Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 14. januarja 2021*

[Besedilo, popravljeno s sklepom z dne 12. maja 2021]

„Predhodno odločanje – Mejni nadzor, azil in priseljevanje – Mednarodna zaščita – Standardi za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito – Direktiva 2013/33/EU – Državljan tretje države, ki je iz ene države članice Evropske unije prišel v drugo državo članico, za mednarodno zaščito pa je zaprosil samo v tej drugi državi članici – Odločitev o predaji v prvo državo članico – Uredba (EU) št. 604/2013 – Dostop do trga dela kot prosilec na mednarodno zaščito“

V združenih zadevah C-322/19 in C-385/19,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki sta ju vložili High Court (višje sodišče, Irska) (C-322/19) in International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito, Irska) (C-385/19) z odločbama z dne 25. marca 2019 in 16. maja 2019, ki sta na Sodišče prispeli 23. aprila 2019 in 16. maja 2019, v postopkih

K. S.,

M. H. K.

proti

The International Protection Appeals Tribunal,

Minister for Justice and Equality,

Ireland,

The Attorney General (C-322/19),

in

R. A. T.,

D. S.

proti

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

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Vilaras, predsednik senata, N. Piçarra (poročevalec), D. Šváby, M. S. Rodin, sodniki, in K. Jürimäe, sodnica,

generalni pravobranilec: J. Richard de la Tour,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– [kot je bilo popravljeno s sklepom z dne 12. maja 2021] za K. S. M. Conlon, SC, E. Dornan, P. O'Shea, BL, in B. Burns, solicitor,

– [kot je bilo popravljeno s sklepom z dne 12. maja 2021] za M. H. K. M. Conlon, SC, E. Dornan, P. O'Shea, BL, in B. Burns, solicitor,

– [kot je bilo popravljeno s sklepom z dne 12. maja 2021] za R. A. T. M. Conlon, SC, E. Dornan, BL, in B. Burns, solicitor,

– [kot je bilo popravljeno s sklepom z dne 12. maja 2021] za D. S. M. Conlon, SC, E. Bouchared, BL, in S. Bartels, solicitor,

– [kot je bilo popravljeno s sklepom z dne 12. maja 2021] za Minister for Justice and Equality in za Irsko M. Browne, G. Hodge in A. Joyce, agenti, skupaj z R. Barronom, SC, in S.-J. Hilleryem, BL,

– za Evropsko komisijo A. Azéma, C. Ladenburger in J. Tomkin, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 3. septembra 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 15 Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96).

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov, na eni strani, med K. S. in M. H. K. ter International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito, Irska), Minister for Justice and Equality (minister za pravosodje in enakost, Irska), Irsko in Attorney General ter, na drugi strani, med R. A. T. in D. S. ter Minister for Justice and Equality (minister za pravosodje in enakost, Irska) glede zakonitosti odločb, s katerimi je bil tem osebam zavrnjen dostop na trg dela kot prosilcem za mednarodno zaščito, katerih predaja v drugo državo članico je bila zahtevana na podlagi Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31, v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2013/33

3 Z Direktivo 2013/33 je bila z učinkom od 21. julija 2015 razveljavljena in nadomeščena Direktiva Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101).

4 V uvodnih izjavah 8, 11, 23 in 33 Direktive 2013/33 je navedeno:

„(8) Da bi se po vsej Uniji zagotovilo enako obravnavanje prosilcev, bi se morala ta direktiva uporabljati na vseh stopnjah in za vse vrste postopkov v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito, na vseh lokacijah in v objektih, ki sprejemajo prosilce[,] in dokler lahko slednji ostanejo na ozemlju držav članic kot prosilci.

(11) Treba bi bilo določiti standarde za sprejem prosilcev, ki bi zadoščali, da se jim zagotovi dostojen življenjski standard in primerljivi življenjski pogoji v vseh državah članicah.

(23) Za spodbujanje samozadostnosti prosilcev ter zmanjšanje velikih neskladnosti med državami članicami je bistveno zagotoviti jasna pravila glede dostopa prosilcev do trga dela.

(33) V skladu s členoma 1 in 2 ter členom 4a(1) Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen PEU in Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU), in brez poseganja v člen 4 navedenega protokola Združeno kraljestvo in Irska ne sodelujeta pri sprejetju te direktive, ki zato zanju ni zavezujoča in se v njiju ne uporablja.“

5 Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„Za namene te direktive:

[…]

(b) ‚prosilec‘ pomeni [vsakega] državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je vložil oziroma vložila prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila sprejeta dokončna odločitev;

[…]

(f) ‚pogoji za sprejem‘ pomenijo celovit sklop ukrepov, ki jih države članice zagotavljajo prosilcem v skladu s to direktivo;

(g) ‚materialni pogoji za sprejem‘ pomenijo pogoje za sprejem, ki vključujejo nastanitev, hrano in obleko, zagotovljeno v naravi ali kot finančna pomoč ali kot kuponi ali kombinacija vseh treh, ter dodatek za dnevne izdatke;

[…]“

6 Člen 15 Direktive 2013/33, naslovljen „Zaposlovanje“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da imajo prosilci dostop do trga dela najpozneje devet mesecev od datuma vložitve prošnje za mednarodno zaščito, če pristojni organ še ni sprejel odločitve na prvi stopnji in za zamudo ni kriv prosilec [zamude ni mogoče pripisati prosilcu].

2. Države članice določijo pogoje za zagotovitev dostopa do trga dela za prosilca v skladu s svojim nacionalnim pravom, pri čemer zagotovijo, da imajo prosilci učinkovit dostop do trga dela.

[…]

3. Dostop do trga dela se ne odvzame med pritožbenimi postopki, če pritožba zoper zavrnilno odločitev v rednem postopku zadrži izvršitev, do uradnega obvestila o zavrnilni odločitvi o pritožbi.“

Direktiva 2013/32/EU

7 Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60) je z učinkom od 21. julija 2015 razveljavila in nadomestila Direktivo Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326, str. 13).

8 V uvodnih izjavah 27 in 58 Direktive 2013/32 je navedeno:

„(27) Ker so državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki izrazijo željo, da bi zaprosili za mednarodno zaščito, prosilci za mednarodno zaščito, bi morali izpolnjevati obveznosti in uživati pravice iz te direktive in Direktive [2013/33]. […]

(58) V skladu s členoma 1 in 2 ter členom 4a(1) Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen PEU in Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU), in brez poseganja v člen 4 navedenega protokola Združeno kraljestvo in Irska ne sodelujeta pri sprejetju te direktive, ki zato zanju ni zavezujoča in se v njiju ne uporablja.“

9 V členu 2(p) Direktive 2013/32 je pojem „ostati v državi članici“ opredeljen kot „ostati na ozemlju države članice, vključno na meji ali v tranzitnih območjih države članice, v kateri je bila podana prošnja za mednarodno zaščito ali v kateri se ta prošnja obravnava“.

