov in zakonodaje, na število oseb, ki bi jih lahko zadevale, in na druge javne ali zasebne interese, ki jih je treba upoštevati (glej v tem smislu sodbo z dne 29. oktobra 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, točka 48).

45 Vendar je treba v zvezi z zakonodajo iz postopka v glavni stvari poudariti, kot je to storil generalni pravobranilec v točkah od 75 do 78 sklepnih predlogov, da ima postopek obravnavanja prošenj za subsidiarno zaščito poseben pomen, saj omogoča, da se prosilcem za mednarodno zaščito s priznanjem te zaščite zagotovi varstvo njihovih najbolj temeljnih pravic.

46 V tem okviru je treba ob upoštevanju težav, na katere lahko ti prosilci naletijo zlasti zaradi težkega človeškega in materialnega položaja, v katerem morda so, ugotoviti, da je prekluzivni rok, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, posebej kratek in vsem prosilcem v praksi ne zagotavlja učinkovite možnosti za vložitev prošnje za pridobitev subsidiarne zaščite in po potrebi za priznanje statusa te zaščite. Takega roka zato ni mogoče razumno utemeljiti za namene zagotovitve učinkovitega poteka postopka obravnavanja prošnje za priznanje tega statusa.

47 Tega sklepa poleg tega ne more omajati potreba po zagotovitvi učinkovitosti postopkov vrnitve, saj rok iz postopka v glavni stvari ni neposredno povezan s postopkom vrnitve, temveč z zavrnitvijo prošnje za pridobitev statusa begunca.

48 Zato je treba ugotoviti, da nacionalno postopkovno pravilo, kakršno je to iz postopka v glavni stvari, lahko ogrozi učinkovit dostop prosilcev za subsidiarno zaščito do pravic, ki jim jih priznava Direktiva 2004/83.

49 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba na predloženi vprašanji odgovoriti, da je treba načelo učinkovitosti razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, kakršno je to iz postopka v glavni stvari, ki za vložitev prošnje za pridobitev statusa subsidiarne zaščite določa prekluzivni rok petnajstih delovnih dni od obvestila pristojnega organa, da ima neuspeli prosilec za azil možnost vložiti tako prošnjo.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Načelo učinkovitosti je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu postopkovnemu pravilu, kakršno je to iz postopka v glavni stvari, ki za vložitev prošnje za pridobitev statusa subsidiarne zaščite določa prekluzivni rok petnajstih delovnih dni od obvestila pristojnega organa, da ima neuspeli prosilec za azil možnost vložiti tako prošnjo.

Podpisi