Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 3. rujna 2020.[1]

Spojeni predmeti C-322/19 i C-385/19

K. S.,
M. H. K.
protiv
The International Protection Appeals Tribunal,
The Minister for Justice and Equality,
Ireland and the Attorney General (C-322/19)
(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska))
i
R. A. T.,
D. S.
protiv
The Minister for Justice and Equality (C-385/19)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Direktiva 2013/33/UE – Standardi za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Članak 15. – Pristup tržištu rada – Uvjeti za pristup – Tumačenje uvjeta koji se odnosi na svojstvo ‚podnositelja zahtjeva' – Tumačenje uvjeta koji se odnosi na nepostojanje kašnjenja koje se može pripisati podnositelju zahtjeva – Podnositelji zahtjeva u pogledu kojih je donesena odluka o transferu u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013 – Nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se podnositeljima zahtjeva oduzima to svojstvo zbog donošenja takve odluke – Dopuštenost"

I. Uvod

1. U ovim se predmetima od Suda traži da pojasni postupke prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) u pogledu kojeg je nacionalno tijelo donijelo odluku o transferu u državu članicu koju je odredilo kao odgovornu za razmatranje tog zahtjeva (u daljnjem tekstu: odgovorna država članica) u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013[2].

1 Izvorni jezik: francuski

2 Uredba 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.). Ta je uredba zamijenila Uredbu Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.).

2. Konkretno, prethodna se pitanja odnose na pristup tržištu rada, koji je jedan uvjet prihvata iz članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33/EU[3]. U skladu s tom odredbom, države članice trebaju osigurati da podnositelj zahtjeva ima pristup tržištu rada najkasnije devet mjeseci od podnošenja svojeg zahtjeva, ako nije donesena nikakva prvostupanjska odluka i ako se kašnjenje ne može pripisati podnositelju zahtjeva.

3. Međutim, predmetno irsko zakonodavstvo predviđa da donošenje odluke o transferu u pogledu podnositelja zahtjeva ima za učinak da se predmetnoj osobi oduzme to svojstvo, kao i pravo da zatraži s njime povezanu radnu dozvolu[4].

4. U skladu sa zahtjevom Suda, u ovom će se mišljenju analizirati samo glavna nova pravna pitanja postavljena u ovom slučaju.

5. U prvom je pitanju riječ o određivanju korisnikâ mjere predviđene člankom 15. stavkom 1. Direktive 2013/33 te se ono osobito odnosi na tumačenje pojma „podnositelj zahtjeva” s obzirom na pravo pristupa tržištu rada predviđeno tom odredbom. Svrha tog pitanja, koje je obuhvaćeno presudom od 27. rujna 2012., Cimade i GISTI[5], jest da se odredi može li u skladu s navedenom odredbom država članica odbiti pristup tržištu rada podnositelju zahtjeva u pogledu kojeg je donesena odluka o transferu.

6. U ovom ću mišljenju objasniti razloge iz kojih donošenje odluke o transferu u pogledu podnositelja zahtjeva ne može imati za učinak da mu se oduzme to svojstvo ni s njime povezana prava.

7. Drugo se pitanje odnosi na prirodu ponašanja koja mogu dovesti do kašnjenja koje se može pripisati podnositelju zahtjeva u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33. Od Suda se traži da odluči može li nacionalno tijelo pripisati podnositelju zahtjeva kašnjenje koje proizlazi iz provođenja postupka za određivanje odgovorne države članice te mu time oduzeti pristup tržištu rada, uz obrazloženje, kao prvo, da nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici prvog nezakonitog ulaska ili, u slučaju zakonitog boravka, u državi članici u kojoj boravi te, kao drugo, da je podnio žalbu protiv odluke o transferu koja je donesena u pogledu njega u skladu s Uredbom br. 604/2013.

8. U ovom ću mišljenju iznijeti razloge iz kojih se, s obzirom na sadašnje stanje tekstova o zajedničkom europskom sustavu azila (CEAS), ne može smatrati da bilo prva bilo druga okolnost dovodi do kašnjenja koje se može pripisati podnositelju zahtjeva u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33, zbog kojeg mu se može oduzeti pristup tržištu rada u državi članici domaćinu.

3 Direktiva 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.)

4 Supreme Court (Vrhovni sud, Irska) je u presudi od 30. svibnja 2017., br. 31 i 56/2016 odlučio da je prethodno zakonodavstvo, kojim se potpuno zabranjivalo da podnositelj zahtjeva pristupi tržištu rada prije donošenja odluke o njegovu zahtjevu, protivno irskom Ustavu (vidjeti u tom pogledu točku 84. ovog mišljenja).

5 C-179/11, u daljnjem tekstu: presuda Cimade i GISTI, EU:C:2012:594

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

9. U skladu s člankom 78. UFEU-a, zajednički europski sustav azila obuhvaća nekoliko tekstova, među kojima su Direktiva 2011/95/EU[6], u kojoj se utvrđuju uvjeti za odobravanje međunarodne zaštite, Direktiva 2013/32/EU[7], u kojoj se pojašnjavaju postupovna pravila primjenjiva na razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, Direktiva 2013/33, za koju se u ovom predmetu traži tumačenje i u kojoj se propisuju standardi za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, i Uredba br. 604/2013, u kojoj se pojašnjavaju kriteriji i mehanizmi za određivanje odgovorne države članice.

1. Direktiva 2011/95

10. U skladu s člankom 1. Direktive 2011/95, njezin je cilj osobito utvrditi standarde u pogledu kvalifikacije državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite.

11. Člankom 4. te direktive, naslovljenim „Procjena činjenica i okolnosti", u stavcima 1. i 2. predviđa se:

„1. Države članice mogu utvrditi kao obvezu podnositelja zahtjeva da čim prije dostavi sve potrebne elemente kojima će potkrijepiti svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu. Dužnost je države članice da u suradnji s podnositeljem zahtjeva procijeni odgovarajuće elemente zahtjeva.

2. Elementi iz stavka 1. uključuju izjave podnositelja zahtjeva i svu dokumentaciju kojom on raspolaže i koja se odnosi na njegovu dob, podrijetlo, uključujući i podrijetlo njegove rodbine, njegov identitet, državljanstvo/državljanstva, zemlju(-e) i mjesto(-a) prethodnog boravišta, prethodne zahtjeve za azilom, smjerove putovanja, putne isprave i razloge za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu."

2. Direktiva 2013/32

12. Svrha je Direktive 2013/32 utvrditi postupovna pravila i jamstva primjenjiva na razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

13. U članku 2. točki (p) te direktive definira se da izraz „ostati u državi članici" znači „ostati na državnom području […] države članice u kojoj se podneseni zahtjev za međunarodnu zaštitu [podnosi ili] razmatra".

14. U poglavlju II. navedene direktive, naslovljenom „Temeljna načela i jamstva", člankom 9. stavkom 1. predviđa se da se „[p]odnositeljima zahtjeva dozvoljava […] ostanak u državi članici isključivo zbog postupka, dok tijelo odlučivanja ne donese odluku u prvostupanjskom postupku iz poglavlja III.".

6 Direktiva 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 status 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. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)

7 Direktiva 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.)

15. U članku 13. Direktive 2013/32, u kojem se navode „[o]bveze podnositelja zahtjeva”, određuje se:

„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]. 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) nadležna tijela mogu snimati usmene izjave podnositelja zahtjeva, uz uvjet da je podnositelj zahtjeva o tome unaprijed informiran.”

16. U poglavlju III. Direktive 2013/32, člankom 31. stavkom 3. određuje se:

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

Ako se zahtjev rješava u postupku iz Uredbe [br. 604/2013], 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.

[…]”

17. Člankom 32. te direktive, naslovljenim „Neosnovani zahtjevi”, u stavku 1. određuje se:

„[D]ržave članice mogu smatrati zahtjev neosnovanim samo onda kada je tijelo odlučivanja utvrdilo da podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju Direktive [2011/95].”

18. Člankom 33. Direktive 2013/32, naslovljenim „Nedopušteni zahtjevi”, u stavku 1. predviđa se da se „[o]sim slučajeva u kojima se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom [br. 604/2013], od država članica […] ne zahtjeva da razmatraju ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom [2011/95], ako se zahtjev smatra nedopuštenim u skladu s ovom člankom.

19. U članku 33. stavku 2. te direktive nalazi se iscrpan popis slučajeva u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev nedopušten.

3. Direktiva 2013/33

20. U skladu s člankom 1. Direktive 2013/33, njezin je cilj utvrditi standarde za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u državama članicama.

21. U uvodnim izjavama 8., 11., 12., 13., 23. i 35. te direktive navodi se:

„(8) Kako bi se u cijeloj [Europskoj] [uniji] osigurao 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.

(12) Usklađivanje uvjeta prihvata podnositelja zahtjeva trebalo bi pomoći ograničavanju sekundarnog kretanja podnositelja zahtjeva na koje utječu različiti uvjeti njihovog prihvata.

(13) S ciljem osiguravanja jednakog postupanja prema svim podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu i osiguravanja usklađenosti s važećom pravnom stečevinom EU-a u području azila […], primjereno je područje primjene ove Direktive proširiti na podnositelje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu.

[…]

(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.

[…]

(35) Ovom se Direktivom poštuju temeljna prava i čuvaju načela koja su posebno priznata u Povelji Europske unije o temeljnim pravima[8]. Ovom se Direktivom nastoji posebno osigurati puno poštovanje ljudskog dostojanstva i poticati primjenu članaka 1., 4., 6., 7., 18., 21., 24. i 47. Povelje te je treba na odgovarajući način provoditi.”

