

Zadeva C-614/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

4. oktober 2021

Predložitveno sodišče:Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Nizozemska)**Datum predložitvene odločbe:**

4. oktober 2021

Tožeča stranka:

G

Tožena stranka:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Predmet postopka v glavni stvari

Tožena stranka ni obravnavala prošnje tožeče stranke za azil, ker meni, da je za to odgovorna Malta. Tožeča stranka to odločbo izpodbija, ker se boji, da se bo v primeru predaje Malti znašla v položaju, ki je v nasprotju s členom 4 Listine.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Rechtbank (sodišče) v skladu s členom 267 PDEU postavlja vprašanja za predhodno odločanje o področju uporabe in dometu načela medsebojnega zaupanja v okviru predaje prosilca odgovorni državi članici, če so v tej državi članici v zvezi s prosilcem in državljani tretjih držav na splošno podane kršitve temeljnih pravic v obliki zavračanja na meji (*pushbacks*) in omejitve bivanja. Gre tudi za vprašanje, katera dokazna sredstva ima na voljo prosilec in kateri dokazni standard se uporabi, kadar ta trdi, da je treba predajo na podlagi člena 3(2) Uredbe Dublin III prepovedati.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba Uredbo Dublin III glede na njene uvodne izjave 3, 32 in 39 v povezavi s členi 1, 4, 6, 18, 19 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati in uporabljati tako, da načela zaupanja med državami ni mogoče deliti, tako da resne in sistematične kršitve prava Unije, ki jih stori potencialno pristojna država članica pred predajo v odnosu do državljanov tretjih držav, ki (še) niso tujci, vrnjeni odgovorni državi članici zaradi obravnavanja prošnje, absolutno nasprotujejo predaji tej državi članici?

2. Ali je treba, če je odgovor na prejšnje vprašanje nikalen, člen 3(2) Uredbe Dublin III v povezavi s členi 1, 4, 6, 18, 19 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da se – če odgovorna država članica resno in sistematično krši pravo Unije – država članica, ki izvede predajo, ne more sklicevati na načelo zaupanja med državami, ampak mora odpraviti vsakršen dvom ali dokazati, da se prosilec ne bo znašel v položaju, ki je v nasprotju z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah?

3. S katerimi dokaznimi sredstvi lahko prosilec podpre svoje trditve, da člen 3(2) Uredbe Dublin III nasprotuje njegovi predaji, in kakšen dokazni standard je treba v zvezi s tem uporabiti? Ali ima država članica, ki izvede predajo, ob upoštevanju sklicevanja na pravni red Unije v uvodnih izjavah Uredbe Dublin III dolžnost sodelovanja ali preverjanja, ali pa je treba v primeru resnih in sistematičnih kršitev temeljnih pravic državljanov tretjih držav od odgovorne države članice pridobiti posamična jamstva, da bodo po predaji prosilca temeljene pravice (vendarle) spoštovane? Ali je odgovor na to vprašanje drugačen, če prosilec nima dokazov, ker svojih doslednih in podrobnih izjav ne more podpreti z dokumenti, pri čemer tega glede na naravo izjav ni mogoče pričakovati?

Navedene določbe prava Unije in mednarodnega prava

Člena 1 in 33 Ženevske konvencije o statusu beguncev

Členi 1, 4, 6, 18, 19, 47, 51, 52 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

Uvodne izjave 3, 19, 32 in 39 ter členi 3, 4, 5 in 17 Uredbe (EU) št. 604/2013 (v nadaljevanju tudi: Uredba Dublin III)

Člen 4 Direktive 2011/95/EU

Sodba z dne 19. marca 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, točke od 78 do 92)

