Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 3. septembra 2020[1]

Združeni zadevi C-322/19 in C-385/19

K. S.,
M. H. K.
proti
The International Protection Appeals Tribunal,
The Minister for Justice and Equality,
Ireland and the Attorney General (C-322/19)
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska))
in
R. A. T.,
D. S.
proti
The Minister for Justice and Equality (C-385/19)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito, Irska))

„Predhodno odločanje – Azilna politika – Direktiva 2013/33/EU – Standardi za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito – Člen 15 – Dostop do trga dela – Pogoji za dostop – Razlaga pogoja v zvezi s statusom ‚prosilec' – Razlaga pogoja v zvezi z neobstojem zamude, ki jo je mogoče pripisati prosilcu – Prosilci, v zvezi s katerimi je bila sprejeta odločba o predaji v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013 – Nacionalna zakonodaja, s katero je zaradi sprejetja take odločbe prosilcem odvzet ta status – Dopustnost"

I. Uvod

1. Sodišče je v teh zadevah pozvano, naj pojasni podrobna pravila za sprejem prosilca za mednarodno zaščito (v nadaljevanju: prosilec), v zvezi s katerim je nacionalni organ sprejel odločbo o predaji v državo članico, ki jo je opredelil za odgovorno za obravnavanje te prošnje (v nadaljevanju: odgovorna država članica) na podlagi Uredbe (EU) št. 604/2013[2].

1 Jezik postopka: francoščina

2 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31). S to uredbo je bila nadomeščena Uredba Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109).

2. Natančneje, vprašanja za predhodno odločanje se nanašajo na dostop do trga dela, ki je pogoj za sprejem iz člena 15(1) Direktive 2013/33/EU.[3] V skladu s to določbo morajo države članice zagotoviti, da imajo prosilci dostop do trga dela najpozneje devet mesecev od datuma vložitve prošnje, če odločitev na prvi stopnji še ni bila sprejeta in za zamudo ni kriv prosilec.

3. Vendar zadevna irska zakonodaja določa, da sprejetje odločbe o predaji v zvezi s prosilcem povzroči, da se zadevni osebi odvzameta ta status in pravica zaprositi za delovno dovoljenje, povezana s tem statusom.[4]

4. V skladu z zahtevo Sodišča bodo ti sklepni predlogi omejeni na analizo glavnih novih pravnih vprašanj, ki se postavljajo v obravnavanih zadevah.

5. Prvo vprašanje se nanaša na določitev upravičencev do ukrepa iz člena 15(1) Direktive 2013/33 in zlasti na razlago pojma „prosilec“ z vidika pravice do dostopa do trga dela iz te določbe. Namen tega vprašanja, ki se uvršča v podoben okvir kot sodba z dne 27. septembra 2012, Cimade in GISTI,[5] je ugotoviti, ali lahko država članica na podlagi navedene določbe prosilcu, v zvezi s katerim je bila sprejeta odločba o predaji, zavrne dostop do trga dela.

6. V teh sklepnih predlogih bom pojasnil, zakaj sprejetje odločbe o predaji v zvezi s prosilcem ne more povzročiti, da se mu odvzamejo ta status in pravice, povezane z njim.

7. Drugo vprašanje se nanaša na naravo ravnanj, ki lahko povzročijo zamudo, ki jo je mogoče pripisati prosilcu, v smislu člena 15(1) Direktive 2013/33. Sodišče mora ugotoviti, ali lahko nacionalni organ prosilcu pripiše zamudo, ki je nastala zaradi izvedbe postopka določitve odgovorne države članice, in mu tako odvzame dostop do trga dela, ker, prvič, prošnje za mednarodno zaščito ni vložil v državi članici prvega nezakonitega vstopa, ali v primeru zakonitega prebivanja, v državi članici prebivanja, in drugič, ker je vložil pravno sredstvo zoper odločbo o predaji, sprejeto v zvezi z njim na podlagi Uredbe št. 604/2013.

8. V teh sklepnih predlogih bom predstavil razloge, iz katerih glede na trenutno stanje besedil skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS) niti za eno niti za drugo od teh okoliščin ni mogoče šteti, da je zaradi nje prišlo do zamude, ki jo je mogoče pripisati prosilcu, v smislu člena 15(1) Direktive 2013/33, zaradi katere bi se mu lahko odvzel dostop do trga dela države članice gostiteljice.

3 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96).

4 Supreme Court (vrhovno sodišče, Irska) je v sodbi z dne 30. maja 2017, št. 31 in 56/2016, razsodilo, da je bila prejšnja zakonodaja, ki je povsem prepovedovala vstop prosilca na trg dela pred sprejetjem odločbe o njegovi prošnji, v nasprotju z irsko ustavo (glej v zvezi s tem točko 84 teh sklepnih predlogov).

5 C-179/11, EU:C:2012:594; v nadaljevanju: sodba Cimade in GISTI.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

9. V skladu s členom 78 PDEU je skupni evropski azilni sistem sestavljen iz več aktov, med drugim Direktive 2011/95/EU,[6] ki opredeljuje pogoje za priznanje mednarodne zaščite, Direktive 2013/32/EU,[7] ki določa procesna pravila, ki se uporabljajo za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, Direktive 2013/33, katere razlaga se zahteva v tem primeru in ki določa standarde za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, ter Uredbe št. 604/2013, ki natančneje določa merila in mehanizme za določitev odgovorne države članice.

1. Direktiva 2011/95

10. V skladu s členom 1 Direktive 2011/95 je njen namen med drugim določitev standardov glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite.

11. Člen 4 te direktive, naslovljen „Obravnavanje dejstev in okoliščin“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Države članice lahko naložijo prosilcu dolžnost, da čim prej predloži vse potrebne elemente za utemeljitev prošnje za mednarodno zaščito. Dolžnost države članice je, da v sodelovanju s prosilcem obravnava ustrezne elemente prošnje.

2. Elementi iz odstavka 1 so izjave prosilca in vsa dokumentacija, s katero razpolaga prosilec, glede svoje starosti, porekla, vključno s poreklom ustreznih sorodnikov, identitete, državljanstva(-ev), držav(-e) in kraja(-ev) prejšnjega prebivališča, prejšnjih prošenj za azil, prepotovanih poti, potovalnih dokumentov ter razlogov za prošnjo za mednarodno zaščito.“

2. Direktiva 2013/32

12. Namen Direktive 2013/32 je določiti procesna pravila in jamstva, ki se uporabljajo za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.

13. V členu 2(p) te direktive je izraz „ostati v državi članici“ opredeljen kot „ostati na ozemlju države članice […], v kateri je bila podana prošnja za mednarodno zaščito ali v kateri se ta prošnja obravnava“.

14. V poglavju II navedene direktive, naslovljenem „Temeljna načela in jamstva“, člen 9(1) določa, da se „[p]rosilcem […] dovoli ostati v državi članici izključno zaradi postopka, dokler organ za presojo ne izda odločbe v skladu s postopki na prvi stopnji iz poglavja III“.

6 Direktiva 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).

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

15. Člen 13 Direktive 2013/32, v katerem so navedene „[o]bveznosti 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]. 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.“

16. V poglavju III Direktive 2013/32 člen 31(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 [št. 604/2013], 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.

[…]“.

17. Člen 32 te direktive, naslovljen „Neutemeljene prošnje“, v odstavku 1 določa:

„[D]ržave članice [lahko] štejejo prošnjo za neutemeljeno le, če je organ za presojo ugotovil, da prosilec ne izpolnjuje pogojev za mednarodno zaščito na podlagi Direktive [2011/95].“

18. Člen 33 Direktive 2013/32, naslovljen „Nedopustne prošnje“, v odstavku 1 določa, da se „[p]oleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo [št. 604/2013], […] od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito v skladu z Direktivo [2011/95], kadar se prošnja šteje za nedopustno v skladu s tem členom“.

19. V členu 33(2) te direktive je izčrpen seznam primerov, v katerih lahko države članice prošnjo štejejo za nedopustno.

3. Direktiva 2013/33

20. V skladu s členom 1 Direktive 2013/33 je njen namen določiti standarde za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito v državah članicah.

21. V uvodnih izjavah 8, 11, 12, 13, 23 in 35 te direktive je navedeno:

„(8) Da bi se po vsej [Evropski] [u]niji 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.

(12) Harmonizacija pogojev za sprejem prosilcev bi morala pomagati omejiti sekundarno gibanje prosilcev, na katero vplivajo različni pogoji za njihov sprejem.

(13) Za zagotovitev enake obravnave vseh prosilcev za mednarodno zaščito in zagotovitev skladnosti z veljavnim pravnim redom EU na področju azila[…], je primerno, da se področje uporabe te direktive razširi na prosilce za subsidiarno zaščito.

[…]

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

[…]

(35) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah.[8] Namen te direktive je zlasti zagotoviti dosledno spoštovanje človeškega dostojanstva in spodbujati uporabo členov 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 in 47 Listine ter jo je treba temu ustrezno izvajati.“

22. Člen 2 Direktive 2013/33, 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;

8 V nadaljevanju: Listina.

(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;

[…]"

23. V skladu s členom 3(1) te direktive se ta uporablja „za vse državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki podajo prošnjo za mednarodno zaščito na ozemlju […] države članice, dokler jim je kot prosilcem dovoljeno ostati na ozemlju".