10 Člen 9 te direktive, naslovljen „Pravica ostati v državi članici do zaključka obravnave prošnje“, v odstavku 1 določa:

„Prosilcem se dovoli ostati v državi članici izključno zaradi postopka, dokler organ za presojo ne izda odločbe v postopku na prvi stopnji iz poglavja III. Ta pravica ostati ne pomeni upravičenosti do dovoljenja za prebivanje.“

11 Člen 13 navedene direktive, naslovljen „Obveznosti prosilcev“, določa:

„1. Države članice prosilcem naložijo obveznost sodelovanja s pristojnimi organi, da se ugotovijo njihova identiteta in drugi elementi iz člena 4(2) Direktive 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 2011, L 337, str. 9)]. Države članice lahko prosilcem naložijo tudi druge obveznosti sodelovanja s pristojnimi organi, če so take obveznosti potrebne za obravnavanje prošnje.

2. Države članice lahko zlasti predvidijo, da:

(a) se morajo prosilci javljati pristojnim organom ali se pri njih osebno zglasiti, in sicer bodisi nemudoma bodisi ob določenem času;

(b) morajo prosilci izročiti dokumente, s katerimi razpolagajo in ki so pomembni za obravnavanje prošnje, kot so na primer njihovi potni listi;

(c) morajo prosilci pristojnim organom sporočati svoje trenutno prebivališče ali naslov in jih v najkrajšem možnem času obveščati o spremembi prebivališča ali naslova. […]

(d) lahko pristojni organi preiščejo prosilca in predmete, ki jih ima pri sebi. […]

(e) lahko pristojni organi fotografirajo prosilca in da

(f) lahko pristojni organi posnamejo prosilčeve ustne izjave, če je bil prosilec o tem vnaprej obveščen.“

12 Člen 31 Direktive 2013/32, naslovljen „Postopek obravnavanja“, v odstavku 3 določa:

„Države članice zagotovijo, da se postopek obravnavanja zaključi v šestih mesecih od vložitve prošnje.

Kadar se prošnja obravnava po postopku, določenem v Uredbi [Dublin III], šestmesečni rok začne teči takrat, ko se v skladu z navedeno uredbo ugotovi, katera država članica je odgovorna za njeno obravnavanje, prosilec pa je na ozemlju te države članice in pod nadzorom pristojnega organa.

Države članice lahko šestmesečni rok iz tega odstavka podaljšajo za največ devet mesecev[,] kadar:

[…]

(c) je zamudo jasno mogoče pripisati temu, da prosilec ni izpolnil svojih obveznosti iz člena 13.“

Uredba Dublin III

13 V uvodnih izjavah 11 in 19 Uredbe Dublin III je navedeno:

„(11) Direktiva [2013/33] bi se morala uporabljati za postopek določanja odgovorne države članice, kot je določeno v tej uredbi, pri tem pa upoštevati omejitve glede uporabe navedene direktive.

[…]

(19) Da se zagotovi učinkovita zaščita pravic zadevnih oseb, bi bilo zlasti v skladu s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah treba vzpostaviti pravne zaščitne ukrepe in pravico do učinkovitega pravnega sredstva v zvezi z odločitvijo o predaji v odgovorno državo članico. Da se zagotovi spoštovanje mednarodnega prava, bi moralo učinkovito pravno sredstvo proti takim odločitvam obsegati tako preučitev uporabe te uredbe kot tudi pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero je predan prosilec.“

14 Člen 3 te uredbe, naslovljen „Dostop do postopka za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito“, določa:

„1. Države članice obravnavajo vsako prošnjo za mednarodno zaščito državljana tretje države ali osebe brez državljanstva, ki prošnjo vloži na ozemlju katere koli izmed članic, tudi na meji ali na tranzitnem območju. 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 poniževalnega 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.

[…]“

15 Člen 7 navedene uredbe, naslovljen „Hierarhija meril“, določa:

„1. Merila za določanje odgovorne države članice se uporabljajo po vrstnem redu, v katerem so navedena v tem poglavju.

2. Država članica, odgovorna v skladu z merili iz tega poglavja, se določi na podlagi položaja, ki je obstajal, ko je prosilec prvič vložil prošnjo za mednarodno zaščito v državi članici.“

16 Člen 13 te uredbe, naslovljen „Vstop in/ali bivanje“, v odstavku 1 določa:

„Kadar se na podlagi dokazov ali posrednih okoliščin, […] vključno s podatki iz Uredbe (EU) št. 603/2013 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 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, in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (UL 2013, L 180, str. 1)], 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.“

17 Člen 17 Uredbe Dublin III, naslovljen „Diskrecijske klavzule“, v odstavku 1 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.“

18 Člen 27 te uredbe, naslovljen „Pravna sredstva“, določa:

„1. Prosilec […] ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva v obliki pritožbe zoper odločitev o predaji ali ponovnega dejanskega in zakonskega pregleda te odločitve pred sodiščem ali razsodiščem.

[…]

3. Za namene pritožb zoper ali ponovnega pregleda odločitev o predaji države članice v svojem nacionalnem pravu določijo:

(a) da ima prosilec na podlagi pritožbe ali ponovnega pregleda pravico ostati v zadevni državi članici do zaključka postopka pritožbe ali ponovnega pregleda, ali

(b) da se predaja avtomatično odloži in da takšna odložitev preneha veljati po preteku razumnega obdobja, v katerem bi sodišče ali razsodišče po natančni preučitvi zahteve za odlog moralo odločiti, ali pritožbi ali ponovnemu pregledu zahteve odobri odložilni učinek, […]

[…]“

19 Člen 29 te uredbe, naslovljen „Načini in roki“, določa:

„1. Predaja prosilca […] iz države članice, ki poda zahtevo, v odgovorno državo članico, se izvede v skladu z nacionalno zakonodajo države članice, ki poda zahtevo, po posvetu med zadevnima državama članicama, kakor hitro je to praktično izvedljivo in najkasneje v šestih mesecih po odobritvi zahteve, da bo druga država članica sprejela ali ponovno sprejela zadevno osebo ali končni odločitvi o pritožbi ali ponovnem pregledu, če v skladu s členom 27(3) obstaja odložilni učinek.

[…]

2. Kadar se predaja ne opravi v roku šestih mesecev, je odgovorna država članica oproščena svoje obveznosti sprejema ali ponovnega sprejema zadevne osebe, odgovornost pa se nato prenese na državo članico, ki poda zahtevo. Ta rok se lahko podaljša na največ eno leto, če predaja ni bila možna, ker je zadevna oseba v zaporu, ali na največ osemnajst mesecev, če zadevna oseba pobegne.

[…]“

Irsko pravo

20 Na podlagi člena 4 Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice (v nadaljevanju: Protokol št. 21) so bile z European Communities (Reception conditions) Regulations 2018 (S. I. No. 230/2018) (uredba iz leta 2018 o Evropskih skupnostih (pogoji za sprejem) (v nadaljevanju: uredba iz leta 2018) v irsko pravo prenesene določbe Direktive 2013/33 z učinkom od 30. junija 2018.

