

Zadeva C-194/19

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

28. februar 2019

Predložitveno sodišče:

Conseil d'État (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

12. februar 2019

Vlagatelj kasacijske pritožbe:

H. A.

Nasprotna stranka v postopku s kasacijsko pritožbo:

État belge (ministre de l'Asile et de la Migration)

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno) [...] (ni prevedeno)

[interne reference zadeve, istovetnost strank]

I. Predmet pritožbe

H. A. s kasacijsko pritožbo, vloženo 28. decembra 2017, predlaga razveljavitev sodbe št. 195.968 z dne 30. novembra 2017, ki jo je Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) izdalo v zadevi 209.985/III.

II. Postopek pred Conseil d'État (državni svet, Belgija)

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

[postopek pred Conseil d'État (državni svet)]

III. Dejansko stanje, upoštevno za obravnavo zadeve

Vlagatelj kasacijske pritožbe, ki je palestinskega izvora, je 22. maja 2017 prišel v Belgijo. Naslednji dan je vložil prošnjo za azil.

Nasprotna stranka mu je 31. maja 2017 postavila vprašanja za namene uporabe Uredbe št. 604/2013 z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državlján tretje države ali oseba brez državljanstva.

Belgija je 22. junija 2017 španskim organom poslala prošnjo za sprejem vlagatelja kasacijske pritožbe na podlagi člena 12(2) zgoraj navedene uredbe št. 604/2013.

Španski organi so tej zahtevi za sprejem ugodili 4. julija 2017.

Nasprotna stranka je 1. avgusta 2017 v zvezi z vlagateljem kasacijske pritožbe sprejela odločbo o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje z odredbo o zapustitvi ozemlja (Priloga 26c).

Vlagatelj kasacijske pritožbe je 25. avgusta 2017 pri Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) vložil ničnostno tožbo zoper odločbo z dne 1. avgusta 2017 skupaj s predlogom za odlog njene izvršitve.

V kasacijski pritožbi pojasnjuje, da je njegov brat prišel v Belgijo 22. avgusta 2017 in da bratovo prošnjo za azil preučuje Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalni komisar za begunce in osebe brez državljanstva, Belgija). Trdi, da je, ker imata njegova in bratova prošnja za azil skupne točke, nujno, da se njuna opisa dogodkov analizirata skupaj.

Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) je 30. novembra 2017 s sodbo št. 195.968 zavrnilo njegovo tožbo. Vlagatelj kasacijske pritožbe predlaga razveljavitev te odločbe. Upravno sodišče poudarja, da gre pri prihodu brata vlagatelja kasacijske pritožbe in njegovi prošnji za azil, ki se trenutno obravnava v Belgiji, za okoliščini, ki sta se zgodili po sprejetju upravne odločbe, o tožbi zoper katero odloča, in ki ne moreta vplivati na njeno zakonitost.

IV. Zakonodaja, ki se uporabi

Upravno sodišče je na podlagi člena 39/2(2) loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zakon z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, nastanitvi, prebivanju in odstranitvi tujcev) menilo, da izvaja samo nadzor zakonitosti odločbe o „predaji na podlagi schengenskega sporazuma“ in da nima pooblastila za spremembo. Iz te določbe sklepa, da zakonitosti upravnega akta ne more presoati ob upoštevanju okoliščin, ki so se zgodile po sprejetju odločbe upravnega organa.

Člen 39/2 zakona z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, nastanitvi, prebivanju in odstranitvi tujcev v različici, ki se uporablja za spor, določa:

„1. [...] (ni prevedeno) [...] (ni prevedeno)

2. Conseil du contentieux des étrangers [upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija] s sodbami odloči o ničnostnih tožbah zaradi bistvenih kršitev postopka ali kršitev, za katere je predpisana posledica ničnost, zaradi prekoračitve ali zlorabe pooblastil.“

V. Preučitev edinega pritožbenega razloga

Teza vlagatelja kasacijske pritožbe

Vlagatelj kasacijske pritožbe navaja edini pritožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev členov 18, 41, 47 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter člena 27 Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

S tem pritožbenim razlogom graja točke od 3.3.2 do 3.4 obrazložitve izpodbijane sodbe. Vlagatelj kasacijske pritožbe v bistvu trdi, da je Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija) kršilo njegovo pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kot je zagotovljena v členu 27 Uredbe št. 604/2013 v povezavi s členom 47 zgoraj navedene listine, ko je zavrnilo upoštevanje okoliščin, ki so se zgodile po sprejetju odločbe, pri preučitvi zakonitosti odločbe o predaji. Pojasnjuje, da med zaslišanjem, ki ga je nasprotna stranka opravila v okviru postopka določanja države, odgovorne za obravnavanje njegove prošnje za azil, še ni mogel navesti, da je tudi njegov brat, ki je v Belgijo prišel 22. avgusta 2017, vložil prošnjo za azil, in da se je na to novo okoliščino lahko skliceval šele v tožbi zoper odločbo z dne 1. avgusta 2017. Dodaja, da se je šele po vložitvi tožbe pri Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) lahko skliceval na to, da je Office des étrangers (urad za tujce, Belgija) uradno potrdil pristojnost Belgije za analizo prošnje za azil njegovega brata, in „lahko trdil, da mora Belgija njegovo in bratovo prošnjo za azil analizirati skupaj“.