8 U daljnjem tekstu: Povelja

22. Člankom 2. Direktive 2013/33, naslovljenim „Definicije”, određuje se:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

(b) ‚podnositelj zahtjeva’: znači državljanin treće zemlje ili 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;

[…]”

23. Na temelju članka 3. stavka 1. te direktive, ona se primjenjuje „na sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu na državnom području […] države članice, sve dok im je kao podnositeljima zahtjeva dopušteno ostati na državnom području”.

24. U poglavlju II. navedene direktive, naslovljenom „Opće odredbe o uvjetima prihvata”, člankom 15., čije se tumačenje ovdje traži, 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.

Zbog politike u vezi s tržištem rada, države članice mogu dati prednost državljanima Unije i državljanima država potpisnica Sporazuma o europskome gospodarskom prostoru te državljanima trećih zemalja koji imaju zakonito boravište.

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.”

4. Uredba br. 604/2013

25. U skladu s člankom 1. Uredbe br. 604/2013, njezin je cilj utvrditi kriterije i mehanizme za određivanje odgovorne države članice.

26. U uvodnim izjavama 11., 12. i 19. te uredbe određuje se:

„(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.

(12) Direktiva [2013/32] trebala bi se primjenjivati istodobno s odredbama o postupovnim zaštitnim mjerama i ne dovodeći ih pritom u pitanje, 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], 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."

27. U poglavlju II. Uredbe br. 604/2013, naslovljenom „Opća načela i zaštitne mjere", člankom 3. stavkom 1. određuje se da „[d]ržave 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."

28. U poglavlju VI. te uredbe, naslovljenom „Postupci za prihvat i ponovni prihvat", člankom 20. stavkom 1. određuje se da „[p]ostupak za određivanje odgovorne države članice započinje čim je u državi članici prvi put podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu".

29. U odjeljku IV. tog poglavlja, naslovljenom „Postupovne zaštitne mjere", člankom 26. stavkom 1. navedene uredbe osobito se određuje da „[k]ada zamoljena država članica pristane prihvatiti ili ponovno prihvatiti podnositelja zahtjeva […], država članica moliteljica obavješćuje predmetnu osobu o odluci o njezinu transferu u odgovornu državu članicu i, kada je to prikladno, o odluci da njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu ne razmatra".

30. U članku 27. Uredbe br. 604/2013, naslovljenom „Pravni lijekovi", navodi se:

„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 […]."

B. Irsko pravo

31. Nakon primjene članka 4. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde[9], odredbe Direktive 2013/33 prenesene su u irsko pravo s učinkom od 30. lipnja 2018. na temelju European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 (Pravilnik iz 2018. o Europskim zajednicama (Uvjeti za prihvat) (u daljnjem tekstu: Pravilnik iz 2018.)).

9 SL 2016., C 202, str. 295.

32. Člankom 2. stavcima 2. i 3. Pravilnika iz 2018. predviđa se:

„2. Za potrebe ovog pravilnika, ako je u pogledu podnositelja zahtjeva donesena odluka o transferu u smislu [European Union (Dublin System) Regulations 2018[10]], tada od dana dostave te odluke u skladu s člankom 5. stavkom 2. tog pravilnika, dotična osoba:

(a) gubi status podnositelja zahtjeva, i

(b) smatra se da je korisnik, a ne podnositelj.

3. Za potrebe ovog pravilnika, smatra se da je osoba koja je na temelju članka 16. stavka 2. [Pravilnika iz 2018. o Europskoj uniji (Dublinski sustav)] podnijela žalbu International Protection Appeals Tribunalu [Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu, Irska] o kojoj taj sud još nije odlučio, korisnik, a ne podnositelj zahtjeva."

33. Člankom 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. Minister for Justice and Equality [ministar pravosuđa i jednakosti, Irska] 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."

III. Glavni postupci i prethodna pitanja

34. Prethodna pitanja uputili su, s jedne strane, High Court (Visoki sud, Irska) u predmetu The International Protection Appeals Tribunal i dr. (C-322/19) i, s druge strane, International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) u predmetu Minister for Justice and Equality (C-385/19) u okviru sporova između državljana trećih država i ministra pravosuđa i jednakosti u pogledu zakonitosti odluka kojima im se odbija davanje dopuštenja za pristup tržištu rada u njihovu svojstvu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu za koje je zatražen transfer u drugu državu članicu u skladu s Uredbom br. 604/2013.

35. Rješenjem predsjednika Suda od 14. lipnja 2019. ta su dva predmeta spojena za potrebe pisanog i usmenog postupka kao i u svrhu donošenja presude.

10 Pravilnik iz 2018. o Europskoj uniji (Dublinski sustav)

A. Predmet C-322/19

36. K. S. je otišao iz Pakistana u veljači 2010. te je došao u Ujedinjenu Kraljevinu, državu članicu u kojoj nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. U svibnju 2015. došao je u Irsku u kojoj je podnio takav zahtjev. Nakon što je 9. ožujka 2016. u pogledu njega donesena odluka o transferu u Ujedinjenu Kraljevinu, podnio je žalbu protiv te odluke Refugee Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za izbjeglice, Irska), koji ju je odbio 17. kolovoza 2016. K. S. je zatim pred High Courtom (Visoki sud) pokrenuo postupak za reviziju koji ima suspenzivan učinak.

37. M. H. K. je pak otišao iz Bangladeša te je 24. listopada 2009. došao u Ujedinjenu Kraljevinu. Nakon što mu je istekla dozvola boravka u toj državi članici i prije nego što se odlučilo o zahtjevu za produljenje te dozvole, došao je 4. rujna 2014. u Irsku u kojoj je 16. veljače 2015. podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Nakon što je 25. studenoga 2015. u pogledu njega donesena odluka o transferu u Ujedinjenu Kraljevinu, podnio je žalbu protiv te odluke Refugee Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za izbjeglice), koji ju je odbio 30. ožujka 2016. Predmetna osoba tada je pokrenula postupak za reviziju pred High Courtom (Visoki sud), pri čemu se pozvala na članak 17. Uredbe br. 604/2013. Taj je postupak i dalje u tijeku i ima suspenzivan učinak.

38. K. S. i M. H. K. podnijeli su Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (Odjel za pristup tržištu rada pri Ministarstvu pravosuđa i jednakosti, Irska), na temelju članka 11. stavka 3. Pravilnika iz 2018., zahtjev za dopuštenje pristupa tržištu rada. Nakon što su njihovi zahtjevi odbijeni, obje predmetne osobe podnijele su tužbu, ali su tužbe također odbijene. Podnijeli su žalbu protiv te odluke International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu). Presudom od 11. rujna 2018. taj je sud potvrdio odluku o odbijanju upućenu K. S.-u uz obrazloženje da, na temelju predmetnog nacionalnog zakonodavstva, podnositelji zahtjeva na koje se odnosi postupak transfera u skladu s Uredbom br. 604/2013 nemaju pravo pristupiti tržištu rada. Presudom od 17. listopada 2018., International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) odbio je i žalbu koju je podnio M. H. K., pri čemu je među ostalim odlučio da pristup tržištu rada nije obuhvaćen „materijalnim uvjetima prihvata”. K. S. i M. H. K. podnijeli su pred High Courtom (Visoki sud) zahtjev za reviziju tih presuda.

39. Taj sud odlučio je 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 ne primjenjuje na tu državu članicu, 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 [br. 604/2013]?

3. Može li država članica prilikom primjene članka 15. Direktive [2013/33] donijeti opću mjeru koja ustvari svako kašnjenje u donošenju odluke o transferu ili nakon njega pripisuje podnositeljima zahtjeva koji podliježu transferu prema Uredbi [br. 604/2013]?

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 o njegovu transferu u prvu državu članicu u skladu s Uredbom [br. 604/2013], može li se posljedično kašnjenje u razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu pripisati podnositelju zahtjeva u smislu članka 15. Direktive [2013/33]?

5. Ako podnositelj zahtjeva podliježe transferu u drugu državu članicu prema Uredbi [br. 604/2013], ali je taj transfer odgođen zbog postupka revizije koji je pokrenuo podnositelj zahtjeva, a koji rezultira prekidanjem postupka transfera na temelju rješenja High Courta (Visoki sud), može li se posljedično kašnjenje u razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu pripisati podnositelju

zahtjeva na temelju članka 15. Direktive [2013/33] općenito ili u konkretnom slučaju ako se u tom postupku utvrdi da je zahtjev za reviziju očito ili na drugi način neosnovan ili čini zlouporabu postupka?"

B. Predmet C-385/19

40. 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 pogledu nje donesena u skladu s Uredbom br. 604/2013. Zatim je 18. listopada 2018. International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) podnijela žalbu protiv te odluke. Postupak povodom te žalbe i dalje je u tijeku.

41. D. S., iračka državljanin, objašnjava da je iz Iraka 1. kolovoza 2015. otišao u Austriju preko Turske, a zatim Grčke. Napustio je Austriju prije nego što se odlučilo o zahtjevu za međunarodnu zaštitu koji je podnio u toj zemlji. D. S. je 8. veljače 2016. podnio novi zahtjev za međunarodnu zaštitu u Irskoj. Irska tijela donijela su u pogledu njega odluku o transferu u Austriju, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe br. 604/2013. D. S. je International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) podnio žalbu protiv te odluke, koja je odbijena. Pokrenuo je pred High Courtom (Visoki sud) postupak za reviziju, koji je i dalje u tijeku.

42. R. A. T. i D. S. zatražili su da im se odobri pristup tržištu rada u skladu s člankom 11. stavkom 3. Pravilnika iz 2018. Njihov je zahtjev odbijen uz obrazloženje da, s obzirom na to da se na njih odnosi odluka o transferu u drugu državu članicu u skladu s Uredbom br. 604/2013, nemaju više svojstvo podnositelja zahtjeva te ih sada treba kvalificirati kao korisnike, u smislu tog pravilnika. Stoga, ne mogu dobiti dopuštenje 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 tih odluka.

