Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

14. siječnja 2021.*

[Tekst ispravljen rješenjem od 12. svibnja 2021.]

„Zahtjev za prethodnu odluku – Granična kontrola, azil i useljavanje – Međunarodna zaštita – Standardi za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Direktiva 2013/33/EU – Državljanin treće zemlje koji je iz jedne države članice Europske unije došao u drugu, ali je međunarodnu zaštitu zatražio tek u potonjoj – Odluka o transferu u prvu državu članicu – Uredba (EU) br. 604/2013 – Pristup tržištu rada u svojstvu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu”

U spojenim predmetima C-322/19 i C-385/19,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje su uputili High Court (Visoki sud, Irska) (C-322/19) i International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu, Irska) (C-385/19), odlukama od 25. ožujka 2019. i 16. svibnja 2019., koje je Sud zaprimio 23. travnja 2019. i 16. svibnja 2019., u postupcima

K. S.,

M. H. K.

protiv

International Protection Appeals Tribunal,

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

The Attorney General (C-322/19),

i

R. A. T.,

D. S.

protiv

Minister for Justice and Equality (C-385/19),

* Jezik postupka: engleski

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, N. Piçarra (izvjestitelj), D. Šváby, S. Rodin i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– [u skladu s ispravkom od 12. svibnja 2021.], za K. S. , M. Conlon, SC, E. Dornan i P. O'Shea, BL te B. Burns, solicitor,

– [u skladu s ispravkom od 12. svibnja 2021.] za M. H. K., M. Conlon, SC, E. Dornan i P. O'Shea, BL te B. Burns, solicitor,

– [u skladu s ispravkom od 12. svibnja 2021.] za R. A. T., M. Conlon, SC, E. Dornan, BL i B. Burns, solicitor,

– [u skladu s ispravkom od 12. svibnja 2021.] za D. S., M. Conlon, SC, E. Bouchared, BL i S. Bartels, solicitor,

– [u skladu s ispravkom od 12. svibnja 2021.] za Minister for Justice and Equality i Irsku, M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Barron, SC i S.-J. Hillery, BL,

– za Europsku komisiju, A. Azéma, C. Ladenburger i J. Tomkin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. rujna 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 15. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru postupaka između, s jedne strane, K. S.-a i M. H. K.-a protiv International Protection Appeals Tribunala (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu, Irska), Ministera for Justice and Equality (Ministarstvo pravosuđa i jednakosti, Irska), Irske i Attorney Generala te, s druge strane, R. A. T.-a i D. S.-a protiv Ministera for Justice and Equality (Ministarstvo pravosuđa i jednakosti, Irska), u vezi sa zakonitošću odluka kojima se tim osobama uskraćuje pristup tržištu rada u njihovu svojstvu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u odnosu na koje je zatražen transfer u drugu državu članicu u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50., u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2013/33

3 Direktivom 2013/33 stavljena je izvan snage i zamijenjena, s učinkom od 21. srpnja 2015., Direktiva Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za azil (SL 2003., L 31, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 29.).

4 Uvodnim izjavama 8., 11., 23. i 33. Direktive 2013/33 propisano je:

„(8) Kako bi se u cijeloj Uniji osiguralo jednako postupanje prema podnositeljima zahtjeva, ova bi se Direktiva trebala primjenjivati tijekom svih faza i na sve vrste postupaka u vezi sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu, na svim lokacijama i u svim objektima u kojima su smješteni podnositelji zahtjeva i tako dugo dok oni mogu ostati na državnom području država članica kao podnositelji zahtjeva.

(11) Trebalo bi utvrditi standarde za prihvat podnositelja zahtjeva koji će biti dostatni da im se osigura dostojan životni standard i usporedivi uvjeti života u svim državama članicama.

(23) Kako bi se poticala samodostatnost podnositelja zahtjeva te smanjivanje znatnih nepodudarnosti među državama članicama, ključno je predvidjeti jasna pravila o pristupu podnositelja zahtjeva tržištu rada.

(33) U skladu s člancima 1. i 2. i člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21. o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske u vezi s područjem slobode, sigurnosti i pravde, koji je priložen Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU), te ne dovodeći u pitanje članak 4. tog Protokola, Ujedinjena Kraljevina i Irska ne sudjeluju u donošenju ove Direktive, ona za njih nije obvezujuća i u odnosu na njih se ne primjenjuje.”

5 Člankom 2. navedene direktive, naslovljenim „Definicije”, predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(b) ‚podnositelj zahtjeva’: znači [svaki] državljanin treće zemlje ili [svaka] osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem još nije donesena konačna odluka;

[…]

(f) ‚uvjeti prihvata’: znači sve mjere koje države članice donose u korist podnositelja zahtjeva u skladu s ovom Direktivom;

(g) ‚materijalni uvjeti prihvata’: znači uvjeti prihvata koji uključuju smještaj, hranu i odjeću dane u naravi ili u obliku novčane naknade ili u vaučerima ili u kombinaciji svih triju kao i novčanu naknadu za svakodnevne troškove;

[...]”

6 Člankom 15. Direktive 2013/33, naslovljenim „Zapošljavanje”, određuje se:

„1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pristup tržištu rada najkasnije devet mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ako nadležno tijelo nije donijelo prvostupanjsku odluku i ako za kašnjenje nije kriv podnositelj zahtjeva.

2. Države članice odlučuju o uvjetima za odobravanje pristupa tržištu rada za podnositelja zahtjeva u skladu sa svojim nacionalnim pravom tako da podnositelji zahtjeva imaju učinkovit pristup tržištu rada.

[...]

3. Pristup tržištu rada ne smije se oduzeti tijekom žalbenog postupka, kada žalba protiv negativne odluke u redovnom postupku ima suspenzivni učinak, do službene obavijesti o negativnoj odluci o žalbi.”

Direktiva 2013/32/EU

7 Direktivom 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravak SL 2020., L 76, str. 38.) stavljena je izvan snage i zamijenjena, s učinkom od 21. srpnja 2015., Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.).

8 Uvodne izjave 27. i 58. Direktive 2013/32 glase:

„(27) Ako su državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koje su izrazile želju da zatraže međunarodnu zaštitu podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu, trebaju ispunjavati obveze, ostvarivati prava prema ovoj Direktivi i Direktivi [2013/33] [...]

(58) U skladu s člancima 1. i 2. i člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21. o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske u vezi s područjem slobode, sigurnosti i pravde, koji je priložen Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU), te ne dovodeći u pitanje članak 4. tog Protokola, Ujedinjena Kraljevina i Irska ne sudjeluju u donošenju ove Direktive, ona za njih nije obvezujuća i u odnosu na njih se ne primjenjuje.”

9 U skladu s člankom 2. točkom (p) Direktive 2013/32, izraz „ostati u državi članici” znači „ostati na državnom području, uključujući granicu ili tranzitne zone države članice u kojoj se podneseni zahtjev za međunarodnu zaštitu razmatra”.

10 Članak 9. navedene direktive, naslovljen „Pravo na ostanak u državi članici do završetka razmatranja zahtjeva”, u stavku 1. predviđa:

„Podnositeljima zahtjeva dozvoljava se ostanak u državi članici isključivo zbog postupka, dok tijelo odlučivanja ne donese odluku u prvostupanjskom postupku iz poglavlja III. To pravo na ostanak ne predstavlja ovlaštenje na dozvolu boravka.”