Trdi, da obstajajo tesne vezi med njegovo prošnjo za azil in prošnjo njegovega brata, ki je pobegnil iz Palestine, prišel v Belgijo pozneje in se sklicuje na poseben položaj njunih družinskih članov, zlasti na preganjanje, katerega žrtev je njegova družina zaradi povezav z organizacijo Fatah. Trdi, da se je pred Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) v tej smeri skliceval na te nove okoliščine, in sicer v obvestilu, ki ga je naslovil na sodišče, vložil in zagovarjal na obravnavi. Po njegovem mnenju je nujno, da se njegova in bratova pripoved analizirata skupaj: „izjave enega bodo potrdile izjave drugega in

ju tako pri dokazovanju njune potrebe po mednarodni zaščiti postavile v boljši položaj, kot če bi njuni prošnji analizirali različni državni članici“, ter „na podlagi pričevanj obeh zadevnih oseb bo gotovo mogoče bolje oceniti utemeljenost njihovih prošenj“. Trdi, da gre pri tem za varstvo njegove temeljne pravice do pravičnega azilnega postopka in njegove pravice do učinkovitega dostopa do mednarodne zaščite.

Vlagatelj kasacijske pritožbe Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci), ki zavrača upoštevanje teh okoliščin, ker so se zgodile po sprejetju upravne odločbe, o tožbi zoper katero odloča, očita, da je opravilo zgolj nadzor zakonitosti in zavrnilo upoštevanje okoliščin, ki so se zgodile po sprejetju odločbe o „predaji po dublinskem sistemu“, čeprav so te okoliščine morebiti odločilne za pravično analizo njegove prošnje za azil in morajo biti ovira za odločbo o „predaji po dublinskem sistemu“. Po mnenju vlagatelja kasacijske pritožbe „v nasprotju s tem, kar se zatrjuje v izpodbijani sodbi, sodni nadzor iz Uredbe Dublin, obravnavan posamično in skupaj s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva ter posamično in skupaj s temeljno pravico do azila, zahteva, da CCE [upravno sodišče za spore v zvezi s tujci] lahko upošteva dejanske okoliščine, ki so se zgodile po sprejetju odločbe, o tožbi zoper katero odloča, vsaj če lahko negativno vplivajo na temeljno pravico vlagatelja kasacijske pritožbe do pravičnega azilnega postopka“.

Po njegovem mnenju to velja toliko bolj, ker je s temi okoliščinami mogoče dokazati, da bo zaradi „predaje po dublinskem sistemu“ prikrajšan za pravičen azilni postopek. Vlagatelj kasacijske pritožbe v podporo svojemu stališču navaja sodbo C. K., ki jo je 16. februarja 2017 izreklo Sodišče Evropske unije, ki posebej v zvezi z odločbami o „predaji po dublinskem sistemu“ meni, da je zakonodajalec Unije določil več jamstev za njihovo zakonitost „s tem, da je prosilec za azil v členu 27 Uredbe Dublin III priznal pravico, da pri sodišču zoper to odločitev vložijo učinkovito pravno sredstvo, ki zajema tako dejanske kot pravne okoliščine te odločitve“. Dodaja, da je iz uvodne izjave 9 Uredbe Dublin III razvidno, da se je zakonodajalec Unije seznanil z učinki Dublinskega sistema na temeljne pravice prosilcev za azil in da je želel zakonodajalec Unije s sprejetjem te uredbe „na podlagi izkušenj uvesti potrebne izboljšave, in sicer ne samo glede učinkovitosti tega sistema, temveč tudi glede zaščite, ki se po navedenem sistemu prizna prosilec za azil“.