43. Taj sud odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Predviđa li članak 15. Direktive [2013/33] različite kategorije ‚podnositelja zahtjeva'?

2. Kakvo se ponašanje smatra kašnjenjem za koje je kriv podnositelj zahtjeva u smislu članka 15. stavka 1. Direktive [2013/33]?"

IV. Analiza

44. Prije ispitivanja prethodnih pitanja, čini mi se korisnim iznijeti uvodne napomene.

A. Uvodne napomene

45. Prva se napomena odnosi na opseg ovog mišljenja. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo će se mišljenje odnositi na dvije problematike iznesene u drugom i petom pitanju u predmetu C-322/19 i u dvama pitanjima u predmetu C-385/19.

46. Prva problematika odnosi se na određivanje korisnika prava na pristup tržištu rada predviđenog u članku 15. stavku 1. Direktive 2013/33. Dok High Court (Visoki sud) u svojem drugom pitanju u predmetu C-322/19 pita Sud ima li podnositelj zahtjeva u pogledu kojeg je donesena odluka o transferu to pravo na pristup tržištu rada, International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) u svojem prvom pitanju u predmetu C-385/19 pak pita može li se u kontekstu te odredbe razlikovati nekoliko kategorija podnositelja zahtjeva.

47. Druga problematika odnosi se na okolnosti u kojima država članica može podnositelju zahtjeva pripisati kašnjenje u razmatranju njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33 ako je do kašnjenja došlo zbog postupka za određivanje odgovorne države članice te mu tako odbiti pristup tržištu rada. Dok International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) u drugom pitanju upućenom u predmetu C-385/19 traži od Suda da pojasni prirodu ponašanja koja mogu dovesti do takvog kašnjenja, High Court (Visoki sud) u svojem četvrtom i petom pitanju upućenom u predmetu C-322/19 traži odgovor u pogledu dvaju konkretnih ponašanja koja mogu dovesti do kašnjenja koje se može pripisati podnositelju zahtjeva, odnosno, s jedne strane, ako podnositelj zahtjeva nije podnio svoj zahtjev u državi članici prvog nezakonitog ulaska ili, u slučaju zakonitog boravka, u državi članici u kojoj boravi, uzimajući u obzir da je tada za razmatranje njegova zahtjeva potrebno provođenje postupka (ponovnog) prihvata i, po potrebi, transfer zainteresirane osobe u navedenu državu, te, s druge strane, ako je podnositelj zahtjeva podnio pravni lijek protiv odluke o transferu koja je donesena u pogledu njega u skladu s Uredbom br. 604/2013.

48. Ispitivanje tih pitanja zahtijeva da se uzmu u obzir druga pravna pravila Unije uz ona koja su izričito navedena u odlukama kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i konkretno materijalna i postupovna pravila koja ističe zakonodavac Unije u direktivama 2011/95 i 2013/32.

B. Određivanje korisnika pristupa tržištu rada u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33

49. High Court (Visoki sud) u svojem drugom pitanju u predmetu C-322/19 i International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) u svojem prvom pitanju u predmetu C-385/19 u biti pitaju Sud je li država članica, na čijem je državnom području podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu, dužna odobriti pristup tržištu rada podnositelju zahtjeva u pogledu kojeg su njezina tijela donijela odluku o transferu u državu članicu koju su odredila kao odgovornu u skladu s Uredbom br. 604/2013.

50. Jasno je da je odgovor na to pitanje potvrdan. Taj se odgovor temelji na doslovnom, sustavnom i teleološkom tumačenju članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33, kao i na načelima koja je Sud utvrdio u presudi Cimade i GISTI. Podsjećam da se u predmetu u kojem je donesena ta presuda Sud pitalo o tome je li država članica, kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu na njezinoj granici ili na njezinu državnom području, dužna odobriti podnositelju zahtjeva minimalne uvjete za prihvat predviđene Direktivom 2003/9/EZ[11] u slučaju da odluči, u skladu s Uredbom br. 343/2003, zatražiti od druge države članice da kao odgovorna država članica provede (ponovni) prihvat predmetne osobe. Odredbe o kojima je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda Cimade i GISTI u biti su jednake onima čije se tumačenje traži u ovom slučaju. Predmeti se ipak razlikuju u dva aspekta. Kao prvo, pristup tržištu rada jest uvjet za prihvat koji nije minimalan ni materijalan u smislu direktiva 2003/9 i 2013/33. Naime, pravom na pristup tržištu rada ne nastoji se ispuniti osnovna ili prijeka potreba podnositelja zahtjeva. Kao drugo, postupak određivanja odgovorne države članice u glavnim je postupcima u kasnijoj fazi nego što je to bio postupak u predmetu u kojem je donesena presuda Cimade i GISTI jer je u glavnim predmetima odluka o transferu predmetnih osoba već bila donesena.

1. Doslovno tumačenje članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33

51. Kao prvo, iz teksta članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33 proizlazi da „podnositelj zahtjeva” treba imati pravo na pristup tržištu rada države članice domaćina.

11 Direktiva Vijeća 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.), koju je zamijenila Direktiva 2013/33.

52. U skladu s definicijom iz članka 2. točke (b) te direktive, pojam „podnositelj zahtjeva" znači „državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem još nije donesena konačna odluka".

53. Potrebno je uvodno istaknuti da zakonodavac Unije ovdje upućuje na definiciju pojma „podnositelj zahtjeva" koja se navodi u svim tekstovima koje obuhvaća CEAS [12]. Naime, u trenutačnom stanju prava Unije, nijednim instrumentom koji taj sustav obuhvaća ne utvrđuje se posebna definicija ni, uostalom, poseban pravni status podnositelja zahtjeva na koji se odnosi postupak (ponovnog) prihvata i transfera u skladu s Uredbom br. 604/2013. Sud je u presudi Cimade i GISTI, s obzirom na tekst članaka 2. i 3. Direktive 2003/9, već utvrdio da postoji samo jedna kategorija podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu koja obuhvaća sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koji podnesu zahtjev za azil [13].

54. Što se tiče definicije pojma „podnositelj zahtjeva" iz članka 2. točke (b) Direktive 2013/33, najprije ističem da upotrebom, u francuskoj verziji, neodređenog pridjeva „tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride]" i, u engleskoj verziji, neodređenog člana „a [thrid-country national or a stateless person]", zakonodavac Unije dokazuje da nijedan državljanin treće zemlje ni osoba bez državljanstva zahtjeva nije *a priori* isključena iz statusa podnositelja zahtjeva. Nadalje, iako se traži da on podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, valja utvrditi da se u svrhu ispunjavanja tog uvjeta ne traži da se taj zahtjev podnese u odgovornoj državi članici u smislu Uredbe br. 604/2013 [14]. Konačno, napominjem da u skladu s tom definicijom zainteresirana osoba zadržava svoj status sve dok „još nije donesena konačna odluka [o zahtjevu za međunarodnu zaštitu]". Prema mišljenju Suda, zainteresirana osoba stoga gubi svojstvo podnositelja zahtjeva tek od trenutka u kojem je donesena konačna odluka [15]. To znači da je upravno tijelo i, ovisno o slučaju, pravosudno tijelo konačno odlučilo o priznavanju statusa korisnika međunarodne zaštite.

55. Međutim, odluka o transferu donesena na temelju članka 26. Uredbe br. 604/2013 nije „konačna odluka" o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, koja jedina može dovesti do gubitka svojstva podnositelja zahtjeva.

56. Kao što je to Sud istaknuo u presudi od 31. svibnja 2018., Hassan [16], odluka o transferu obuhvaćena je mehanizmom utvrđenim Uredbom br. 604/2013 u svrhu određivanja odgovorne države članice i strogim postupovnim sustavom utvrđenim u člancima 26. i 27. te uredbe.

57. Odluka o transferu nije ni odluka kojom se odlučuje o dopuštenosti zahtjeva ni odluka kojom se odlučuje o njegovoj osnovanosti. Naime, iz članka 33. Direktive 2013/32 proizlazi da, ako se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom br. 604/2013, što je slučaj kad se donese odluka o transferu na temelju članka 26. stavka 1. te uredbe, država članica ne može smatrati da je taj zahtjev nedopušten [17]. Nije ni dužna provjeriti je li podnositelj zahtjeva ispunio uvjete koji su nužni za odobravanje međunarodne zaštite [18]. Naime, donošenje odluke o transferu podrazumijeva da se odgovornost za to razmatranje prenosi na tijela države članice koja je određena kao odgovorna [19].

12 Vidjeti u tom pogledu članak 2. točku (i) Direktive 2011/95, članak 2. točku (c) Direktive 2013/32 i članak 2. točku (c) Uredbe br. 604/2013.

13 Vidjeti presudu Cimade i GISTI (t. 40.).

14 Vidjeti u tom pogledu presudu Cimade i GISTI (t. 40.).

15 Vidjeti u tom pogledu presudu Cimade i GISTI (t. 53.) i presudu od 19. lipnja 2018., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, t. 63.).

16 C-647/16, EU:C:2018:368, t. 41. i sljedeće

17 U članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32 zakonodavac Unije iscrpno navodi slučajeve u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev nedopušten. Međutim, primjećujem da se situacija u kojoj se zahtjev za međunarodnu zaštitu ne razmatra u skladu s Uredbom br. 604/2013 ne nalazi na tom popisu.

18 Vidjeti u tom pogledu članak 33. stavak 1. Direktive 2013/32.

19 Člankom 18. stavkom 2. Uredbe br. 604/2013 od potonje se države zahtijeva da razmotri zahtjev za međunarodnu zaštitu ili da završi njegovo razmatranje, pri čemu se jamči kontinuitet postupka razmatranja.