Sodba z dne 16. februarja 2017, C.K./Slovenija (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točke 59, od 63 do 65, 75 in 76)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka je 19. junija 2019 na Malti vložila prošnjo za azil. Po prihodu v to državo članico ji je bilo za tri mesece omejeno gibanje in je štiri mesece živela v azilnem domu. Po bivanju v bolnišnici zaradi hujše nesreče pri delu je bila obveščena, da mora zapustiti azilni dom. Kljub zdravstvenim težavam je morala delati, ker ni več prejemale pomoči. Ko je 5. decembra 2020 zapustila Malto, še vedno ni bila zaslišana o razlogih za azil.
- 2 Na Nizozemsko je vstopila 12. januarja 2021 in tam vložila prošnjo za azil. Tožena stranka meni, da je za obravnavanje te prošnje odgovorna Malta, in je iz tega razloga z odločbo z dne 22. marca 2021 odločila, da ne bo obravnavala prošnje tožeče stranke za azil. Pred tem je bil 9. februarja 2021 med Malto in Nizozemsko dosežen dogovor o ugoditvi zahtevi za ponovni sprejem.
- 3 Tožeča stranka je zoper odločbo z dne 22. marca 2021 vložila tožbo in sodniku, pristojnemu za izdajo začasne odredbe, predlagala tudi, naj izda začasno odredbo. Ta sodnik je 2. aprila 2021 ugodil predlogu za izdajo začasne odredbe in odločil, da je predaja tožeče stranke Malti prepovedana, dokler ne bo odločeno o tožbi.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 Tožeča stranka se boji, da bodo po njeni predaji Malti kršene njene temeljne pravice. To podpira z lastnimi izjavami, dokaznim materialom o svoji nesreči in specifičnimi informacijami glede sprejema državljanov tretjih držav na Malti.
- 5 Tožena stranka trdi, da je mogoče na podlagi načela medsebojnega zaupanja (ki je v vprašanjih za predhodno odločanje poimenovano načelo zaupanja med državami) izhajati iz tega, da po predaji Malti temeljne pravice tožeče stranke ne bodo kršene. Tožeča stranka naj svojih izjav o sprejemu na Malti ne bi podprla z dokumenti. Tožena stranka se v odgovor na izjavo tožeče stranke, da še ni bila zaslišana in da še ni bilo odločeno o njeni prošnji za azil, sklicuje na dogovor o ugoditvi zahtevi za ponovni sprejem.
- 6 Poleg tega tožena stranka trdi, da njena odločba ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) ter da ni nobenega razloga, da bi na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 604/2013 od Malte prevzela obravnavanja prošnje za azil.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 7 Rechtbank (sodišče) meni, da za izvajanje Uredbe št. 604/2013 velja načelo medsebojnega zaupanja in da je mogoče izhajati iz tega, da se prosilec po predaji ne bo znašel v položaju, ki je v nasprotju s členom 4 Listine. Če prosilec zatrjuje nasprotno, bo moral to dokazati.

- 8 Presoja na podlagi člena 3(2) Uredbe št. 604/2013 je omejena na položaj po predaji, natančneje na sprejem in življenjske razmere ter kakovost azilnega postopka v odgovorni državi članici, kar pomeni tudi, da se lahko tujec nanjo po potrebi pritoži.
- 9 V postopkih v zvezi z odločbami o predaji na podlagi Uredbe št. 604/2013 se rechtbank (sodišče) vse pogosteje sooča s pravnim vprašanjem, ali je treba v primeru očitnih kršitev temeljnih pravic na ozemlju več držav članic in z njihove strani izhajati iz načela medsebojnega zaupanja. Tako obstajajo številna poročila o zavračanju na meji, s tretjimi državami pa se sklepajo sporazumi o preprečevanju prihodov v Unijo (*pullbacks*).
- 10 Hkrati morajo države članice spoštovati Ženevsko konvencijo, Evropsko konvencijo o človekovih pravicah (EKČP) in Listino. V njih določeno načelo nevračanja, s katerim je po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice zahtevana posamična presoja razlogov za azil, izgubi ves smisel, če je državljanu tretje države dejansko onemogočen vstop na ozemlje Unije, da bi zaprosil za mednarodno zaščito.
- 11 Rechtbank (sodišče) iz sodbe Jawo sklepa, da načelo medsebojnega zaupanja pomeni, da države članice ves čas spoštujejo vse temeljne pravice in zagotavljajo njihovo spoštovanje v odnosu do vsakogar.
- 12 Vendar se z zavračanju na meji in preprečevanjem prihodov spodkopavata delovanje Uredbe št. 604/2013 in načelo medsebojnega zaupanja. Prosilci za azil so izpostavljeni tveganju vrnitve in se jih odvrča od tega, da bi v nekaterih državah članicah zaprosili za zaščito. To nato spet povzroča večji pritisk na azilne in sprejemne zmogljivosti v drugih državah članicah.
- 13 Organ odločanja lahko na podlagi zgoraj navedenega načela domneva, da temeljne pravice prosilca po predaji ne bodo kršene. Če pa zadnjenavedeni pred sodiščem dokaže, da se v odnosu do njega in/ali državljanov tretjih držav na splošno v odgovorni državi članici ali z njene strani pojavljajo sistematične kršitve temeljnih pravic, se postavlja vprašanje, ali je treba v takem položaju predajo absolutno prepovedati ali pa se je pri določitvi odgovorne države članice mogoče preprosto zanesti na načelo medsebojnega zaupanja.
- 14 Po mnenju tega rechtbank (sodišče) se je izkazalo, da na Malti prihaja do množičnih zavračanj na meji ter sistemskih pomanjkljivosti v zvezi z zmogljivostjo in kakovostjo sprejema. Prav tako je omejitev gibanja migrantov sistematična in se izvaja v posebej slabih razmerah. Poleg tega je postopek izpodbijanja omejitve gibanja tujcev pomanjkljiv, saj ni zagotovljen dostop do sodnega varstva in pravne pomoči. Do kršitev temeljnih pravic ne prihaja le na meji, ampak tudi po vstopu. Malta drugače kot druge države članice poleg tega ne zanika, da ne more več spoštovati svojih mednarodnih obveznosti.

