

**Zadeva C-616/19**

**Predlog za sprejetje prehodne odločbe**

**Datum vložitve:**

16. avgust 2019

**Predložitveno sodišče:**

High Court (Irska)

**Datum predložitvene odločbe:**

2. julij 2019

**Pritožniki:**

M.S.

M.W.

G.S.

**Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:**

Minister for Justice and Equality

---

**HIGH COURT (VIŠJE SODIŠČE)**

**PRITOŽBA**

[...] (ni prevedeno)

**MED**

**M.S. (AFGANISTAN)**

**PRITOŽNIK**

**IN**

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (minister za pravosodje in enakost, Irska)**

**NASPROTNA STRANKA V PRITOŽBENEM POSTOPKU**

IN

[...] (ni prevedeno)

**M.W. (AFGANISTAN)**

**PRITOŽNIK**

IN

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY**

**NASPROTNA STRANKA V PRITOŽBENEM POSTOPKU**

**TER**

[...] (ni prevedeno)

**G.S. (GRUZIJA)**

**PRITOŽNIK**

IN

**MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY**

**NASPROTNA STRANKA V PRITOŽBENEM POSTOPKU**

**SODBA, ki jo je 2. julija 2019 izdal sodnik Richard Humphreys**

**Dejansko stanje v zadevi M.S.**

1. M.S. je prosilec za azil iz Afganistana, ki trdi, da je prišel v državo prek Grčije, Italije in Francije. Za mednarodno zaščito je zaprosil 1. avgusta 2017. Ravnal je goljufivo, s tem ko IPO [international protection officer (uradnik, ki odloča o mednarodni zaščiti, v nadaljevanju: IPO)] ni obvestil, da mu je subsidiarno zaščito odobrila že Italija. Po njegovi prošnji je zadetek v sistemu Eurodac pokazal ujemanje s prstnimi odtisi, ki so bili pred tem odvzeti aprila in junija 2017 v Franciji in 6. avgusta 2012 v Italiji. Vzpostavljena je bila povezava z italijanskimi organi, ki so 10. oktobra 2017 International Protection Office (urad za mednarodno zaščito, Irska) obvestili, da je bila prosilcu v Italiji odobrena subsidiarna zaščita in da ima izdano dovoljenje za prebivanje do 11. decembra 2020. IPO je 1. decembra 2017 odločil, da je prošnja za zaščito na podlagi člena 21(4) International Protection Act 2015 (zakona o mednarodni zaščiti iz leta 2015) nedopustna. Pritožnik je 17. januarja 2018 zoper to odločbo (priporočilo) vložil tožbo pri International Protection Appeals Tribunal (sodišče za mednarodno zaščito, Irska[, v nadaljevanju: IPAT]). Tribunal (sodišče) je 23. maja 2018 odločbo, da je prošnja za zaščito nedopustna, potrdilo.

**Dejansko stanje v zadevi M.W.**

2. M.W. je prav tako iz Afganistana in ima, kar zadeva priseljevanje, pestro zgodovino. Trdi, da je odšel iz Afganistana leta 2009 in prek Irana, Turčije, Grčije, Italije in Francije pripotoval v Združeno kraljestvo. V Združenem kraljestvu mu je bilo odobreno dovoljenje za prebivanje za eno leto, ki ga je, brez uspeha, skušal podaljšati. Nato je tam nezakonito prebival od 22. februarja 2014, ko je odpotoval v Francijo in nato Belgijo. V Belgiji je 24. februarja 2014 zaprosil za mednarodno zaščito in bil nato vrnjen v Združeno kraljestvo 1. maja 2014, domnevno na podlagi dublinskega sistema. Iz Združenega kraljestva je bil 22. julija 2014 odstranjen v Afganistan, vendar je svojo državo izvora ponovno zapustil decembra 2014, ko je potoval prek Pakistana, Irana, Turčije, Grčije, Severne Makedonije, Srbije, Hrvaške in Avstrije ter nato nekaj časa preživel v Nemčiji, Franciji in Italiji. Nato se je za eno leto vrnil v Francijo, se v začetku leta 2017 nezakonito vrnil v Združeno kraljestvo in nazadnje na Irsko, kjer je 4. julija 2017 zaprosil za mednarodno zaščito. Očitno pri tem ni razkril svoje zgodovine, kar zadeva priseljevanje.
3. Italijanski organi so 14. avgusta 2017 obvestili IPO, da je bila pritožniku v Italiji odobrena subsidiarna zaščita in da ima izdano dovoljenje za prebivanje do 23. januarja 2022. IPO je 2. februarja 2018 odločil, da je njegova prošnja za mednarodno zaščito nedopustna. Pritožnik je 8. februarja 2018 zoper to odločbo pri IPAT vložil tožbo, ki ni vsebovala tožbenih razlogov. Naknadno je tožbene razloge predložil 22. februarja 2018. Tribunal (sodišče) je 28. septembra 2018 zavrnilo tožbo.