58. S obzirom na te elemente, ako 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 kao ni s tim svojstvom povezana prava.

59. Kao drugo, iz teksta članka 15. stavka 1. te direktive proizlazi da podnositelj zahtjeva treba imati pristup tržištu rada najkasnije devet mjeseci od datuma podnošenja njegova zahtjeva, i to dok nadležno tijelo ne donese „prvostupanjsku odluku”. Osim toga, u skladu s člankom 15. stavkom 3. navedene direktive, razdoblje u kojem podnositelj zahtjeva može ostvariti pravo na taj pristup produljuje se u slučaju žalbe protiv negativne odluke do trenutka u kojem ga se obavještava o odbijanju tužbe.

60. Zakonodavac Unije u Direktivi 2013/33 ne definira pojam „prvostupanjska odluka”. U tu svrhu treba uputiti na odredbe iz poglavlja III. Direktive 2013/32. Iz odredbi navedenih u člancima 32. i 33. te direktive proizlazi da prvostupanjsku odluku čini odluka kojom tijelo odlučivanja proglašava je li zahtjev za međunarodnu zaštitu dopušten ili odlučuje o njegovu meritumu. Međutim, podsjećam da nadležno nacionalno tijelo prilikom donošenja odluke o transferu ne odlučuje ni o jednom ni o drugom. Osim toga, pojašnjavam da, ako to tijelo odluku o transferu poprati odlukom da neće razmatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu, ni potonja odluka ne obuhvaća slučajeve u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev nedopušten u smislu članka 33. Direktive 2013/32. U tom kontekstu, ni odluka o transferu donesena u skladu s člankom 26. stavkom 1. Uredbe br. 604/2013 ni, ovisno o slučaju, odluka kojom nadležno nacionalno tijelo odlučuje da neće razmotriti zahtjev za međunarodnu zaštitu nije „prvostupanjska odluka” u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33 koja je jedina odluka na temelju koje se može oduzeti pravo na pristup tržištu rada predviđeno tom odredbom.

61. U tim okolnostima, donošenje odluke o transferu ne može imati za posljedicu da se zainteresiranoj osobi oduzme njezino svojstvo podnositelja zahtjeva i njezino pravo na pristup tržištu rada predviđeno u članku 15. stavku 1. te direktive.

62. To znači da se korisnikom prava na pristup tržištu rada u smislu članka 15. stavka 1. navedene direktive smatra svaka osoba koja podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu tijelima države članice, čak i ako ta država članica nije odgovorna za razmatranje zahtjeva i ako nije odlučivala o dopuštenosti ili osnovanosti tog zahtjeva.

2. Sustav čiji je dio članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33

63. Kao prvo, ističem da područje primjene Direktive 2013/33, utvrđeno u njezinu članku 3. stavku 1., obuhvaća „sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu na državnom području […] države članice, *sve dok im je kao podnositeljima zahtjeva dopušteno ostati na državnom području*” [20].

64. Uvjet prema kojem podnositelju zahtjeva mora biti dopušteno ostati na državnom području nužno proizlazi s obzirom na cilj te direktive. Naime, u skladu s njezinim člankom 1., ta direktiva ima za cilj utvrditi „standarde za prihvat podnositelja zahtjeva”. Međutim, prihvat može provesti samo država članica na čijem se državnom području nalazi podnositelj zahtjeva te mu je dopušteno na njemu ostati zbog toga što je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu.

20 Moje isticanje

65. Ističem da se izraz „ostati u državi članici” definira u članku 2. točki (p) Direktive 2013/32 te treba tumačiti da znači „ostati na državnom području […] države članice u kojoj se podneseni zahtjev za međunarodnu zaštitu razmatra”. Kao što je Sud odlučio u presudi Cimade i GISTI, to znači da podnositelj zahtjeva može ostati na državnom području države članice u kojoj će se razmatrati njegov zahtjev, ali i na državnom području države članice u kojoj je taj zahtjev podnesen [21].

66. Uvjet prema kojem podnositelju zahtjeva mora biti dopušteno ostati na državnom području tako omogućuje da se zajamči dodjeljivanje uvjeta za prihvat neovisno o fazi u kojoj se nalazi postupak razmatranja zahtjeva. To je osobito smisao uvodne izjave 8. Direktive 2013/33 na temelju koje bi se, kako bi se u cijeloj Uniji osiguralo jednako postupanje prema podnositeljima zahtjeva, ta 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”.

67. Međutim, postupak određivanja odgovorne države članice koji se provodi u skladu s Uredbom br. 604/2013 u biti je „postupak koji se odnosi na zahtjeve za međunarodnu zaštitu”. Riječ je o upravnom postupku koji u skladu s člankom 1. te uredbe ima za cilj utvrditi kriterije i mehanizme za određivanje odgovorne države članice.

68. Stoga, u skladu s člankom 20. stavkom 1. navedene uredbe postupak za određivanje odgovorne države članice započinje čim je u *nekoj* državi članici *prvi put* podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu. U uvodnoj izjavi 11. Uredbe br. 604/2013 zakonodavac Unije dodaje da bi se „[d]irektiva [2013/33] trebala […] primjenjivati na postupak za određivanje odgovorne države članice kako je određeno [tom u]redbom”. Međutim, postupak za određivanje odgovorne države članice u praksi se provodi dok se podnositelj zahtjeva nalazi na državnom području države članice domaćina. Kako bi se zajamčilo jednako postupanje koje zahtijeva zakonodavac Unije, stoga je neophodno da podnositelj zahtjeva u pogledu kojeg je donesena odluka o transferu ima pravo na uvjete za prihvat predviđene Direktivom 2013/33. Podnositelju zahtjeva u pogledu kojeg je donesena takva odluka, člankom 27. stavkom 3. točkom (a) Uredbe br. 604/2013 uostalom se dodjeljuje izričito „pravo ostati u predmetnoj državi članici” ako je podnio žalbu protiv te odluke, i to do zaključenja postupka žalbe.

69. Takav je podnositelj zahtjeva stoga obuhvaćen područjem primjene Direktive 2013/33, tako da mu se ne može *a priori* oduzeti pravo na uvjete za prihvat predviđene tom direktivom.

70. Sud je u tom smislu odlučio u presudi Cimade i GISTI. Naime, Sud je presudio da se „samo stvarnim transferom podnositelja zahtjeva […] koji provodi država članica moliteljica završava razmatranje zahtjeva […] koje provodi ta država članica, kao i njezina odgovornost za dodjeljivanje minimalnih uvjeta za prihvat” [22]. Ta je sudska praksa u potpunosti primjenjiva na dodjeljivanje uvjeta za prihvat, koji nisu materijalni, kao što je pristup tržištu rada. Naime, uvjet prema kojem podnositelju zahtjeva mora biti dopušteno ostati na državnom području primjenjuje se bez razlike, ovisno o prirodi potreba koje zakonodavac Unije želi ispuniti.

71. Kao drugo, ističem da u skladu s člankom 15. stavkom 2. Direktive 2013/33 države članice trebaju utvrditi uvjete za pristup tržištu rada u skladu s načelom djelotvornosti.

72. Iako zakonodavac Unije u člancima 17., 18. i 20. te direktive navodi relativno precizne odredbe u pogledu uvjeta za dodjeljivanje, ograničavanje i oduzimanje materijalnih uvjeta za prihvat, valja utvrditi da ne predviđa slične odredbe u pogledu uvjeta za pristup tržištu rada [23]. Tako prepušta državama članicama da u skladu sa svojim nacionalnim pravom odluče u kojim uvjetima odobravaju taj pristup.

21 Vidjeti presudu Cimade i GISTI (t. 48.).

22 Vidjeti presudu Cimade i GISTI (t. 55.).

23 Što se tiče okolnosti u kojima država članica može ograničiti ili oduzeti materijalne uvjete za prihvat, vidjeti presudu od 12. studenoga 2019., Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

73. Međutim, napominjem da zakonodavac Unije navodi da postoje dvije zadrške.

74. Kao prvo, iako države članice mogu uvesti druge uvjete osim onih koji su izričito navedeni u članku 15. stavku 1. navedene direktive, ipak trebaju zajamčiti *učinkovit pristup* tržištu rada. Drugim riječima, u nedostatku pravila određenih pravom Unije, uvjeti koje svaka država članica određuje u pogledu pristupa tom tržištu ne smiju u praksi onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje tog prava koje dodjeljuje pravo Unije [24]. U tom kontekstu, čini se da je nacionalno pravilo kojim se podnositelju zahtjeva oduzima to svojstvo, zbog toga što se na njega odnosi postupak transfera, protivno načelu koje je propisao zakonodavac Unije jer se njime sprečava da podnositelj zahtjeva ostvaruje prava koja su zapravo povezana s tim statusom.

75. Kao drugo, iako države članice iz razloga povezanih s njihovom politikom zapošljavanja mogu dati prednost određenim kategorijama stanovništva, to se može odnositi samo na građane Unije, državljane Europskog gospodarskog prostora i državljane trećih zemalja koji imaju zakonit boravak. Iz članka 15. stavka 2. Direktive 2013/33 proizlazi da razlozi povezani s nacionalnom politikom zapošljavanja stoga ne dopuštaju da se čini razlika između podnositelja zahtjeva ovisno o tome razmatra li njihov zahtjev država članica domaćin ili država članica koju su nadležna nacionalna tijela odredila kao odgovornu s obzirom na kriterije navedene u Uredbi br. 604/2013.

76. Kontekst i opća struktura Direktive 2013/33 stoga također idu u prilog tumačenju članka 15. stavka 1. te direktive prema kojem donošenje odluke o transferu ne može imati za posljedicu da se zainteresiranoj osobi oduzme njezino svojstvo podnositelja zahtjeva i pravo na pristup tržištu rada koje joj se dodjeljuje u skladu s tom odredbom.