21 Člen 2(2) in (3) te uredbe določa:

„(2) Za namene te uredbe, kadar je bila v zvezi s prosilcem sprejeta odločitev o predaji v smislu [European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S. I. No. 62/2018) (uredba iz leta 2018 v zvezi z Evropsko unijo (dublinski sistem))], ta oseba:

(a) izgubi status prosilca in

(b) je v skladu s členom 5(2) te uredbe od datuma vročitve te odločitve opredeljena kot upravičenec, in ne kot prosilec.

(3) Za namene te uredbe se oseba, ki je v skladu s členom 16(2) [European Union (Dublin System) Regulations 2018 (S. I. No. 62/2018) (uredba iz leta 2018 v zvezi z Evropsko unijo (dublinski sistem))] vložila pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal [(pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito, Irska)], o kateri to še ni odločalo, šteje za upravičenca, in ne prosilca."

22 Člen 11(3) in (4) uredbe iz leta 2018, s katerim se izvaja člen 15(1) Direktive 2013/33, določa:

„(3) Prosilec lahko vloži vlogo za pridobitev delovnega dovoljenja […]

(b) šele osem mesecev po datumu vložitve prošnje [za mednarodno zaščito].

(4) Minister lahko […] prosilcu izda dovoljenje [za dostop do trga dela], če:

(a) je ob upoštevanju odstavka 6 minilo devet mesecev od dne vložitve prošnje in do tega dne na prvi stopnji ni bila sprejeta odločitev v zvezi s to prošnjo prosilca ter

(b) položaja iz točke (a) zgoraj ni mogoče v celoti ali delno pripisati prosilcu."

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-322/19

23 K. S. je februarja 2010 odšel iz Pakistana v Združeno kraljestvo. V tej državi članici ni vložil prošnje za mednarodno zaščito. Maja 2015 je prišel na Irsko, kjer je 11. maja 2015 vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Refugee Applications Commissioner (komisariat za begunce, Irska) je 9. marca 2016 sprejel odločbo o odstopu te prošnje Združenemu kraljestvu na podlagi Uredbe Dublin III. K. S. je zoper to odločbo vložil pritožbo, ki jo je Refugee Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za begunce, Irska) 17. avgusta 2016 zavrnilo. Potem je sprožil postopek sodnega nadzora pred High Court (višje sodišče, Irska), ki še poteka in ima odložilni učinek.

24 K. S. je medtem na podlagi člena 11(3) uredbe iz leta 2018 vložil vlogo za dovoljenje za dostop do trga dela pri Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (oddelek za dostop do trga dela pri ministrstvu za pravosodje in enakost, Irska). Po zavrnitvi te vloge je vložil pritožbo, ki je bila zavrnjena z odločbo z dne 19. julija 2018. K. S. je zoper to odločbo vložil pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito, Irska). To sodišče je s sodbo z dne 11. septembra 2018 potrdilo odločbo o zavrnitvi z obrazložitvijo, da na podlagi uredbe iz leta 2018 prosilci, katerih prošnja je bila odstopljena drugi državi članici na podlagi Uredbe Dublin III, nimajo pravice do dostopa do trga dela. K. S. je nato pri predložitvenem sodišču vložil zahtevo za sodni nadzor zoper sodbo International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito).

25 M. H. K. je 24. oktobra 2009 odšel iz Bangladeša v Združeno kraljestvo. Po poteku dovoljenja za prebivanje je 4. septembra 2014 prišel na Irsko, preden je bilo odločeno o njegovi prošnji za podaljšanje njegove pravice do prebivanja v Združenem kraljestvu. 16. februarja 2015 je na Irskem vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Komisar za begunce je 25. novembra 2015 sprejel odločbo o odstopu te prošnje Združenemu kraljestvu na podlagi Uredbe Dublin III. M. H. K. je zoper to odločbo vložil pritožbo, ki jo je Refugee Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za begunce) 30. marca 2016 zavrnilo. Potem je sprožil postopek sodnega nadzora pred High Court (višje sodišče), pri čemer se je skliceval na člen 17 Uredbe Dublin III. Ta postopek, ki še poteka, ima odložilni učinek.

26 Tudi M. H. K. je na podlagi člena 11(3) uredbe iz leta 2018 vložil vlogo za dovoljenje za dostop do trga dela pri pristojnem organu ministrstva za pravosodje in enakost. Potem ko je bila ta vloga zavrnjena z odločbo z dne 16. avgusta 2018, je M. H. K. vložil pritožbo, ki je bila zavrnjena 5. septembra 2018. Zoper to odločbo je vložil pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito). To sodišče je s sodbo z dne 17. oktobra 2018 to pritožbo zavrnilo, ker je presodilo, da dostop do trga dela ne spada med „materialne pogoje za sprejem“. M. H. K. je nato pri predložitvenem sodišču vložil zahtevo za sodni nadzor zoper to sodbo.

27 Zahtevi za sodni nadzor, vloženi pri High Court (višje sodišče), sta bili sprejeti v obravnavanje 24. septembra in 12. novembra 2018. To sodišče navaja, da se s tema zahtevama predlaga, prvič, sprejetje odločb *certiorari*, katerih predmet bi bil razglasitev ničnosti odločb o zavrnitvi dostopa do trga dela, drugič, ugotovitev, da sta člen 2(2) in člen 11(2) in (12) uredbe iz leta 2018 v nasprotju z Direktivo 2013/33 in, tretjič, povrnitev nastale škode.

28 V teh okoliščinah High Court (višje sodišče) sprašuje, prvič, ali je mogoče pri razlagi Direktive 2013/33 upoštevati Direktivo 2013/32, čeprav se ta direktiva za Irsko ne uporablja.

29 Drugič, High Court (višje sodišče) želi izvedeti, ali se prosilec za mednarodno zaščito, čigar prošnja je bila na podlagi Uredbe Dublin III odstopljena drugi državi članici, lahko sklicuje na člen 15(1) Direktive 2013/33. To sodišče opozarja, da je Evropska komisija v predlogu direktive o pogojih za sprejem z dne 13. julija 2016 predlagala, naj se iz dostopa do trga dela izključijo osebe, na katere se nanaša odločitev o predaji na podlagi Uredbe Dublin III. Vendar navedeno sodišče meni, da iz tega *a contrario* ni mogoče sklepati, da člen 15 Direktive 2013/33 osebam, na katere se taka odločba nanaša, omogoča dostop do trga dela.

30 High Court (višje sodišče) meni, na eni strani, da so osebe, kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, osebe, ki so „po definiciji“ v neki meri zlorabile mehanizem, vzpostavljen z Uredbo Dublin III, in na drugi strani, da je vložitev prošnje za mednarodno zaščito v državi članici, ki ni država članica prvega vstopa prosilca, v nasprotju s to uredbo. Glede na pojem zlorabe pravice te osebe torej ne bi smele imeti dostopa do trga dela na podlagi člena 15 Direktive 2013/33.

31 V tem okviru navedeno sodišče sprašuje, tretjič, ali lahko država članica v okviru prenosa člena 15 Direktive 2013/33 sprejme splošni ukrep, s katerim se prosilcem za mednarodno zaščito, o predaji katerih v drugo državo članico je bilo odločeno na podlagi Uredbe Dublin III, pripiše vsaka zamuda pri poteku tega postopka. Meni, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.