24. V poglavju II navedene direktive, naslovljenem „Splošne določbe o pogojih za sprejem", člen 15 – katerega razlaga se zahteva v tem primeru – 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.

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.

Zaradi politik v zvezi s trgom dela lahko države članice prednostno obravnavajo državljane Unije in državljane držav podpisnic Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru ter državljane tretjih držav z zakonitim prebivališčem.

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."

4. Uredba št. 604/2013

25. V skladu s členom 1 Uredbe št. 604/2013 je njen namen določiti merila in mehanizme za določitev odgovorne države članice.

26. V uvodnih izjavah 11, 12 in 19 te uredbe 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.

(12) Direktiva [2013/33] bi se morala uporabljati hkrati in brez poseganja v določbe o postopkovnih zaščitnih ukrepih, ki jih ureja ta uredba, 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] 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."

27. V poglavju II Uredbe št. 604/2013, naslovljenem „Splošna načela in zaščitni ukrepi“, člen 3(1) določa, da „[d]ržave 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.“

28. V poglavju VI te uredbe, naslovljenem „Postopki za sprejem in ponovni sprejem“, člen 20(1) določa, da se „[p]ostopek določanja odgovorne države članice […] začne takoj, ko je v državi članici prvič vložena prošnja za mednarodno zaščito“.

29. V delu IV tega poglavja, naslovljenem „Postopkovni zaščitni ukrepi“, člen 26(1) navedene uredbe med drugim določa, da „[k]adar se država članica, na katero je naslovljena zahteva, strinja, da bo sprejela ali ponovno sprejela prosilca […], država članica, ki daje zahtevo, uradno obvesti zadevno osebo o odločitvi o njeni predaji v odgovorno državo članico in kjer je ustrezno, o odločitvi, da njene prošnje za mednarodno zaščito ne bo obravnavala“.

30. Člen 27 Uredbe št. 604/2013, 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 […].“

B. Irsko pravo

31. Na podlagi člena 4 Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice [9] so bile z European Communities (Reception conditions) Regulations 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.

32. Člen 2 uredbe iz leta 2018 v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. V smislu te uredbe velja, da če je bila v zvezi s prosilcem sprejeta odločba o predaji v smislu [European Union (Dublin System) Regulations 2018 [10]], zadevna oseba od datuma vročitve te odločbe v skladu s pravilom 5(2) te uredbe:

(a) izgubi status prosilca in

(b) je opredeljena kot upravičenec in ne kot prosilec.

3. V smislu te uredbe se oseba, ki je v skladu s členom 16(2) [uredbe iz leta 2018 v zvezi z Evropsko unijo (dublinski sistem)] vložila pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal [pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito, Irska], o kateri to še ni odločalo, šteje za upravičenca in ne prosilca.“

9 UL 2016, C 202, str. 295.

10 Uredba iz leta 2018 v zvezi z Evropsko unijo (dublinski sistem).

33. 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) najpozneje devet mesecev od datuma vložitve prošnje [za mednarodno zaščito].

4. Minister for Justice and Equality [minister za pravosodje in enakost, Irska] lahko […] prosilcu izda dovoljenje [za dostop do trga dela], če:

(a) je ob upoštevanju odstavka 6 minilo devet mesecev od datuma vložitve prošnje in do tega datuma 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.“

III. Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

34. Vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je na eni strani postavilo High Court (višje sodišče, Irska) v zadevi The International Protection Appeals Tribunal in drugi (C-322/19) ter na drugi strani International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito) v zadevi Minister for Justice and Equality (C-385/19), so bila predložena v okviru sporov med državljani tretjih držav in ministrom za pravosodje in enakost glede zakonitosti odločb, s katerimi jim je bila kot prosilcem za mednarodno zaščito, katerih predaja v drugo državo članico se je zahtevala na podlagi Uredbe št. 604/2013, zavrnjena izdaja dovoljenja za dostop do trga dela.

35. S sklepom predsednika Sodišča z dne 14. junija 2019 sta bili zadevi združeni za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

A. Zadeva C-322/19

36. K. S. je februarja 2010 odpotoval iz Pakistana v Združeno kraljestvo, državo članico, v kateri ni vložil prošnje za mednarodno zaščito. Maja 2015 je pripotoval na Irsko, kjer je vložil tako prošnjo. Po odločbi o predaji v Združeno kraljestvo, ki je bila v zvezi z njim sprejeta 9. marca 2016, je zoper to odločbo vložil pritožbo pri Refugee Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za begunce, Irska), ki je bila 17. avgusta 2016 zavrnjena. K. S. je potem to odločbo izpodbijal v okviru postopka sodnega nadzora pred High Court (višje sodišče), ki ima odložilni učinek.

37. M. H. K. je 24. oktobra 2009 pripotoval iz Bangladeša v Združeno kraljestvo. Po tem, ko je njegovo dovoljenje za prebivanje v tej državi članici poteklo, o prošnji za podaljšanje tega dovoljenja pa še ni bilo odločeno, je 4. septembra 2014 pripotoval na Irsko, kjer je 16. februarja 2015 vložil prošnjo za mednarodno zaščito. M. H. K. je po odločbi o predaji v Združeno kraljestvo, ki je bila v zvezi z njim sprejeta 25. novembra 2015, zoper to odločbo vložil pritožbo pri Refugee Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za begunce), ki je bila 30. marca 2016 zavrnjena. Zadevna oseba je nato sprožila postopek sodnega nadzora pred High Court (višje sodišče), v katerem se sklicuje na člen 17 Uredbe št. 604/2013. Ta postopek še poteka in ima odložilni učinek.

38. K. S. in M. H. K. sta v skladu s členom 11(3) uredbe iz leta 2018 vložila 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 njunih vlog je vsaka od zadevnih strank vložila pritožbo, ki pa je bila prav tako zavrnjena. Zoper to odločbo sta vložili pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za

mednarodno zaščito). To je s sodbo z dne 11. septembra 2018 potrdilo odločbo o zavrnitvi, naslovljeno na K. S., z obrazložitvijo, da na podlagi zadevne nacionalne zakonodaje prosilci, ki so v postopku predaje na podlagi Uredbe št. 604/2013, nimajo pravice do dostopa do trga dela. International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito) je s sodbo z dne 17. oktobra 2018 zavrnilo tudi pritožbo, ki jo je vložil M. H. K., pri čemer je med drugim razsodilo, da dostop do trga dela ne spada med „materialne pogoje za sprejem“. K. S. in M. H. K. sta nato pri High Court (višje sodišče) vložila zahtevo za sodni nadzor teh sodb.

39. Navedeno sodišče je 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 prvo navedenim?

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 [št. 604/2013]?

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 [št. 604/2013], 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 odločba na podlagi Uredbe [št. 604/2013], 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 [št. 604/2013] 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?“

B. Zadeva C-385/19

40. R. A. T. je iraška državljanka, ki 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 odločba o predaji v Združeno kraljestvo na podlagi Uredbe št. 604/2013. Zoper to odločbo je nato 18. oktobra 2018 vložila pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito). Ta postopek s pritožbo še vedno poteka.

41. D. S., iraški državljan, je pojasnil, da je 1. avgusta 2015 odpotoval iz Iraka v Avstrijo prek Turčije in Grčije. Avstrijo je zapustil pred odločitvijo o prošnji za mednarodno zaščito, ki jo je vložil v tej državi. D. S. je 8. februarja 2016 na Irskem vložil novo prošnjo za mednarodno zaščito. Irski organi so na podlagi člena 18(1)(b) Uredbe št. 604/2013 v zvezi z njim sprejeli odločbo o njegovi predaji v Avstrijo. D. S. je zoper to odločbo vložil pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito), ki je bila zavrnjena. To odločitev je izpodbijal v okviru postopka sodnega nadzora pred High Court (višje sodišče), ki še vedno poteka.

42. R. A. T. in D. S. sta zaprosila za dostop do trga dela na podlagi člena 11(3) uredbe iz leta 2018. Njuna prošnja je bila zavrnjena z obrazložitvijo, da je bila na podlagi Uredbe št. 604/2013 v zvezi z njima sprejeta odločba o predaji v drugo državo članico, zato nista več prosilca in ju je treba odslej v smislu te uredbe opredeliti kot upravičenca. Zato nimata pravice do izdaje dovoljenja za dostop do irskega trga dela. R. A. T. in D. S. sta nato zoper te odločbe vložila pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito).

43. Navedeno sodišče je prekinilo odločanje 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]?"

IV. Analiza

44. Pred preučitvijo vprašanj za predhodno odločanje se mi zdi koristno predstaviti uvodne ugotovitve.

A. Uvodne ugotovitve

45. Prva ugotovitev se nanaša na obseg teh sklepnih predlogov. V skladu z zahtevo Sodišča bodo ti sklepni predlogi osredotočeni na dve problematiki, predstavljeni v vprašanjih od drugega do petega v zadevi C-322/19 in v obeh vprašanjih v zadevi C-385/19.

46. Prva problematika se nanaša na določitev upravičencev do pravice do dostopa do trga dela iz člena 15(1) Direktive 2013/33. Medtem ko High Court (višje sodišče) z drugim vprašanjem v zadevi C-322/19 Sodišče sprašuje, ali ima prosilec, v zvezi s katerim je bila sprejeta odločba o predaji, to pravico do dostopa do trga dela, pa International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito) s prvim vprašanjem v zadevi C-385/19 sprašuje, ali je v okviru te določbe mogoče razlikovati več kategorij prosilcev.