**Dejansko stanje v zadevi G.S.**

4. G.S. je gruzijski državljan, ki trdi, da je Gruzijo prvič zapustil leta 1993. Odpotoval je v Nemčijo in tam zaprosil za azil, vendar se je po desetih dneh vrnil v svojo državo izvora. Nato je Gruzijo ponovno zapustil leta 1995 in z delovnim vizumom odšel na Portugalsko, kjer je ostal štiri leta, preden se je spet vrnil domov. Državo izvora je ponovno zapustil leta 2003 in odšel v Avstrijo, kjer je zaprosil za azil, vendar je moral državo po štirih letih bivanja zapustiti. Na neki točki je za vizum zaprosil tudi v Švici, vendar je to prošnjo umaknil. Vrnil se je v Gruzijo in nato januarja 2009 prek Turčije odpotoval v Italijo in zaprosil za mednarodno zaščito. Status begunca mu je bil zavrnen, odobrena pa mu je bila mednarodna zaščita. Nato je odpotoval na Irsko, kamor je prispel 17. decembra 2017, vendar mu ni bilo dovoljeno izkrcanje. Povedal je, da želi zaprositi za mednarodno zaščito, kar je storil naslednji dan. Drugače kot druga pritožnika je razkril svojo zgodovino, kar zadeva priseljevanje. Zadetek v sistemu Eurodac je potrdil ujemanje s prstnimi odtisi, odvzetimi 12. marca 2009 v Italiji. Zahteva za ponovni sprejem na podlagi dublinskega sistema je bila 17. januarja 2018 izdana Italiji, vendar je bila 31. januarja 2018 zavrnjena z obrazložitvijo, da je bil azilni postopek končan v Italiji. IPO je 29. junija 2018 odločil, da je njegova prošnja za mednarodno zaščito nedopustna. Zoper to

odločbo je bila vložena tožba pri tribunal (sodišče), ki je 18. oktobra 2018 potrdilo to odločbo (priporočilo).

**Zgodovina postopka v zadevi M.S.**

5. Pritožnik je vlogo z razlogi za pritožbo vložil 20. junija 2018 in z njo primarno predlagal sprejetje sklepa o odpravi odločbe (*certiorari*) tribunal (sodišče) z dne 23. maja 2018. Temu sem ugodil 25. junija 2018 [...] (ni prevedeno). [nacionalni postopek]

**Zgodovina postopka v zadevi M.W.**

6. Pritožnik je vlogo z razlogi za pritožbo je vložil 4. oktobra 2018 in z njo primarno predlagal sprejetje sklepa o odpravi odločbe (*certiorari*) tribunal (sodišče) z dne 28. septembra 2018 [...] (ni prevedeno). Temu sem ugodil 8. oktobra 2018 [...] (ni prevedeno). [nacionalni postopek]

**Zgodovina postopka v zadevi G.S.**

7. Predlogu G.S. sem ugodil 19. oktobra 2018, primarno pa je bilo predlagano sprejetje sklepa o odpravi odločbe (*certiorari*) tribunal (sodišče) z dne 19. oktobra 2018 in razglasitev, da je člen 21(2)(a) zakona iz leta 2015 v nasprotju s pravom Unije in neveljaven. [...] (ni prevedeno).