32 High Court (višje sodišče) sprašuje, četrtič, ali to, da prosilec za mednarodno zaščito vloži pravno sredstvo z odložilnim učinkom zoper odločitev o predaji v drugo državo članico na podlagi Uredbe Dublin III, pomeni tudi zamudo, ki jo je mogoče pripisati navedenemu prosilcu, v smislu člena 15(1) Direktive 2013/33. Meni, da je treba tudi na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.

33 V teh okoliščinah je High Court (višje sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali se pri razlagi instrumenta prava Unije, ki se uporablja v določeni državi članici, lahko upošteva instrument, ki se za to državo ne uporablja, če je zadnjenavedeni instrument sprejet hkrati s prvonavedenim?

2. Ali se člen 15 Direktive [2013/33] uporablja za osebo, v zvezi s katero je bila sprejeta odločitev o predaji v skladu z Uredbo [Dublin III]?

3. Ali ima država članica pri izvajanju člena 15 Direktive [2013/33] pravico sprejeti splošni ukrep, ki prosilcem, ki jih je treba predati v skladu z Uredbo [Dublin III], dejansko pripisuje vse zamude v času sprejemanja odločitve o predaji ali po njenem sprejetju?

4. Če prosilec zapusti državo članico, ne da bi v njej zaprosil za mednarodno zaščito, in odpotuje v drugo državo članico, kjer zaprosi za mednarodno zaščito in je v zvezi z njim sprejeta odločitev na podlagi Uredbe [Dublin III], s katero je predan nazaj prvi državi članici, ali je mogoče v smislu člena 15 Direktive [2013/33] posledično zamudo pri obravnavi prošnje za [mednarodno] zaščito pripisati prosilcu?

5. Če je treba prosilca na podlagi Uredbe [Dublin III] predati drugi državi članici, vendar je ta predaja preložena zaradi postopka sodnega nadzora, ki ga je sprožil prosilec, zaradi katerega se predaja zadrži na podlagi odredbe [High Court (višje sodišče)], ali je mogoče v smislu člena 15 Direktive [2013/33] posledično zamudo pri obravnavi prošnje za mednarodno zaščito pripisati prosilcu bodisi na splošno bodisi konkretno, če je mogoče v tem postopku ugotoviti, da sodni nadzor očitno ali kako drugače ni utemeljen ali da se z njim zlorablja postopek?“

Zadeva C-385/19

34 R. A. T., iraška državljanka, je 7. marca 2018 na Irskem vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Z dopisom z dne 2. oktobra 2018 je bila obveščena, da je bila v zvezi z njo sprejeta odločitev o predaji v Združeno kraljestvo na podlagi Uredbe Dublin III. Zoper to odločbo je nato 18. oktobra 2018 vložila pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito). Ta pritožbeni postopek še poteka.

35 D. S., iraški državljan, trdi, da je 1. avgusta 2015 odšel iz Iraka v Avstrijo prek Turčije in Grčije. Prošnjo za mednarodno zaščito je vložil v Avstriji, vendar je to državo članico zapustil, preden je bilo odločeno o njegovi prošnji. D. S. trdi, da se je avgusta 2015 vrnil v Irak, nato pa je 25. decembra 2015 neposredno prišel na Irsko. V zadnjenavedeni državi članici je 8. februarja 2016 vložil prošnjo za mednarodno zaščito. V skladu s členom 18(1)(b) Uredbe Dublin III je bila sprejeta odločitev o njegovi predaji v Avstrijo, saj je pristojni avstrijski organ privolil v ponovni sprejem zadevne osebe na podlagi te določbe. D. S. je zoper to odločbo vložil pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito), ki je bila zavrnjena. D. S. je sprožil postopek sodnega nadzora pri High Court (višje sodišče), ki še vedno poteka.

36 R. A. T. in D. S. sta zaprosila za dostop do trga dela na podlagi člena 11 uredbe iz leta 2018. Njuna prošnja je bila zavrnjena z obrazložitvijo, da je bila na podlagi Uredbe Dublin III v zvezi z njima sprejeta odločitev o predaji v drugo državo članico, zato nimata več statusa „prosilca“ in ju je treba odslej v smislu uredbe iz leta 2018 opredeliti za „upravičenca“. Zato ne moreta dobiti dovoljenja za dostop do irskega trga dela. R. A. T. in D. S. sta nato zoper odločbi, s katerima sta bili njuni prošnji zavrnjeni, vložila pritožbi pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito). Predložitveno sodišče je z odločbama z dne 12. marca in 10. aprila 2019 odločilo, da sta ti pritožbi dopustni.

37 V tem okviru želi predložitveno sodišče izvedeti, ali lahko osebe, za katere je bilo na podlagi Uredbe Dublin III odločeno, da se predajo v drugo državo članico, tvorijo kategorijo, ki je ločena od kategorije „prosilcev“ v smislu člena 15(1) Direktive 2013/33 in ki bi bila zato izključena iz dostopa do trga dela države članice, ki je zahtevala to predajo. Po njegovem mnenju ta direktiva ne dovoljuje nikakršnega razlikovanja med prosilci za mednarodno zaščito, kar naj bi Sodišče potrdilo v točki 40 sodbe z dne 27. septembra 2012, Cimade in GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594).

38 V zvezi z razlago člena 15(1) Direktive 2013/33, zlasti dela povedi „za zamudo ni kriv prosilec [zamude ni mogoče pripisati prosilcu]“, International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito) meni, da dejstva, da tožeča stranka vloži pravno sredstvo za izpodbijanje veljavnosti odločbe, ki posega v njen položaj, ni mogoče samodejno šteti za zamudo, ki jo je mogoče pripisati tej stranki, v smislu te določbe.

39 International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito) poleg tega navaja, da je po razglasitvi sodbe z dne 4. decembra 2018, Minister for Justice and Equality in Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979), ugotovilo, da je uredba iz leta 2018 v nasprotju s členom 15 Direktive 2013/33, in se je zato odločilo, da namesto nacionalnih določb uporabi to direktivo, kar je imelo za posledico, da se je dostop zadevnih tožečih strank na irski trg dela dovolil.

40 V teh okoliščinah je International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali obstajajo ločene kategorije ‚prosilca', ki ga določa člen 15 Direktive [2013/33]?

2. Katera vrsta ravnanj pomeni zamudo, ki jo je mogoče pripisati prosilcu v smislu člena 15(1) Direktive [2013/33]?"

Postopek pred Sodiščem

41 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 14. junija 2019 zadevi C-582/19 in C-583/19 združil za pisni in ustni postopek ter za izdajo sodbe.

42 High Court (višje sodišče) je z ločenim sklepom z dne 23. aprila 2019 Sodišču predlagalo, naj zadevo C-322/19 obravnava po hitrem postopku na podlagi člena 105(1) Poslovnika Sodišča. International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito) je v predložitveni odločbi z dne 16. maja 2019 oblikovalo enak predlog v zvezi z zadevo C-385/19.