- 15 Po mnenju tega rechtbank (sodišče) zavračanje na meji pomeni kršitev členov 1, 4, 18 in 19 Listine. Tudi ESČP je večkrat ugotovilo, da je način, na katerega Malta omeji gibanje prosilcem za azil, v nasprotju s členom 5 EKČP.
- 16 Rechtbank (sodišče) se tako sprašuje o področju uporabe načela medsebojnega zaupanja in želi izvedeti, ali je to načelo mogoče deliti glede na to, kje in kdaj pride do kršitev Listine, za katere temeljne pravice to velja in koliko je upoštevno ravnanje odgovorne države članice.
- 17 V Listini in EKČP ni določena hierarhija temeljnih pravic. Rechtbank (sodišče) tako izhaja iz tega, da načelo medsebojnega zaupanja predpostavlja, da so na ozemlju držav članic ves čas spoštovane vse temeljne pravice, in to ne le glede prosilcev za azil, ki so vrnjeni v državo članico, ki je odgovorna za obravnavanje njihove prošnje za azil.
- 18 Če Sodišče pravo Unije razlaga tako, da se obravnava zgolj tveganje za kršitev člena 4 Listine v odnosu do posameznega prosilca, rechtbank (sodišče) sklepa, da Sodišče s tem šteje, da je načelo medsebojnega zaupanja mogoče deliti. Za primer, da je tako, rechtbank (sodišče) prosi Sodišče, naj pojasni, kaj je pravna podlaga za to.
- 19 Osrednje pravno vprašanje je, ali mora sodišče načelo medsebojnega zaupanja razdeliti v zaupanje pred predajo in po njej ter zaupanje v konkretnem položaju prosilca za azil, ki se ga vrača, in zaupanje v to, da odgovorna država članica spoštuje vse temeljne pravice vseh državljanov tretjih držav.
- 20 Odločba temelji na „zaupanju“, kadar gre za pričakovanje prihodnjih dogodkov. Če se dejansko ugotovi, da odgovorna država članica ne spoštuje svojih obveznosti spoštovanja temeljnih pravic, se postavlja vprašanje, na čem torej temelji to zaupanje.
- 21 Prvo vprašanje je, ali je treba – če se ugotovi, da odgovorna država članica resno in sistematično krši več temeljnih pravic državljanov tretjih držav – zgolj iz tega razloga prepovedati predajo v to državo članico. Če je odgovor na to vprašanje nikalen, se postavlja vprašanje, ali mora medsebojno zaupanje tvoriti izhodišče za presojo, ali gre za položaj iz člena 3(2) Uredbe št. 604/2013.
- 22 Rechtbank (sodišče) želi izvedeti, ali je treba izraz „obravnavanje v državah članicah“, ki ga je Sodišče uporabilo v točki 82 sodbe Jawo, razlagati tako, da pomeni „v državah članicah in/ali s strani držav članic“. Če se ta izraz razlaga ozko kot „v“ v smislu „na ozemlju države članice“, je s tem odvzet smisel členoma 18 in 19 Listine ter členu 3(1) Uredbe št. 604/2013. Če prosilci za azil niso pripuščeni na ozemlje držav članic, kršitev „V“ državah članicah ni mogoča.
- 23 Uvodna izjava 32 Uredbe št. 604/2013 kaže na to, da obveznost spoštovanja temeljnih pravic nastane, takoj ko prosilec za azil vstopi na ozemlje oblasti (pristojnosti) držav članic, in ne šele potem ko dejansko vstopi v Unijo. Drugačna razlaga škoduje polnemu učinku Listine in člena 3(1) Uredbe št. 604/2013, saj bi

se država članica lahko izognila odgovornosti do državljana tretje države s tem, da bi mu dejansko preprečila vstop.