**Zadevna nacionalna zakonodaja in zakonodaja Unije**

8. Člen 21(2)(a) zakona iz leta 2015 določa: „(2) *Prošnja za mednarodno zaščito ni dopustna, če za osebo, ki je predmet te prošnje, velja ena ali več kot ena od teh okoliščin: (a) druga država članica je osebi priznala status begunca ali subsidiarno zaščito; [...]*“.

9. V uvodni izjavi Direktive o azilnih postopkih 2005/85 je navedeno:

*„Države članice bi morale preučiti vsebinsko utemeljenost vseh prošenj, tj. oceniti, ali zadevni prosilec izpolnjuje pogoje za priznanje statusa begunca v skladu z Direktivo Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite, razen če ta direktiva določa drugače, tj. še zlasti kadar se lahko upravičeno domneva, da bo zadevo preučila ali zagotovila zadostno zaščito druga država. Predvsem pa se držav članic ne bi smelo obvezati, da preučijo vsebinsko utemeljenost prošnje za azil, če je pred tem prva država azila prosilcu že dodelila status begunca ali mu zagotovila zadostno zaščito in bo prosilec ponovno sprejet v to državo.“*

10. Člen 25 Direktive 2005/85 določa: „1. *Poleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo (ES) št. 343/2003, se od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za begunca v skladu z Direktivo*

2004/83/ES, kadar se prošnja šteje za nedopustno v skladu s tem členom. 2. Države članice lahko štejejo prošnjo za azil za nedopustno v skladu s tem členom, če: (a) je status begunca priznala druga država članica; (b) se država, ki ni država članica, šteje za prvo državo azila za prosilca na podlagi člena 26; (c) se država, ki ni država članica, šteje za varno tretjo državo za prosilca na podlagi člena 27; (d) se prosilcu dovoli, da ostane v zadevni državi članici iz drugih razlogov in se mu na tej podlagi prizna status, ki nudi enake pravice in ugodnosti kot status begunca na podlagi Direktive 2004/83/ES; (e) se prosilcu dovoli, da ostane na ozemlju zadevne države članice iz drugih razlogov, ki ga ščitijo pred izročitvijo do zaključka postopka za priznanje statusa v skladu s točko (d); (f) je prosilec po dokončni odločbi vložil enako prošnjo; (g) nepreskrbljena oseba prosilca vloži prošnjo, potem ko je v skladu s členom 6(3) podala soglasje, da bo njen primer del prošnje, ki je bila vložena v njenem imenu, in ne obstajajo nikakršna dejstva v zvezi z nepreskrbljeno osebo, ki bi upravičevala ločeno prošnjo.“

11. S prenovljeno Direktivo o postopkih 2011/95, ki se za Irsko ne uporablja, je bilo sklicevanje na status begunca spremenjeno v sklicevanje v smislu, da „je druga država članica priznala mednarodno zaščito“ (člen 33(2)(a) prenovljene Direktive).
12. Sodišče je v združenih zadevah *Bashar Ibrahim in drugi/Zvezna republika Nemčija ter Zvezna republika Nemčija/Taus Magamadov*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17, v točki 71 navedlo, da „[...] državam članicam omogoča, da prošnjo za azil zavržejo kot nedopustno tudi, če je druga država članica prosilcu priznala le subsidiarno zaščito, in ne pravice do azila“. Podobno stališče je izraženo v točki 58 sodbe.
13. Poglavitni problem razlage v obravnavani zadevi je, da čeprav so prekrivajoči se elementi skupnega evropskega azilnega sistema taki, da je na podlagi skupnega delovanja prenovljene Direktive o postopkih in Uredbe Dublin III št. 604/2013 jasno, da posamezni državi članici ni treba obravnavati prošnje za mednarodno zaščito, ki je bila pred tem odobrena na območju druge jurisdikcije, bodisi zato, ker je mogoče naknadno prošnjo v državi članici šteti za nedopustno, bodisi zato, ker je mogoče osebo vrniti na podlagi dublinskega sistema, v zelo omejeni kategoriji držav članic, ki jih zavezuje Uredba Dublin III, ne pa tudi prenovljena Direktiva o postopkih, pride do anomalije. V tej kategoriji sta zgolj Irsko in Združeno kraljestvo, s čimer se v tej zadevi postavlja temeljno vprašanje razlage, pri katerem gre v bistvu za to, ali lahko država članica šteje, da je odobritev subsidiarne zaščite s strani druge države članice podlaga za to, da se naknadna prošnja za mednarodno zaščito obravnava kot nedopustna.
14. V obravnavani zadevi je treba odgovoriti na tri vprašanja s področja prava Unije in pri izvajanju diskrecijske pravice, ki jo imam v zvezi s tem, menim, da je potrebno in primerno, da se Sodišču v skladu s členom 267 PDEU postavijo ta vprašanja.