43 Iz člena 105(1) Poslovnika izhaja, da če je treba zadevo zaradi njene narave obravnavati v kar najkrajšem času, lahko predsednik Sodišča na predlog predložitvenega sodišča ali izjemoma po uradni dolžnosti po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odloči, da se z odstopanjem od določb navedenega poslovnika predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku.

44 Predložitveni sodišči v utemeljitev svojih predlogov poudarjata, da so tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari v negotovosti glede svoje pravice do dostopa do trga dela in glede svojega družinskega življenja, ki naj bi jo še povečevale različne odločitve irskih sodišč o uporabi Direktive 2013/33. Odgovor Sodišča v zelo kratkem času naj bi omogočal odpravo te negotovosti.

45 Ti sodišči tudi poudarjata, da spada pravica do dostopa do trga dela, ki jo zagotavlja Direktiva 2013/33 in ki je predmet postopkov v glavni stvari, v okvir pravice do človekovega dostojanstva, zagotovljene v členu 1 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

46 V obravnavani zadevi je predsednik Sodišča 22. maja 2019 v zadevi C-322/19 in 14. junija 2019 v zadevi C-385/19 na podlagi člena 105(1) Poslovnika zavrnil predloga predložitvenih sodišč iz točke 42 te sodbe.

47 Ti odločbi sta obrazloženi najprej s tem, da pravna negotovost, na katero se sklicujejo tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari, in pravni interes teh strank, da se čim prej seznanijo z obsegom pravic, ki jih imajo na podlagi prava Unije, kot taka ne moreta pomeniti izjemne okoliščine, ki bi upravičila uporabo hitrega postopka iz člena 105 Poslovnika (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča z dne 18. januarja 2019, Adusbef in drugi, C-686/18, neobjavljen, EU:C:2019:68, točka 14 in navedena sodna praksa).

48 Tako v nasprotju s sklepom predsednika Sodišča z dne 17. aprila 2008, Metock in drugi (C-127/08, neobjavljen, EU:C:2008:235), ki ga navaja High Court (višje sodišče) in v katerem je bila parom odvzeta možnost, da živijo normalno družinsko življenje, iz predložitvenih odločb ni razvidno, da bi bilo tako tudi v obravnavanih zadevah. Prav tako v zadevi, v kateri je bil izdan sklep predsednika Sodišča z dne 9. septembra 2011, Dereci in drugi (C-256/11, neobjavljen, EU:C:2011:571, točka 15), na katerega se je tudi sklicevalo High Court (višje sodišče), vsaj eni od tožečih strank ni bil priznan odložilni učinek pritožbe, ki jo je vložila zoper sklep o izgonu, ki je bil izdan v zvezi z njo, tako da je bilo mogoče ukrep odstranitve zadevne osebe izvesti kadar koli. Sodišče je ugotovilo, da ta grožnja skorajšnje odstranitve tej osebi jemlje možnost, da živi normalno družinsko življenje. V postopkih v glavni stvari pa tožečim strankam ni odvzeta prostost in odločitve o predaji, sprejete v zvezi z njimi, so odložene do sprejetja pravnomočne sodbe.

49 Poleg tega je treba pojasniti, da razhajanje glede tega, kako nacionalna sodišča razlagajo določbo prava Unije, samo po sebi ne more zadostovati za utemeljitev tega, da bi se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnaval po hitrem postopku. Pomen tega, da se v Evropski uniji zagotovi enotna uporaba vseh določb, ki so del njenega pravnega reda, je namreč neločljivo povezan z vsemi predlogi, vloženimi na podlagi člena 267 PDEU (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča z dne 17. septembra 2018, Lexitor, C-383/18, neobjavljen, EU:C:2018:769, točka 16).

50 Nazadnje, iz predložitvenih odločb ne izhaja, da bi bile tožeče stranke v postopkih v glavni stvari prikrajšane za materialne pogoje za sprejem, ki jih zagotavlja Direktiva 2013/33. Zato njihov položaj ni tako negotov, da bi bilo upravičeno, da se predloga za sprejetje predhodne odločbe obravnavata po hitrem postopku iz člena 105 Poslovnika.

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost tretjega vprašanja, postavljenega v zadevi C-322/19

51 High Court (višje sodišče) s tretjim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-322/19, v bistvu sprašuje, ali sme država članica v okviru prenosa člena 15 Direktive 2013/33 sprejeti splošen ukrep, s katerim se prosilcu za mednarodno zaščito, predaja katerega v drugo državo članico je bila zahtevana na podlagi Uredbe Dublin III, pripiše vsaka zamuda pri sprejemanju odločitve o predaji.

52 Najprej je treba poudariti, da iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, ni razvidno, da bi bil tak splošni ukrep za prenos predmet sporov o glavni stvari.

53 Čeprav za vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti, pa namen predhodnega odločanja ni oblikovanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, temveč dejanska potreba po učinkoviti rešitvi spora (sodbi z dne 10. decembra 2018, Wightman in drugi, C-621/18, EU:C:2018:999, točka 28, in z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny, C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234, točka 44).

54 Vsekakor se, kot pravilno navaja Komisija, zamuda iz člena 15(1) te direktive nanaša na sprejemanje odločbe na prvi stopnji, katere predmet je prošnja za mednarodno zaščito, in ne na sprejemanje odločitve o predaji v smislu Uredbe Dublin III.

55 Iz navedenega izhaja, da je namen tretjega vprašanja, postavljenega v zadevi C-322/19, dejansko pridobiti svetovalno mnenje Sodišča, zato to vprašanje ni dopustno.

Vsebinska obravnava

Prvo vprašanje, postavljeno v zadevi C-322/19

56 High Court (višje sodišče) s prvim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-322/19, v bistvu sprašuje, ali sme nacionalno sodišče Direktivo 2013/32, ki se na podlagi členov 1 in 2 ter člena 4a(1) Protokola št. 21 v državi članici tega sodišča ne uporablja, upošteva pri razlagi določb Direktive 2013/33, ki pa se v skladu s tem členom 4 v navedeni državi članici uporablja.

57 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča iz zahtev po enotni uporabi prava Unije in načela enakosti izhaja, da je treba pojme iz določbe prava Unije, ki za določitev svojega pomena in obsega ne napotuje izrecno na pravo držav članic, običajno v vsej Uniji razlagati avtonomno in enotno, pri čemer se ne sme upoštevati le besedilo te določbe, ampak tudi njen kontekst in cilji, ki se uresničujejo z zadevno ureditvijo (sodba z dne 25. junija 2020, Ministerio Fiscal (Organ, za katerega je verjetno, da bo prejel prošnjo za mednarodno zaščito), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, točka 53 in navedena sodna praksa).

58 Poleg tega v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem zadevna instrumenta spadata v isti pravni red, in sicer skupni evropski azilni sistem, določbe Direktive 2013/32 pomenijo upošteven in nujen kontekst za razlago določb Direktive 2013/33.

59 V teh okoliščinah je treba Direktivo 2013/32, tudi kadar se ta v skladu s Protokolom št. 21 iz točke 56 te sodbe v državi članici predložitvenega sodišča ne uporablja, upoštevati pri razlagi Direktive 2013/33, ki se v tej državi članici uporablja na podlagi istega protokola, in sicer za zagotovitev enotne razlage in uporabe določb zadnjenavedene direktive v vseh državah članicah.