47. Druga problematika se nanaša na okoliščine, v katerih lahko država članica prosilcu pripiše zamudo pri obravnavanju njegove prošnje za mednarodno zaščito v smislu člena 15(1) Direktive 2013/33, kadar je ta zamuda posledica postopka določitve odgovorne države članice, in mu tako zavrne dostop do trga dela. Čeprav International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito) z drugim vprašanjem, postavljenim v zadevi C-385/19, Sodišče poziva, naj pojasni naravo ravnanj, ki bi lahko povzročila tako zamudo, se High Court (višje sodišče) s četrtim in petim vprašanjem, postavljenima v zadevi C-322/19, sprašuje o dveh posebnih ravnanjih, ki bi lahko pomenili zamudo, ki jo je mogoče pripisati prosilcu, in sicer, prvič, da ta svoje prošnje ni vložil v državi članici prvega nezakonitega vstopa, ali v primeru zakonitega prebivanja, v državi članici prebivanja – saj bi obravnavanje njegove prošnje v takem primeru zahtevalo izvedbo postopka sprejema ali ponovnega sprejema in po potrebi predajo zadevne osebe v navedeno državo – in drugič, da je prosilec vložil pravno sredstvo zoper odločbo o predaji, sprejeto v zvezi z njim na podlagi Uredbe št. 604/2013.

48. Pri preučitvi teh vprašanj je treba poleg tistih, ki so izrecno navedena v predložitvenih odločbah, upoštevati še druga pravila prava Unije ter zlasti materialnopravna in procesna pravila, ki jih je zakonodajalec Unije določil v direktivah 2011/95 in 2013/32.

B. Določitev upravičencev do dostopa do trga dela v smislu člena 15(1) Direktive 2013/33

49. High Court (višje sodišče) z drugim vprašanjem v zadevi C-322/19 in International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito) s prvim vprašanjem v zadevi C-385/19 v bistvu Sodišče sprašujeta, ali mora država članica, na katere ozemlju je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, prosilcu, v zvezi s katerim so njeni organi sprejeli odločbo o predaji v državo članico, ki so jo opredelili kot odgovorno na podlagi Uredbe št. 604/2013, odobriti dostop do trga dela.

50. Na to vprašanje je treba nedvomno odgovoriti pritrdilno. Odgovor se opira na jezikovno, sistematično in teleološko razlago člena 15(1) Direktive 2013/33 ter na načela, ki jih je Sodišče razvilo v sodbi Cimade in GISTI. Naj spomnim, da je bilo Sodišču v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba, postavljeno vprašanje, ali mora država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito na njeni meji ali na njenem ozemlju, prosilcu zagotoviti minimalne pogoje za sprejem, določene v Direktivi 2003/9/ES,[11] če se je v skladu z Uredbo št. 343/2003 odločila, da pozove drugo državo članico kot odgovorno državo članico za sprejem ali ponovni sprejem zadevne osebe. Določbe, obravnavane v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Cimade in GISTI, so bile v bistvu enake določbam, katerih razlaga se zahteva v teh zadevah. Vendar se zadeve razlikujejo v dveh pogledih. Prvič, dostop do trga dela je pogoj za sprejem, ki ni minimalen ali materialen v smislu direktiv 2003/9 in 2013/33. Namen pravice do dostopa do trga dela namreč ni zadovoljiti osnovne ali življenjske potrebe prosilca. Drugič, postopek določitve odgovorne države članice je v zadevah v glavni stvari v naprednejši fazi kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Cimade in GISTI, saj je bila v zadevah v glavni stvari v zvezi z zadevnimi osebami že sprejeta odločba o predaji.

1. Jezikovna razlaga člena 15(1) Direktive 2013/33

51. Na prvem mestu, iz besedila člena 15(1) Direktive 2013/33 izhaja, da mora imeti „prosilec“ dostop do trga dela države članice gostiteljice.

52. Pojem „prosilec“ je v členu 2(b) te direktive opredeljen kot „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“.

53. Najprej je treba opozoriti, da se zakonodajalec Unije tu sklicuje na opredelitev pojma „prosilec“, ki je skupna vsem aktom, ki sestavljajo CEAS.[12] V sedanjem stanju prava Unije namreč nobeden od instrumentov, ki sestavljajo ta sistem, ne vsebuje lastne opredelitve niti lastnega pravnega statusa prosilca, ki spada v okvir postopka sprejema ali ponovnega sprejema in predaje na podlagi Uredbe št. 604/2013. Sodišče je v sodbi Cimade in GISTI glede izrazov iz členov 2 in 3 Direktive 2003/9 že ugotovilo, da obstaja samo ena kategorija prosilcev za mednarodno zaščito, ki vključuje vse državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki vložijo prošnjo za azil.[13]

54. V zvezi z opredelitvijo pojma „prosilec“ iz člena 2(b) Direktive 2013/33 najprej poudarjam, da zakonodajalec Unije z uporabo pridevniškega zaimka „tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride]“ v francoski jezikovni različici in z uporabo nedoločnega člena „a [thrid-country national or a stateless person]“ kaže, da ni noben državljan tretje države ali oseba brez državljanstva *a priori* izključen oziroma izključena iz statusa prosilca. Čeprav nato zahteva, da prosilec vloži prošnjo za mednarodno zaščito, je treba ugotoviti, da za izpolnitev te zahteve ne zahteva, da se ta prošnja vloži

11 Direktiva Sveta z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101), ki je bila nadomeščena z Direktivo 2013/33.

12 Glej v zvezi s tem člen 2(i) Direktive 2011/95, člen 2(c) Direktive 2013/32 in člen 2(c) Uredbe št. 604/2013.

13 Glej sodbo Cimade in GISTI (točka 40).

v odgovorni državi članici v smislu Uredbe št. 604/2013.[14] Nazadnje ugotavljam, da v skladu s to opredelitvijo zadevna oseba ohrani svoj status, dokler „v zvezi z [njeno prošnjo za mednarodno zaščito] še ni bila sprejeta dokončna odločitev“. Po mnenju Sodišča torej zadevna oseba izgubi status prosilca šele takrat, ko je bila sprejeta dokončna odločitev.[15] To pomeni, da sta se upravni in po potrebi sodni organ dokončno izrekla o priznanju statusa upravičenca do mednarodne zaščite.

55. Vendar pa odločba o predaji, sprejeta na podlagi člena 26 Uredbe št. 604/2013, ni odločba, s katero se „dokončno odloči“ o prošnji za mednarodno zaščito in ki lahko edina povzroči izgubo statusa prosilca.

56. Kot je Sodišče poudarilo v sodbi z dne 31. maja 2018, Hassan,[16] odločba o predaji spada na področje lastnega mehanizma, ki je bil vzpostavljen z Uredbo št. 604/2013 za določitev odgovorne države članice, in stroge procesne ureditve, določene v členih 26 in 27 te uredbe.

57. Odločba o predaji ni niti odločba o dopustnosti prošnje niti odločba o njeni utemeljenosti. Iz člena 33 Direktive 2013/32 namreč izhaja, da če se prošnja ne obravnava v skladu z Uredbo št. 604/2013 – kar velja pri sprejetju odločbe o predaji na podlagi člena 26(1) te uredbe – država članica te prošnje ne more šteti za nedopustno.[17] Prav tako ji ni treba preveriti, ali prosilec izpolnjuje pogoje, zahtevane za priznanje mednarodne zaščite.[18] Sprejetje odločbe o predaji namreč pomeni, da je odgovornost za to obravnavanje prenesena na organe države članice, določene za odgovorno.[19]

58. Ker ob upoštevanju teh elementov odločba o predaji ni odločba, s katero se dokončno odloči o prošnji za mednarodno zaščito, njeno sprejetje ne more povzročiti, da se zadevni osebi odvzamejo status „prosilca“ v smislu člena 2(b) Direktive 2013/33 in pravice, povezane s tem statusom.

59. Na drugem mestu, iz člena 15(1) te direktive izhaja, da mora prosilec imeti dostop do trga dela najpozneje devet mesecev od datuma vložitve svoje prošnje, in dokler pristojni organ ne sprejme „odločitve na prvi stopnji“. Poleg tega v skladu s členom 15(3) navedene direktive obdobje, v katerem je prosilec upravičen do tega dostopa, v primeru pritožbe zoper zavrnilno odločbo traja do trenutka, ko je prosilec uradno obveščen o zavrnitvi pritožbe.

60. Zakonodajalec Unije v Direktivi 2013/33 ne opredeljuje pojma „odločitev na prvi stopnji“. Zato se je treba sklicevati na določbe iz poglavja III Direktive 2013/32. Iz določb iz členov 32 in 33 te direktive izhaja, da je odločitev na prvi stopnji odločba, s katero organ za presojo odloči bodisi o dopustnosti prošnje za mednarodno zaščito bodisi o njeni vsebini. Vendar naj spomnim, da pristojni nacionalni organ s sprejetjem odločbe o predaji ne odloči niti o prvem niti o drugem. Naj poleg tega pojasnim, da kadar ta organ odločbo o predaji pospremi še z odločitvijo, da prošnje za mednarodno zaščito ne bo obravnaval, zadnjenavedena odločitev prav tako ne spada med primere, v katerih lahko države članice prošnjo štejejo za nedopustno v smislu člena 33 Direktive 2013/32. V tem okviru niti odločba o predaji, sprejeta na podlagi člena 26(1) Uredbe št. 604/2013, niti, odvisno od primera, odločitev, s katero pristojni nacionalni organ odloči, da ne bo obravnaval prošnje za mednarodno zaščito, ne pomenita „odločitve na prvi stopnji“ v smislu člena 15(1) Direktive 2013/33, ki je edina, s katero se lahko odpravi pravica do dostopa do trga dela iz te določbe.