11 Člankom 13. te direktive, naslovljenim „Obveze podnositelja zahtjeva”, propisano je:

„1. Države članice podnositeljima zahtjeva nalažu obvezu surađivanja s nadležnim tijelima radi utvrđivanja identiteta i drugih elemenata iz članka 4. stavka 2. Direktive 2011/95/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.)]. Države članice mogu odrediti podnositeljima zahtjeva i druge obveze suradnje s nadležnim tijelima, ako su takve obveze potrebne za obradu zahtjeva.

2. Države članice posebno mogu propisati sljedeće:

(a) podnositelji zahtjeva moraju se javljati nadležnim tijelima ili se osobno pred njima pojaviti, bez odgode ili u određeno vrijeme;

(b) podnositelji zahtjeva trebaju podnijeti dokumente koje imaju na raspolaganju i koji su potrebni za razmatranje zahtjeva, kao što su njihove putovnice;

(c) podnositelji zahtjeva moraju informirati nadležna tijela o svom trenutačnom prebivalištu ili adresi te o svim promjenama u najkraće vrijeme. [...]

(d) nadležna tijela mogu pretražiti podnositelja zahtjeva i predmete koje on ili ona imaju kod sebe. [...]

(e) nadležna tijela mogu fotografirati podnositelja zahtjeva; i

(f) mogućnost da nadležna tijela snime usmene izjave tražitelja pod uvjetom da ga se o tome prethodno obavijesti.”

12 Članak 31. Direktive 2013/32, naslovljen „Postupak razmatranja”, u stavku 3. propisuje:

„Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja zaključi u roku od šest mjeseci od ulaganja zahtjeva.

Ako se zahtjev rješava u postupku iz Uredbe [Dublin III], rok od šest mjeseci počinje teći od trenutka kada država članica koja je nadležna za njegovo razmatranje bude utvrđena u skladu s tom Uredbom, podnositelj zahtjeva je još na državnom području te države članice i pod nadzorom je nadležnog tijela.

Države članice mogu produljiti rok od šest mjeseci koji je utvrđen ovim stavkom na vrijeme koje ne prelazi daljnjih devet mjeseci, ako:

[...]

(c) ako se kašnjenje očigledno može pripisati propuštanju podnositelja zahtjeva da ispuni svoje obveze prema članku 13.”

Uredba Dublin III

13 Uvodnim izjavama 11. i 19. Uredbe Dublin III propisano je:

„(11) Direktiva [2013/33] trebala bi se primjenjivati na postupak za određivanje odgovorne države članice kako je određeno ovom Uredbom, podložno ograničenjima u primjeni te Direktive.

[...]

(19) Kako bi se zajamčila djelotvorna zaštita prava predmetnih osoba, trebalo bi, posebno u skladu s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, uspostaviti pravne zaštitne mjere i pravo na djelotvoran pravni lijek u vezi s odlukama o transferu u odgovornu državu članicu. Kako bi se osiguralo poštovanje međunarodnog prava, djelotvornim pravnim lijekom protiv takvih odluka trebalo bi obuhvatiti i preispitivanje primjene ove Uredbe i pravnog te činjeničnog stanja u državi članici u koju se podnositelja zahtjeva transferira."

14 Člankom 3. te uredbe, naslovljenim „Pristup postupku za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu", propisano je:

„1. Države članice razmatraju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji podnese zahtjev na državnom području bilo koje države članice, uključujući granicu ili područje tranzita. Zahtjev razmatra samo jedna država članica i to ona koja je prema kriterijima iz poglavlja III. navedena kao odgovorna.

2. Kada na temelju kriterija navedenih u ovoj Uredbi nije moguće odrediti nijednu odgovornu državu članicu, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je prva država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Kada podnositelja zahtjeva nije moguće transferirati u državu članicu, koja je prvobitno određena kao odgovorna, zbog utemeljenih razloga za pretpostavku da postoje sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima za prihvat podnositelja zahtjeva u toj državi članici, koji izazivaju opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice i dalje razmatra kriterije iz poglavlja III. da utvrdi može li se koju drugu državu članicu odrediti kao odgovornu.

Kada transfer u skladu s ovim stavkom nije moguće obaviti ni u jednu državu članicu određenu na temelju kriterija iz poglavlja III. ili u prvu državu članicu u kojoj je zahtjev podnesen, država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice postaje odgovorna država članica.

[...]"

15 Člankom 7. navedene uredbe, naslovljenim „Hijerarhija kriterija", određeno je:

„1. Kriteriji za određivanje odgovorne države članice primjenjuju se redoslijedom kojim su navedeni u ovom poglavlju.

2. Odgovorna država članica u skladu s kriterijima navedenim u ovom poglavlju, određuje se na temelju situacije koja je postojala u trenutku kada je podnositelj zahtjeva prvi put podnio svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u nekoj državi članici [...]"

16 Članak 13. te uredbe, naslovljen „Ulazak i/ili boravak", u stavku 1. određuje:

„Kada se utvrdi na temelju dokaza ili dokaza na osnovu indicija [...], uključujući podatke iz Uredbe (EU) br. 603/2013 [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o uspostavi sustava „Eurodac" za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) br. 604/2013 o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i o zahtjevima za usporedbu s podacima iz Eurodaca od strane tijela kaznenog progona država članica i Europola u svrhu kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (SL 2013., L 180, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 15.,

str. 78.)], da je podnositelj zahtjeva pri dolasku iz treće zemlje nezakonito prešao granicu države članice kopnom, morem ili zrakom, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica u koju je na taj način ušao. Ta odgovornost prestaje 12 mjeseci od datuma nezakonitog prijelaza granice."

17 Članak 17. Uredbe Dublin III, naslovljen „Diskrecijske klauzule", u stavku 1. propisuje:

„Iznimno od članka 3. stavka 1. svaka država članica može odlučiti da razmotri zahtjev za međunarodnu zaštitu koji u njoj podnese državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i onda kada takvo razmatranje nije njezina odgovornost na temelju kriterija iz ove Uredbe."

18 Člankom 27. navedene uredbe, naslovljenim „Pravni lijekovi", određeno je:

„1. Podnositelj zahtjeva [...] ima pravo na djelotvoran pravni lijek, u obliku žalbe protiv odluke o transferu ili činjeničnog i pravnog preispitivanja te odluke pred sudom.

[...]

3. Za potrebe žalbi protiv odluka o transferu ili preispitivanja tih odluka, države članice u svom nacionalnom pravu određuju da:

(a) predmetna osoba na temelju žalbe ili preispitivanja ima pravo ostati u predmetnoj državi članici do ishoda žalbe ili preispitivanja; ili

(b) se transfer automatski odgađa i takva odgoda prestaje nakon isteka određenog razumnog roka tijekom kojeg je sud, nakon detaljnog i temeljitog razmatranja, odlučio o tome hoće li žalbi ili preispitivanju dodijeliti suspenzivni učinak; [...]

[...]"