60 Zato je treba na prvo vprašanje, postavljeno v zadevi C-322/19, odgovoriti, da mora nacionalno sodišče Direktivo 2013/32, ki se na podlagi členov 1 in 2 ter člena 4a(1) Protokola št. 21 v državi članici tega sodišča ne uporablja, upoštevati pri razlagi določb Direktive 2013/33, ki pa se v skladu s členom 4 tega protokola v navedeni državi članici uporablja.

Drugo vprašanje, postavljeno v zadevi C-322/19, in prvo vprašanje, postavljeno v zadevi C-385/19

61 Predložitveni sodišči z drugim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-322/19, in prvim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-385/19, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašujeta, ali je treba člen 15 Direktive 2013/33 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prosilca za mednarodno zaščito v smislu člena 2(b) te direktive izključuje od dostopa do trga dela zgolj iz razloga, da je bila v zvezi z njim sprejeta odločitev o predaji na podlagi Uredbe Dublin III.

62 V zvezi s tem je treba na prvem mestu spomniti, da v skladu s členom 15(1) Direktive 2013/33 države članice zagotovijo, da imajo prosilci dostop do trga dela pod pogoji, določenimi v tej določbi. Ker se navedena določba nanaša na dostop do trga dela, ki ga je treba zagotoviti „prosilcem“, se je treba opreti na opredelitev tega pojma iz člena 2(b) te direktive.

63 „Prosilec“ je v členu 2(b) Direktive 2013/33 opredeljen kot „[vsak] državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki je vložil oziroma vložila prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila sprejeta dokončna odločitev“. Zakonodajalec Unije z uporabo celostnega zaimka „vsak“ pojasnjuje, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 54 sklepnih predlogov, da noben državljan tretje države ali oseba brez državljanstva ni *a priori* izključena iz statusa prosilca.

64 Poleg tega ta člen 2(b) ne določa nobenega razlikovanja glede na to, ali v zvezi s prosilcem poteka postopek predaje v drugo državo članico na podlagi Uredbe Dublin III. Ta člen namreč določa, da prosilec ohrani svoj status, dokler v zvezi z njegovo prošnjo za mednarodno zaščito „še ni bila sprejeta dokončna odločitev“. Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točkah od 55 do 58 sklepnih

predlogov, odločitev o predaji ni odločitev, s katero se dokončno odloči o prošnji za mednarodno zaščito, zato njeno sprejetje ne more povzročiti, da se zadevni osebi odvzame status „prosilca“ v smislu člena 2(b) Direktive 2013/33.

65 Na drugem mestu je ta jezikovna razlaga v skladu z namenom zakonodajalca Unije, kot izhaja iz uvodne izjave 8 Direktive 2013/33, v skladu s katero se ta direktiva uporablja na vseh stopnjah in za vse vrste postopkov v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito ter dokler lahko prosilci ostanejo na ozemlju držav članic kot prosilci. Iz tega sledi, da prosilci, ki so predmet „postopkov v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito“, uvedenih z Uredbo Dublin III, očitno spadajo na osebno področje uporabe navedene direktive in posledično na področje uporabe člena 15 te direktive.

66 To razlago potrjujeta tudi dva druga instrumenta, ki sta na isti podlagi kot Direktiva 2013/33 del skupnega evropskega azilnega sistema, in sicer Direktiva 2013/32 in Uredba Dublin III. V skladu z uvodno izjavo 27 Direktive 2013/32 so namreč državljani tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki izrazijo željo, da bi zaprosili za mednarodno zaščito, prosilci za mednarodno zaščito. Zato morajo uživati pravice iz te direktive in Direktive 2013/33. Prav tako je iz uvodne izjave 11 Uredbe Dublin III izrecno razvidno, da se Direktiva 2013/33 uporablja za postopek določanja države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki ga ureja ta uredba. Tak postopek pa v praksi poteka v državi članici, ki zahteva odstop prošnje drugi državi članici, vse dokler zaprošena država članica ne sprejme ali ponovno sprejme prosilca, če se izkaže, da je ta država dejansko odgovorna za obravnavanje navedene prošnje na podlagi te uredbe.

67 Na tretjem mestu, ta razlaga člena 15(1) Direktive 2013/33 je skladna s sodbo z dne 27. septembra 2012, Cimade in GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594), ki se nanaša na obveznost države članice, v kateri je bila prošnja za mednarodno zaščito vložena na podlagi Direktive 2003/9, ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2013/33, da prosilcu zagotovi materialne pogoje za sprejem, preden ga sprejme ali ponovno sprejme država članica, odgovorna za obravnavanje te prošnje na podlagi uredbe, ki je veljala pred Uredbo Dublin III. Sodišče je v točki 40 te sodbe ugotovilo, da člena 2 in 3 Direktive 2003/9, ki v bistvu ustrezata členoma 2 in 3 Direktive 2013/33, določata eno samo kategorijo prosilcev za mednarodno zaščito, ki zajema vse državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki vložijo prošnjo za mednarodno zaščito. Sodišče je v točki 53 navedene sodbe v bistvu pojasnilo, da prosilec za mednarodno zaščito obdrži status prosilca, dokler ni sprejeta dokončna odločitev o njegovi prošnji. Nazadnje je Sodišče v točki 58 iste sodbe poudarilo, da obveznost države članice, v kateri je vložena taka prošnja, da določi minimalne pogoje, določene z Direktivo 2003/09, preneha šele ob dejanski predaji navedenega prosilca s strani te države članice.

68 Čeprav dostop do trga dela *stricto sensu* ni materialni pogoj za sprejem v smislu člena 2(g) Direktive 2013/33, pa spada med pogoje za sprejem v smislu člena 2(f) te direktive, ki pomenijo pravice in ugodnosti, ki jih ta direktiva podeljuje vsakemu prosilcu za mednarodno zaščito, o čigar prošnji še ni bila sprejeta dokončna odločitev. Zato obveznost, ki jo ima zadevna država članica na podlagi člena 15(1) Direktive 2013/33, da prosilcu za mednarodno zaščito omogoči dostop do trga dela, preneha šele ob njegovi dokončni predaji v zaprošeno državo članico.

69 Na četrtem mestu, v uvodni izjavi 11 Direktive 2013/33 je navedeno, da bi bilo treba določiti standarde za sprejem prosilcev, ki bi zadoščali, da se jim zagotovi dostojen življenjski standard in primerljivi življenjski pogoji v vseh državah članicah. Sodišče je tudi pojasnilo, da spoštovanje človekovega dostojanstva ni potrebno le v zvezi s prosilci za azil, ki so na ozemlju odgovorne države članice v obdobju čakanja na odločbo te države o njihovi prošnji za azil, temveč tudi za prosilce za azil, ki čakajo na določitev države članice, odgovorne za to prošnjo (sodba z dne 27. septembra 2012, Cimade in GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, točka 43). Kot pa je generalni pravobranilec navedel v točki 85 sklepnih predlogov, delo očitno prispeva k ohranjanju dostojanstva prosilca, saj mu prihodki iz zaposlitve omogočajo ne le zadovoljevanje lastnih potreb, temveč tudi nastanitev zunaj sprejemnih centrov, v kateri lahko po potrebi sprejme svojo družino.