14 Glej v zvezi s tem sodbo Cimade in GISTI (točka 40).

15 Glej v zvezi s tem sodbo Cimade in GISTI (točka 53) in sodbo z dne 19. junija 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, točka 63).

16 C-647/16, EU:C:2018:368, točka 41 in naslednje.

17 V členu 33(2) Direktive 2013/32 zakonodajalec Unije navaja izčrpen seznam primerov, v katerih lahko države članice prošnjo štejejo za nedopustno. Vendar ugotavljam, da primera, v katerem prošnja za mednarodno zaščito ni obravnavana na podlagi Uredbe št. 604/2013, ni na tem seznamu.

18 Glej v zvezi s tem člen 33(1) Direktive 2013/32.

19 Člen 18(2) Uredbe št. 604/2013 od zadnjenavedene zahteva, da prošnjo za mednarodno zaščito obravnava ali dokonča njeno obravnavanje in s tem zagotovi neprekinjenost postopka obravnave.

61. V teh okoliščinah sprejetje odločbe o predaji ne more povzročiti, da se zadevni osebi odvzameta status prosilca in pravica do dostopa do trga dela iz člena 15(1) te direktive.

62. To pomeni, da se šteje, da ima pravico do dostopa do trga dela v smislu člena 15(1) navedene direktive vsaka oseba, ki vloži prošnjo za mednarodno zaščito pri organih države članice, tudi če ta država članica ni odgovorna za obravnavanje prošnje in ni odločala o njeni dopustnosti ali utemeljenosti.

2. Sistematika, katere del je člen 15(1) Direktive 2013/33

63. Na prvem mestu poudarjam, da področje uporabe Direktive 2013/33, opredeljeno v njenem členu 3(1), zajema „vse državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki podajo prošnjo za mednarodno zaščito na ozemlju […] države članice, *dokler jim je kot prosilcem dovoljeno ostati na ozemlju*“.[20]

64. Pogoj, da mora biti prosilcu dovoljeno ostati na ozemlju, je nujen glede na namen te direktive. V skladu s členom 1 te direktive je namreč njen namen določiti „standarde za sprejem prosilcev“. Sprejem pa je lahko le dejstvo države članice, na katere ozemlju je prosilec in mu je dovoljeno na njem ostati, ker je tu vložil prošnjo za mednarodno zaščito.

65. Opozarjam, da je izraz „ostati v državi članici“ opredeljen v členu 2(p) Direktive 2013/32 in ga je treba razlagati tako, da pomeni „ostati na ozemlju države članice […], v kateri je bila podana prošnja za mednarodno zaščito ali v kateri se ta prošnja obravnava“. Kot je Sodišče razsodilo v sodbi Cimade in GISTI, to pomeni, da prosilcu ni dovoljeno ostati le na ozemlju države članice, v kateri bo obravnavana njegova prošnja, ampak tudi na ozemlju tiste države članice, v kateri je bila ta prošnja vložena.[21]

66. Pogoj, da mora biti prosilcu dovoljeno ostati na ozemlju, tako omogoča zagotavljanje pogojev za sprejem ne glede na fazo postopka obravnavanja prošnje. To je med drugim pomen uvodne izjave 8 Direktive 2013/33, v skladu s katero bi se morala ta direktiva, da bi se po vsej Uniji zagotovilo enako obravnavanje prosilcev, „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“.

67. Postopek določitve odgovorne države članice na podlagi Uredbe št. 604/2013 pa je po svojem bistvu „postopek v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito“. Gre za upravni postopek, katerega namen v skladu s členom 1 te uredbe je določiti merila in mehanizme za določitev odgovorne države članice.

68. Člen 20(1) navedene uredbe tako določa, da se postopek določitve odgovorne države članice začne takoj, ko je v državi članici *prvič* vložena prošnja za mednarodno zaščito. Zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 11 Uredbe št. 604/2013 dodaja, da bi se morala „[d]irektiva [2013/33] […] uporabljati za postopek določanja odgovorne države članice, kot je določeno v tej uredbi“. Postopek določanja odgovorne države članice pa v praksi poteka, medtem ko je prosilec na ozemlju države članice gostiteljice. Da bi se zagotovilo enako obravnavanje, za katero si prizadeva zakonodajalec Unije, je torej nujno, da je prosilec, v zvezi s katerim je bila sprejeta odločba o predaji, upravičen do pogojev za sprejem iz Direktive 2013/33. Poleg tega člen 27(3)(a) Uredbe št. 604/2013 prosilcu, v zvezi s katerim je bila sprejeta taka odločba, izrecno priznava „pravico ostati v zadevni državi članici“, če je zoper to odločbo vložil pritožbo in to do zaključka postopka pritožbe.

20 Moj poudarek.

21 Glej sodbo Cimade in GISTI (točka 48).

69. Tak prosilec torej spada na področje uporabe Direktive 2013/33, tako da ga ni mogoče *a priori* izključiti iz upravičenosti do pogojev za sprejem, ki jih ta določa.

70. V tem smislu je Sodišče odločilo v sodbi Cimade in GISTI. Razsodilo je namreč, da „se obravnavanje prošnje […] s strani države članice, ki podaja zahtevo, in odgovornost za zagotavljanje minimalnih pogojev za sprejem konča le z dejansko predajo prosilca […] s strani te države“.[22] Ta sodna praksa se vsebinsko enako uporablja za zagotavljanje drugih pogojev za sprejem, ki niso materialni, kot je dostop do trga dela. Pogoj, v skladu s katerim mora biti prosilcu dovoljeno ostati na ozemlju, se namreč uporablja brez razlikovanja glede na naravo potreb, ki jih želi izpolniti zakonodajalec Unije.

71. Na drugem mestu poudarjam, da morajo države članice v skladu s členom 15(2) Direktive 2013/33 opredeliti pogoje za dostop do trga dela ob upoštevanju načela učinkovitosti.

72. Medtem ko zakonodajalec Unije v členih 17, 18 in 20 te direktive razmeroma natančno določa zagotavljanje, omejitev ali ukinitev materialnih pogojev za sprejem, je treba ugotoviti, da ne določa podobnih določb glede pogojev za dostop do trga dela.[23] Tako prepušča državam članicam, da v skladu s svojim nacionalnim pravom določijo pogoje, pod katerimi dovolijo ta dostop.

73. Vendar ugotavljam, da zakonodajalec Unije navaja dva pridržka.

74. Prvič, čeprav lahko države članice poleg pogojev, ki so izrecno navedeni v členu 15(1) navedene direktive, uvedejo tudi druge pogoje, pa morajo kljub temu zagotoviti *učinkovit dostop* do trga dela. Drugače povedano, če pravila niso določena s pravom Unije, pogoji, ki jih določi vsaka država članica v zvezi z dostopom do tega trga, v praksi ne smejo onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja te pravice, podeljene s pravnim redom Unije.[24] V tem okviru se zdi nacionalno pravilo, katerega namen je, da se prosilcu odvzame ta status, ker je v postopku predaje, v nasprotju z načelom, ki ga je določil zakonodajalec Unije, ker mu preprečuje uživanje pravic, ki pa so vendar povezane s tem statusom.

75. Drugič, čeprav lahko države članice iz razlogov, povezanih s svojo politiko zaposlovanja, dodelijo prednost nekaterim skupinam prebivalstva, pa so to lahko le državljani Unije, državljani Evropskega gospodarskega prostora in državljani tretjih držav z zakonitim prebivališčem. Iz člena 15(2) Direktive 2013/33 izhaja, da na podlagi razlogov, povezanih z nacionalno politiko zaposlovanja, torej ni mogoče uvesti razlikovanja med prosilci glede na to, ali bo njihovo prošnjo obravnavala država članica gostiteljica ali država članica, ki jo bodo pristojni nacionalni organi določili za odgovorno glede na merila iz Uredbe št. 604/2013.

76. Kontekst in splošna sistematika Direktive 2013/33 torej prav tako govorita v prid razlagi člena 15(1) te direktive, v skladu s katero sprejetje odločbe o predaji ne more povzročiti, da se zadevni osebi odvzameta status prosilca in pravica do dostopa do trga dela, ki jo ima na podlagi te določbe.

77. Menim, da cilj te direktive in obveznost spoštovanja temeljnih pravic to razlago potrjujeta.

22 Glej sodbo Cimade in GISTI (točka 55).

23 Glede okoliščin, v katerih lahko država članica omeji ali ukine materialne pogoje za sprejem, glej sodbo z dne 12. novembra 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

24 Glej po analogiji sodbo z dne 20. oktobra 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, točka 29 in navedena sodna praksa).