19 Člankom 29. te uredbe, naslovljenim „Modaliteti i rokovi", predviđa se:

„1. Transfer podnositelja zahtjeva [...] iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se u skladu s nacionalnim pravom države članice moliteljice, nakon savjetovanja među predmetnim državama članicama, čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što je druga država članica prihvatila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat predmetne osobe ili nakon konačne odluke o žalbi ili preispitivanju kada u skladu s člankom 27. stavkom 3. postoji suspenzivni učinak.

[...]

2. Ako se transfer ne provede u šestomjesečnom roku, odgovorna država članica oslobađa se svoje obveze da prihvati ili ponovno prihvati predmetnu osobu i odgovornost se tada prenosi na državu članicu moliteljicu. Taj se rok može produljiti na najviše godinu dana, ako transfer nije bilo moguće provesti jer je predmetna osoba u zatvoru, ili na najviše osamnaest mjeseci ako predmetna osoba pobjegne.

[...]"

Irsko pravo

20 U skladu s člankom 4. Protokola (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde (u daljnjem tekstu: Protokol br. 21), odredbe Direktive 2013/33 prenesene su u irsko pravo European Communities (Receptions Conditions) Regulationsom 2018 (S. I. No. 230/2018) (Pravilnik iz 2018. o Europskim zajednicama (Uvjeti za prihvat) (u daljnjem tekstu: Pravilnik iz 2018.)), s učinkom od 30. lipnja 2018.

21 Pravilo 2. stavci 2. i 3. tog pravilnika propisuju:

„(2) Za potrebe ovog pravilnika, ako je u pogledu podnositelja zahtjeva donesena odluka o transferu u smislu [European Union (Dublin System) Regulationsa 2018 (S. I. No. 62/2018) (Pravilnik iz 2018. o Europskoj uniji (Dublinski sustav)], dotična osoba:

(a) gubi status podnositelja zahtjeva i

(b) smatra se korisnikom, a ne podnositeljem zahtjeva od dana dostave te odluke, u skladu s pravilom 5. stavkom 2. tog pravilnika.

(3) Za potrebe ovog pravilnika, smatra se da je osoba koja je na temelju pravila 16. stavka 2. [European Union (Dublin System) Regulationsa 2018 (S. I. No. 62/2018) (Pravilnik iz 2018. o Europskoj uniji (Dublinski sustav)] podnijela žalbu International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) o kojoj taj sud još nije odlučio korisnik, a ne podnositelj zahtjeva.”

22 Pravilom 11. stavcima 3. i 4. Pravilnika iz 2018., kojim se provodi članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33, određuje se:

„(3) Podnositelj zahtjeva može podnijeti zahtjev za radnu dozvolu [...]

(b) najkasnije osam mjeseci nakon što je podnio zahtjev [za međunarodnu zaštitu].

(4) Ministar može [...] podnositelju zahtjeva odobriti [pristup tržištu rada] ako:

(a) je, podložno stavku 6., rok od devet mjeseci istekao nakon dana podnošenja zahtjeva i na taj dan nije bila donesena nijedna prvostupanjska odluka o zahtjevu podnositelja za međunarodnu zaštitu i

(b) za situaciju iz točke (a) ovog stavka djelomično ili uopće nije kriv podnositelj zahtjeva.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-322/19

23 K. S. je u veljači 2010. otišao iz Pakistana u Ujedinjenu Kraljevinu. U toj državi članici nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. U svibnju 2015. došao je u Irsku, u kojoj je 11. svibnja 2015. podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Refugee Applications Commissioner (povjerenik za izbjeglice, Irska) 9. ožujka 2016. donio je odluku o transferu tog zahtjeva u Ujedinjenu Kraljevinu, u skladu s Uredbom Dublin III. K. S. je podnio žalbu protiv te odluke Refugee Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za izbjeglice, Irska), koji ju je odbio 17. kolovoza 2016. Zatim je pred High Courtom (Visoki sud) pokrenuo postupak revizije, koji je još uvijek u tijeku i ima suspenzivan učinak.

24 K. S. je u međuvremenu, u skladu s pravilom 11. stavkom 3. Pravilnika iz 2018., podnio zahtjev za pristup tržištu rada Labour Market Access Unitu of the Department of Justice and Equality (Odjel za pristup tržištu rada pri Ministarstvu pravosuđa i jednakosti, Irska). Nakon što je taj zahtjev odbijen, podnio je žalbu, koja je odbijena odlukom od 19. srpnja 2018. K. S. je protiv te odluke podnio žalbu International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu). Taj je sud odlukom od 11. rujna 2018. potvrdio odluku o odbijanju, s obrazloženjem da, u skladu s Pravilnikom iz 2018., osobe čiji je zahtjev, u skladu s uredbom Dublin III, transferiran u drugu državu članicu nemaju pravo na pristup tržištu rada. K. S. je zatim sudu koji je uputio zahtjev podnio zahtjev za reviziju odluke International Protection Appeals Tribunala (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu).

25 M. H. K. je pak 24. listopada 2009. otišao iz Bangladeša u Ujedinjenu Kraljevinu. Nakon što mu je istekla dozvola boravka, a prije nego što je odlučeno o njegovu zahtjevu za produljenje prava boravka u Ujedinjenoj Kraljevini, 4. rujna 2014. došao je u Irsku. M. H. K. je 16. veljače 2015. podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u Irskoj. Povjerenik za izbjeglice 25. studenoga 2015. donio je odluku o transferu tog zahtjeva u Ujedinjenu Kraljevinu, u skladu s uredbom Dublin III. M. H. K. je podnio žalbu protiv te odluke Refugee Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za izbjeglice), koji ju je odbio 30. ožujka 2016. Zatim je pred High Courtom (Visoki sud) pokrenuo postupak revizije, pri čemu se pozvao na članak 17. Uredbe Dublin III. Taj postupak, koji je i dalje u tijeku, ima suspenzivan učinak.

26 M. H. K. je, u skladu s pravilom 11. stavkom 3. Pravilnika iz 2018., također podnio zahtjev za pristup tržištu rada nadležnom tijelu Ministarstva pravosuđa i jednakosti. Nakon odluke od 16. kolovoza 2018. kojom je taj zahtjev odbijen, M. H. K. je podnio žalbu, koja je odbijena 5. rujna 2018. Protiv te odluke o odbijanju podnio je žalbu International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu). Taj je sud odlukom od 17. listopada 2018. odbio tu žalbu, smatrajući da pristup tržištu rada ne ulazi u „materijalne uvjete prihvata”. M. H. K. je zatim sudu koji je uputio zahtjev podnio zahtjev za reviziju te odluke.

27 Zahtjevi za reviziju upućeni High Courtu (Visoki sud) prihvaćeni su 24. rujna odnosno 12. studenoga 2018. Taj sud navodi da se tim dvama zahtjevima traži, kao prvo, donošenje rješenja *certiorari* kojima se ukidaju odluke o odbijanju pristupa tržištu rada, kao drugo, da se pravilo 2. stavak 2. i pravilo 11. stavci 2. i 12. Pravilnika iz 2018. proglase protivnima Direktivi 2013/33 i, kao treće, naknada pretrpljene štete.