- 24 Dalje lahko predaji nasprotuje člen 3(2) Uredbe št. 604/2013. Pri uporabi te določbe je treba presoditi, kakšen bo položaj prosilca po predaji. V skladu s točko 82 sodbe Jawo, ki je prevzeta po uvodni izjavi 32 Uredbe št. 604/2013, mora „obravnavanje [oseb]“, ki prosijo za mednarodno zaščito, izpolnjevati zahteve med drugim Listine in EKČP. Področje uporabe načela medsebojnega zaupanja in obdobje, v katerem morajo države članice izpolnjevati svoje obveznosti, očitno nista omejena na obdobje od predaje in zgolj na spoštovanje člena 4 Listine.
- 25 Rechtbank (sodišče) želi od Sodišča izvedeti, kako ozko je treba razlagati člen 3(2) Uredbe št. 604/2013 in ali je treba upoštevati le spoštovanje člena 4 Listine ali pa spoštovanje vseh temeljnih pravic.
- 26 Poleg tega rechtbank (sodišče) prosi za pojasnilo o tem, ali na stopnjo tveganja za kršitev temeljnih pravic po predaji vplivajo tudi kršitve pred predajo v odnosu do prosilca ali državljanov tretjih držav na splošno. Z nobeno določbo Uredbe št. 604/2013 – drugače kot v Direktivi 2011/95/EU – namreč ni določeno, da predhodni kazenski pregon pomeni resen znak prosilčevega utemeljenega strahu pred preganjanjem.
- 27 V obravnavani zadevi je bila odločba o predaji sprejeta po sklenitvi dogovora o ugoditvi zahtevi za ponovni sprejem. Tako je v skladu z nizozemsko sodno prakso zagotovljeno, da ne bo prišlo do kršitve člena 4 Listine. Rechtbank (sodišče) se sprašuje, ali to velja tudi za položaj, kot je ta na Malti.
- 28 Navedena nizozemska razlaga dogovora o ugoditvi zahtevi za ponovni sprejem pomeni, da njegova vsebina in obseg presegata to, kar je zakonodajalec Unije predvidel v členu 18 Uredbe št. 604/2013. S to določbo je namreč zagotovljen sprejem ali ponovni sprejem, ne pa obravnavanje prošnje za azil. Rechtbank (sodišče) torej poziva Sodišče, naj pojasni obseg dogovora o ugoditvi zahtevi za ponovni sprejem.
- 29 Poleg tega se postavlja vprašanje glede pomena ravnanja odgovorne države članice. V zvezi s tem je Sodišče v točki 92 sodbe Jawo navedlo, da morajo v položaju, v katerem gre za brezbriznost organov, pomanjkljivosti, ki ovirajo predajo, doseči „posebej vis[o] prag resnosti“. Vprašanje je torej, ali je ta prag nižji, če so organi niso brezbrizni. Za prosilca za azil pa ne bo pomembno, ali je kršitev njegovih temeljnih pravic posledica brezbriznosti ali nezmožnosti odgovorne države članice. Prav tako bi lahko velik priliv državljanov tretjih držav in praktične težave, povezane z njim, s pravnega vidika težko upravičili prenehanje izpolnjevanja obveznosti spoštovanja temeljnih pravic, kot izhaja iz prava Unije.
- 30 Vprašanja rechtbank (sodišče) se drugače kot vprašanja, predložena v zadevah C-254/21, C-228/21, C-297/21, C-315/21 in C-328/21, nanašajo na položaj, v

katerem potencialno odgovorna država članica pred predajo resno krši svoje obveznosti spoštovanja temeljnih pravic, določene v pravu Unije, in torej ne deluje znotraj pravnih okvirov, temveč v nasprotju z njimi. Vprašanja se nanašajo le na to, ali je treba predajo absolutno prepovedati, in, podredno, ali se pri določitvi odgovorne države članice ne sme uporabiti načelo medsebojnega zaupanja, če so podane kršitve temeljnih pravic pred predajo ali v odnosu do državljanov tretjih držav na splošno.