### **Prvo vprašanje**

15. Prvo vprašanje je: ali sklicevanje na „*zadevno državo članico*“ iz člena 25(2)(d) in (e) Direktive 2005/85 pomeni (a) prvo državo članico, ki je prosilcu odobrila zaščito, ki je izenačena z azilom, ali (b) drugo državo članico, kateri je predložena naknadna prošnja za mednarodno zaščito, ali (c) eno ali drugo od teh držav članic?
16. Pritožnika v zadevah M.S in M.W. trdita, da „*zadevna država članica*“ pomeni drugo državo članico. Očitno je pritožnik v zadevi G.S. priznal, da bi to lahko bila katera koli od teh držav članic. Tožena stranka navaja, da ta pojem vključuje prvo državo članico.
17. Predlagam odgovor, da je najbolj razumljiva in najboljša razlaga, da „*zadevna država članica*“ iz člena 25(2)(d) in (e) Direktive o postopkih pomeni eno ali drugo državo članico. To bi pomenilo tudi, da bi uvodna izjava 22 Direktive o postopkih imela skladen pomen. Če prva država članica ne bi bila vključena v to določbo, bi prišlo do precejšnje anomalije, ker bi to pomenilo, da bi odobritev pravic, enakovrednih subsidiarni zaščiti v kateri koli državi, ki ni država članica, zadostovala, da bi se prošnja štela za nedopustno. To se zdi zelo nesmiselno.
18. Pri tem vprašanju je pomembno, da če „*zadevna država članica*“ vključuje prvo državo članico, to je če pomeni bodisi prvo državo članico bodisi prvo ali drugo državo članico, bi to lahko pomenilo pravno podlago, v skladu s katero bi lahko te prošnje šteli za nedopustne, zaradi česar člen 21 zakona iz leta 2015 morda ni združljiv s pravom Unije. Res je, da bi pravna podlaga, ki bi s tem nastala, ne bila podlaga, na katero se je specifično sklicevalo tribunal (sodišče). Vendar bi lahko na to gledali kot na popolnoma tehnično vprašanje, saj se je tribunal (sodišče) v bistvu sklicevalo na člen 21 zakona iz leta 2015, ki bi ga bilo mogoče šteti za veljavnega, če „*zadevna država članica*“ bodisi pomeni bodisi vključuje prvo državo članico.

### **Drugo vprašanje**

19. Drugo vprašanje je: če je bila državljanu tretje države odobrena mednarodna zaščita v obliki subsidiarne zaščite v prvi državi članici in se preseli na ozemlje druge države članice, ali vložitev nadaljnje prošnje za mednarodno zaščito v drugi državi članici pomeni zlorabo pravic, tako da lahko druga država članica sprejme ukrep, s katerim je določeno, da taka naknadna prošnja ni dopustna?
20. Pritožniki v vseh treh zadevah navajajo, da taka naknadna prošnja ne pomeni zlorabe pravic. [...] (ni prevedeno) Pritožnik v zadevi G.S. je trdil tudi, da to vprašanje ne izhaja iz odločbe tribunal (sodišče), čeprav se zdi, da gre za šibak ugovor, ker se vprašanje nanaša na veljavnost zakonodaje, na katero se je sklicevala odločba tribunal (sodišče). Tožena stranka trdi, da država članica lahko sprejme ukrep take vrste, kot je naveden v vprašanju.
21. Sam menim, da vložitev druge ali celo tretje prošnje, ko je bila osebi že odobrena sekundarna zaščita, pomeni zlorabo pravic in da lahko zato v skladu s splošnimi

načeli prava Unije država članica sprejme ukrepe, kakršen je ta iz obravnavane zadeve, da bi se take prošnje šteje za nedopustne. Dalje, menim, da bi bilo glede na splošno prihodnjo vzdržnost evropskega projekta nepremišljeno pravo Unije razlagati tako, da podeljuje dodatne pravice na občutljivem področju priseljevanja, razen če je to jasen pomen zadevne določbe, zlasti kar zadeva državljane tretjih držav, in to toliko bolj, če gre za resno vprašanje zlorabe.

