Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 8. marca 2016 [1]

Zadeva C-695/15 PPU

Shiraz Baig Mirza
proti
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Madžarska))

„Območje svobode, varnosti in pravice — Meje, azil in priseljevanje — Uredba št. 604/2013 (Dublin III) — Obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito — Pogoji za uresničevanje pravice držav članic, da prosilca pošljejo v varno tretjo državo — Obveznosti države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje, v primeru ponovnega sprejema prosilca“

I – **Uvod**

1. Ta zadeva spada v okvir množičnega prihoda državljanov tretjih držav v Evropsko unijo, ki želijo prečkati Madžarsko in vstopiti na ozemlje druge države članice, v tem primeru Avstrije.

2. V obravnavani zadevi je zadevni pakistanski državljan vstopil na madžarsko ozemlje iz Srbije. Najprej je vložil prošnjo za mednarodno zaščito pri madžarskih organih, nato je brez dovoljenja odšel v Češko republiko, preden so ga nazadnje ponovno sprejeli madžarski organi. Ker je bila prošnja za mednarodno zaščito zavržena kot nedopustna, nameravajo madžarski organi pakistanskega državljana poslati v Srbijo, ki jo štejejo za varno tretjo državo.

3. Predložitveno sodišče, ki odloča o tožbi prosilca zoper ukrepe, ki so jih sprejeli madžarski organi, sprašuje o pogojih, pod katerimi lahko država članica načrtuje, da prosilca za mednarodno zaščito pošlje „v varno tretjo državo“ v skladu s členom 3(3) Uredbe (EU) št. 604/2013 [2] (v nadaljevanju: Uredba Dublin III), ne da bi prošnjo vsebinsko obravnavala.

4. Takoj moram poudariti, da se zdi, da možnost odstranitve ne pomeni načelnih težav. Prav nasprotno, določena je v predpisih. Iz tega sledi, da pošten prosilec, ki ne zapusti države članice, v kateri je vložil prošnjo, tvega, da bo poslan v varno tretjo državo, ne da bi bila njegova prošnja vsebinsko obravnavana.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Uredba 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 državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (prenovitev) (UL L 180, str. 31).

5. Kaj se torej zgodi s prosilcem, ki zapusti državo članico, v kateri je vložil prošnjo, da bi nezakonito odšel v drugo državo članico? Kako je treba ravnati, če zadevno osebo nato ponovno sprejme prva država članica? Ali člen 18(2) Uredbe Dublin III, na podlagi katerega se zagotovi „dokončanje obravnave njegove prošnje“, torej nasprotuje temu, da se prošnja za mednarodno zaščito zavrže kot nedopustna in da se zadevna oseba takoj odstrani v varno tretjo državo?

6. Taka so temeljna vprašanja, ki so v središču razprave v tej zadevi. Zanjo se uporabi nujni postopek predhodnega odločanja, ker je prosilec za mednarodno zaščito pridržan na Madžarskem.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Uredba Dublin III

7. V skladu s členom 2(d) navedene uredbe pomeni „‚obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito‘ […] kakršno koli obravnavo prošnje ali odločitev ali sklep v zvezi s tako prošnjo za mednarodno zaščito s strani pristojnega organa v skladu z Direktivo 2013/32/EU[3] in Direktivo 2011/95/EU[4], razen postopkov določanja odgovorne države članice v skladu s to uredbo“.

8. V skladu s členom 2(e) navedene uredbe pomeni „‚umik prošnje za mednarodno zaščito‘ […] dejanja, s katerimi prosilec konča postopek, sprožen z vložitvijo njegove prošnje za mednarodno zaščito, v skladu z Direktivo 2013/32/EU, bodisi izrecno bodisi molče“.

9. Člen 3 Uredbe Dublin III, naslovljen „Dostop do postopka za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito“, določa:

„1. Države članice obravnavajo vsako prošnjo za mednarodno zaščito državljana tretje države […]. Prošnjo obravnava ena sama država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila iz poglavja III.

2. Kadar na osnovi meril iz te uredbe ni mogoče določiti nobene odgovorne države članice, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna prva država članica, v kateri je bila prošnja vložena.

Kadar predaja prosilca v državo članico, ki je bila prvotno določena za odgovorno, ni mogoča zaradi utemeljene domneve, da v tej državi članici obstajajo sistemske pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem prosilcev, ki bi lahko povzročile nevarnost nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, država članica, ki izvede postopek določanja odgovorne države članice, še naprej preučuje merila iz poglavja III, da bi ugotovila, ali je mogoče določiti drugo državo članico kot odgovorno.