Če bi se zavrnitev upravnega sodišča, da upošteva okoliščine, ki so se zgodile po sprejetju odločbe o „predaji po dublinskem sistemu“, štela za skladno z belgijskim pravom, predlaga, naj se Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predloži to vprašanje:

[...] (ni prevedeno) [vprašanje za predhodno odločanje, ki ga predlaga vlagatelj kasacijske pritožbe in ki je vsebinsko podobno vprašanju, ki ga Conseil d'État (državni svet) postavlja, potem ko ga je preoblikoval]

Teza nasprotne stranke

Uvodoma se nasprotna stranka sklicuje na nedopustnost nekaterih delov pritožbenega razloga, ker vlagatelj kasacijske pritožbe ne pojasnjuje, kako so z izpodbijano sodbo kršeni členi 18, 41 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Trdi, da člen 27 zgoraj navedene uredbe št. 604/2013 z dne 26. junija 2013 nacionalnemu sodišču ne nalaga, da mora v vsakem primeru upoštevati okoliščine, ki so se zgodile po sprejetju odločbe o „predaji po dublinskem sistemu“.

Po njenem mnenju ta določba državam članicam prepušča odločitev, da v nacionalnem pravu določijo ali pravno sredstvo zoper odločbo o predaji ali dejansko in pravno revizijo te odločbe, pri čemer belgijsko pravo določa pravno sredstvo zoper odločbo o predaji v obliki ničnostne tožbe, in ne spora polne jurisdikcije.

Meni, da nadzor zakonitosti, uveden s členom 39/2(2) zgoraj navedenega zakona z dne 15. decembra 1980, pomeni učinkovito pravno sredstvo v smislu člena 27 Uredbe Dublin III. Trdi tudi, da se za učinkovitost pravnega sredstva ne zahteva, da sodišče upošteva dejanske okoliščine, ki so se zgodile po sprejetju izpodbijanega akta, ker jih upravni organ ni mogel upoštevati.

Trdi, da je v obravnavani zadevi upravno sodišče v izpodbijani sodbi navedlo razloge, iz katerih ni moglo upoštevati teh dokumentov, ko je presojalo utemeljenost odločbe, ki se je izpodbijala pred njim, in sicer naslednje razloge:

- v okviru ničnostne tožbe, uvedene s členom 39/2(2) zakona z dne 15. decembra 1980, se zakonitost upravnega akta presoja na dan njegovega sprejetja „ob upoštevanju spoznanj iz sodbe C. K. in drugi proti Republiki Sloveniji (zadeva C-578/16 PPU), ki jo je Sodišče Evropske unije izreklo 16. februarja 2017;
- ta sodna praksa se „ne uporablja v obravnavani zadevi“;
- „dokumenti, vloženi [...] na obravnavi, in zato prepozno, se zato ne morejo upoštevati pri presoji zakonitosti izpodbijane odločbe“.

Nasprotna stranka meni, da je upravno sodišče s tem preučilo problematiko okoliščin, ki so se zgodile po sprejetju prvotno izpodbijanega akta, ki jo je načel vlagatelj kasacijske pritožbe, in odgovorilo na trditve, ki so mu bile predložene. Po njenem mnenju pritožbeni razlog, s katerim se izpodbija suverena presoja upravnega sodišča, ki meni, da se v obravnavani zadevi spoznanje iz sodbe Sodišča Evropske unije z dne 16. februarja 2017 (zadeva C-578/16) ne uporabi, ni dopusten.

Navaja, da vlagatelj kasacijske pritožbe ni dokazal, da bi njegova predaja v Španijo in preučitev njegove prošnje za azil v tej državi lahko imeli „znatne in nepopravljive“ posledice, tako da je upravno sodišče lahko upravičeno ugotovilo, da se spoznanje iz sodbe Sodišča z dne 16. februarja 2017 v konkretnem primeru ne uporabi.

Dodatno, nasprotna stranka opozarja, da je upravno sodišče pravilno ugotovilo, da družinsko razmerje med vlagateljem kasacijske pritožbe in njegovim bratom ne spada v okvir pojma „družinski član“ iz člena 10 Uredbe Dublin III, kakor je opredeljen v členu 2(g) navedene uredbe.

Glede predloga za predložitev vprašanja za predhodno odločanje, naslovljenega na Conseil d'État (državni svet), nasprotna stranka meni, da je nedopusten, ker tak predlog ni bil podan pred upravnim sodiščem.

Odločitev Conseil d'État (državni svet)

[...] (ni prevedeno) [preudarki, s katerimi Conseil d'État (državni svet) ugotavlja, da ni pomembno, da vlagatelj kasacijske pritožbe ne zanika, da njegov brat ne spada v okvir pojma „družinski član“] Kritika se nanaša na učinkovitost pravnega sredstva, uvedenega s členom 39/2(2) zakona z dne 15. decembra 1980, ki naj bi bila vprašljiva zaradi zavrnitve upravnega sodišča, da upošteva dejanske okoliščine, ki so se zgodile po sprejetju odločbe o „predaji po dublinskem sistemu“. V zvezi s tem vlagatelj kasacijske pritožbe trdi, da so nove okoliščine, ki jih je predstavil upravnemu sodišču, odločilne za pravično analizo njegove prošnje za azil in morajo preprečiti izvršitev „predaje po dublinskem sistemu“.