77. Smatram da svrha te direktive, kao i obveza poštovanja temeljnih prava potvrđuju to tumačenje.

3. Teleološka analiza Direktive 2013/33

78. U skladu s uvodnom izjavom 35. Direktive 2013/33, temeljna su prava referentni okvir koji obuhvaća standarde za prihvat podnositelja zahtjeva. Odredbama iz poglavlja II. te direktive tako se jamči djelotvorna zaštita podnositelja zahtjeva u državi članici domaćinu brigom za njegove potrebe, kojom se poštuju njegova temeljna prava, konkretno njegovo dostojanstvo, koja je kontinuirana te osigurava jednako postupanje.

79. Uvjeti prihvata utvrđeni Direktivom 2013/33 odnose se prije svega na brigu o osnovnim i neposrednim potrebama podnositelja zahtjeva. Ti su uvjeti utvrđeni u članku 2. točki (g) te direktive pod izrazom „materijalni uvjeti prihvata” (smještaj, hrana, odjeća i novčana naknada za svakodnevne troškove). Sud je u presudi Cimade i GISTI odlučio da se podnositelju zahtjeva ne može oduzeti to pravo, čak ni privremeno u razdoblju nakon podnošenja njegova zahtjeva i prije nego što se provede njegov stvarni transfer, osobito zbog mogućnosti da se povrijedi svrha Direktive 2003/9 i zahtjevi iz članka 1. Povelje prema kojem se ljudsko dostojanstvo mora poštovati i štititi [25].

80. K tomu, uvjetima prihvata utvrđenim u Direktivi 2013/33 nastoji se odgovoriti na druge potrebe podnositelja zahtjeva dok se nalazi na državnom području države članice domaćina za vrijeme boravka koji se može oduljiti. Iako se ti uvjeti ne odnose na ispunjavanje prijekih potreba, ipak se njima nastoji zajamčiti poštovanje temeljnih prava propisanih Poveljom, kao što su jedinstvo obitelji (članak 7. Povelje i članak 12. Direktive 2013/33), zaštita djeteta (članak 24. Povelje i članak 23. Direktive 2013/33), pravo na obrazovanje i strukovno osposobljavanje (članak 14. Povelje i članci 14. i 16.

24 Vidjeti po analogiji presudu od 20. listopada 2016., Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

25 Vidjeti presudu Cimade i GISTI (t. 56.).

Direktive 2013/33) pristup zdravstvenoj zaštiti (članak 35. Povelje i članci 13. i 19. Direktive 2013/33) ili pak pravo na rad (članak 15. Povelje i članak 15. Direktive 2013/33). Tako pristup tržištu rada, poput obrazovanja maloljetnika, treba omogućiti da se odgovori na objektivne potrebe podnositelja zahtjeva tijekom boravka na državnom području države članice domaćina.

81. Država članica stoga ne može oduzeti podnositelju zahtjeva pravo na taj uvjet prihvata a da pritom ne povrijedi ciljeve Direktive 2013/33, kao i temeljna prava koja taj podnositelj zahtjeva ima na temelju Povelje.

82. Kao prvo, u uvodnim izjavama 11. i 23. Direktive 2013/33 jasno se iznosi volja zakonodavca Unije da se podnositelju zahtjeva osigura dostojan životni standard tijekom njegova boravka u državi članici domaćinu i da se potiče njegova samodostatnost.

83. Pravo na rad, koje je propisano brojnim međunarodnim i regionalnim instrumentima koji se odnose na ljudska prava [26], važno je ne samo za osobni razvoj pojedinca, i ne samo za njegovu socijalnu i gospodarsku integraciju u društvo, nego i za očuvanje njegova dostojanstva.

84. U izjavi iz 2007. o integraciji izbjeglica u Europsku uniju, Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice naglašava neovisnost, priznanje i društveni status koje podnositelj zahtjeva stječe obavljanjem profesionalne djelatnosti [27]. U Općoj napomeni br. 18 o pravu na rad [28], Gospodarsko i socijalno vijeće Ujedinjenih naroda naglašava da je to pravo, iako se ne može shvatiti kao apsolutno i bezuvjetno pravo na zapošljavanje [29], neophodno za ostvarivanje drugih ljudskih prava, da je ono sastavni dio ljudskog dostojanstva te je neodvojivo od njega, da istodobno pridonosi preživljavanju pojedinca i njegove obitelji te, ako je rad slobodno izabran ili prihvaćen, njegovu napretku unutar Zajednice [30]. Prema mišljenju Gospodarskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih naroda, iz tih razloga treba zajamčiti pristup zapošljavanju, konkretno pojedincima i skupinama u nepovoljnom i marginaliziranom položaju, tako da im se omogući dostojan život [31]. To je i jedan od razloga iz kojih je Supreme Court (Vrhovni sud) u presudi od 30. svibnja 2017. [32] odlučio da je Ustavu protivno prethodno irsko zakonodavstvo na temelju kojeg nijedan podnositelj zahtjeva nije mogao pristupiti tržištu rada prije nego što se donese odluka o njegovu zahtjevu [33]. Taj se predmet odnosio na situaciju burmanskog podnositelja zahtjeva kojem je odbijen pristup tržištu rada, iako se njegov zahtjev razmatrao već osam godina. Tijekom tog razdoblja podnositelj zahtjeva imao je pravo na materijalne uvjete prihvata, kao i na naknadu od 19 eura tjedno. Supreme Court (Vrhovni sud) odlučio je da apsolutnom zabranom pristupa tržištu rada, s obzirom na to da ne postoji nikakvo vremensko ograničenje postupka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na temelju tog zakonodavstva nastaje šteta pojedincima koja se upravo želi spriječiti Ustavom [34].

26 Vidjeti primjerice članak 23. Opće deklaracije o ljudskim pravima, koju je 10. prosinca 1948. donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda, ili članak 6. Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji je 16. prosinca 1966. donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda i koji je stupio na snagu 3. siječnja 1976., u kojem se u njegovu stavku 1. propisuje pravo na rad na sljedeći način: „Države stranke ovoga Pakta priznaju pravo na rad koje uključuje pravo svakoga na mogućnost da živi od slobodno izabranog ili prihvaćenog rada, i poduzet će odgovarajuće mjere kako bi zaštitile to pravo." Vidjeti i članak 1. Europske socijalne povelje, potpisane u Turinu 18. listopada 1961., kao i preambulu Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 168. o promicanju zapošljavanja i zaštiti od nezaposlenosti, donesene 21. lipnja 1988. u Ženevi, i u pogledu izbjeglica, članke 17. do 19. Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane 28. srpnja 1951. u Ženevi (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545, 1954.).

27 Note on the integration of Refugees in the European Union, dostupna na sljedećoj internetskoj adresi: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (t. 14.)

28 Pravo na rad, Opća napomena br. 18, donesena 24. studenoga 2005., članak 6. Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, dostupnog na sljedećoj internetskoj adresi: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J25Nha7l9NlwYZ%2FTmK57O%2FSr7TB2hbCAidyVu5x7XcqjNXn44LZ52C%2BIkX8AGQrVyIc. U daljnjem tekstu: opća napomena br. 18.

29 Točka 6. Opće napomene br. 18

30 Točka 1. Opće napomene br. 18

31 Točka 31. podtočka (a) Opće napomene br. 18

32 Vidjeti bilješku br. 4. ovog mišljenja.

33 Vidjeti konkretno točke 19. do 21. te presude.

34 Vidjeti točku 20. navedene presude.

85. Što se tiče podnositelja zahtjeva, rad stoga očito pridonosi očuvanju njegova dostojanstva, s obzirom na to da mu prihodi ostvareni od tog rada omogućuju ne samo da skrbi za svoje potrebe, nego i da ima smještaj izvan prihvatnog objekta, u koji po potrebi može smjestiti svoju obitelj. Ne postoji nikakva dvojba da u kontekstu prisilne prirode migracije i često traumatičnih iskustava koja su s njom povezana, uskraćivanje podnositelju obavljanja bilo kakve profesionalne djelatnosti može pogoršati njegovu ranjivost, nesigurnost njegove situacije te katkad izolaciju i društvenu isključenost koje već trpi, tim više jer čekanje može trajati nekoliko mjeseci. U tom kontekstu, valja naglasiti da se podnositelj zahtjeva u pogledu kojeg je pokrenut postupak (ponovnog) prihvata i po potrebi transfera na kraju nalazi u nesigurnijoj situaciji nego što je ona u kojoj se nalazi osoba u pogledu koje takav postupak nije pokrenut. Ovdje uzimam u obzir osobito dugačke rokove koji se odnose na postupke (ponovnog) prihvata i transfera, koji u skladu s člankom 29. Uredbe br. 604/2013 traju između šest i osamnaest mjeseci. Uzimam u obzir i stvaran broj provedenih transfera u odnosu na dostavljene odluke o transferu [35]. Tako je Sud 2012. u presudi Cimade i GISTI već istaknuo da postupak utvrđen Uredbom br. 343/2003 u određenim slučajevima može dovesti do toga da se u pogledu podnositelja zahtjeva nikad ne provede transfer u zamoljenu državu članicu, nego da on ostane u državi članici u kojoj je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu [36]. U izvješćima o provedbi Uredbe br. 604/2013 navodi se isto utvrđenje [37].

86. S obzirom na te rokove, isključenje podnositelja zahtjeva s tržišta rada štoviše može dovesti do veće opasnosti od bijega, koju uostalom može smanjiti pristup zapošljavanju, i do povećanja nezakonitog zapošljavanja, a države članice upravo se nastoje boriti protiv takvih problema i zlouporaba do kojih dovode.