Kadar predaja v skladu s tem odstavkom ni mogoča v nobeno državo članico, določeno na podlagi meril iz poglavja III, ali v prvo državo članico, v kateri je bila vložena prošnja, država članica, ki izvede postopek določanja odgovorne države članice, postane odgovorna država članica.

3 — Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL L 180, str. 60).

4 — Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL L 337, str. 9)

3. Vsaka država članica si pridrži pravico, da ob upoštevanju pravil in zaščitnih ukrepov iz Direktive 2013/32/EU pošlje prosilca v varno tretjo državo“.

10. Člen 7(2) navedene uredbe določa, da se „država članica, odgovorna v skladu z merili iz tega poglavja[5], […] določi na podlagi položaja, ki je obstajal, ko je prosilec prvič vložil prošnjo za mednarodno zaščito v državi članici“.

11. Člen 13(1) Uredbe Dublin III določa, da „[k]adar se na podlagi dokazov ali posrednih okoliščin […] ugotovi, da je prosilec ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo države članice po kopnem, morju ali zraku, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, v katero je vstopil na ta način. Ta odgovornost preneha 12 mesecev po datumu nezakonitega prehoda meje“.

12. Člen 17(1) Uredbe Dublin III, naslovljen „Diskrecijske klavzule“, določa:

„Z odstopanjem od člena 3(1) se lahko vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo v njej vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, tudi če tako obravnavanje ni njena odgovornost glede na merila iz te uredbe.

Država članica, ki se odloči, da bo prošnjo za mednarodno zaščito obravnavala v skladu s tem odstavkom, postane odgovorna država članica in prevzame obveznosti v zvezi s to odgovornostjo. […]“.

13. Člen 18 te uredbe, naslovljen „Obveznosti odgovorne države članice“, določa:

„1. Odgovorna država članica po tej uredbi, je zavezana, da:

(a) […];

(b) […];

(c) pod pogoji iz členov 23, 24, 25 in 29 ponovno sprej[me] državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je umaknila prošnjo, ki se obravnava, in podala prošnjo v drugi državi članici ali ki je na ozemlju druge države članice brez dokumenta za prebivanje;

(d) […].

2. […].

V primerih, ki spadajo v področje uporabe odstavka 1(c) in kadar je odgovorna država članica, potem ko je prosilec prošnjo umaknil, njeno obravnavo prekinila pred sprejetjem vsebinske odločitve na prvi stopnji, ta država članica zagotovi, da ima prosilec pravico zahtevati dokončanje obravnave njegove prošnje ali vložiti novo prošnjo za mednarodno zaščito, ki ne bo obravnavana kot naknadna prošnja, kot je določeno v Direktivi 2013/32/EU. V takih primerih države članice zagotovijo dokončanje obravnave.

[…]“.

5 — Gre za poglavje III, naslovljeno „Merila za določanje odgovorne države članice“

2. Direktiva 2013/32

14. Člen 28 Direktive 2013/32, naslovljen „Postopek v primeru implicitnega umika prošnje ali odstopa od nje“, določa:

„1. […].Države članice lahko domnevajo, da je prosilec implicitno umaknil prošnjo za mednarodno zaščito ali od nje odstopil, zlasti kadar se ugotovi:

(a) […];

(b) da je pobegnil ali brez dovoljenja zapustil kraj, kjer je živel ali bil pridržan, ne da bi to v razumnem roku sporočil pristojnemu organu […]

2. Države članice zagotovijo, da je prosilec, ki se ponovno javi pristojnemu organu po izdaji sklepa o prekinitvi postopka iz odstavka 1 tega člena, upravičen zahtevati ponovno uvedbo njegovega postopka ali podati novo prošnjo, za katero se ne uporablja postopek iz členov 40 in 41.

[…]

Države članice zagotovijo, da takšna oseba ni odstranjena v nasprotju z načelom nevračanja.

Države članice lahko organu za presojo dovolijo, da se obravnavanje prošnje nadaljuje v fazi, v kateri je bilo prekinjeno.

3. Ta člen ne posega v Uredbo [Dublin III]“.

15. Člen 33, ki je zajet v oddelku II poglavja III Direktive 2013/32, naslovljen „Nedopustne prošnje“, določa:

„1. Poleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo [Dublin III], se od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito v skladu z Direktivo 2011/95/EU, kadar se prošnja šteje za nedopustno v skladu s tem členom.

2. Države članice lahko štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno le, če:

[…]

(c) se država, ki ni država članica, šteje za varno tretjo državo za prosilca na podlagi člena 38;

[…]“.