3. Teleološka analiza Direktive 2013/33

78. V skladu z uvodno izjavo 35 Direktive 2013/33 so temeljne pravice referenčni okvir, v katerega spadajo standardi za sprejem prosilca. Namen določb poglavja II te direktive je tako zagotoviti učinkovito zaščito prosilca v državi članici gostiteljici, tako da se v njej neprekinjeno zadovoljujejo njegove potrebe ob upoštevanju njegovih temeljnih pravic, zlasti njegovega dostojanstva, in zagotavljanju enakega obravnavanja.

79. Pogoji za sprejem, določeni v Direktivi 2013/33, se nanašajo predvsem na zadovoljevanje osnovnih in takojšnjih potreb prosilca. Ti pogoji so opredeljeni v členu 2(g) te direktive pod izrazom „materialni pogoji za sprejem“ (nastanitev, hrana, obleka ter dodatek za dnevne izdatke). Sodišče je v sodbi Cimade in GISTI odločilo, da se prosilcu ti ne morejo odvzeti – čeprav le za začasno obdobje po vložitvi prošnje in preden bi bil dejansko predan – da ne bi bili med drugim kršeni cilj Direktive 2003/9 in zahteve iz člena 1 Listine, v skladu s katerimi je treba človekovo dostojanstvo spoštovati in varovati.[25]

80. Namen pogojev za sprejem, določenih z Direktivo 2013/33, je poleg tega izpolniti druge potrebe prosilca, ko je na ozemlju države članice gostiteljice, na katerem lahko prebiva tudi daljše obdobje. Čeprav namen teh pogojev ni zadovoljevanje njegovih življenjskih potreb, pa je njihov namen zagotavljanje spoštovanja temeljnih pravic, določenih z Listino, kot so enotnost družine (člen 7 Listine in člen 12 Direktive 2013/33), varstvo otroka (člen 24 Listine in člen 23 Direktive 2013/33), pravica do izobraževanja in poklicnega usposabljanja (člen 14 Listine ter člena 14 in 16 Direktive 2013/33), dostop do zdravstvenega varstva (člen 35 Listine ter člena 13 in 19 Direktive 2013/33) ali tudi pravica do dela (člen 15 Listine in člen 15 Direktive 2013/33). Dostop do trga dela mora tako omogočiti, da se podobno kot pri izobraževanju mladoletnih izpolni objektivna potreba prosilca med prebivanjem na ozemlju države članice gostiteljice.

81. Država članica torej prosilcu ne more odvzeti pravice do tega pogoja za sprejem, ne da bi s tem kršila cilje Direktive 2013/33 in temeljne pravice, ki jih ima ta na podlagi Listine.

82. Na prvem mestu, v uvodnih izjavah 11 in 23 Direktive 2013/33 je jasno izražena volja zakonodajalca Unije, da se prosilcu med prebivanjem v državi članici gostiteljici zagotovi dostojen življenjski standard in spodbuja njegova samozadostnost.

83. Pravica do dela, kot je določena s številnimi mednarodnimi in regionalnimi instrumenti o človekovih pravicah,[26] ima vlogo ne le pri osebni rasti posameznika ter pri njegovem socialnem in ekonomskem vključevanju v družbo, ampak tudi pri ohranjanju njegovega dostojanstva.

84. Visoki komisariat Združenih narodov za begunce v noti iz leta 2007 o vključevanju beguncev v Evropski uniji vztraja pri neodvisnosti, priznavanju in socialnem statusu, ki ga prosilec pridobi z opravljanjem poklicne dejavnosti.[27] Ekonomski in socialni svet Združenih narodov v Splošni pripombi št. 18 o pravici do dela[28] poudarja, da je ta pravica, čeprav je ni mogoče razumeti kot absolutno in

25 Glej sodbo Cimade in GISTI (točka 56).

26 Glej na primer člen 23 Splošne deklaracije človekovih pravic, ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948, ali člen 6 Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki ga je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 16. decembra 1966 in je začel veljati 3. januarja 1976 ter v odstavku 1 tako določa pravico do dela: „Države pogodbenice tega [p]akta priznavajo pravico do dela, ki obsega pravico do možnosti zaslužka s svobodno izbranim ali sprejetim delom, in jo z ustreznimi ukrepi varujejo.“ Glej tudi člen 1 Evropske socialne listine, podpisane v Torinu 18. oktobra 1961, in preambulo Konvencije Mednarodne organizacije dela št. 168 o spodbujanju zaposlovanja in zaščiti pred brezposelnostjo, sprejeto 21. junija 1988 v Ženevi, v zvezi z begunci pa člene od 17 do 19 Konvencije o statusu beguncev, podpisane 28. julija 1951 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 150, št. 2545, 1954).

27 Nota o vključevanju beguncev v Evropski uniji, ki je na voljo na spletnem naslovu: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html točka 14).

28 Pravica do dela, Splošna pripomba št. 18, sprejeta 24. novembra 2005, člen 6 Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki je na voljo na spletnem naslovu: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J. V nadaljevanju: Splošna pripomba št. 18.

brezpogojno pravico do zaposlitve,[29] nujno potrebna za uresničevanje drugih človekovih pravic, da je neločljivo povezana s človekovim dostojanstvom in njegov sestavni del, da hkrati prispeva k preživetju posameznika in njegove družine ter, če je delo svobodno izbrano ali sprejeto, k njegovi osebni rasti v skupnosti.[30] Zato je treba po mnenju Ekonomskega in socialnega sveta Združenih narodov dostop do zaposlitve zagotoviti zlasti posameznikom in skupinam, ki so prikrajšane ali potisnjene na rob, da se jim omogoči dostojno življenje.[31] To je tudi eden od razlogov, iz katerih je Supreme Court (vrhovno sodišče) v sodbi z dne 30. maja 2017[32] razsodilo, da je bila prejšnja irska zakonodaja, na podlagi katere prosilec – ne glede na to, kateri – pred sprejetjem odločbe o njegovi prošnji ni imel dostopa do trga dela, v nasprotju z ustavo.[33] Ta zadeva se je nanašala na položaj burmanskega prosilca, ki mu je bil dostop do trga dela zavrnjen, čeprav je bila njegova prošnja že osem let predmet postopka obravnave. V tem obdobju je bil prosilec upravičen do materialnih pogojev za sprejem in dodatka v višini 19 EUR na teden. Vrhovno sodišče je razsodilo, da je taka zakonodaja s tem, da je povsem prepovedala dostop do trga dela, čeprav za postopek obravnavanja prošnje za mednarodno zaščito ne obstaja nobena časovna omejitev, posamezniku povzročila škodo, ki naj bi jo ustava preprečevala.[34]

85. Kar zadeva prosilca, delo torej očitno prispeva k ohranjanju njegovega dostojanstva, saj mu prihodki iz te zaposlitve omogočajo ne le zadovoljevanje lastnih potreb, temveč tudi nastanitev zunaj sprejemnih centrov, v kateri lahko po potrebi sprejme svojo družino. Ni dvoma, da lahko v okviru prisilne migracije in s tem povezanih pogosto travmatičnih izkušenj zavrnitev, izrečena prosilcu, da opravlja kakršno koli poklicno dejavnost, poveča njegovo ranljivost, negotovost njegovega položaja ter včasih osamitev in družbeno izključenost, katere žrtev je že, in to še toliko bolj, ker lahko čakalna doba traja več mesecev. V tem okviru je treba poudariti, da je prosilec, v zvezi s katerim se začne postopek sprejema ali ponovnega sprejema in po potrebi predaje, nazadnje v bolj negotovem položaju, kot je tisti, ki bo oproščen tega postopka. Tukaj imam v mislih zelo dolge roke postopkov sprejema ali ponovnega sprejema in postopkov predaje, ki v skladu s členom 29 Uredbe št. 604/2013 trajajo od šest do osemnajst mesecev. Upoštevam tudi dejansko število izvedenih predaj v primerjavi z izdanimi odločbami o predaji.[35] Tako je Sodišče leta 2012 v sodbi Cimade in GISTI že poudarilo, da lahko postopek, določen z Uredbo št. 343/2003, v nekaterih okoliščinah pripelje do tega, da prosilec ni nikoli predan v državo članico, na katero je naslovljena zahteva, ampak ostane v državi članici, v kateri je vložil prošnjo za mednarodno zaščito.[36] Enaka ugotovitev je razvidna iz poročil o izvajanju Uredbe št. 604/2013.[37]

86. Ob upoštevanju teh rokov lahko izključitev prosilca s trga dela poleg tega povzroči večjo nevarnost pobega, ki bi jo sicer dostop do zaposlitve lahko zmanjšal, in povečanje nezakonitih zaposlitev, medtem ko si države članice zelo upravičeno prizadevajo za boj proti tem pojavom in zlorabam, ki jih povzročajo.

29 Točka 6 Splošne pripombe št. 18.

30 Točka 1 Splošne pripombe št. 18.

31 Točka 31(a) Splošne pripombe št. 18.

32 Glej opombo 4 teh sklepnih predlogov.

33 Glej zlasti točke od 19 do 21 te sodbe.

34 Glej točko 20 navedene sodbe.

35 Glej statistične podatke, ki jih je septembra 2019 predstavil Eurostat, naslovljene „Dublin statistics on countries responsible for asylum application“ (Dublinski statistični podatki o državah, odgovornih za obravnavanje prošenj za azil) v rubriki „Implemented transfers within the Dublin procedure“ (Predaje, izvedene v okviru dublinskega postopka), ki so na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure.