V sodbi z dne 16. februarja 2017, ki jo je Sodišče Evropske unije izreklo v zadevi C-578/16, se razprava ni nanašala na učinkovitost upravnih pravnih sredstev, temveč na obveznost držav, da v odločbah o predaji „po dublinskem sistemu“ upoštevajo posledice takega ukrepa, zlasti z vidika člena 3 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Da bi bilo pravno sredstvo, ki ga ima na voljo oseba, ki trdi, da so okoliščine iz obdobja po sprejetju upravne odločbe, ki jih je predstavila, morebiti odločilne za pravično analizo njene prošnje za azil in morajo preprečiti izvršitev „predaje po dublinskem sistemu“, učinkovito v smislu člena 27 Uredbe Dublin III in člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, mora omogočati, da upravno sodišče v celoti in natančno preveri njen položaj, kar je potrjeno v uvodnih izjavah 9, 19, 32 in 39 Uredbe Dublin III.

Vlagatelj kasacijske pritožbe je pred upravnim sodiščem trdil, da je njegov brat 22. avgusta 2017 prišel v Belgijo in v tej državi vložil prošnjo za azil, ki je še v postopku obravnave. Pred sodiščem na prvi stopnji je trdil, da ker ima preganjanje, na katero se sklicujeta z bratom, skupne točke, zlasti ob upoštevanju vezi, ki njegovo družino povezujejo z organizacijo Fatah, se jima lahko s tem, da njuni prošnji za azil obravnava isti organ, zagotovita pravična analiza teh prošenj in učinkovit dostop do mednarodne zaščite. To vprašanje v izpodbijani sodbi ni obravnavano, je pa v njej poudarjeno, da so te dejanske okoliščine povezane z dogodkom, ki se je zgodil po sprejetju odločbe o predaji v Španijo, tako da upravnemu organu ni mogoče očitati, da jih ni upošteval.

Upravno sodišče se zato ni izreklo o morebitni posledici novih okoliščin za odločitev, da se prošnja vlagatelja kasacijske pritožbe za azil preda v obravnavo

španskim organom. Conseil d'État (državni svet) kot kasacijskemu sodišču ni treba presojeti vpliva, ki bi ga nove okoliščine lahko imele na določitev države, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, zlasti z vidika „diskrecijske klavzule“ iz člena 17(1) Uredbe Dublin III.

Poleg tega iz člena 39/2(2) zakona z dne 15. decembra 1980 izhaja, da se nadzor, ki ga Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) izvaja nad odločbami o predaji po dublinskem sistemu, nanaša na zakonitost odločbe, kot jo upravni organ sprejme na podlagi spisa in informacij, s katerimi razpolaga. Zavrnitev upravnega sodišča, da upošteva okoliščine, ki so se zgodile po sprejetju upravne odločbe, je torej skladna z zakonskimi zahtevami.

Za presojo, ali je bila spoštovana pravica do učinkovitega pravnega sredstva, kot je zagotovljena z evropskimi predpisi, je treba Sodišče Evropske unije vprašati o obsegu, ki ga je treba pripisati načelu učinkovitega pravnega sredstva, določenemu v členu 27 Uredbe Dublin III posebej ali v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

V nasprotju s tem, kar trdi nasprotna stranka, vlagatelju kasacijske pritožbe ni mogoče očitati, da upravnemu sodišču ni predlagal, naj predloži to vprašanje, ker se nanaša na obseg nadzora, ki ga izvaja Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) in ni povezan z upravnim aktom, o tožbi zoper katerega odloča.

Vprašanje, ki ga je predložil vlagatelj kasacijske pritožbe, je treba preoblikovati. Sodišče je namreč pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage prava Evropske unije, ne pa [...] (ni prevedeno) [...] (ni prevedeno) o združljivosti nacionalnega prava z evropskim pravom.

Zato je treba postaviti to vprašanje: [...] (ni prevedeno) [glej izrek]

IZ TEH RAZLOGOV JE

CONSEIL D'ÉTAT (DRŽAVNI SVET) ODLOČIL:

[...] (ni prevedeno)

Na podlagi člena 267, tretji odstavek, Pogodbe o delovanju Evropske unije se Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predloži to vprašanje:

„Ali je treba člen 27 Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev) posebej ali v povezavi s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da za zagotovitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva zahteva, da nacionalno sodišče,

če je primerno, upošteva okoliščine, ki so se zgodile po sprejetju odločbe o „predaji po dublinskem sistemu“?“

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

[Določbe v zvezi s postopkom in podpisi]

DELovNI DOKUMENT