87. K tomu, važno je naglasiti da u slučaju da podnositelj zahtjeva nema vlastita financijska sredstva, njegovo isključenje s tržišta rada ima za posljedicu to da je država članica domaćin dužna osigurati mu dostojan životni standard tako da mu, među ostalim, odobri materijalne uvjete prihvata u uvjetima iz članaka 17. do 20. Direktive 2013/33. Za taj prihvat potrebni su materijalni, financijski i ljudski resursi. U tom je kontekstu očito da odobravanje pristupa tržištu rada smanjuje migracijski pritisak, te socijalne i financijske terete koje snosi država članica domaćin, čime se omogućuje da ta država članica nastojanja povezana s prihvatom usmjeri na najranjivije kategorije podnositelja zahtjeva.

88. Osim toga, u situaciji koja je obilježena sustavnim nedostatkom uvjeta prihvata, isključenje podnositelja zahtjeva iz pristupa uređenom tržištu rada može u državi članici dovesti do opasnosti od povrede načela propisanih u člancima 1. do 4. Povelje. U tom je smislu Europski sud za ljudska prava odlučio u presudi od 11. prosinca 2014., AL.K protiv Grčke [38]. U tom je predmetu tužitelj tvrdio da mu Helenska Republika nije osigurala dostojne uvjete prihvata te mu je onemogućila da poboljša svoje životne uvjete osobito time što mu je odbila dati radnu dozvolu. U svojoj je presudi Europski sud za ljudska prava priznao da povreda prava na pristup tržištu rada, s obzirom na administrativne prepreke, ali i prakse nastale zbog općeg konteksta ekonomske krize, uz nepostojanje smještaja u prihvatnom objektu, može predstavljati ponižavajuće postupanje u smislu članka 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [39].

35 Vidjeti statističke podatke koje je u rujnu 2019. iznio Eurostat, „Dublin statistics on countries responsible for asylum application", konkretno u odjeljku „Implemented transfers within the Dublin procedure", koji su dostupni na sljedećoj internetskoj stranici: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure.

36 Vidjeti presudu Cimade i GISTI (t. 45.).

37 Vidjeti rezultate procjena navedenih u okviru Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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 od 4. svibnja 2016. [COM(2016) 270 *final*], u kojem je Europska komisija naglasila da je 2014. samo oko četvrtine ukupnog broja prihvaćenih zahtjeva za (ponovni) prihvat stvarno dovelo do fizičkog transfera (str. 11.).

38 CE:ECHR:2014:1211JUD006354211, t. 56. do 60.

39 Potpisana u Rimu 4. studenoga 1950.

89. S obzirom na te elemente, ničim se ne opravdava da podnositelju zahtjeva u pogledu kojeg je donesena odluka o transferu bude uskraćen pristup tržištu rada, dok god mu je dopušteno ostati na državnom području države članice domaćina.

90. Kao drugo, CEAS koji obuhvaća Direktivu 2013/33 i Uredbu br. 604/2013 temelji se, u skladu s člankom 67. stavkom 2. i člankom 80. UFEU-a, na zajedničkoj politici koja treba biti pravedna prema državljanima trećih zemalja [40]. Osim odredbi koje se odnose na ranjive osobe, zakonodavac Unije vrlo je jasno u Direktivi 2013/33 iznio svoju namjeru da zajamči jednako postupanje prema svim podnositeljima zahtjeva, izjednačavanjem i usklađivanjem njihova statusa te s njime povezanih prava i obveza. Stoga među korisnike standarda za prihvat uključuje osobe koje traže supsidijarnu zaštitu, na koje se nisu odnosile prethodne odredbe Direktive 2003/9 [41].

91. U uvodnoj izjavi 5. Direktive 2013/33 zakonodavac Unije podsjeća na ambicije iz Stockholmskog programa koje se odnose na to da se podnositeljima zahtjeva u pogledu uvjeta prihvata odobri jednaka razina postupanja neovisno o državi članici u kojoj je podnesen njihov zahtjev. Stoga je cilj da im se zajamče, kao što se to naglašava u uvodnoj izjavi 11. te direktive, usporedivi uvjeti života u svim državama članicama i, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 12. te direktive, da se smanji opasnost od „sekundarnog kretanja” na koje utječu različiti uvjeti prihvata.

92. U uvodnoj izjavi 8. Direktive 2013/33 također se vrlo jasno navodi da, kako bi se u cijeloj Uniji osiguralo jednako postupanje prema podnositeljima zahtjeva, tu direktivu treba 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 u tom svojstvu.

93. S obzirom na taj cilj i način na koji je sročen, nema dvojbe da zakonodavac Unije nije namjeravao uvesti sustav prava varijabilne geometrije i, konkretnije, različito postupanje u području prihvata između državljana treće zemlje čiji se zahtjevi razmatraju u državi članici domaćinu i državljana treće zemlje čiji se zahtjevi razmatraju u državi članici koja je određena kao odgovorna u skladu s Uredbom br. 604/2013. Potrebe podnositelja zahtjeva kojem je dopušteno ostati na državnom području države članice domaćina jednake su neovisno o tome čeka li konačnu odluku u pogledu zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili čeka stvarni transfer u odgovornu državu članicu. U tom kontekstu, nije ni objektivno ni razumno da mu se u drugonavedenom slučaju oduzme mogućnost da redovno radi i skrbi za vlastite potrebe, iako trajanje njegova boravka na državnom području države članice domaćina može biti dulje nego trajanje boravka u prvom slučaju. Naime, potrebno je uzeti u obzir rokove koji se odnose na postupak (ponovnog) prihvata i transfera iz članaka 21. do 25. i članka 29. Uredbe br. 604/2013, kao i čestu situaciju u kojoj se transfer nije proveo u određenim rokovima. U tom slučaju, podsjećam da se odgovornu državu članicu oslobađa obveze, a država članica moliteljica, koja je država članica domaćin, tada postaje odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu [42].

94. S obzirom na sve te elemente, posljedično smatram da članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo države članice na temelju kojeg se podnositelju zahtjeva odbija pristup tržištu rada uz obrazloženje da je nadležno nacionalno tijelo u pogledu njega donijelo odluku o transferu u državu članicu koja je utvrđena kao odgovorna u skladu s člankom 26. Uredbe br. 604/2013.

95. Donošenje takve odluke ne može imati za učinak to da se državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici domaćinu oduzme svojstvo podnositelja zahtjeva ni s njime povezana prava.

40 U skladu s člankom 67. stavkom 2. UFEU-a, Unija oblikuje zajedničku politiku azila koja se temelji na solidarnosti među državama članicama. U članku 80. UFEU-a navodi se da politiku azila Unije uređuje načelo solidarnosti i pravedne podjele odgovornosti među državama članicama.

41 Vidjeti uvodnu izjavu 13. Direktive 2013/33.

42 Vidjeti u tom pogledu članak 29. stavak 2. Uredbe br. 604/2013.

C. Opseg uvjeta koji se odnosi na kašnjenje koje se može pripisati podnositelju zahtjeva

96. Četvrtim i petim pitanjem High Courta (Visoki sud) u predmetu C-322/19 i drugim pitanjem International Protection Appeals Tribunala (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) u predmetu C-385/19 od Suda se u biti traži da pojasni prirodu ponašanja koja mogu dovesti do kašnjenja koje se može pripisati podnositelju zahtjeva u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33.

97. Konkretno, High Court (Visoki sud) pita Sud može li na temelju te odredbe podnositelju zahtjeva pripisati kašnjenje zbog, kao prvo, činjenice da nije podnio svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj državi članici ulaska ili u državi članici u kojoj boravi, uzimajući u obzir da je za razmatranje njegova zahtjeva tada potrebno provesti postupak (ponovnog) prihvata i po potrebi transfera u tu državu, te, kao drugo, činjenice da je podnio pravni lijek protiv odluke o transferu donesene u pogledu njega.

98. Tim se pitanjem traži od Suda da odredi opseg jednog od uvjeta iz članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33 kako bi se podnositelju zahtjeva mogao odobriti pristup na tržište rada. Naime, podsjećam da na temelju te odredbe države članice trebaju osigurati da podnositelji zahtjeva imaju taj pristup najkasnije devet mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva, ako „nadležno tijelo nije donijelo prvostupanjsku odluku i ako za kašnjenje nije kriv podnositelj zahtjeva".

99. Ističem da se u tekstu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33 ne pojašnjavaju okolnosti na temelju kojih se može smatrati da se kašnjenje u pogledu donošenja prvostupanjske odluke može pripisati podnositelju zahtjeva. Osim toga, ni na temelju ispitivanja sustava u kojem se nalazi ta odredba i svrhe te direktive ne može se utvrditi priroda tih okolnosti. Navedena direktiva ni naslovom, preambulom, sadržajem ni svrhom ne nastoji propisati postupovna pravila primjenjiva na donošenje prvostupanjske odluke niti utvrditi obveze koje u tom okviru ima podnositelj zahtjeva.

100. Slijedom toga, valja uputiti na postupovna pravila iznesena u Direktivi 2013/32, kao i svrhu koja se njome nastoji postići.

101. Poglavlje II. Direktive 2013/32, naslovljeno „Temeljna načela i jamstva", kao i poglavlje III. te direktive, naslovljeno „Prvostupanjski postupci", utvrđuju prava i obveze podnositelja zahtjeva u okviru postupka donošenja prvostupanjske odluke. Tako članak 31. stavak 3. treći podstavak točka (c) te direktive sadržava izričito upućivanje na okolnosti u kojima nacionalno tijelo može podnositelju zahtjeva pripisati kašnjenje u pogledu donošenja prvostupanjske odluke. Naime, tom se odredbom predviđa da države članice mogu produljiti rok od šest mjeseci predviđen za donošenje prvostupanjske odluke za dodatnih devet mjeseci ako se *„kašnjenje očigledno može pripisati propuštanju podnositelja zahtjeva da ispuni svoje obveze prema članku 13.* [navedene direktive]"[43].