28 U tom kontekstu, High Court (Visoki sud) nastoji doznati, kao prvo, može li se prilikom tumačenja Direktive 2013/33 uzeti u obzir Direktiva 2013/32, iako ona nije primjenjiva u Irskoj.

29 Kao drugo, High Court (Visoki sud) pita može li se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu čiji je zahtjev u skladu s Uredbom Dublin III transferiran u drugu državu članicu pozivati na članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33. Taj sud podsjeća na to da je Europska komisija u prijedlogu Direktive o uvjetima prihvata od 13. srpnja 2016. predložila da se osobe u odnosu na koje je donesena odluka o transferu u skladu s Uredbom Dublin III isključe iz pristupa tržištu rada. Taj sud ipak smatra da se ne može *a contrario* zaključiti da članak 15. Direktive 2013/33 omogućava pristup tržištu rada osobama na koje se odnosi takva odluka.

30 High Court (Visoki sud) smatra, s jedne strane, da su osobe poput podnositelja pravnih lijekova iz glavnog postupka osobe koje su „po definiciji” u određenoj mjeri zloupotrijebile mehanizam uspostavljen Uredbom Dublin III i, s druge strane, da se podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državi članici različitoj od države prvog ulaska podnositelja zahtjeva protivi toj uredbi. S obzirom na tu zloupotrebu prava, te osobe, dakle, ne mogu uživati pravo na pristup tržištu rada, na temelju članka 15. Direktive 2013/33.

31 U tom kontekstu taj se sud pita, kao treće, može li država članica, u okviru prenošenja članka 15. Direktive 2013/33, donijeti opću mjeru kojom se podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu čiji je transfer u drugu državu članicu određen u skladu s Uredbom Dublin III pripisuje krivnja za svako kašnjenje u odvijanju tog postupka. Taj sud smatra da na to pitanje valja odgovoriti potvrdno.

32 Kao četvrto, High Court (Visoki sud) nastoji doznati predstavlja li i to što je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnio suspenzivni pravni lijek protiv odluke o transferu u drugu državu članicu, u skladu s Uredbom Dublin III, kašnjenje za koje se krivnja može pripisati tom podnositelju zahtjeva, u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33. Taj sud smatra da i na to pitanje valja odgovoriti potvrdno.

33 U tim je okolnostima High Court (Visoki sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li se prilikom tumačenja instrumenta prava [Unije] koji se primjenjuje u određenoj državi članici uzeti u obzir instrument koji se u toj državi članici ne primjenjuje, ako je potonji donesen istodobno kad i prvonavedeni instrument?

2. Primjenjuje li se članak 15. Direktive [2013/33] na osobu u odnosu na koju je donesena odluka o transferu u skladu s Uredbom Dublin III [...]?

3. Može li država članica u okviru prenošenja članka 15. Direktive [2013/33] donijeti opću mjeru kojom se zapravo krivnja za svako kašnjenje u donošenju odluke o transferu ili nakon nje pripisuje podnositeljima zahtjeva koji podliježu transferu na temelju Uredbe Dublin III [...]?

4. Kad podnositelj zahtjeva napusti državu članicu a da u njoj nije zatražio međunarodnu zaštitu i otputuje u drugu državu članicu u kojoj podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu te se u odnosu na njega donese odluka u skladu s Uredbom Dublin III [...], u skladu s kojom ga se vraća u prvu državu članicu, može li se krivnja za posljedično kašnjenje u razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu pripisati podnositelju zahtjeva, u smislu članka 15. Direktive [2013/33]?

5. Ako je u odnosu na podnositelja zahtjeva donesena odluka o transferu u drugu državu članicu, u skladu s Uredbom Dublin III [...], ali je taj transfer odgođen zbog postupka revizije koji je pokrenuo podnositelj zahtjeva, a koji rezultira odgodom postupka transfera na temelju odluke High Courta [(Visoki sud)] o prekidu postupka, može li se krivnja za posljedično kašnjenje u razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu pripisati podnositelju zahtjeva, u smislu članka 15. Direktive [2013/33], općenito ili pak u konkretnom slučaju ako se u postupku utvrdi da je zahtjev za reviziju očito ili na drugi način neosnovan ili da predstavlja zloupotrebu postupka?”

Predmet C-385/19

34 R. A. T., iračka državljanka, podnijela je 7. ožujka 2018. zahtjev za međunarodnu zaštitu u Irskoj. Dopisom od 2. listopada 2018. obaviještena je o odluci o transferu u Ujedinjenu Kraljevinu, koja je u odnosu na nju donesena u skladu s Uredbom Dublin III. Zatim je 18. listopada 2018. International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) podnijela žalbu protiv te odluke. Postupak povodom te žalbe još uvijek je u tijeku.

35 D. S., irački državljanin, navodi da je 1. kolovoza 2015. napustio Irak s namjerom da preko Turske, a zatim Grčke dođe u Austriju. U Austriji je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, ali je, prije nego što je o tom zahtjevu odlučeno, napustio tu državu članicu. D. S. navodi da se u kolovozu 2015. vratio u Irak te da je zatim 25. prosinca 2015. otišao izravno u Irsku. U potonjoj državi članici 8. veljače 2016. podnio je zahtjev za međunarodnu zaštitu. U odnosu na predmetnu osobu donesena je odluka o transferu u Austriju, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe Dublin III, s obzirom na

to da ju je nadležno austrijsko tijelo pristalo ponovno prihvatiti, u smislu te odredbe. D. S. je International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) podnio žalbu protiv te odluke, koja je odbijena. D. S. je pred High Courtom (Visoki sud) pokrenuo postupak za reviziju, koji je još uvijek u tijeku.

36 R. A. T. i D. S. zatražili su da im se odobri pristup tržištu rada, u skladu s pravilom 11. Pravilnika iz 2018. Njihov je zahtjev odbijen uz obrazloženje da, s obzirom na to da je u odnosu na njih donesena odluka o transferu u drugu državu članicu, u skladu s Uredbom Dublin III, oni više nemaju svojstvo „podnositelja zahtjeva", već „korisnika", u smislu Pravilnika iz 2018. Slijedom navedenog, ne može im se dati dozvola za pristup irskom tržištu rada. R. A. T. i D. S. zatim su International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) podnijeli žalbu protiv odluka o odbijanju njihovih zahtjeva. Sud koji je uputio zahtjev odlukama od 12. ožujka i 10. travnja 2019. utvrdio je da su te žalbe dopuštene.

37 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati mogu li osobe o čijem je transferu u drugu državu članicu odlučeno u skladu s Uredbom Dublin III činiti kategoriju različitu od „podnositelja zahtjeva" u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33, koja bi stoga bila isključena iz pristupa tržištu rada države članice koja je zatražila taj transfer. Prema mišljenju tog suda, ta direktiva ne dopušta nikakvo razlikovanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što je Sud potvrdio u točki 40. presude od 27. rujna 2012., Cimade i GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594).

38 Što se tiče tumačenja članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33, osobito izraza „za kašnjenje nije kriv podnositelj zahtjeva", International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) smatra da se činjenica da je podnositelj zahtjeva podnio pravni lijek kako bi osporio valjanost odluke koja na njega negativno utječe ne može automatski smatrati kašnjenjem za koje je on kriv, u smislu te odredbe.