16. Člen 38 Direktive 2013/32, naslovljen „Koncept varne tretje države“, določa:

„1. Države članice lahko uporabijo koncept varne tretje države le, če so pristojni organi prepričani, da se z osebo, ki išče mednarodno zaščito, v zadevni tretji državi ravna v skladu z naslednjimi načeli:

(a) življenje in svoboda nista ogroženi zaradi rasne, verske ali narodne pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja;

(b) ni tveganja resne škode, kot je opredeljena v Direktivi 2011/95/EU;

(c) v skladu z Ženevsko konvencijo se spoštuje načelo nevračanja;

(d) spoštuje se prepoved odstranitve, ki bi kršila prepoved mučenja ter krutega, nečloveškega in ponižujočega ravnanja, kakor je določena v mednarodnem pravu; in

(e) mogoče je zaprositi za status begunca ter, če je ugotovljeno, da je oseba res begunec, pridobiti zaščito v skladu z Ženevsko konvencijo.

2. Uporaba koncepta varne tretje države je možna na podlagi pravil nacionalnega prava, kar vključuje:

(a) pravila, ki zahtevajo zvezo med prosilcem in zadevno tretjo državo, na podlagi katere bi bilo smiselno, da ta oseba odide v to državo;

(b) metodološka pravila, ki pristojnim organom omogočajo, da ugotovijo, da lahko koncept varne tretje države uporabijo za posamezno državo ali v zvezi s posameznim prosilcem. Takšna metodologija vključuje preučitev varnosti države od primera do primera za določenega prosilca in/ali nacionalno označitev držav, ki se na splošno štejejo za varne;

(c) pravila, ki v skladu z mednarodnim pravom omogočajo posamično preučitev, ali je zadevna tretja država za določenega prosilca varna, in ki prosilcu omogočajo vsaj izpodbijanje uporabe koncepta varne tretje države z utemeljitvijo, da tretja država v njegovih posebnih okoliščinah ni varna. Prosilcu se omogoči tudi, da izpodbija obstoj zveze med njim in tretjo državo v skladu s točko (a).

3. Pri izvajanju odločbe, ki temelji izključno na tem členu, države članice:

(a) o tem obvestijo prosilca in

(b) posredujejo prosilcu dokument, s katerim oblastem tretje države v jeziku te države sporočajo, da prošnja vsebinsko ni bila obravnavana.

4. […]

5. Države članice redno obveščajo Komisijo o državah, za katere se v skladu z določbami tega člena uporablja ta koncept“.

17. Člen 39 direktive, naslovljen „Koncept evropske varne tretje države“, določa:

„1. Države članice lahko določijo, 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 obravnavanja ali ne opravi celovitega obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito in varnosti prosilca glede na njegove posebne okoliščine, kot je navedeno v poglavju II.

2. Za namene odstavka 1 se tretja država lahko šteje za varno tretjo državo samo, kadar:

(a) je ratificirala in spoštuje določbe Ženevske konvencije brez kakršnih koli geografskih omejitev;

(b) ima z zakonom predpisan azilni postopek ter

(c) je ratificirala Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spoštuje njene določbe, vključno s standardi za učinkovita pravna sredstva.

3. Prosilec lahko nasprotuje uporabi koncepta evropske varne tretje države z utemeljitvijo, da zadevna tretja država v njegovih posebnih okoliščinah ni varna.

4. Zadevne države članice v nacionalnem pravu v skladu z načelom nevračanja določijo načine izvajanja določb odstavka 1 in posledice odločb na podlagi teh določb, vključno z določitvijo izjem pri izvajanju tega člena zaradi humanitarnih ali političnih razlogov ali razlogov v zvezi z mednarodnim javnim pravom“.

B – *Nacionalna ureditev*

1. Madžarski zakon o pravici do azila

18. Člen°51(2)(e) zakona št.°LXXX iz leta°2007 o pravici do azila (menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, v nadaljevanju: zakon o pravici do azila) določa, da „[p]rošnja [za azil] ni dopustna, če obstaja tretja država, ki jo je mogoče šteti za varno tretjo državo za prosilca.“

19. Odstavek 4 istega člena določa, da se „[p]rošnja […] na podlagi odstavka 2(e) lahko razglasi za nedopustno le, če je prosilec

(a) prebival v varni tretji državi in je v njej imel možnost zaprositi za učinkovito zaščito […];

(b) potoval skozi varno tretjo državo in je v njej imel možnost zaprositi za učinkovito zaščito […]“.

20. Člen 53 tega zakona določa, da „[o]rgan, pristojen za področje azila, s sklepom zavrže prošnjo, če ugotovi, da je izpolnjen eden od pogojev iz člena 51(2)“.