36 Glej sodbo Cimade in GISTI (točka 45).

37 Glej rezultate ocen iz predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta 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, z dne 4. maja 2016 (COM(2016) 270 final), v katerem Evropska komisija poudarja, da je leta 2014 samo približno četrtina skupnega števila sprejetih zahtev za ponovni sprejem in zahtev za sprejem dejansko privedla do fizične predaje (str. 11).

87. Poleg tega je treba poudariti, da če prosilec nima lastnih finančnih sredstev, je posledica njegove izključitve iz dostopa do trga dela to, da mu mora država članica gostiteljica zagotoviti dostojen življenjski standard, tako da mu med drugim zagotovi materialne pogoje za sprejem pod pogoji, določenimi v členih od 17 do 20 Direktive 2013/33. Ta sprejem vključuje materialne, finančne in človeške vire. V tem okviru je očitno, da odobritev dostopa do trga dela zmanjšuje migracijski pritisk ter socialne in finančne obveznosti države članice gostiteljice, s čimer se tej državi omogoči, da prizadevanja za sprejem usmeri na najranljivejše kategorije prosilcev.

88. Poleg tega bi lahko država članica, za katero bi bila značilna sistemska pomanjkljivost pogojev za sprejem, zaradi izključitve prosilcev iz dostopa do zakonitega trga dela tvegala kršitev načel, določenih v členih 1 in 4 Listine. V tem smislu je Evropsko sodišče za človekove pravice odločilo v sodbi z dne 11. decembra 2014 v zadevi AL.K proti Grčiji.[38] V tej zadevi je pritožnica trdila, da ji Helenska republika ni zagotovila dostojnih pogojev za sprejem in ji je preprečila, da bi izboljšala svoje pogoje za življenje, s tem da ji je med drugim zavrnila izdajo delovnega dovoljenja. Evropsko sodišče za človekove pravice je v sodbi priznalo, da lahko kršitev pravice do dostopa do trga dela ob upoštevanju administrativnih ovir in tudi prakse zaradi splošnega konteksta gospodarske krize v povezavi z neobstojem nastanitve v sprejemnem centru pomeni ponižujoče ravnanje v smislu člena 3 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.[39]

89. Ob upoštevanju teh elementov nič ne upravičuje tega, da se prosilcu, v zvezi s katerim je bila sprejeta odločba o predaji, odvzame dostop do trga dela, dokler mu je dovoljeno ostati na ozemlju države članice gostiteljice.

90. Na drugem mestu, CEAS, v katerega sta vključeni Direktiva 2013/33 in Uredba št. 604/2013, v skladu s členom 67(2) in členom 80 PDEU temelji na skupni politiki, ki mora biti pravična do državljanov tretjih držav.[40] Zakonodajalec Unije razen določb, ki se nanašajo na ranljive osebe, v Direktivi 2013/33 zelo jasno izraža svoj namen zagotoviti enako obravnavanje vseh prosilcev s poenotenjem in harmonizacijo njihovega statusa ter pravic in obveznosti, ki so z njim povezane. Tako na področje upravičencev do standardov za sprejem vključuje osebe, ki so zaprosile za subsidiarno zaščito, na katere se prejšnje določbe Direktive 2003/9 niso nanašale.[41]

91. Zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 5 Direktive 2013/33 opozarja na cilje stockholmskega programa, ki so prosilcem zagotoviti enako obravnavanje glede pogojev za sprejem ne glede na državo članico, v kateri so vložili prošnjo. Cilj je tako, kot je poudarjeno v uvodni izjavi 11 te direktive, zagotoviti primerljive življenjske pogoje v vseh državah članicah in, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 12, zmanjšati tveganje „sekundarnega gibanja“, na katero vplivajo različni pogoji za njihov sprejem.

92. Uvodna izjava 8 Direktive 2013/33 je prav tako zelo jasna, saj je v njej navedeno, da se mora ta direktiva za zagotovitev enakega obravnavanja prosilcev v celotni Uniji 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.

93. Glede na ta cilj in besedilo, v katerem je izražen, ni nobenega dvoma, da zakonodajalec Unije ni nameraval uvesti sistema pravic spremenljive geometrije in, natančneje, različnega obravnavanja na področju sprejema med državljani tretjih držav, katerih prošnjo obravnava država članica gostiteljica, in tistimi, katerih prošnjo bo obravnavala država članica, določena za odgovorno na podlagi Uredbe št. 604/2013. Potrebe prosilca, ki mu je dovoljeno ostati na ozemlju države članice gostiteljice, so

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

39 Podpisane 4. novembra 1950 v Rimu.

40 V skladu s členom 67(2) PDEU Unija oblikuje skupno politiko o azilu na podlagi solidarnosti med državami članicami. Člen 80 PDEU določa, da za azilno politiko Unije velja načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami.

41 Glej uvodno izjavo 13 Direktive 2013/33.

enake ne glede na to, ali čaka na dokončno odločitev o svoji prošnji za mednarodno zaščito ali dejansko predajo v odgovorno državo članico. V tem okviru ne bi bilo niti objektivno niti razumno, da se drugi osebi odvzame možnost zakonitega dela in zadovoljevanja lastnih potreb, čeprav je lahko njeno prebivanje na ozemlju države članice gostiteljice daljše od trajanja prebivanja prve osebe. Upoštevati je namreč treba roke v zvezi s postopkom sprejema ali ponovnega sprejema in predaje iz členov od 21 do 25 in člena 29 Uredbe št. 604/2013 ter pogost primer, da se predaja ne izvede v predpisanih rokih. V tem primeru opozarjam, da je odgovorna država članica oproščena svoje obveznosti, odgovornost za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito pa se torej prenese na državo članico, ki poda zahtevo, ki ni druga kot država članica gostiteljica. [42]

94. Glede na vse te elemente zato menim, da je treba člen 15(1) Direktive 2013/33 razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, ki privede do tega, da se prosilcu zavrne dostop do trga dela, ker je pristojni nacionalni organ v zvezi z njim sprejel odločbo o predaji v državo članico, ki jo je opredelil kot odgovorno na podlagi člena 26 Uredbe št. 604/2013.

95. Sprejetje take odločbe ne more povzročiti, da se državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki je v državi članici gostiteljici vložil oziroma vložila prošnjo za mednarodno zaščito, odvzamejo status prosilca ali pravice, povezane s tem statusom.

C. Obseg pogoja v zvezi z zamudo, ki jo je mogoče pripisati prosilcu

96. Sodišče je s četrtim in petim vprašanjem, ki ju je postavilo High Court (višje sodišče) v zadevi C-322/19, in z drugim vprašanjem, ki ga je postavilo International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito) v zadevi C-385/19, v bistvu pozvano, naj pojasni naravo ravnanj, ki lahko pomenijo zamudo, ki jo je mogoče pripisati prosilcu, v smislu člena 15(1) Direktive 2013/33.

97. High Court (višje sodišče) Sodišče zlasti sprašuje, ali je prosilcu na podlagi te določbe mogoče pripisati zamudo, ki izhaja, prvič, iz dejstva, da svoje prošnje za mednarodno zaščito ni vložil v prvi državi članici vstopa ali v državi članici prebivanja – pri obravnavanju njegove prošnje je torej potrebna izvedba postopka sprejema ali ponovnega sprejema in po potrebi predaje v to državo – in drugič, iz dejstva, da je vložil pravno sredstvo zoper odločbo o predaji, sprejeto v zvezi z njim.

98. Sodišče je s tem vprašanjem pozvano, naj opredeli obseg enega od pogojev iz člena 15(1) Direktive 2013/33, da bi lahko prosilec imel dostop do trga dela. Opozarjam namreč, da morajo države članice v skladu s to določbo zagotoviti, da imajo prosilci ta dostop najpozneje devet mesecev od datuma vložitve prošnje, če „pristojni organ še ni sprejel odločitve na prvi stopnji in za zamudo ni kriv prosilec.“

99. Poudarjam, da v členu 15(1) Direktive 2013/33 niso pojasnjene okoliščine, na podlagi katerih je mogoče šteti, da je za zamudo pri sprejetju odločitve na prvi stopnji kriv prosilec. Poleg tega tudi preučitev sistematike, v katero spada ta določba, in cilja te direktive ne omogoča določitve narave teh okoliščin. Navedena direktiva glede na naslov in uvodne izjave ter vsebino in cilj ne določa procesnih pravil, ki se uporabljajo za sprejetje odločitve na prvi stopnji, niti ne določa obveznosti, ki jih ima v tem okviru prosilec.