39 Usto, International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) navodi da je, nakon objave presude od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), smatrao da se Pravilnik iz 2018. protivi članku 15. Direktive 2013/33 te je stoga, umjesto nacionalnih odredaba, odlučio primijeniti tu direktivu, što žaliteljima o kojima je riječ omogućava pristup irskom tržištu rada.

40 U tim je okolnostima International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li se članak 15. Direktive [2013/33] odnositi na različite kategorije ‚podnositelja zahtjeva'?

2. Kakvo postupanje može dovesti do kašnjenja za koje je kriv podnositelj zahtjeva, u smislu članka 15. stavka 1. Direktive [2013/33]?"

Postupak pred Sudom

41 Odlukom predsjednika Suda od 14. lipnja 2019., predmeti C-322/19 i C-385/19 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka te u svrhu donošenja presude.

42 Zasebnim rješenjem od 23. travnja 2019. High Court (Visoki sud) zatražio je od Suda da, u skladu s člankom 105. stavkom 1. Poslovnika Suda, u predmetu C-322/19 odluči u ubrzanom postupku. International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) isti takav zahtjev podnio je i u pogledu predmeta C-385/19, u svojoj odluci od 16. svibnja 2019. kojom je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

43 Iz članka 105. stavka 1. Poslovnika proizlazi da, na zahtjev suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku ili, iznimno, po službenoj dužnosti, predsjednik Suda može, kad priroda predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima, nakon što sasluša suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučiti da se o tom zahtjevu, iznimno od odredaba tog Poslovnika, odluči u ubrzanom postupku.

44 Sudovi koji su uputili zahtjeve za prethodnu odluku u prilog svojim zahtjevima ističu da su podnositelji pravnih lijekova iz glavnog postupka u stanju neizvjesnosti u pogledu svojeg prava na pristup tržištu rada i obiteljskog života, što je dodatno otežano postojanjem različitih odluka irskih sudova u pogledu primjene Direktive 2013/33. Odgovor Suda u vrlo kratkom roku okončao bi takvo stanje neizvjesnosti.

45 Ti sudovi također ističu da je pravo na pristup tržištu rada, zajamčeno Direktivom 2013/33, o kojoj je riječ u glavnom postupku, obuhvaćeno pravom na ljudsko dostojanstvo, koje je zajamčeno člankom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

46 U ovom slučaju, na temelju članka 105. stavka 1. Poslovnika, predsjednik Suda 22. svibnja 2019. u predmetu C-322/19 i 14. lipnja 2019. u predmetu C-385/19 odlučio je odbiti zahtjeve iz točke 42. ove presude koje su podnijeli sudovi koji su uputili zahtjeve za prethodnu odluku.

47 Te se odluke temelje, kao prvo, na činjenici da pravna nesigurnost na koju se pozivaju podnositelji pravnih lijekova iz glavnog postupka i njihov legitiman interes da što prije doznaju doseg svojih prava koja proizlaze iz prava Unije kao takvi ne mogu predstavljati iznimnu okolnost koja bi mogla opravdati primjenu ubrzanog postupka, predviđenog člankom 105. Poslovnika (vidjeti u tom smislu rješenje predsjednika Suda od 18. siječnja 2019., Adusbef i dr., C-686/18, neobjavljeno, EU:C:2019:68, t. 14. i navedenu sudsku praksu).

48 Slijedom navedenog, za razliku od predmeta u kojem je doneseno rješenje predsjednika Suda od 17. travnja 2008., Metock i dr. (C-127/08, neobjavljeno, EU:C:2008:235), na koje se poziva High Court (Visoki sud), u kojem je parovima uskraćena mogućnost vođenja normalnog obiteljskog života, iz odluka kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne proizlazi da bi u ovom predmetu to bio slučaj. Jednako tako, u predmetu u kojem je doneseno rješenje predsjednika Suda od 9. rujna 2011., Dereci i dr. (C-256/11, neobjavljeno, EU:C:2011:571, t. 15.), na koje se High Court (Visoki sud) također poziva, najmanje jednom od tužitelja odbijen je suspenzivan učinak žalbe koju je podnio protiv rješenja o svojem protjerivanju, slijedom čega se mjera udaljavanja dotične osobe s državnog područja mogla provesti u svakom trenutku. Sud je smatrao da je ta neposredna opasnost od udaljavanja uskratila toj osobi mogućnost vođenja normalnog obiteljskog života. Međutim, u glavnim postupcima podnositeljima pravnih lijekova nije oduzeta sloboda, a provedba odluka o transferu koje su u odnosu na njih donesene odgođena je do donošenja pravomoćne presude.

49 Nadalje, valja istaknuti da činjenica da nacionalni sudovi različito tumače odredbu prava Unije sama za sebe nije dovoljna kako bi se opravdala provedba ubrzanog prethodnog postupka. Naime, važnost osiguravanja ujednačene primjene u Europskoj uniji svih odredaba koje su dio njezina pravnog poretka svojstvena je svakom zahtjevu podnesenom na temelju članka 267. UFEU-a (vidjeti u tom smislu rješenje predsjednika Suda od 17. rujna 2018., Lexitor, C-383/18, neobjavljeno, EU:C:2018:769, t. 16.).

50 Naposljetku, iz odluka kojima su upućeni zahtjevi za prethodnu odluku ne proizlazi da je podnositeljima pravnih lijekova iz glavnog postupka uskraćeno ostvarivanje prava na materijalne uvjete prihvata, zajamčenog Direktivom 2013/33. Slijedom navedenog, njihova situacija nije toliko neizvjesna da bi opravdavala provedbu hitnog prethodnog postupka, predviđenog člankom 105. Poslovnika.

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost trećeg pitanja postavljenog u predmetu C-322/19

51 Svojim trećim pitanjem postavljenim u predmetu C-322/19 High Court (Visoki sud) u biti pita može li država članica, u okviru prenošenja članka 15. Direktive 2013/33, donijeti općenu mjeru kojom se podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu, čiji je transfer u drugu državu članicu određen u skladu s Uredbom Dublin III, pripisuje krivnja za svako kašnjenje u donošenju odluke o transferu.

52 Najprije valja istaknuti da iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da bi u glavnim postupcima bila riječ o takvoj općoj mjeri prenošenja.

53 Međutim, iako prethodna pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti, opravdanost prethodnog postupka nije u davanju savjetodavnih mišljenja o općenitim ili hipotetskim pitanjima, nego u njegovoj nužnosti za učinkovito rješenje spora (presude od 10. prosinca 2018., Wightman i dr., C-621/18, EU:C:2018:999, t. 28. i od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, t. 44.).

54 U svakom slučaju, kao što to opravdano ističe Komisija, kašnjenje iz članka 15. stavka 1. te direktive odnosi se na donošenje prvostupanjske odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, a ne na donošenje odluke o transferu, u smislu Uredbe Dublin III.

55 Iz prethodno navedenog proizlazi da je treće pitanje u predmetu C-322/19 nedopušteno, s obzirom na to da se njime zapravo nastoji dobiti savjetodavno mišljenje Suda.