2. Vladna uredba z dne 21. julija 2015

21. Člen 2 vladne uredbe 191/2015 (VII.21.) o določitvi držav, opredeljenih kot varne države izvora in varne tretje države, na nacionalni ravni (191/2015. (VII. 21.) Kormányrendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról, v nadaljevanju: vladna uredba z dne 21. julija 2015), določa:

„Za varne tretje države […] štejejo države članice Evropske unije, države kandidatke za pristop k Evropski uniji – razen Turčije – države članice Evropskega gospodarskega prostora in države Združenih držav Amerike, ki ne uporabljajo smrtne kazni, ter

1. Švica,

2. Bosna in Hercegovina,

3. Kosovo,

4. Kanada,

5. Avstralija,

6. Nova Zelandija.“

22. V zvezi s tem moram opozoriti, da je Republika Srbija 19. decembra 2009 uradno zaprosila za pristop k Evropski uniji. Komisija je 12. oktobra 2011 izdala pozitivno mnenje in priporočila, naj se Srbiji podeli status države kandidatke. Svet je bil nato pozvan, naj februarja 2012 sprejme odločitev o podelitvi statusa države kandidatke Srbiji, to odločitev pa je Evropski svet potrdil marca 2012. [6]

23. Člen 3(2) vladne uredbe z dne 21. julija 2015 določa:

„Če je prosilec za azil prebival na ozemlju ene od tretjih držav, opredeljenih kot varne tretje države v skladu s seznamom Evropske unije ali členom 2 tega zakona, ali če je potoval čez ozemlje ene od teh držav, lahko v azilnem postopku iz zakona o pravici do azila dokaže, da v svojih posebnih okoliščinah v tej državi ni imel možnosti dostopa do učinkovite zaščite v smislu člena 2(i) zakona o pravici do azila.“

III – **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

24. Tožnik v postopku v glavni stvari, ki je pakistanski državljan, je 7. avgusta 2015 na Madžarskem vložil prošnjo za mednarodno zaščito, potem ko je avgusta 2015 iz Srbije nezakonito vstopil na madžarsko ozemlje.

25. Med nacionalnim postopkom je odšel neznano kam. Nacionalni organ, zadolžen za njegov spis, je nato, ne da bi njegovo prošnjo predhodno zavrgel kot nedopustno, s sklepom z dne 9. oktobra 2015 prekinil obravnavanje prošnje.

26. Tožnik v postopku v glavni stvari je bil nato najden v Češki republiki, medtem ko je bil na poti v Avstrijo. Češki organi so od Madžarske zahtevali, naj ponovno sprejme zadevno osebo, tej zahtevi pa je Madžarska ugodila v skladu s členom 18(1)(c) Uredbe Dublin III.

27. Po navedbah predložitvenega sodišča iz procesnih dokumentov ni razvidno, da so bili češki organi obveščeni, da bi se na Madžarskem obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito glede na seznam varnih tretjih držav, sprejet z uredbo, lahko končalo tako, da bi bila zadevna oseba poslana v Srbijo, in to brez vsebinskega obravnavanja prošnje.

28. Potem ko ga je Madžarska ponovno sprejela, je tožnik v postopku v glavni stvari 2. novembra 2015 na Madžarskem vložil drugo prošnjo za mednarodno zaščito. Ta prošnja je bila predmet drugega postopka, med katerim je bila zadevna oseba pridržana.

29. Tožnik v postopku v glavni stvari je bil v okviru tega drugega postopka zaslišan 2. novembra 2015. Med tem zaslišanjem je bil obveščen, da se lahko njegova prošnja za mednarodno zaščito zavrže kot nedopustna, razen če dokaže, da glede na njegov poseben položaj Srbija zanj ni varna tretja država. Čeprav je v odgovor povedal, da v Srbiji ni varen, so madžarski organi, ki jih dokazi, predloženi v ta namen, niso prepričali, njegovo prošnjo zavrgli kot nedopustno. Poleg tega so v odločbi odredili ukrepa za vrnitev in odstranitev zadevne osebe.

30. Tožnik v postopku v glavni stvari je zoper navedeno odločbo pri predložitvenem sodišču vložil tožbo, v kateri trdi, da ne želi biti vrnjen v Srbijo, kjer ne bi bil varen.

6 — Glej v zvezi s tem „sklepe Evropskega sveta“ z dne 1. in 2. marca 2012, EUCO 4/3/12, točka 39.

31. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče zaprosilo za nujni postopek predhodnega odločanja in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

1. „Ali je treba člen 3(3) Uredbe [Dublin III] razlagati tako, da:

a) lahko države članice pravico, da prosilca pošljejo v varno tretjo državo, izvajajo, samo preden se določi odgovorna država članica, ali tudi po tej določitvi?

b) Ali je odgovor na zgornje vprašanje drugačen, če država članica ne ugotovi, da je odgovorna država, ko je pri njenih organih prvič vložena prošnja v skladu s členom 7(2) Uredbe Dublin III in poglavjem III te uredbe, temveč ko sprejme prosilca, ki je prišel iz druge države članice, na podlagi zahteve za predajo ali ponovni sprejem v skladu s poglavjema V in VI Uredbe Dublin III?