- 31 Če predaja v navedenih okoliščinah že ni izključena, se postavlja naslednje vprašanje: ali se lahko država članica, ki želi predati prosilca, sklicuje na načelo medsebojnega zaupanja ali pa mora na podlagi prava Unije odpraviti vsakršen dvom, da bi po predaji prišlo do kršitve člena 4 Listine ali dokazati, da do tega ne bo prišlo.
- 32 Rechtbank (sodišče) se sklicuje na sodbo z dne 16. februarja 2017, C.K./Slovenija (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127) in prosi Sodišče za razlago, ali mora država članica, ki izvede predajo – če prosilec predloži objektivne dokaze o resnih kršitvah temeljnih pravic, storjenih pred predajo – izključiti možnost, da ta predaja pomeni dejansko nevarnost za kršitev člena 4 Listine, in tako odpraviti vsak resen dvom o tem, ali bodo po predaji spoštovane temeljne pravice, kakor so zagotovljene z Listino.
- 33 To obrnjeno dokazno breme je povezano z obveznostmi držav članic. Poleg tega države članice to dokazno breme izpolnijo lažje kot prosilec. Dogovor o ugoditvi zahtevi za ponovni sprejem je že jamstvo, da odgovorna država članica spoštuje obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 18 Uredbe št. 604/2013. Poleg tega bi bilo mogoče zahtevati izrecna jamstva, zlasti v zvezi s sprejemom po predaji, in preveriti, v kolikšni meri so ta jamstva spoštovana.
- 34 Če bi Sodišče pravo Unije razlagalo tako, da država članica, ki izvede predajo, kljub prejšnjim kršitvam temeljnih pravic, ki niso tiste iz člena 4 Listine, na podlagi načela medsebojnega zaupanja nima dodatne obveznosti utemeljitve in preučitve, se postavlja vprašanje, kako lahko prosilec dokaže, da člen 3(2) Uredbe št. 604/2013 nasprotuje predaji.
- 35 Rechtbank (sodišče) tudi sprašuje, katere zahteve in merila morajo veljati za dokazna sredstva, ki jih navaja prosilec, da bi dokazal svoj strah, da se bo po predaji znašel v položaju, ki je v nasprotju s členom 4 Listine. V Prilogi II k Izvedbeni uredbi (EU) št. 118/2014 namreč niso navedena dokazna sredstva glede uporabe člena 3(2) Uredbe št. 604/2013 ali člena 17(1) te uredbe.
- 36 Ob upoštevanju načela iz Uredbe št. 604/2013, da se osebni razgovor, razen izjemoma, opravi zaradi določitve, katera je odgovorna država članica, bi morale biti upoštevno to, kar prosilec pojasnjuje o svojih izkušnjah v odgovorni državi članici. Ta izjava lahko namreč vsebuje razloge, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da je treba predajo na podlagi člena 3(2) te uredbe prepovedati, ali da

država članica, ki mora določiti, katera država članica je odgovorna, prevzame obravnavanje prošnje za azil.

- 37 Če je ta razlaga pravilna, se s tem predpostavlja, da je treba preveriti, ali je izjava prosilca verodostojna. Sodišče je pozvano, naj to pojasni in navede, katere zahteve je mogoče naložiti prosilcu. Vendar po njegovem mnenju te zahteve ne smejo biti tako visoke, da jih ni mogoče izpolniti.
- 38 Poleg tega prosilec ne more zahtevati jamstev od odgovorne države članice. Predpostavka, da se mora prosilec v primeru kršitve svojih temeljnih pravic po predaji obrniti na organe odgovorne države članice, pomeni, da mora najprej utrpeti to kršitev, čeprav je država članica, ki je izvedla predajo, vedela ali bi morala vedeti za prejšnje kršitve temeljnih pravic.
- 39 V dublinskih postopkih se prejšnje izkušnje prosilcev za azil pogosto prikazujejo kot „negativna dejstva“, kakršno je zavrnitev dostopa do postopka ali sprejema. To vrsto kršitev je še posebej težko dokazati, in to še toliko bolj, ker v zvezi s tem praviloma niso bili izdani nobeni dokumenti. Zato je treba pojasniti, s katerimi dokaznimi sredstvi lahko prosilec podpre svoje trditve, da člen 3(2) Uredbe št. 604/2013 nasprotuje predaji, ter katere zahteve in dokazni standard je mogoče naložiti v zvezi z izjavami, ki jih poda sam prosilec.
- 40 Ugotoviti je treba tudi, ali imajo države članice dolžnost sodelovanja, ki je primerljiva z dolžnostjo iz člena 4 Direktive 2011/95, in ali mora država članica, ki izvede predajo, v položaju, kakršen je ta na Malti, kompenzirati dokazni položaj prosilca, da bi se preprečila kršitev temeljnih pravic prosilca po predaji.
- 41 Glede na veliko število primerljivih zadev, v katerih obravnavanja do odločitve Sodišča ni mogoče prekiniti, je rechtbank (sodišče) predlagalo, naj se ta zadeva obravnava po hitrem postopku iz člena 105 Poslovnika.