Meritum

Prvo pitanje u predmetu C-322/19

56 Svojim prvim pitanjem u predmetu C-322/19 High Court (Visoki sud) u biti pita može li nacionalni sud prilikom tumačenja odredaba Direktive 2013/33, koja se, u skladu s člankom 4. Protokola br. 21, primjenjuje u državi članici tog suda, uzeti u obzir Direktivu 2013/32, koja se pak, u skladu s člancima 1. i 2. te člankom 4.a stavkom 1. spomenutog protokola, u toj državi članici ne primjenjuje.

57 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, iz zahtjeva ujednačene primjene prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da tekst odredbe prava Unije koja radi utvrđivanja svojeg smisla i dosega ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica treba u cijeloj Uniji tumačiti autonomno i ujednačeno, uzimajući u obzir ne samo tekst te odredbe nego i njezin kontekst i cilj koji se želi postići propisom o kojem je riječ (presuda od 25. lipnja 2020., Ministerio Fiscal (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodnu zaštitu), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 53. i navedena sudska praksa).

58 Usto, u situaciji poput one iz glavnog postupka, u kojoj dva instrumenta o kojima je riječ pripadaju istom pravnom korpusu, odnosno zajedničkom europskom sustavu azila, odredbe Direktive 2013/32 čine relevantne i potrebne kontekstualne elemente za tumačenje odredaba Direktive 2013/33.

59 Slijedom navedenog, kako bi se u svim državama članicama osiguralo ujednačeno tumačenje i primjena odredaba Direktive 2013/33, koja se u skladu s Protokolom br. 21 primjenjuje u državi članici suda koji je uputio zahtjev, prilikom njezina tumačenja valja uzeti u obzir Direktivu 2013/32, čak i kad se potonja, u skladu s predmetnim protokolom, u toj državi članici ne primjenjuje.

60 Slijedom navedenog, na prvo pitanje u predmetu C-322/29 valja odgovoriti da nacionalni sud prilikom tumačenja odredaba Direktive 2013/33, koja se, u skladu s člankom 4. Protokola br. 21, primjenjuje u državi članici tog suda, mora uzeti u obzir Direktivu 2013/32, koja se pak, u skladu s člancima 1. i 2. te člankom 4.a stavkom 1. spomenutog protokola, u toj državi članici ne primjenjuje.

Drugo pitanje u predmetu C-322/19 i prvo pitanje u predmetu C-385/19

61 Drugim pitanjem u predmetu C-322/19 i prvim pitanjem u predmetu C-385/19, koja valja razmotriti zajedno, sudovi koji su uputili zahtjeve u biti pitaju treba li članak 15. Direktive 2013/33 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u smislu članka 2. točke (b) te direktive, isključuje iz pristupa tržištu rada samo zbog toga što je u odnosu na njega donesena odluka o transferu, u skladu s Uredbom Dublin III.

62 U tom pogledu valja podsjetiti, kao prvo, na to da, u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2013/33, države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pristup tržištu rada pod uvjetima predviđenima tom odredbom. Budući da se ta odredba odnosi na pristup tržištu rada koji ostvaruju „podnositelji zahtjeva”, valja podsjetiti na definiciju tog pojma iz članka 2. točke (b) te direktive.

63 U skladu s člankom 2. točkom (b) Direktive 2013/33, „podnositelj zahtjeva” znači „[svaki] državljanin treće zemlje ili [svaka] osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem još nije donesena konačna odluka”. Koristeći se neodređenom zamjenicom „svaki”, zakonodavac Unije pojašnjava, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 54. svojeg mišljenja, da nijedan državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nije *a priori* isključen od toga da bude podnositelj zahtjeva.

64 Usto, tim se člankom 2. točkom (b) ne uspostavlja nikakva razlika ovisno o tome je li u odnosu na podnositelja pokrenut postupak transfera u drugu državu članicu, u skladu s Uredbom Dublin III. Naime, tom se odredbom predviđa da podnositelj zahtjeva zadržava taj status sve dok „još nije donesena konačna odluka” o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Kao što je to u točkama 55. do 58. svojeg mišljenja naveo nezavisni odvjetnik, s obzirom na to da odluka o transferu nije konačna odluka o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, njezino donošenje ne može imati za posljedicu to da se zainteresiranoj osobi oduzme svojstvo „podnositelja zahtjeva” u smislu članka 2. točke (b) Direktive 2013/33.

65 Kao drugo, to doslovno tumačenje u skladu je s namjerom zakonodavca Unije, kako ona proizlazi iz uvodne izjave 8. Direktive 2013/33, u skladu s kojom se ona primjenjuje tijekom svih faza i na sve vrste postupaka u vezi sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu i tako dugo dok podnositelji zahtjeva mogu ostati na državnom području država članica u tom svojstvu. Iz toga slijedi da su podnositelji zahtjeva na koje se odnose „postupci u vezi sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu” iz Uredbe Dublin III očito obuhvaćeni područjem primjene *rationae personae* te direktive i, posljedično, područjem primjene njezina članka 15.

66 Takvo je tumačenje potkrijepljeno i dvama drugim instrumentima koji su, poput Direktive 2013/33, dio zajedničkog europskog sustava azila, odnosno Direktivom 2013/32 i Uredbom Dublin III. Naime, u skladu s uvodnom izjavom 27. Direktive 2013/32, državljani trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje su izrazile želju da zatraže međunarodnu zaštitu podnositelji su zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Njima se stoga mora omogućiti uživanje prava zajamčenih s tog naslova tom direktivom i Direktivom 2013/33. Jednako tako, iz uvodne izjave 11. Uredbe Dublin III proizlazi da se Direktiva 2013/33 primjenjuje na postupak za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koji je uređen tom uredbom. Taj se postupak u praksi odvija u državi članici koja traži transfer zahtjeva u drugu državu članicu, i to do prihvata ili ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva u zamoljenoj državi članici, ako se pokaže da je potonja, u skladu s tom uredbom, doista odgovorna za razmatranje tog zahtjeva.

67 Kao treće, takvo je tumačenje članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33 u skladu s presudom od 27. rujna 2012., Cimade i GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594), koja se odnosi na obvezu države članice u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu, u skladu s Direktivom 2003/9, koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2013/33, da podnositelju zahtjeva zajamči materijalne uvjete prihvata, prije njegova prihvata ili ponovnog prihvata od strane države članice odgovorne za razmatranje tog zahtjeva, u skladu s uredbom koja je prethodila Uredbi Dublin III. Sud je u točki 40. te presude utvrdio da članci 2. i 3. Direktive 2003/9, koji u biti odgovaraju člancima 2. i 3. Direktive 2013/33, predviđaju samo jednu kategoriju podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koja obuhvaća sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koji podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu. U točki 53. te presude Sud je u biti pojasnio da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu zadržava taj status sve dok se ne donese konačna odluka o njegovu zahtjevu. Naposljetku, Sud je u točki 58. iste presude naglasio da obveze države članice kojoj je takav zahtjev upućen da osigura minimalne uvjete propisane Direktivom 2003/09 prestaju tek nakon što ona doista provede transfer tog podnositelja zahtjeva.