100. Zato se je treba sklicevati na procesna pravila iz Direktive 2013/32 in njihov cilj.

42 Glej v zvezi s tem člen 29(2) Uredbe št. 604/2013.

101. V poglavju II Direktive 2013/32, naslovljenem „Temeljna načela in jamstva“, in poglavju III te direktive, naslovljenem „Postopki na prvi stopnji“, so opredeljene pravice in obveznosti prosilca v okviru postopka sprejemanja odločitve na prvi stopnji. Člen 31(3), tretji pododstavek, točka (c), te direktive tako vsebuje izrecno sklicevanje na okoliščine, v katerih lahko nacionalni organ prosilcu pripiše zamudo pri sprejetju odločitve na prvi stopnji. Ta določba namreč določa, da lahko države članice podaljšajo rok šestih mesecev, ki je določen za sprejetje odločitve na prvi stopnji, za dodatnih devet mesecev, če „je zamudo mogoče jasno pripisati temu, *da prosilec ni izpolnil obveznosti iz člena 13* [navedene direktive]“.[43]

102. Člen 13 Direktive 2013/32 je naslovljen „Obveznosti prosilcev“. Iz odstavka 1 tega člena izhaja, da mora prosilec sodelovati s pristojnim nacionalnim organom, 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, identiteta, 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. To so bistveni in nujni elementi za presojo dejstev in okoliščin, ki jo mora opraviti nacionalni organ, pristojen za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. V skladu s sodno prakso Sodišča taka obveznost sodelovanja pomeni, da mora prosilec, kadar je mogoče, predložiti zahtevana dokazila ter po potrebi zahtevana pojasnila in informacije.[44]

103. Zakonodajalec Unije v členu 13 Direktive 2013/32 državam članicam dovoljuje, da to sodelovanje podrobno določijo z navedbo drugih obveznosti za prosilca, „če so take obveznosti potrebne za obravnavanje prošnje“.[45] V skladu z navedbami zakonodajalca Unije lahko države članice zlasti zahtevajo, da se prosilec javi pristojnemu nacionalnemu organu ali zglasi pri njem, da predloži dokumente, potrebne za obravnavanje njegove prošnje, da sporoči svoj naslov in vse spremembe v zvezi z njim, da ga lahko pristojni organi preiščejo, fotografirajo ali posnamejo njegove izjave.[46]

104. Čeprav imajo torej države članice diskrecijsko pravico, je treba ugotoviti, da morajo obveznosti, naložene prosilcu, spadati na področje sodelovanja iz člena 4 Direktive 2011/95. Omogočiti morajo tudi oceno in zbiranje najbolj upoštevnih elementov, da se ugotovi, ali prosilec potrebuje mednarodno zaščito, in da se zberejo vse informacije, potrebne za presojo njegove verodostojnosti in utemeljenosti njegove prošnje. Cilj v primeru prošnje za priznanje statusa begunca je, da se v skladu s členom 2(d) Direktive 2011/95 in na podlagi zelo konkretnih informacij ugotovi, ali je bojazen posameznika, da bo ob vrnitvi v izvorno državo preganjan, objektivno utemeljena. Cilj v primeru prošnje za subsidiarno zaščito je, da se z vidika člena 2(f) te direktive ugotovi, ali obstajajo resni in utemeljeni razlogi za prepričanje, da bo zadevna oseba izpostavljena resničnemu tveganju, da utrpi resno škodo, če se vrne v izvorno državo. V skladu s členom 4(1) navedene direktive je dokazno breme na strani prosilca. Ta mora namreč čim prej predložiti vse potrebne elemente za utemeljitev prošnje za mednarodno zaščito.

105. Glede na te elemente ugotavljam, da je treba obveznosti prosilca, na katere se zakonodajalec Unije sklicuje v členu 13 in členu 31(3), tretji pododstavek, točka (c), Direktive 2013/32 za sprejetje odločbe na prvi stopnji, razumeti kot omejene na presojo dopustnosti in utemeljenosti prošnje za mednarodno zaščito.

106. Zato predlagam, naj se na drugo vprašanje, ki ga je postavilo International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito), odgovori, da lahko država članica v okviru izvajanja člena 15(1) Direktive 2013/33 prosilcu pripiše zamudo pri sprejetju odločitve na prvi stopnji le, če ni izpolnil obveznosti sodelovanja, ki jih ima na podlagi člena 13 Direktive 2013/32.

43 Moj poudarek.

44 Glej sodbo z dne 14. septembra 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, točka 38).

45 Člen 13(1) te direktive.

46 Glej člen 13(2) navedene direktive.

107. Zdaj je treba ugotoviti, ali lahko država članica, kot trdi High Court (višje sodišče) v predložitveni odločbi, tako zamudo pripiše prosilcu, ker, prvič, prošnje za mednarodno zaščito ni vložil v prvi državi članici vstopa ali prebivanja, in drugič, ker je vložil pravno sredstvo zoper odločbo o predaji, sprejeto v zvezi z njim.

108. Glede na trenutno stanje besedil, ki sestavljajo CEAS, menim, da niti ene niti druge od teh okoliščin ni mogoče šteti za vzrok zamude, ki jo je mogoče pripisati prosilcu, v smislu člena 15(1) Direktive 2013/33, zaradi katere bi se mu lahko odvzel dostop do trga dela države članice gostiteljice. [47]

109. Nobena od teh okoliščin namreč ne dokazuje obstoja neizpolnitve obveznosti slednjega v okviru postopka določitve statusa upravičenca do mednarodne zaščite.

110. Domnevne neizpolnitve, ki jih navaja High Court (višje sodišče), dejansko spadajo v postopek določitve odgovorne države članice, določen z Uredbo št. 604/2013. Ta uredba pa od državljana tretje države ali osebe brez državljanstva ne zahteva niti, da vloži prošnjo za mednarodno zaščito v prvi državi članici vstopa ali državi članici prebivanja, niti da se odpove pravici do pravnega sredstva, da bi se zagotovila hitrost postopka.

111. Razlagi, ki jo predlaga High Court (višje sodišče), torej nasprotujejo vsebina, sistematika in cilj Uredbe št. 604/2013.

112. Na prvem mestu, kot sem pravkar opozoril, nobena določba te uredbe državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva ne nalaga obveznosti vložitve prošnje za mednarodno zaščito v prvi državi članici vstopa ali v državi članici prebivanja. Komisija sicer predlaga uvedbo take obveznosti v okviru prenovitve dublinskega sistema zaradi boja proti sekundarnemu gibanju prosilcev, [48] vendar ta predlog, ki je bil predložen leta 2016, še ni bil sprejet. V sedanjem stanju prava Unije in kot je Sodišče poudarilo v sodbi z dne 7. junija 2016, Ghezelbash, [49] Uredba št. 604/2013 torej določa sklop ukrepov za vključitev prosilca v postopek določitve odgovorne države članice. Ko je v državi članici prvič vložena prošnja, člena 4 in 5 te uredbe od pristojnih nacionalnih organov zahtevata, prvič, da prosilca pisno in v jeziku, ki ga razume, obvestijo o različnih mehanizmih, ki jih uvaja navedena uredba, ter zlasti merilih za določitev odgovorne države članice in vrstnem redu, v katerem jih je treba uporabiti, in drugič, da organizirajo osebni razgovor. [50] Kot je razvidno iz vrstnega reda, v katerem so merila odgovornosti navedena v poglavju III Uredbe št. 604/2013, prva država članica vstopa ali država članica prebivanja ni nujno odgovorna država članica, če se na primer ugotovi, da imajo družinski člani prosilca prebivališče v drugi državi članici, ali če to ne ustreza največji koristi zadevnega mladoletnika. [51]

47 Komisija v okviru predloga uredbe, navedenega v opombi 37 teh sklepnih predlogov, predlaga uvedbo novega člena 4, naslovljenega „Obveznosti prosilca“, ki bi v odstavku 1 določal obveznost prosilca, da prošnjo vloži bodisi v državi članici prvega nezakonitega vstopa bodisi, v primeru zakonitega prebivanja, v državi članici prebivanja (glej tudi pojasnila v zvezi z uvedbo te nove obveznosti na strani 16 predloga). Kršitev te obveznosti bi v skladu z novim členom 5(3) spremenjene uredbe povzročila, da ne bi bilo mogoče uveljavljati pogoja za sprejem iz člena 15 Direktive 2013/33 v nobeni državi članici, razen tisti, v kateri mora biti prosilec prisoten.

48 Glej opombo 37 teh sklepnih predlogov.

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

50 Člen 4 Uredbe št. 604/2013 je naslovljen „Pravica do obveščenosti“. V odstavku 1 med drugim določa: „Čim je prošnja za mednarodno zaščito vložena v državi članici v smislu člena 20(2), njeni pristojni organi obvestijo prosilca o uporabi te uredbe in zlasti o: (a) ciljih te uredbe in posledicah vložitve še ene prošnje v drugi državi članici […]; (b) merilih za določitev odgovorne države članice in hierarhiji takšnih meril v različnih fazah postopka in njihovem trajanju […]; (c) osebnem razgovoru v skladu s členom 5 in možnosti predložitve informacij o prisotnosti družinskih članov, sorodnikov ali drugih svojcev v državah članicah […]; (d) možnosti izpodbijanja odločbe o predaji […].“ Člen 5 Uredbe št. 604/2013, naslovljen „Osebni razgovor“, določa: „1. Da bi olajšala postopek določanja odgovorne države članice, država članica, ki izvede ta postopek, opravi osebni razgovor s prosilcem. Namen razgovora je tudi zagotoviti, da prosilec pravilno razume informacije, ki jih je prejel v skladu s členom 4 […]. 3. Osebni razgovor se organizira pravočasno, v vsakem primeru pa pred sprejetjem kakršne koli odločitve o predaji prosilca v odgovorno državo članico v skladu s členom 26(1).“

51 V skladu s členom 7(1) in (2) Uredbe št. 604/2013 jih mora namreč država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, uporabljati po vrstnem redu, v katerem so navedena v tem poglavju, na podlagi položaja, ki je obstajal, ko je prosilec prvič vložil prošnjo v državi članici.