102. Članak 13. Direktive 2013/32 naslovljen je „Obveze podnositelja zahtjeva". Iz njegova stavka 1. proizlazi da podnositelj zahtjeva ima obvezu surađivanja s nadležnim nacionalnim tijelima radi utvrđivanja njegova identiteta, kao i drugih elemenata iz članka 4. stavka 2. Direktive 2011/95, odnosno elemenata koji se odnose na njegovu dob, podrijetlo, uključujući i podrijetlo njegove rodbine, njegov identitet, državljanstvo/državljanstva, zemlju(-e) i mjesto(-a) prethodnog boravišta, prethodne zahtjeve za azilom, smjerove putovanja, putne isprave i razloge za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Tu je riječ o ključnim i nužnim elementima za procjenu činjenica i okolnosti koju treba provesti nadležno nacionalno tijelo kako bi razmotrilo zahtjev za međunarodnu zaštitu. Prema sudskoj praksi Suda, takva obveza surađivanja podrazumijeva da podnositelj zahtjeva podnese zahtijevane dokaze i, ovisno o slučaju, tražena pojašnjenja i informacije[44].

43 Moje isticanje

44 Vidjeti presudu od 14. rujna 2017., K. (C-18/16, EU:C:2017:680, t. 38.).

103. Člankom 13. Direktive 2013/32 zakonodavac Unije dopušta državama članicama da konkretiziraju tu suradnju propisivanjem drugih obveza podnositelju zahtjeva „ako su takve obveze potrebne za obradu zahtjeva”[45]. Prema mišljenju zakonodavca Unije, države članice konkretno mogu obvezati podnositelja zahtjeva da se javlja ili osobno pojavi pred nadležnim nacionalnim tijelom, da podnese dokumente potrebne za razmatranje njegova zahtjeva, da javi svoju adresu i za svaku izmjenu adrese, da ga se pretraži, fotografira ili pak da snimaju njegove izjave[46].

104. Iako države članice stoga raspolažu marginom prosudbe, valja utvrditi da obveze naložene podnositelju zahtjeva trebaju proizlaziti iz suradnje utvrđene u članku 4. Direktive 2011/95. Trebaju i omogućiti da se procijene i prikupe najrelevantniji elementi kako bi se utvrdila potreba za međunarodnom zaštitom koju traži podnositelj zahtjeva i prikupile sve informacije potrebne za ocjenu njegove vjerodostojnosti i osnovanosti njegova zahtjeva. Što se tiče zahtjeva za odobravanje statusa izbjeglice, cilj je da se u skladu s člankom 2. točkom (d) Direktive 2011/95 i na temelju vrlo konkretnih informacija utvrdi je li strah pojedinca od toga da će biti izložen progonu ako se vrati u svoju zemlju podrijetla objektivno osnovan. Što se tiče zahtjeva za supsidijarnu zaštitu, cilj je da se s obzirom na članak 2. točku (f) te direktive ocijeni postoje li ozbiljni i utemeljeni razlozi na temelju kojih se vjeruje da će zainteresirana osoba biti izložena trpljenju ozbiljne nepravde ako bi je se vratilo u zemlju podrijetla. U skladu s člankom 4. stavkom 1. navedene direktive, teret dokazivanja je na podnositelju zahtjeva. Naime, on je dužan čim prije dostaviti sve potrebne elemente kojima će potkrijepiti svoj zahtjev.

105. S obzirom na te elemente zaključujem da obveze podnositelja zahtjeva na koje u svrhu donošenja prvostupanjske odluke zakonodavac Unije upućuje u članku 13. i u članku 31. stavku 3. trećem podstavku točki (c) Direktive 2013/32 treba shvatiti kao da su ograničene na ocjenu dopuštenosti i osnovanosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

106. Stoga predlažem da se na drugo pitanje International Protection Appeals Tribunala (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) odgovori da u okviru provedbe članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33 država članica može podnositelju zahtjeva pripisati kašnjenje u pogledu donošenja prvostupanjske odluke samo ako je on povrijedio obveze suradnje koje ima na temelju članka 13. Direktive 2013/32.

107. Sada valja utvrditi može li država članica, kao što to tvrdi High Court (Visoki sud) u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, pripisati takvo kašnjenje zbog činjenice, kao prvo, da podnositelj zahtjeva nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj državi članici ulaska ili u državi članici u kojoj boravi te, kao drugo, da je podnio pravni lijek protiv odluke o transferu koja je donesena u pogledu njega.

108. S obzirom na sadašnje tekstove koji čine CEAS, smatram da se ni za jednu od tih okolnosti ne može smatrati da je zbog nje nastalo kašnjenje koje se može pripisati podnositelju zahtjeva u smislu članka 15. stavka 1. Direktive 2013/33, zbog kojeg mu se može oduzeti pristup tržištu rada u državi članici domaćinu[47].

109. Naime, nijedna od tih okolnosti ne dokazuje postojanje povrede obveza koje podnositelj zahtjeva ima u okviru postupka utvrđivanja statusa korisnika međunarodne zaštite.

45 Članak 13. stavak 1. te direktive

46 Vidjeti članak 13. stavak 2. navedene direktive.

47 U okviru Prijedloga uredbe navedenog u bilješki 37. ovog mišljenja, Komisija predlaže da se uvede novi članak 4., naslovljen „Obveze podnositelja zahtjeva”, u čijem bi se stavku 1. utvrdila obveza podnositelja zahtjeva da podnose svoj zahtjev u državi članici prvog nezakonitog ulaska ili, u slučaju zakonitog boravka, u državi članici u kojoj boravi (vidjeti i objašnjenja na stranici 16. Prijedloga povezana s uvođenjem te nove obveze). Na temelju novog članka 5. stavka 3. izmijenjene uredbe, povreda te obveze dovela bi do nemogućnosti primjene uvjeta prihvata predviđenog u članku 15. Direktive 2013/33 u bilo kojoj državi članici osim u onoj u kojoj je podnositelj zahtjeva dužan biti prisutan.

110. Navodne povrede na koje se poziva High Court (Visoki sud) zapravo su obuhvaćene postupkom za određivanje odgovorne države članice, utvrđenim u Uredbi br. 604/2013. Međutim, tom se uredbom od državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva ne zahtijeva niti da podnese svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj državi članici ulaska ili državi članici u kojoj boravi niti da se odrekne podnošenja pravnog lijeka kako bi se zajamčila brza provedba postupka.

111. Tumačenju koje predlaže High Court (Visoki sud) stoga proturječe tekst, struktura i svrha Uredbe br. 604/2013.

112. Kao prvo, kao što sam upravo naglasio, nijedna odredba te uredbe za državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva ne stvara obvezu da podnese svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj državi članici ulaska ili u državi članici u kojoj boravi. Točno je da Komisija predlaže da se takva obveza uvede u okviru preinake Dublinskog sustava kako bi se suzbila sekundarna kretanja podnositelja zahtjeva [48], ali taj prijedlog, podnesen 2016., još nije usvojen. U sadašnjem stanju prava Unije i kao što je to Sud istaknuo u presudi od 7. lipnja 2016., Ghezelbash [49], Uredba br. 604/2013 tako utvrđuje niz mjera kojima se nastoji podnositelja zahtjeva uključiti u postupak za određivanje odgovorne države članice. Čim se u državi članici prvi put podnese zahtjev, člancima 4. i 5. te uredbe zahtijeva se tako od nadležnih nacionalnih tijela, s jedne strane, da ga obavijeste u pisanom obliku i na jeziku koji razumije o različitim mehanizmima uvedenim navedenom uredbom i, konkretno, o kriterijima za određivanje odgovorne države članice i redoslijedu kojim ih treba primjenjivati te, s druge strane, da organiziraju osobni intervju [50]. Kao što se može vidjeti iz redoslijeda kojim se navode kriteriji odgovornosti u poglavlju III. Uredbe br. 604/2013, prva država članica ulaska ili država članica boravka nije nužno odgovorna država članica ako se primjerice utvrdi da članovi obitelji podnositelja zahtjeva borave u nekoj drugoj državi članici ili ako to nije u interesu dotičnog maloljetnika [51].

113. Slijedom toga, „dosljedna i propisna primjena" Uredbe br. 604/2013 koju High Court (Visoki sud) navodi u svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, ne zahtijeva od državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva da podnese svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj državi članici na čije je državno područje ušao iz treće zemlje ili na čijem je državnom području boravio.

114. U tim okolnostima, država članica domaćin ne može tom podnositelju zahtjeva pripisati kašnjenje nastalo zbog postupka za određivanje odgovorne države članice, pri čemu mu odbija pristup tržištu rada predviđen u članku 15. stavku 1. Direktive 2013/33.

115. Kao drugo, isti je zaključak neminovan u pogledu tumačenja koje predlaže High Court (Visoki sud), prema kojem država članica može podnositelju zahtjeva pripisati kašnjenje nastalo zbog žalbe koju je podnio protiv odluke o transferu koje je donesena u pogledu njega.