68 Iako pristup tržištu rada *stricto sensu* nije materijalni uvjet prihvata u smislu članka 2. točke (g) Direktive 2013/33, on ipak ulazi u područje primjene uvjeta prihvata u smislu članka 2. točke (f) te direktive, odnosno prava i pogodnosti koje ta direktiva dodjeljuje svakom podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu o čijem zahtjevu nije konačno odlučeno. Slijedom navedenog, obveza države članice o kojoj je riječ da podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu odobri pristup tržištu rada, u skladu s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2013/33, prestaje tek u trenutku njegova konačnog transfera u zamoljenu državu članicu.

69 Kao četvrto, u skladu s uvodnom izjavom 11. Direktive 2013/33, trebalo bi utvrditi standarde za prihvat podnositelja zahtjeva koji će biti dostatni da im se osigura dostojan životni standard i usporedivi uvjeti života u svim državama članicama. Sud je također pojasnio da dužnost poštovanja ljudskog dostojanstva vrijedi ne samo u pogledu podnositelja zahtjeva za azil koji se, u očekivanju odluke o svojem zahtjevu za azil, nalaze na državnom području odgovorne države članice nego i u pogledu podnositelja zahtjeva za azil koji čekaju određivanje države članice odgovorne za taj zahtjev (presuda od 27. rujna 2012., Cimade i GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, t. 43.). Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 85. svojeg mišljenja, rad nedvojbeno pridonosi očuvanju dostojanstva podnositelja zahtjeva, s obzirom na to da mu prihodi ostvareni od rada omogućuju ne samo da se skrbi za svoje potrebe nego i da ima smještaj izvan prihvatnog objekta, u koji prema potrebi može smjestiti svoju obitelj.

70 Usto, u skladu s uvodnom izjavom 23. Direktive 2013/33, jedan je od njezinih ciljeva „promicanje samodostatnosti podnositelja zahtjeva" za međunarodnu zaštitu. U tom pogledu, valja podsjetiti na to da, kao što je to naglasila Komisija u svojem prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 3. prosinca 2008. o minimalnim standardima za prihvat podnositelja zahtjeva za azil u državama članicama (COM(2008) 815 *final*), od pristupa tržištu rada korist ima kako podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu tako i država članica domaćin. Pojednostavnjenjem pristupa tržištu rada za te se podnositelje može suzbiti značajan rizik izolacije i socijalne isključenosti, s obzirom na neizvjesnost njihove situacije. Time se ujedno pogoduje samodostatnosti podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što je jedan od ciljeva Direktive 2013/33.

71 Nasuprot tomu, onemogućavanje pristupa tržištu rada podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu suprotno je tom cilju te predstavlja trošak za državu članicu o kojoj je riječ, zbog isplata dodatnih socijalnih davanja. Isto vrijedi i ako je podnositelju zahtjeva na kojeg se odnosi odluka o transferu u drugu državu članicu onemogućen pristup tržištu rada tijekom cijelog razdoblja od datuma podnošenja njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu do datuma prihvaćanja njegova transfera u zamoljenu državu članicu, čemu se dodaje razdoblje stvarnog razmatranja njegova zahtjeva, koje može trajati do šest mjeseci od datuma prihvaćanja transfera dotične osobe od strane zamoljene države članice.

72 Slijedom navedenog, podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu članka 2. točke (b) Direktive 2013/33, na koje se odnosi odluka o transferu, u skladu s Uredbom Dublin III, ulaze u područje primjene *rationae personae* članka 15. stavka 1. te direktive.

73 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje u predmetu C-322/19 i prvo pitanje u predmetu C-385/19 valja odgovoriti da članak 15. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu isključuje iz pristupa tržištu rada samo zbog toga što je u odnosu na njega donesena odluka o transferu, u skladu s Uredbom Dublin III.

Drugo pitanje u predmetu C-385/19

74 Drugim pitanjem u predmetu C-385/19 International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) u biti nastoji doznati kakva postupanja mogu dovesti do kašnjenja za koje je kriv podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33.

75 Najprije valja naglasiti, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 99. i sljedećima svojeg mišljenja, da Direktiva 2013/33 ne daje nikakvu naznaku u tom pogledu.

76 Stoga se valja osloniti na zajednička postupovna pravila za međunarodnu zaštitu, utvrđena Direktivom 2013/32, koju, kao što je to utvrđeno u točki 60. ove presude, treba uzeti u obzir prilikom tumačenja odredaba Direktive 2013/33.

77 Iz članka 31. stavka 3. Direktive 2013/32 tako proizlazi da se krivnja za kašnjenje u razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu može pripisati njegovu podnositelju ako on ne poštuje obveze koje ima na temelju članka 13. te direktive. Tom je odredbom predviđeno da podnositelj zahtjeva ima obvezu suradnje s nadležnim tijelima radi utvrđivanja njegova identiteta kao i drugih elemenata iz članka 4. stavka 2. Direktive 2011/95, odnosno njegove dobi, podrijetla, uključujući i podrijetlo njegove rodbine, državljanstva/državljanstava, zemlje/zemalja i mjesta prethodnog boravka, prethodnih zahtjeva za azil, smjerova putovanja, putnih isprava i razloga za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Obveza suradnje podnositelja zahtjeva podrazumijeva da on mora dostaviti, u mjeri u kojoj je to moguće, zahtijevane dokaze i, ovisno o slučaju, tražena pojašnjenja i informacije (presuda od 14. rujna 2017., K., C-18/16, EU:C:2017:680, t. 38.).

78 Članak 13. Direktive 2013/32 također dopušta državama članicama da podnositelju zahtjeva nametnu druge obveze potrebne za obradu njegova zahtjeva, među ostalim, da od njega zahtijevaju da se javi nadležnim tijelima ili da se u određeno vrijeme pojavi na određenom mjestu, da obavijesti tijela o svojem trenutačnom prebivalištu ili da ga se pretraži, fotografira i snimi njegove izjave.

79 Iz prethodnih razmatranja u biti proizlazi da se krivnja za kašnjenje u obradi zahtjeva za međunarodnu zaštitu može pripisati njegovu podnositelju ako on nije surađivao s nadležnim nacionalnim tijelima. S obzirom na potrebu ujednačenog tumačenja i primjene prava Unije, kako je navedena u točki 57. i sljedećima ove presude, takvo se tumačenje nameće čak i ako se, zbog posebnog akta o odstupanju, u ovom slučaju Protokola br. 21, Direktiva 2013/32 u državi članici o kojoj je riječ ne primjenjuje.

80 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje u predmetu C-385/19 valja odgovoriti da članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da se krivnja za kašnjenje u donošenju prvostupanjske odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu može pripisati njegovu podnositelju ako je to kašnjenje uzrokovano nedostatkom njegove suradnje s nadležnim tijelima.

Četvrto pitanje u predmetu C-322/19

81 Četvrtim pitanjem postavljenim u predmetu C-322/19 High Court (Visoki sud) u biti pita treba li članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33 tumačiti na način da država članica može pripisati krivnju za kašnjenje u donošenju prvostupanjske odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu podnositelju tog zahtjeva zbog toga što svoj zahtjev nije podnio u prvoj državi članici ulaska.