113. Zato „redna in pravilna uporaba“ Uredbe št. 604/2013, na katero se sklicuje High Court (višje sodišče) v predložitveni odločbi, od državljana tretje države ali osebe brez državljanstva ne zahteva, da prošnjo za mednarodno zaščito vloži v prvi državi članici, na katere ozemlje je vstopil iz tretje države ali na katere ozemlju je prebival.

114. Država članica gostiteljica v teh okoliščinah temu prosilcu ne more pripisati zamude, ki je nastala zaradi postopka določitve odgovorne države članice, pri čemer mu zavrne dostop do trga dela iz člena 15(1) Direktive 2013/33.

115. Na drugem mestu, enaka ugotovitev velja za razlago, ki jo predlaga High Court (višje sodišče), da lahko država članica prosilcu pripiše zamudo, ki je nastala, ker je ta vložil pravno sredstvo zoper odločbo o predaji, sprejeto v zvezi z njim.

116. Sodišče je v sodbi z dne 7. junija 2016, Ghezelbash,[52] ter v sodbah z dne 25. oktobra 2017, Shiri,[53] z dne 31. maja 2018, Hassan,[54] in z dne 2. aprila 2019, H. in R.,[55] na katere napotujem, že obsežno razlagalo obseg pravice do pravnega sredstva, določene v Uredbi št. 604/2013. V okviru teh sklepnih predlogov se mi zdi, da zadostuje opozoriti, da je zakonodajalec Unije sprejetje Uredbe št. 604/2013 pospremil z ukrepi za okrepitev procesnih jamstev, priznanih prosilcu v okviru dublinskega sistema,[56] in zlasti sodnega varstva, do katerega je upravičen v skladu s členom 47 Listine.[57]

117. Naj spomnim, da ima na podlagi te določbe vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.[58] Države članice morajo tako določiti pravna sredstva, ki so potrebna za ta namen, in spoštovati pravico do obrambe naslovnikov odločb, ki pomembno vplivajo na njihove interese.[59] Tak je primer odločbe o predaji.

118. Pravica do vložitve pravnega sredstva zoper tako odločbo je najprej navedena v členu 4(1)(d) Uredbe št. 604/2013.[60] Nato je določena v členu 27(1) te uredbe. Njen obseg sta nazadnje natančneje opredelila zakonodajalec Unije v uvodni izjavi 19 navedene uredbe in Sodišče v sodni praksi, navedeni v opombah od 54 do 61 teh sklepnih predlogov.

119. Sodišče je v zvezi s tem opozorilo, da „zakonodajalec Unije sodnega varstva prosilcev za mednarodno zaščito ni želel žrtvovati na račun navedene zahteve po hitri obravnavi [prošenj za mednarodno zaščito]“.[61] Sodišče je v zvezi z nevarnostjo, da bi do konca postopka določitve odgovorne države članice prišlo nesorazmerno pozno zaradi izvajanja sodnega nadzora, menilo, da je ta omejena z dejstvom, da se mora ta nadzor opraviti v okviru določb, izrecno določenih z Uredbo št. 604/2013.[62]

52 C-63/15, EU:C:2016:409, točka 30 in naslednje.

53 C-201/16, EU:C:2017:805, točka 36 in naslednje.

54 C-647/16, EU:C:2018:368, točka 56 in navedena sodna praksa.

55 C-582/17 in C-583/17, EU:C:2019:280, točke od 38 do 42 in navedena sodna praksa.

56 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, točka 57). Glej v tem smislu tudi predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta 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 (COM(2008) 820 final), zlasti del 3 obrazložitvenega memoranduma, točka 3, naslovljena „Pravni zaščitni ukrepi za osebe, za katere velja dublinski postopek“ (str. 6), in točka 6, naslovljena „Posebni pritisk ali neustrezna raven zaščite“ (zlasti str. 8).

57 Glej v tem smislu sodbo z dne 31. maja 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, točki 57 in 58 ter navedena sodna praksa).

58 Glej sodbi z dne 19. marca 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, točka 60 in navedena sodna praksa), in z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 127 in navedena sodna praksa).

59 Glej v tem smislu sodbo z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točke 29, 30 in 33 ter navedena sodna praksa).

60 Glej opombo 50 teh sklepnih predlogov.

61 Glej v tem smislu sodbo z dne 31. maja 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, točka 57 in navedena sodna praksa).

62 Glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, točka 58).

120. Zato se mi zdi očitno, da država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, prosilca ne more odvrniti od uveljavljanja pravice do pravnega sredstva, ki mu je izrecno priznana v Listini in tej uredbi, s tem, da mu pripiše zamudo, ki je nastala zaradi sodnega postopka, in mu odvzame pravico do uporabe standarda za sprejem iz člena 15(1) Direktive 2013/33.

121. S takim ravnanjem ne bi bila kršena le pravica prosilca do učinkovitega sodnega varstva, ampak tudi njegova pravica do dostojnega sprejema, ki spoštuje njegove temeljne pravice, kot sem navedel zgoraj.

122. Na tretjem in zadnjem mestu, poudariti moram, da če bi država članica menila, da bi prosilci svojo pravico do pravnega sredstva uporabljali pretirano ali goljufivo, da bi zavlačevali postopek predaje, ki poteka zoper njih, to ne bi upravičevalo sprejetja ukrepa, s katerim bi se vsem prosilcem na splošno pripisala zamuda pri sprejetju odločitve na prvi stopnji.

123. Naj spomnim, da v skladu s sodno prakso Sodišča v primeru neobstoja izrecne določbe v ureditvi Unije dejstvo, da se država članica spopada z velikim številom primerov zlorabe pravic ali prevar s strani državljanov tretjih držav, ne more upravičiti sprejetja ukrepa, ki temelji na splošnem preprečevanju brez vsakršne konkretne presoje ravnanja zadevne osebe. Sodišče je namreč razsodilo, da bi sprejetje ukrepov, ki so namenjeni splošnemu preprečevanju razširjenih zlorab pravic ali prevar, pomenilo, da bi državam članicam zgolj pripadnost določeni skupini oseb zadostovala, da zavrnejo priznanje pravice, ki je izrecno podeljena s pravom Unije.[63]

124. Sodišče tako šteje, da mora nacionalno sodišče dokazati zlorabo pravice s tem, da ugotovi dva elementa. Pri prvem elementu je treba dokazati, da obstaja skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja, da kljub formalnemu upoštevanju pogojev, določenih s predpisom Unije, cilj, zastavljen s tem predpisom, ni bil dosežen. Drugi element pa zahteva dokaz, da ima zadevna oseba namen pridobiti korist, ki izhaja iz predpisa Unije, tako da se umetno ustvarijo pogoji za pridobitev te koristi.[64]

125. Glede na vse te preudarke zato menim, da je treba člen 15(1) Direktive 2013/33 razlagati tako, da lahko država članica prosilcu pripiše zamudo pri sprejetju odločitve na prvi stopnji le, če ta ni izpolnil obveznosti sodelovanja, ki jih ima na podlagi člena 13 Direktive 2013/32.

126. V teh okoliščinah država članica prosilcu ne more pripisati zamude, ki je nastala v postopku določitve odgovorne države članice, niti zato, ker prošnje za mednarodno zaščito ni vložil v prvi državi članici vstopa ali, v primeru zakonitega prebivanja, v državi članici prebivanja, niti zato, ker je vložil pravno sredstvo zoper odločbo o predaji, sprejeto v zvezi z njim na podlagi člena 26 Uredbe št. 604/2013.

V. Predlog

127. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo High Court (višje sodišče, Irska) v zadevi The International Protection Appeals Tribunal in drugi (C-322/19), in prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito) v zadevi Minister for Justice and Equality (C-385/19), odgovori:

1. Člen 15(1) Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito je treba razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, ki privede do tega, da se prosilcu za mednarodno zaščito zavrne dostop

63 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točki 55 in 56).

64 Glej sodbi z dne 14. decembra 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, točke od 52 do 54), in z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 54 in navedena sodna praksa).

do trga dela, ker je pristojni nacionalni organ v zvezi z njim sprejel odločbo o predaji na podlagi člena 26 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.

2. Sprejetje take odločbe ne more povzročiti, da se državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva, ki je v državi članici gostiteljici vložil oziroma vložila prošnjo za mednarodno zaščito, odvzamejo status prosilca ali pravice, povezane s tem statusom.

128. Poleg tega Sodišču predlagam, naj na četrto in peto vprašanje za predhodno odločanje, ki ju je postavilo High Court (višje sodišče) v zadevi The International Protection Appeals Tribunal in drugi (C-322/19), ter na drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito) v zadevi Minister for Justice and Equality (C-385/19), odgovori:

1. Člen 15(1) Direktive 2013/33 je treba razlagati tako, da lahko država članica prosilcu za mednarodno zaščito pripiše zamudo pri sprejetju odločitve na prvi stopnji le, če ta ni izpolnil obveznosti sodelovanja, ki jih ima na podlagi člena 13 Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite.

2. V teh okoliščinah država članica prosilcu za mednarodno zaščito ne more pripisati zamude, ki je nastala v postopku določitve države članice, odgovorne za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito, niti zato, ker svoje prošnje za mednarodno zaščito ni vložil v prvi državi članici vstopa ali, v primeru zakonitega prebivanja, v državi članici prebivanja, niti zato, ker je vložil pravno sredstvo zoper odločbo o predaji, sprejeto v zvezi z njim na podlagi člena 26 Uredbe št. 604/2013.