22. Pomen vprašanja je v tem, da če se sme prošnja zavrniti, ker gre za zlorabo pravic, pravno sredstvo pritožnikov ne bo uspešno.

### **Tretje vprašanje**

23. Tretje vprašanje je: ali je treba člen 25 Direktive 2005/85 razlagati tako, da preprečuje državi članici, ki je ne zavezuje Direktiva 2011/95, zavezuje pa jo Uredba št. 604/2013, sprejetje ukrepa, kakršen je ta iz obravnavane zadeve, s katerim se prošnja za azil državljanu [tretje] države, ki mu je druga država članica predhodno odobrila subsidiarno zaščito, šteje za nedopustno?
24. Pritožniki navajajo, da zakonodaje iz vprašanja ni mogoče sprejeti, medtem ko tožena stranka navaja, da je to dovoljeno.
25. Po mojem mnenju bi dobesedna razlaga Direktive o postopkih v teh okoliščinah brez posebnega razloga povzročila anomalijo ter ne bi bila v skladu z namenom in ciljem Direktive v povezavi z zakonodajo, ki določa Dublinski sistem. Do anomalije pride, ker je sistematika in namen Direktive o postopkih v povezavi z Uredbo Dublin II ta, da državi članici ni treba odločiti o prošnji za azil, ki jo je vložila oseba, ki že ima subsidiarno zaščito ali njen ekvivalent v drugi državi članici ali drugje. To ostaja tudi sistematika in namen prenovljene Direktive o postopkih v povezavi z Uredbo Dublin III, kot je navedel Hansen v Hailbronner in Thym, *EU Immigration and Asylum Law*, 2. izdaja (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016), str. 1354, kjer se navaja, da je mogoče prenovljeno Direktivo o postopkih „šteti kot dodatek k Uredbi Dublin III“. Vendar obstaja pravna praznina, kadar država članica deluje na podlagi originalne Direktive o pogojih in Uredbe Dublin III, kar je položaj, ki se nanaša zgolj na Irsko in Združeno kraljestvo. V takem položaju se postavlja vprašanje, ali bi se bilo treba oddaljiti od dobesednega pomena Direktive o postopkih in jo razlagati skladno s splošnim namenom.
26. Vprašanje je pomembno, saj pravno sredstvo pritožnikov, če je taka zakonodaja dovoljena, ne bo uspešno.

### **Sklep**

27. Glede na navedeno je treba Sodišču v skladu s členom 267 PDEU postaviti ta vprašanja:
- (i). Ali sklicevanje na „zadevno državo članico“ iz člena 25(2)(d) in (e) Direktive 2005/85 pomeni (a) prvo državo članico, ki je prosilcu za mednarodno zaščito odobrila zaščito, ki je izenačena z azilom, ali (b) drugo

državo članico, kateri je predložena naknadna prošnja za mednarodno zaščito, ali (c) eno ali drugo od teh držav članic?

- (ii). Če je bila državljanu tretje države odobrena mednarodna zaščita v obliki subsidiarne zaščite v prvi državi članici in se preseli na ozemlje druge države članice, ali vložitev nadaljnje prošnje za mednarodno zaščito v drugi državi članici pomeni zlorabo pravic, tako da lahko druga država članica sprejme ukrep, s katerim je določeno, da taka naknadna prošnja ni dopustna?
- (iii). Ali je treba člen 25 Direktive 2005/85 razlagati tako, da preprečuje državi članici, ki je ne zavezuje Direktiva 2011/95, zavezuje pa jo Uredba št. 604/2013, sprejetje zakonodaje, kakršna je ta iz obravnavane zadeve, v skladu s katero se šteje prošnja za azil državljana tretje države, ki mu je druga država članica predhodno odobrila subsidiarno zaščito, za nedopustno?