2. Če se lahko pravica, da se prosilec pošlje v varno tretjo državo, v skladu z razlago, ki jo bo Sodišče podalo v odgovoru na prvo vprašanje, izvaja tudi po predaji, opravljeni na podlagi dublinskega postopka:

ali je mogoče člen 3(3) Uredbe Dublin III razlagati tako, da lahko države članice to pravico izvajajo, tudi če država članica, ki izvede predajo, med dublinskim postopkom ni bila obveščena o natančni nacionalni ureditvi v zvezi z izvajanjem te pravice ali o praksi, ki jo uporabljajo nacionalni organi?

3. Ali je člen 18(2) Uredbe Dublin III mogoče razlagati tako, da se mora postopek, če gre za prosilca, ki je bil ponovno sprejet na podlagi člena 18[1](c) te uredbe, nadaljevati v fazi, v kateri je bil prekinjen med prejšnjim postopkom?“

32. V zvezi z nujnostjo predložitveno sodišče navaja, da glede na običajno trajanje rednega postopka predhodnega odločanja obstaja resnično tveganje, da v primeru takega postopka ne bo moglo dokončati nacionalnega postopka, zlasti ker bi lahko tožnik v postopku v glavni stvari, ko bi bil izpuščen na prostost, znova odšel neznano kam.

33. Četrti senat Sodišča je po upravni seji 11. januarja 2016 odločil, da se ta zadeva obravnava po nujnem postopku predhodnega odločanja iz člena 107 Poslovnika.

IV – **Presoja vprašanj za predhodno odločanje**

A – *Prvo vprašanje*

34. Prvo vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na razlago člena 3(3) Uredbe Dublin III.

35. Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali dejstvo, da je bila država članica določena za odgovorno za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito (prvo vprašanje a) oziroma da je celo priznala svojo odgovornost v okviru člena 18 in ponovno sprejela prosilca (prvo vprašanje b), to državo članico ovira pri tem, da nato prosilca pošlje v varno tretjo državo v skladu s členom 3(3) Uredbe Dublin III.

36. Uvodoma moram spomniti, da odgovornost Madžarske za prosilca izhaja iz priznanja odgovornosti ob ponovnem sprejemu zadevne osebe, da pa bi ta odgovornost lahko bila ugotovljena, tudi ob neobstoju izrecnega priznanja, bodisi na podlagi člena 13 navedene uredbe, saj je prosilec nezakonito prestopil madžarsko mejo iz Srbije, bodisi v skladu s členom 3(2) navedene uredbe, saj je Madžarska prva država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito.

37. Po tej uvodni pripombi odgovor na prvo predloženo vprašanje za predhodno odločanje izhaja iz besedila člena 3(3) Uredbe Dublin III. V skladu s to določbo si „[v]saka država članica […] pridrži pravico, da ob upoštevanju pravil in zaščitnih ukrepov iz Direktive 2013/32/EU pošlje prosilca v varno tretjo državo“.

38. Kot je nemška vlada pravilno poudarila na obravnavi, ta določba potrjuje načelo ohranitve pravice do odstranitve, ne da bi določala kakršno koli časovno omejitev. Zato ni na podlagi ničesar mogoče sklepati, da bi pravica do odstranitve zadevne osebe morala prenehati po določitvi odgovorne države članice.

39. Še več, če se „vsaki državi članici“, torej vključno z državo, ki se ne šteje za odgovorno državo članico v smislu Uredbe Dublin III,[7] prizna pravica, da „pošlje prosilca v varno tretjo državo“, bi bilo najmanj nenavadno, da se ta možnost odvzame prav tisti državi članici, ki je dejansko odgovorna za obravnavo spisa.

40. Člen 33(1) Direktive 2013/32 prav tako ne nasprotuje tej razlagi člena 3(3) Uredbe Dublin III. V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 33 Direktive 2013/32 ne določa omejitve področja uporabe pravic, ki izhajajo iz Uredbe Dublin III.