70 Poleg tega je v uvodni izjavi 23 Direktive 2013/33 navedeno, da je eden od ciljev te direktive „spodbujanje samozadostnosti prosilcev“ za mednarodno zaščito. V zvezi s tem je treba opozoriti, kot je poudarila Komisija v predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. decembra 2008 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (COM(2008) 815 final), da dostop do trga dela koristi tako prosilcem za mednarodno zaščito kot tudi državi članici gostiteljici. Poenostavitev dostopa teh prosilcev do trga dela lahko prepreči znatno tveganje njihove izolacije in socialne izključenosti, ob upoštevanju negotovosti njihovega položaja. Prav tako se spodbuja samozadostnost prosilcev za mednarodno zaščito, ki je eden od ciljev Direktive 2013/33.

71 Nasprotno pa je to, da se prosilcu za mednarodno zaščito prepreči dostop do trga dela, v nasprotju s tem ciljem, treba pa je upoštevati tudi stroške, ki zadevni državi članici nastajajo zaradi plačevanja dodatnih socialnih prejemkov. Enako velja, če je prosilcu, v zvezi s katerim je bila sprejeta odločitev o predaji v drugo državo članico, preprečen dostop do trga dela v celotnem obdobju od dneva vložitve njegove prošnje za mednarodno zaščito do dneva sprejema njegove predaje zaprošeni državi članici, temu obdobju pa je treba dodati tudi obdobje, ki ustreza obravnavanju – v ožjem pomenu – njegove prošnje, ki lahko traja do šest mesecev od dneva, ko zaprošena država članica sprejme predajo zadevne osebe.

72 Zato prosilci za mednarodno zaščito v smislu člena 2 (b) Direktive 2013/33, v zvezi s katerimi je bila sprejeta odločitev o predaji na podlagi Uredbe Dublin III, spadajo na osebno področje uporabe člena 15(1) te direktive.

73 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje, postavljeno v zadevi C-322/19, in na prvo vprašanje, postavljeno v zadevi C-385/19, odgovoriti, da je treba člen 15 Direktive 2013/33 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prosilca za mednarodno zaščito izključuje od dostopa do trga dela zgolj iz razloga, da je bila v zvezi z njim sprejeta odločitev o predaji na podlagi Uredbe Dublin III.

Drugo vprašanje, postavljeno v zadevi C-385/19

74 Z drugim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-385/19, International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za mednarodno zaščito) v bistvu sprašuje, katera ravnanja se lahko štejejo za zamudo, ki jo je mogoče pripisati prosilcu za mednarodno zaščito, v smislu člena 15(1) Direktive 2013/33.

75 Najprej je treba ugotoviti, kot je to storil generalni pravobranilec v točki 99 in naslednjih sklepnih predlogov, da v Direktivi 2013/33 v zvezi s tem ni ničesar navedenega.

76 Zato se je treba sklicevati na pravila skupnih postopkov za priznanje mednarodne zaščite, uvedena z Direktivo 2013/32, ki jo je treba, kot je ugotovljeno v točki 60 te sodbe, upoštevati pri razlagi določb Direktive 2013/33.

77 Iz člena 31(3) Direktive 2013/32 tako izhaja, da je zamudo pri obravnavanju njegove prošnje za mednarodno zaščito mogoče pripisati prosilcu, kadar ta ne izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 13 te direktive. Iz te določbe izhaja, da mora prosilec sodelovati s pristojnimi organi, da bi se ugotovili njegova identiteta in drugi elementi iz člena 4(2) Direktive 2011/95, to so njegova starost, poreklo, vključno s poreklom ustreznih sorodnikov, državljanstvo ali državljanstva, država ali države in kraj ali kraji prejšnjega prebivališča, prejšnje prošnje za azil, prepotovane poti, potovalni dokumenti ter razlogi za prošnjo za mednarodno zaščito. Obveznost sodelovanja prosilca pomeni, da ta, kolikor je mogoče, predloži zahtevana dokazila ter po potrebi zahtevana pojasnila in informacije (sodba z dne 14. septembra 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, točka 38).

78 Člen 13 Direktive 2013/32 državam članicam tudi dovoljuje, da prosilcu naložijo še druge obveznosti, potrebne za obravnavanje njegove prošnje, med drugim da mu naložijo, da se mora javljati pristojnim organom ali se pri njih zglasiti na določen dan in na določenem kraju ter da mora organom sporočati svoje prebivališče, ter celo, da ga preiščejo, fotografirajo in posnamejo njegove izjave.

79 Iz zgornjih ugotovitev v bistvu izhaja, da je zamudo pri obravnavanju prošnje za mednarodno zaščito mogoče pripisati prosilcu, kadar ta ni sodeloval s pristojnimi nacionalnimi organi. Ob upoštevanju zahteve po enotni razlagi in uporabi prava Unije, kot je bilo pojasnjeno v točki 57 in naslednjih te sodbe, je ta razlaga potrebna tudi, kadar se zaradi posebnega akta odstopanja, v tem primeru Protokola št. 21, Direktiva 2013/32 v zadevni državi članici ne uporablja.

80 Glede na zgornje navedbe je treba na drugo vprašanje, postavljeno v zadevi C-385/19, odgovoriti, da je treba člen 15(1) Direktive 2013/33 razlagati tako, da se prosilcu za mednarodno zaščito lahko zamuda pri sprejetju prvostopenjske odločbe, katere predmet je prošnja za mednarodno zaščito, pripiše, kadar je ta zamuda posledica nesodelovanja tega prosilca s pristojnimi organi.

Četrto vprašanje, postavljeno v zadevi C-322/19

81 High Court (višje sodišče) s četrtim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-322/19, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(1) Direktive 2013/33 razlagati tako, da sme država članica prosilcu za mednarodno zaščito zamudo pri sprejetju prvostopenjske odločbe, katere predmet je prošnja za mednarodno zaščito, pripisati iz razloga, da ta prosilec svoje prošnje ni vložil v prvi državi članici vstopa.

82 V zvezi s tem, na eni strani, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 110 in 112 sklepnih predlogov, nobena določba Uredbe Dublin III prosilcu za mednarodno zaščito ne nalaga, da prošnjo vloži v državi članici prvega vstopa.

83 Na drugi strani je treba spomniti, da člen 3(1) Uredbe Dublin III določa, da prošnjo za mednarodno zaščito obravnava ena sama država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila, ki so hierarhično določena v poglavju III te uredbe. Vendar država članica prvega vstopa ni avtomatično država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo je treba določiti glede na merila, določena v členu 7(1) in (2) navedene uredbe.