82 U tom pogledu, s jedne strane, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 110. i 112. svojeg mišljenja, nijednom odredbom Uredbe Dublin III podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne obvezuje se da svoj zahtjev podnese u državi članici prvog ulaska.

83 S druge strane, valja podsjetiti na to da je člankom 3. stavkom 1. Uredbe Dublin III predviđeno da zahtjev za međunarodnu zaštitu razmatra samo jedna država članica, odnosno ona koja je određena kao odgovorna, u skladu s kriterijima iz poglavlja III. te uredbe, koji su propisani hijerarhijskim redoslijedom. Međutim, država članica prvog ulaska nije automatski i država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu jer potonju valja odrediti na temelju kriterija utvrđenih člankom 7. stavcima 1. i 2. te uredbe.

84 U tim okolnostima, podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji napusti jednu državu članicu a da ondje ne podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, ali ga podnese u drugoj državi članici, ne može se samo na temelju te okolnosti pripisati krivnja za kašnjenje u razmatranju njegova zahtjeva do kojeg zbog toga može doći.

85 Imajući u vidu prethodna razmatranja, na četvrto pitanje u predmetu C-322/19 valja odgovoriti da članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da država članica ne može pripisati krivnju za kašnjenje u donošenju prvostupanjske odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu podnositelju tog zahtjeva zbog toga što svoj zahtjev nije podnio u prvoj državi članici ulaska, u smislu članka 13. Uredbe Dublin III.

Peto pitanje u predmetu C-322/19

86 Petim pitanjem u predmetu C-322/19 High Court (Visoki sud) u biti pita treba li članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33 tumačiti na način da država članica može pripisati krivnju za kašnjenje u obradi zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnositelju tog zahtjeva zbog toga što je podnio pravni lijek sa suspenzivnim učinkom protiv odluke o transferu koja je u odnosu na njega donesena u skladu s Uredbom Dublin III.

87 Kao prvo, valja podsjetiti na to da članak 27. stavak 3. Uredbe Dublin III obvezuje države članice da u svojem nacionalnom pravu predvide, s jedne strane, da žalba protiv odluke o transferu podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu u odnosu na kojeg je ona donesena pruža pravo na ostanak u dotičnoj državi članici do okončanja tog žalbenog postupka i, s druge strane, da se transfer automatski odgađa.

88 Te odredbe valja tumačiti s obzirom na uvodnu izjavu 19. Uredbe Dublin III, u skladu s kojom, kako bi se zajamčila djelotvorna zaštita prava podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, treba uspostaviti pravne zaštitne mjere i pravo na djelotvoran pravni lijek u vezi s odlukama o transferu u odgovornu državu članicu, u skladu s člankom 47. Povelje. Tako je odlučeno, s jedne strane, da namjera zakonodavca Unije nije bila žrtvovati sudsku zaštitu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu zbog zahtjeva brzine u postupanju s njihovim zahtjevom, već zajamčiti djelotvornu i potpunu sudsku zaštitu (vidjeti u tom smislu presude od 7. lipnja 2016., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, t. 57. i od 31. svibnja 2018., Hassan, C-647/16, EU:C:2018:368, t. 57.), te, s druge strane, da bi se restriktivnim

tumačenjem dosega prava na pravni lijek predviđenog člankom 27. stavkom 1. Uredbe Dublin III moglo ugroziti ostvarenje tog cilja (vidjeti u tom smislu presudu od 26. srpnja 2017., Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, t. 46. i 47.).

89 Iz toga proizlazi da se, u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33, krivnja za kašnjenje ne može pripisati podnositelju zahtjeva samo na temelju činjenice da se koristio svojim pravom na pravni lijek protiv odluke o transferu koja je u odnosu na njega donesena. Stavkom 3. tog članka pojašnjava se, uostalom, da se podnositelju zahtjeva tijekom žalbenog postupka ne smije oduzeti pristup tržištu rada. Isto treba vrijediti i kad je protiv odluke o transferu podnesen pravni lijek iz članka 27. stavka 3. Uredbe Dublin III.

90 Kao drugo, ne može se pretpostaviti, a da nacionalni sud ne ispita okolnosti slučaja, da podnošenje pravnog lijeka protiv odluke o transferu predstavlja zloupotrebu prava.

91 U tom smislu, važno je podsjetiti na to da je za dokazivanje zloupotrebe potreban, s jedne strane, skup objektivnih okolnosti iz kojih proizlazi da, unatoč tome što su pretpostavke predviđene propisima Unije formalno ispunjene, nije ostvaren cilj predviđen tim propisima i, s druge strane, subjektivan element koji se sastoji u namjeri da se ostvari pogodnost koja proizlazi iz propisa Unije umjetno stvarajući uvjete potrebne za njezino ostvarenje (presuda od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr., C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 54. i navedena sudska praksa).

92 Sud je također pojasnio, u biti, da činjenica da bi država članica mogla biti suočena s velikim brojem slučajeva zloupotrebe prava ili prijevara koje su počinili državljani trećih zemalja ne može opravdati donošenje mjere koja se zasniva na razlozima opće prevencije, pri čemu je isključeno svako posebno ispitivanje konkretnog ponašanja osobe o kojoj je riječ. Naime, donošenje mjera kojima se nastoji ostvariti cilj opće prevencije raširenih slučajeva zloupotrebe prava ili prijevare značilo bi da sama pripadnost određenoj skupini osoba državama članicama omogućuje da odbiju priznati pravo koje je izričito dodijeljeno pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr., C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 55. i 56.).

93 Imajući u vidu prethodna razmatranja, na peto pitanje u predmetu C-322/19 valja odgovoriti da članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da država članica ne može pripisati krivnju za kašnjenje u obradi zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnositelju tog zahtjeva zbog toga što je podnio pravni lijek sa suspenzivnim učinkom protiv odluke o transferu koja je u odnosu na njega donesena u skladu s Uredbom Dublin III.

Troškovi

94 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudovima koji su uputili zahtjev, na tim je sudovima da odluče o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Nacionalni sud prilikom tumačenja odredaba Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koja se, u skladu s člankom 4. Protokola (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, primjenjuje u državi članici tog suda, mora uzeti u obzir Direktivu 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, koja se pak, u skladu s člancima 1. i 2. te člankom 4.a stavkom 1. spomenutog protokola, u toj državi članici ne primjenjuje.**

2. Članak 15. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu isključuje iz pristupa tržištu rada samo zbog toga što je u odnosu na njega donesena odluka o transferu, u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva.

3. Članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da:

– **se krivnja za kašnjenje u donošenju prvostupanjske odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu može pripisati njegovu podnositelju ako je to kašnjenje uzrokovano nedostatkom njegove suradnje s nadležnim tijelima;**

– **država članica ne može pripisati krivnju za kašnjenje u donošenju prvostupanjske odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu podnositelju tog zahtjeva zbog toga što svoj zahtjev nije podnio u prvoj državi članici ulaska, u smislu članka 13. Uredbe br. 604/2013;**

– **država članica ne može pripisati krivnju za kašnjenje u obradi zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnositelju tog zahtjeva zbog toga što je podnio pravni lijek sa suspenzivnim učinkom protiv odluke o transferu koja je u odnosu na njega donesena u skladu s Uredbom br. 604/2013.**

Potpisi