41. Kvečjemu bi se lahko pojavilo vprašanje, ali bi se državi članici lahko odvzela možnost iz člena 3(3) Uredbe Dublin III, če bi, namesto da bi jo uveljavljala že ob vložitvi prvotne prošnje za mednarodno zaščito, začela vsebinsko obravnavanje prošnje in šele v poznejši fazi postopka uveljavljala možnost odstranitve. Zdi se namreč, da nekateri avtorji predpostavljajo odvzem možnosti iz člena 3 v takih okoliščinah, pri čemer zatrjujejo, da pri prosilcu nastanejo legitimna pričakovanja zaradi vsebinskega obravnavanja njegove prošnje.[8]

42. V obravnavani zadevi glede na posebnosti primera tožnika v postopku v glavni stvari taki preudarki vseeno niso primerni. Na eni strani prosilec ni izkazal dobre vere, ko je Madžarsko zapustil pred koncem postopka. Njegovo ravnanje nikakor ni združljivo s konceptom legitimnih pričakovanj. Na drugi strani, ker predčasen odhod v drugo državo članico velja kot umik prošnje v skladu s členom 28 Direktive 2013/32, s katerim je nacionalna zakonodaja usklajena, in ker so madžarski organi nato prekinili obravnavo prosilčevega spisa, se je zaradi druge prošnje za mednarodno zaščito, ki jo je vložil ob vrnitvi na Madžarsko, odprl ločen spis, na katerega obravnavo nikakor ne vpliva prejšnji postopek.

43. Iz navedenega sledi, da dejstvo, da je bila država članica določena za „odgovorno“ za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, te države članice ne sme ovirati pri tem, da nato prosilca pošlje v varno tretjo državo v skladu s členom 3(3) Uredbe Dublin III.

44. Ta ugotovitev vsekakor velja za poštenega prosilca, ki ni nikoli zapustil ozemlja prve države članice, v kateri je vložil prošnjo.

45. Vendar bi bilo na položaj mogoče gledati drugače, če prosilca za mednarodno zaščito tako kot tožnika v postopku v glavni stvari po nedovoljenem odhodu ponovno sprejme prva država članica v skladu s členom 18(1) Uredbe Dublin III. Ta država mora tedaj v skladu s členom 18(2) navedene uredbe dokončati obravnavanje njegovega spisa. Tak položaj je predmet drugega dela prvega vprašanja za predhodno odločanje.

7 — Zdi se celo, da je Komisija v točkah od 24 do 26 pisnih stališč naklonjena sklepanju, da to, da država članica izvaja člen 3(3) predpostavlja, da je ta priznala, da je odgovorna za obravnavanje prošnje. Glej tudi točko 52 pisnih stališč tožnika v postopku v glavni stvari.

8 — Filzwieser, Ch./Sprung, A., Dublin III-Verordnung, Wien/Graz 2014, str. 103, K 24.

46. Zdi se, da predložitveno sodišče meni, da bi lahko iz člena 18 izhajala obveznost za odgovorno državo članico, da *vsebinsko* obravnava spis prosilca, ki ga je ponovno sprejela. Taka obveznost bi nasprotovala zavrženju njegove prošnje kot nedopustne in odstranitvi prosilca brez vsebinskega obravnavanja njegove prošnje v skladu s členom 3(3) Uredbe Dublin III.

47. Vendar taka razlaga člena 3 v povezavi s členom 18 Uredbe Dublin III ni ustrezna.

48. Na eni strani člen 18(2), drugi pododstavek, navedene uredbe ne govori o pravici poslati prosilca v tretjo državo. V tej določbi je namreč le poudarjeno načelo, da je treba „dokončati“ postopek, začet v prvi državi članici,[9] vendar brez nasprotovanja temu, da se prosilec pošlje v tretjo državo, in brez zahteve po vsebinskem obravnavanju njegove prošnje za mednarodno zaščito. Prav nasprotno, zdelo bi se razumno sklepati, da je obravnavanje nedopustne prošnje v celoti „dokončano“ v smislu člena 18 Uredbe Dublin III, če je taka prošnja zavržena kot nedopustna, ne da bi bila obravnavana vsebinsko.

49. Na drugi strani pogoji, pod katerimi se prošnja lahko zavrže *kot nedopustna*, niso določeni v členu 18 Uredbe Dublin III, ampak so določeni v členu 33(2) Direktive 2013/32. V skladu s točko (c) te določbe je prošnja lahko zavržena kot nedopustna, če „se država, ki ni država članica, šteje za varno tretjo državo za prosilca na podlagi člena 38“. V istem smislu člen 39 navedene direktive odgovorni državi članici omogoča, da ne opravi „celovitega obravnavanja“ prošnje za mednarodno zaščito, če se ugotovi, da je „prosilec […] nezakonito vstopil na ozemlje države članice iz varne [evropske] tretje države“.

50. Posledično vsebinsko obravnavanje prošnje ni potrebno, če so izpolnjeni pogoji iz člena 33 Direktive ali pogoji iz člena 39 navedene direktive.

51. V zvezi s tema določbama so potrebne naslednje pripombe.

52. Najprej, vprašanja, ali je odgovorna država članica dolžna celovito obravnavati prošnjo za mednarodno zaščito, ki je bila vložena v njej, ni treba presojati niti z vidika nacionalne zakonodaje niti z vidika člena 18 Uredbe Dublin III, ampak z vidika Direktive 2013/32.