84 V teh okoliščinah prosilcu za mednarodno zaščito, ki zapusti državo članico, ne da bi vložil prošnjo za mednarodno zaščito, in ki tako prošnjo vloži v drugi državi članici, ni mogoče samo zaradi tega dejstva pripisati zamude, ki bi lahko tako nastala v zvezi z obravnavanjem njegove prošnje.

85 Glede na zgoraj navedeno je treba na četrto vprašanje, postavljeno v zadevi C-322/19, odgovoriti, da je treba člen 15(1) Direktive 2013/33 razlagati tako, da država članica prosilcu za mednarodno zaščito zamude pri sprejetju prvostopenjske odločbe, katere predmet je prošnja za mednarodno zaščito, ne sme pripisati iz razloga, da ta prosilec svoje prošnje ni vložil v prvi državi članici vstopa v smislu člena 13 Uredbe Dublin III.

Peto vprašanje, postavljeno v zadevi C-322/19

86 High Court (višje sodišče) s petim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-322/19, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 15(1) Direktive 2013/33 razlagati tako, da sme država članica prosilcu za mednarodno zaščito pripisati zamudo pri obravnavanju njegove prošnje za mednarodno zaščito, do katere je prišlo, ker je ta prosilec vložil pravno sredstvo z odložilnim učinkom zoper odločitev o predaji, ki je bila v zvezi z njim sprejeta na podlagi Uredbe Dublin III.

87 Na prvem mestu je treba spomniti, da člen 27(3) Uredbe Dublin III državam članicam nalaga, da v svojem nacionalnem pravu določijo, prvič, da ima prosilec za mednarodno zaščito na podlagi pravnega sredstva zoper odločitev o predaji, ki je bila sprejeta v zvezi z njim, pravico ostati v zadevni državi članici do zaključka postopka s pravnim sredstvom in, drugič, da se predaja avtomatično odloži.

88 Te določbe je treba razlagati ob upoštevanju uvodne izjave 19 Uredbe Dublin III, v kateri je navedeno, da bi bilo treba za zagotovitev učinkovite zaščite pravic prosilcev za mednarodno zaščito v skladu s členom 47 Listine vzpostaviti pravne zaščitne ukrepe in pravico do učinkovitega pravnega sredstva v zvezi z odločitvijo o predaji v odgovorno državo članico. Tako je bilo presojeno, prvič, da zakonodajalec Unije ni želel ogroziti sodnega varstva prosilcev za mednarodno zaščito zaradi zahteve po hitri obravnavi njihovih prošenj, da bi jim zagotovil učinkovito in celovito sodno varstvo (glej v tem smislu sodbi z dne 7. junija 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, točka 57, in z dne 31. maja 2018, Hassan, C-647/16, EU:C:2018:368, točka 57), in drugič, da bi ozka razlaga obsega pravice do pravnega sredstva, določene v členu 27(1) Uredbe Dublin III, lahko bila v nasprotju z uresničevanjem tega cilja (glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, točki 46 in 47).

89 Iz tega izhaja, da to, da prosilec uveljavlja svojo pravico do pravnega sredstva zoper odločitev o predaji, ki je bila sprejeta v zvezi z njim, samo po sebi ne more pomeniti zamude, ki se lahko pripiše, v smislu odstavka 1 člena 15 Direktive 2013/33. Poleg tega je v odstavku 3 tega člena natančneje določeno, da se dostop prosilca za mednarodno zaščito do trga dela med pritožbenimi postopki ne odvzame. Enako mora veljati tudi, kadar je bila vložena pritožba zoper odločitev o predaji iz člena 27(3) Uredbe Dublin III.

90 Na drugem mestu ni mogoče domnevati – ne da bi nacionalno sodišče preučilo okoliščine obravnavane zadeve – da vložitev pravnega sredstva zoper odločitev o predaji pomeni zlorabo pravice.

91 V zvezi s tem je treba navesti, da je za dokaz o zlorabi na eni strani potreben skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja, da cilj, ki se z ureditvijo Unije poskuša doseči, čeprav so bili spoštovani formalni pogoji, določeni v tej ureditvi, ni bil dosežen, in na drugi strani subjektivni element, to je namen pridobiti korist, ki izhaja iz ureditve Unije, tako da se umetno ustvarijo pogoji za pridobitev te koristi (sodba z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi, C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 54 in navedena sodna praksa).

92 Sodišče je v bistvu tudi pojasnilo, da to, da se država članica sooča z visokim številom primerov zlorabe pravic ali prevare, ki jih storijo državljani tretjih držav, ne more upravičiti sprejetja ukrepa, ki temelji na splošni prevenciji, pri čemer se izključi vsaka konkretna presoja ravnanja zadevne osebe. Sprejetje ukrepov, ki so namenjeni splošni prevenciji razširjenih zlorab pravic ali prevar, bi namreč pomenilo, da državam članicam zgolj pripadnost določeni skupini oseb omogoča, da zavrnejo priznanje pravice, ki je izrecno podeljena s pravom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi, C-202/13, EU:C:2014:2450, točki 55 in 56).

93 Glede na zgornje ugotovitve je treba na peto vprašanje, postavljeno v zadevi C-322/19, odgovoriti, da je treba člen 15(1) Direktive 2013/33 razlagati tako, da država članica prosilcu za mednarodno zaščito ne sme pripisati zamude pri obravnavanju njegove prošnje za mednarodno zaščito, do katere je prišlo, ker je ta prosilec vložil pravno sredstvo z odložilnim učinkom zoper odločitev o predaji, ki je bila v zvezi z njim sprejeta na podlagi Uredbe Dublin III.

Stroški

94 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenima sodiščema, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Nacionalno sodišče mora Direktivo 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite, ki se na podlagi členov 1 in 2 ter člena 4a(1) Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice ne uporablja v državi članici tega sodišča, upoštevati pri razlagi določb Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, ki pa se v skladu s členom 4 tega protokola v navedeni državi članici uporablja.**

2. **Člen 15 Direktive 2013/33 je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prosilca za mednarodno zaščito izključuje od dostopa do trga dela zgolj iz razloga, da je bila v zvezi z njim sprejeta odločitev o predaji na podlagi Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva.**

3. **Člen 15(1) Direktive 2013/33 je treba razlagati tako, da:**

   – **se prosilcu za mednarodno zaščito zamuda pri sprejetju prvostopenjske odločbe, katere predmet je prošnja za mednarodno zaščito, sme pripisati, kadar je ta zamuda posledica nesodelovanja tega prosilca s pristojnimi organi;**

   – **država članica prosilcu za mednarodno zaščito zamude pri sprejetju prvostopenjske odločbe, katere predmet je prošnja za mednarodno zaščito, ne sme pripisati iz razloga, da ta prosilec svoje prošnje ni vložil v prvi državi članici vstopa v smislu člena 13 Uredbe št. 604/2013;**

   – **država članica prosilcu za mednarodno zaščito ne sme pripisati zamude pri obravnavanju njegove prošnje za mednarodno zaščito, do katere je prišlo, ker je ta prosilec vložil pravno sredstvo z odložilnim učinkom zoper odločitev o predaji, ki je bila v zvezi z njim sprejeta na podlagi Uredbe št. 604/2013.**

Podpisi