48 Vidjeti bilješku 37. ovog mišljenja.

49 C-63/15, EU:C:2016:409, t. 46. do 48.

50 Članak 4. Uredbe br. 604/2013 naslovljen je „Pravo na informacije". U njegovu stavku 1. osobito se određuje: „Čim je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesena u smislu članka 20. stavka 2. u državi članici, njezina nadležna tijela obavješćuju podnositelja zahtjeva o primjeni ove Uredbe, a posebno o: (a) ciljevima ove Uredbe i posljedicama traženja međunarodne zaštite u drugoj državi članici […]; (b) kriterijima za određivanje odgovorne države članice, hijerarhiji takvih kriterija u različitim fazama postupka i o njihovu trajanju […]; (c) osobnom intervjuu u skladu s člankom 5. i mogućnosti davanja informacija o prisutnosti članova obitelji, rođaka ili bilo kojih drugih osoba u rodbinskom odnosu u državama članicama […]; (d) mogućnosti osporavanja odluke o transferu […]." Članak 5. Uredbe br. 604/2013, naslovljen „Osobni intervju", glasi kako slijedi: „1. Da se olakša postupak određivanja odgovorne države članice, država članica koja provodi taj postupak s podnositeljem zahtjeva vodi osobni intervju. Intervju također omogućuje da podnositelj zahtjeva ispravno razumije informacije koje dobiva u skladu s člankom 4. […] 3. Osobni se intervju provodi pravodobno, u svakom slučaju prije donošenja bilo kakve odluke o transferu podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu u skladu s člankom 26. stavkom 1. […]"

51 U skladu s člankom 7. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 604/2013, država članica kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu primjenjuje ih naime redoslijedom kojim su navedeni u tom poglavlju, na temelju situacije koja je postojala u trenutku kada je podnositelj zahtjeva prvi put podnio svoj zahtjev u nekoj državi članici.

116. Sud je već podrobno razmatrao opseg prava na žalbu predviđenu u Uredbi br. 604/2013 u presudi od 7. lipnja 2016., Ghezelbash [52], kao i u presudama od 25. listopada 2017., Shiri [53], od 31. svibnja 2018., Hassan [54] i od 2. travnja 2019., H. i R. [55], na koje upućujem. U okviru ovog mišljenja, čini mi se da je dovoljno podsjetiti na to da je zakonodavac Unije Uredbom br. 604/2013 donio mjere kojima se ojačavaju postupovna jamstva koja se podnositelju zahtjeva priznaju u okviru Dublinskog sustava [56] i, konkretno, sudska zaštita na koju ima pravo u skladu s člankom 47. Povelje [57].

117. Podsjećam da na temelju te odredbe svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom [58]. Države članice tako su dužne osigurati pravne lijekove potrebne u tu svrhu i poštovati prava na obranu adresata odluka koje značajno utječu na njihove interese [59]. Doista, to je slučaj s odlukom o transferu.

118. Pravo na podnošenje pravnog lijeka protiv takve odluke prije svega je navedeno u članku 4. stavku 1. točki (d) Uredbe br. 604/2013 [60]. Zatim je propisano u članku 27. stavku 1. te uredbe. Konačno, njegov je opseg pojasnio zakonodavac Unije u uvodnoj izjavi 19. navedene uredbe i Sud u sudskoj praksi navedenoj u bilješkama 52. do 59. ovog mišljenja.

119. U tom pogledu, Sud je podsjetio da „zakonodavac Unije nije namjeravao žrtvovati sudsku zaštitu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu […] zahtjevu žurnosti [obrade zahtjevâ za međunarodnu zaštitu]” [61]. Što se tiče opasnosti od prekomjernog trajanja postupka za određivanje odgovorne države članice zbog sudskog nadzora, odlučio je da je ta opasnost ograničena s obzirom na odredbe izričito predviđene Uredbom br. 604/2013 [62].

120. Slijedom toga, čini mi se očitim da država članica kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu ne može podnositelja zahtjeva odvratiti od ostvarivanja prava na žalbu koje mu se izričito priznaje Poveljom i tom uredbom tako da mu pripiše kašnjenje nastalo zbog sudskog postupka i tako da ga izuzme iz primjene standarda za prihvat predviđenog u članku 15. stavku 1. Direktive 2013/33.

121. Takvim postupanjem povređuje ne samo pravo podnositelja zahtjeva na djelotvornu sudsku zaštitu, nego i njegovo pravo na dostojan prihvat kojim se poštuju njegova temeljna prava, kao što sam prethodno naveo.

122. Kao treće i posljednje, naglašavam da kad bi država članica smatrala da se podnositelji zahtjeva prijevarno ili neprimjereno koriste svojim pravom na pravni lijek kako bi oduljili postupak transfera koji se provodi u odnosu na njih, to ne bi opravdalo donošenje mjere kojom se općenito svim podnositeljima zahtjeva pripisuje kašnjenje nastalo u donošenju prvostupanjske odluke.

52 C-63/15, EU:C:2016:409, t. 30. i sljedeće

53 C-201/16, EU:C:2017:805, t. 36. i sljedeće

54 C-647/16, EU:C:2018:368, t. 56. i navedena sudska praksa

55 C-582/17 i C-583/17, EU:C:2019:280, t. 38. do 42. i navedena sudska praksa

56 Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, t. 57.). Vidjeti u tom smislu i Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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 [COM(2008) 820 *final*], osobito točku 3., naslovljenu „Pravna jamstva u korist osoba koje su obuhvaćene dublinskim postupkom” (str. 8.), kao i točku 6., naslovljenu „Poseban pritisak ili nedovoljan stupanj zaštite” (konkretno str. 12.), koje se nalaze u dijelu 3. obrazloženja.

57 Vidjeti u tom pogledu presudu od 31. svibnja 2018., Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, t. 57. i 58. te navedenu sudsku praksu).

58 Vidjeti presude od 19. ožujka 2020., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, t. 60. i navedenu sudsku praksu) i od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 127. i navedenu sudsku praksu).

59 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. srpnja 2017., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, t. 29., 30. i 33. te navedenu sudsku praksu).

60 Vidjeti bilješku 50. ovog mišljenja.

61 Vidjeti u tom pogledu presudu od 31. svibnja 2018., Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

62 Vidjeti u tom pogledu presudu od 7. lipnja 2016., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, t. 58.).

123. Podsjećam da prema sudskoj praksi Suda, s obzirom na to da u propisu Unije ne postoji izričita odredba, činjenica da se država članica suočava s povećanim brojem zlouporaba prava ili prijevara koje počine državljani trećih zemalja ne može opravdati donošenje mjere koja se temelji na općoj prevenciji, isključujući bilo kakvu konkretnu ocjenu ponašanja osobe o kojoj je riječ. Naime, sud je odlučio da bi donošenje mjera koje slijede cilj opće prevencije raširenih slučajeva zlouporabe prava ili prijevare značilo da bi sama pripadnost određenoj skupini osoba državama članicama omogućila da odbiju priznati pravo koje je izričito dodijeljeno pravom Unije [63].

124. Sud stoga smatra da je na nacionalnom sudu da dokaže zlouporabu tako da utvrdi postojanje dvaju elemenata. Prvim se elementom mora dokazati da postoji ukupnost objektivnih okolnosti iz kojih proizlazi da, unatoč formalnom poštovanju uvjeta predviđenih propisima Unije, nije ostvaren cilj predviđen tim propisima. Drugim se elementom dokazuje da zainteresirana osoba ima namjeru ostvariti pogodnost koja proizlazi iz propisa Unije umjetno stvarajući uvjete potrebne za njezino ostvarenje [64].

125. S obzirom na sva ta razmatranja, smatram da članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da država članica može podnositelju zahtjeva pripisati kašnjenje u pogledu donošenja prvostupanjske odluke samo ako je on povrijedio obveze suradnje koje ima na temelju članka 13. Direktive 2013/32.

126. U tim okolnostima, država članica ne može podnositelju zahtjeva pripisati kašnjenje koje proizlazi iz postupka za određivanje odgovorne države članice ni uz obrazloženje da nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj državi ulaska ili, u slučaju zakonitog boravka, u državi u kojoj boravi, ni uz obrazloženje da je podnio pravni lijek protiv odluke o transferu koja je donesena u pogledu njega u skladu s člankom 26. Uredbe br. 604/2013.

V. Zaključak

127. S obzirom na prethodno navedena razmatranja, predlažem Sudu da na drugo prethodno pitanje koje je High Court (Visoki sud, Irska) uputio u predmetu The International Protection Appeals Tribunal i dr. (C-322/19) i na prvo prethodno pitanje koje je International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu, Irska) uputio u predmetu Minister for Justice and Equality (C-385/19) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu treba tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo države članice na temelju kojeg se podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu odbija pristup tržištu rada uz obrazloženje da je nadležno nacionalno tijelo u pogledu njega donijelo odluku o transferu u skladu s člankom 26. Uredbe (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.

2. Donošenje takve odluke ne može imati za učinak to da se državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici domaćinu oduzme svojstvo podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ni s njime povezana prava.

63 Vidjeti u tom pogledu presudu od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 55. i 56.).

64 Vidjeti presude od 14. prosinca 2000., Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, t. 52. do 54.) i od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

128. K tomu, predlažem Sudu da na četvrto i peto prethodno pitanje koja je High Court (Visoki sud) uputio u predmetu The International Protection Appeals Tribunal i dr. (C-322/19) i na drugo prethodno pitanje koje je International Protection Appeals Tribunal (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) uputio u predmetu Minister for Justice and Equality (C-385/19) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 15. stavak 1. Direktive 2013/33 treba tumačiti na način da država članica može podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu pripisati kašnjenje u pogledu donošenja prvostupanjske odluke samo ako je on povrijedio obveze suradnje koje ima na temelju članka 13. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite.

2. U tim okolnostima, država članica ne može podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu pripisati kašnjenje koje proizlazi iz postupka za određivanje države članice koja je odgovorna za razmatranje njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu ni uz obrazloženje da nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u prvoj članici ulaska ili, u slučaju zakonitog boravka, u državi članici u kojoj boravi, ni uz obrazloženje da je podnio pravni lijek protiv odluke o transferu koja je donesena u pogledu njega u skladu s člankom 26. Uredbe br. 604/2013.