53. Dalje, glede člena 33(2)(c) Direktive 2013/32 je treba ugotoviti, da se ta določba lahko upošteva in Madžarski omogoči, da prošnjo zavrže kot nedopustno, le če se Srbija lahko šteje za „varno tretjo državo“ v smislu člena 38 navedene direktive. Za vsak primer opozarjam, da opredelitev Srbije kot varne tretje države v nacionalni zakonodaji sodišču, ki odloča o zadevi, ne more dopustiti, da opusti lastno analizo, da bi se „prepriča[lo], da se z osebo […] v zadevni tretji državi [v tem primeru Srbiji] ravna v skladu z […] načeli“, naštetimi v členu 38 Direktive.

54. Nazadnje, glede člena 39 Direktive 2013/32 je treba navesti, da ta akt določa omiljeno ureditev za zavrnitev prošenj prosilcev, ki prihajajo iz varnih *evropskih* tretjih držav, če so ti prosilci, tako kot tožnik v postopku v glavni stvari, nezakonito vstopili na ozemlje države članice.

55. Vendar ta člen določa tri pogoje, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da bi lahko Srbija spadala v kategorijo varnih evropskih tretjih držav: *primo*, morala je ratificirati Ženevsko konvencijo brez kakršnih koli geografskih omejitev in mora spoštovati njene določbe; *secundo*, mora imeti z zakonom predpisan azilni postopek; in *tertio*, morala je ratificirati Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spoštuje njene določbe, vključno s standardi za učinkovita pravna sredstva.

9 — V skladu s to določbo lahko zadevna država članica bodisi nadaljuje obravnavanje prvotne prošnje, ki je bilo prekinjeno zaradi odhoda zadevne osebe, ki velja kot implicitni umik v skladu s členom 28 Direktive 2013/32, bodisi prosilcu dovoli vložitev nove prošnje.

56. Le če so ti kumulativni pogoji izpolnjeni, se lahko Madžarska na eni strani sklicuje na člen 39 Direktive, da se odpove celovitemu obravnavanju prošnje, in na drugi načrtuje, da prosilca pošlje v Srbijo v skladu s členom 3(3) Uredbe Dublin III. Ker člen 2 vladne uredbe ne vsebuje upoštevnih informacij v zvezi s tem, bo moralo sodišče, ki odloča o zadevi, predhodno preveriti, ali so trije zgoraj navedeni pogoji v primeru Srbije izpolnjeni.

57. Če so pogoji iz člena 33 ali člena 39 Direktive 2013/32 izpolnjeni, člen 18(2) Uredbe Dublin III ne nasprotuje temu, da se prošnja zavrže, prosilec pa pošlje v varno tretjo državo v smislu Direktive.

58. Vsaka druga razlaga zgoraj navedenih določb, zlasti razlaga, po kateri bi člen 18(2) Uredbe Dublin III postal absolutno načelo za vsebinsko obravnavanje prošnje, bi privedla le do neupravičene ugodnejše obravnave spisa prosilca, ki je pobegnil in se zanj uporablja člen 18 Uredbe Dublin III, v primerjavi s poštenim prosilcem, za katerega se člen 18 ne uporablja.

59. Še huje, če bi bila posledica člena 18 dejansko zagotovitev ugodnega obravnavanja ponovno sprejetega prosilca, bi ta določba vsakega prosilca spodbujala k temu, da pobegne v drugo državo članico, čeprav le zato, da se izogne zavrženju njegove prošnje kot nedopustne in takojšnjim ukrepom odstranitve.

60. Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti tako, da dejstvo, da je bila država članica določena za „odgovorno“ za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, tudi če je svojo odgovornost priznala v okviru člena 18 Uredbe Dublin III in je ponovno sprejela prosilca, te države članice ne sme ovirati pri tem, da nato prosilca pošlje v varno tretjo državo v skladu s členom 3(3) Uredbe Dublin III, če so pogoji iz Direktive 2013/32 izpolnjeni.

B – *Drugo vprašanje*

61. Če država članica načeloma lahko svobodno uresničuje pravico, da prosilca pošlje v varno tretjo državo, potem ko ga je ponovno sprejela iz druge države članice, se predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je glede na člen 18(2) Uredbe Dublin III in pravico prosilca do učinkovitega pravnega sredstva prosilca mogoče poslati v varno tretjo državo, čeprav država članica, ki izvede predajo, v postopku za ponovni sprejem ni bila obveščena o nacionalnih predpisih, ki veljajo za pošiljanje prosilcev v varne tretje države, in praksi, ki jo pristojni organi izvajajo na tem področju.

62. V zvezi s tem vprašanjem so potrebne tri pripombe.

63. Najprej, neobstoj informacij v državi članici, ki poda zahtevo, ki je država, v katero je prosilec pobegnil, o poznejših praksah države, na katero je zahteva naslovljena, v tem primeru Madžarske, ne more vplivati na zakonitost postopkov, ki se izvajajo v državi, na katero je zahteva naslovljena.

64. Postopek predaje (iz države, ki poda zahtevo) in postopek v zvezi z obravnavanjem prošnje (v državi, na katero je zahteva naslovljena) sta dva ločena postopka, za katera veljajo ločena pravila. Če morajo ta pravila *zadevni osebi* zagotoviti učinkovito pravno sredstvo, so zaščitni ukrepi, ki jih je treba zagotoviti prosilcu ob njegovi predaji, opisani v členu 26 in naslednjem Uredbe Dublin III in ne dajejo posebnih jamstev glede praks države, na katero je zahteva naslovljena.

65. Dalje, čeprav člen 38(5) Direktive 2013/32 zahteva, da „[d]ržave članice redno obveščajo Komisijo o državah, za katere se […] uporablja ta koncept“, podobna obveznost ni določena v korist držav članic. [10]

10 — Glej v tem smislu točko 27 pisnega stališča Madžarske.

66. Nazadnje, člen 18(2), drugi pododstavek, *in fine*, Uredbe Dublin III določa, da se obravnavanje prošnje dokonča v državi, na katero je zahteva naslovljena. Čeprav to načelo izključuje nastanek vsakršne neugodnosti za prosilca, ta vseeno ne more zaprositi za status, ki bi bil ugodnejši od statusa, ki ga je imel pred pobegom. Prosilec se jasno ne more sklicevati na neobveščenost organov države, ki poda zahtevo, v katero je odšel nezakonito, da bi preprečil uporabo splošno sprejetih praks v državi, na katero je zahteva naslovljena, ki je odgovorna država v smislu Uredbe Dublin III.

67. Iz navedenega izhaja, da je prosilca mogoče poslati v varno tretjo državo, čeprav država članica, ki izvede predajo, v postopku za ponovni sprejem ni dobila informacij o nacionalnih predpisih, ki veljajo za pošiljanje prosilcev v varne tretje države, niti o praksi, ki jo pristojni organi izvajajo na tem področju.

C – *Tretje vprašanje*

68. Če država članica načeloma lahko svobodno uresničuje pravico, da prosilca, potem ko ga ponovno sprejme, pošlje v varno tretjo državo, se pojavlja vprašanje, ali je člen 18(2) Uredbe Dublin III mogoče razlagati tako, da je treba postopek nadaljevati v fazi, v kateri je bil prekinjen ob obravnavanju prve prošnje za mednarodno zaščito, vložene v odgovorni državi članici.

69. V zvezi s tem je dovolj poudariti, da na eni strani člen 18(2), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III od držav članic ne zahteva, da obravnavanje prošnje nadaljujejo v fazi, v kateri je bilo prekinjeno. V skladu s tem členom lahko pristojni organi bodisi nadaljujejo obravnavanje prvotne prošnje, ki se šteje za umaknjeno, bodisi prosilcu omogočijo, da vloži novo prošnjo.

70. Na drugi strani je treba opozoriti, da člen 28(2), četrti pododstavek, Direktive 2013/32 izrecno določa, da „[d]ržave članice *lahko* organu […] dovolijo, da se obravnavanje prošnje nadaljuje v fazi, v kateri je bilo prekinjeno“, s čimer jim tako prepustijo popolno svobodo, da se bodisi odločijo za nadaljevanje obravnavanja v zadevni fazi bodisi začnejo postopek od začetka.

71. Zato je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da člen 18(2), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III od držav članic ne zahteva, da obravnavanje prošnje nadaljujejo v fazi, v kateri je bilo prekinjeno.

V – **Predlog**

72. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

Dejstvo, da je bila država članica določena za „odgovorno“ za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, tudi če je svojo odgovornost priznala v okviru člena 18 Uredbe Dublin III in je ponovno sprejela prosilca, te države članice ne sme ovirati pri tem, da nato prosilca pošlje v varno tretjo državo v skladu s členom 3(3) Uredbe Dublin III, če so pogoji iz Direktive 2013/32 izpolnjeni.

Prosilca je mogoče poslati v varno tretjo državo, čeprav država članica, ki izvede predajo, v postopku za ponovni sprejem ni dobila informacij o nacionalnih predpisih, ki veljajo za pošiljanje prosilcev v varne tretje države, in o praksi, ki jo pristojni organi izvajajo na tem področju.

Člen 18(2), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III od držav članic ne zahteva, da obravnavanje prošnje nadaljujejo v fazi, v kateri je bilo prekinjeno.