

**Zadeva C-322/19**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

23. april 2019

**Predložitveno sodišče:**

High Court (Irška)

**Datum predložitvene odločbe:**

25. marec 2019

**Pritožnika:**

KS,

MHK

**Nasprotne stranke v pritožbenem postopku:**

International Protection Appeals Tribunal

Minister for Justice and Equality

Irška in Attorney General,

**Predmet postopka v glavni stvari**

Postopek sodnega nadzora, v okviru katerega se izpodbijata odločbi International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito, Irška), s katerima se zavračata pritožbi pritožnikov zoper odločbi Department of Justice and Equality (ministrstvo za pravosodje in enakost), s katerima jima je zavrnjen dostop do trga dela.

**Vprašanja za predhodno odločanje**

- (a) Ali se pri razlagi instrumenta prava Unije, ki se uporablja v določeni državi članici, lahko upošteva instrument , ki se za to državo ne

uporablja, če je zadnjenavedeni instrument sprejet hkrati s prvonavedenim??

- (b) Ali se člen 15 Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev) 2013/33/EU uporablja za osebo, v zvezi s katero je bila sprejeta odločitev o predaji v skladu z Uredbo Dublin III, Uredbo (EU) št. 604/2013?
- (c) Ali ima država članica pri izvajanju člena 15 Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev) 2013/33/EU pravico sprejeti splošni ukrep, ki prosilcem, ki jih je treba predati, v skladu z Uredbo Dublin III, Uredbo (EU) št. 604/2013, dejansko pripisuje vse zamude v času sprejemanja odločitve o predaji ali po njenem sprejetju?
- (d) Če prosilec zapusti državo članico, ker v njej ni 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 Dublin III, Uredbe (EU) št. 604/2013, s katero je predan nazaj prvi državi članici, ali je mogoče za namene člena 15 Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev) 2013/33/EU posledično zamudo pri obravnavi prošnje za zaščito pripisati prosilcu?
- (e) Če je treba prosilca na podlagi Uredbe Dublin III, Uredbe (EU) 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 sodišče, ali je mogoče za namene člena 15 Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev) 2013/33/EU posledično zamudo pri obravnavi prošnje za mednarodno zaščito pripisati prosilcu bodisi na splošno bodisi, konkretno, če je mogoče v tem postopku ugotoviti, da je sodni nadzor očitno ali kako drugače neutemeljen ali pa se z njim zlorablja postopek?

### **Navedene določbe prava Evropske unije**

#### **Člen 78 PDEU.**

Direktiva Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah (UL 2005, L 326).

Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180; v nadaljevanju: Direktiva o azilnih postopkih (prenovitev)). V členu 31(3) te direktive je predvideno, da začne šestmesečni rok za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito teči šele takrat, ko je prosilec „na ozemlju [pristojne] države članice in pod nadzorom pristojnega organa“. Ta direktiva ne velja za Irsko, bila

pa je sprejeta istega dne kot Direktiva 2013/33/EU, pri čemer se navaja, da je upoštevna za razlago slednje.

Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180; v nadaljevanju: Direktiva o pogojih za sprejem (prenovitev)). Po eni strani je v členu 2 in uvodni izjavi 8 predvideno široko področje uporabe, ki velja za vse prosilce. Člen 2(b) opredeljuje prosilca kot „državljan 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“. Po drugi strani pa se uvodna izjava 35 sklicuje na pravice človeškega dostojanstva in različne člene Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), vendar se ne sklicuje na člen 15 Listine v zvezi s pravico do dela. V členu 15 Direktive je predvidena pravica do dela po izteku devetmesečnega obdobja, če za zamudo ni kriv prosilec. To je široko merilo, če se opravi primerjava z besedilom člena 31(3) Direktive o azilnih postopkih (prenovitev), ki se sklicuje na zamudo, ki jo je mogoče „jasno“ pripisati temu, da prosilec „ni izpolnil“ svojih obveznosti.

Uredba (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 vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180; v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

### **Navedene nacionalne določbe**

Upoštevno nacionalno pravo, s katerim se izvaja Direktiva o pogojih za sprejem (prenovitev), je European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (uredba iz leta 2018 o pogoji za sprejem (Evropske skupnosti)) (v nadaljevanju: uredba iz leta 2018). V postopku v glavni stvari se izpodbijajo tri določbe te uredbe, in sicer:

(i) Člen 2(2), ki določa, da pri sprejemanju odločitve o predaji oseba, na katero se taka odločitev nanaša, ni več „prosilec“ za namene te uredbe. Člen 2(2)(a) osebe, ki jim je bilo poslano obvestilo o odločitvi o predaji, izključuje iz statusa prosilca, člen 2(2)(b) pa uvaja kategorijo „prejemnik in ne prosilec“. Izraz „prosilec“ je v členu 2(1) opredeljen kot oseba, ki je vložila prošnjo za mednarodno zaščito ali v imenu katere je bila taka prošnja vložena in ki ni nehala biti prosilec. V skladu s členom 2(3) velja, da se oseba, zoper katero je bila sprejeta odločitev o predaji, če vložijo pritožbo pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito, Irska), šteje za prejemnika in ne prosilca.

(ii) Člen 11(2), ki določa, da „prejemnik, ki ni prosilec, ne sme iskati zaposlitve, skleniti delovnega razmerja ali biti v delovnem razmerju ali samozaposlen, razen če ni drugače določeno v katerem koli drugem predpisu“.

(iii) Člen 11(12), ki določa, da se Employment Permits Acts 2006 to 2014 (zakon o delovnem dovoljenju 2006-2014) ne uporabljajo za prosilce ali prejemnike, torej tiste ki so premeščeni v skladu z dublinskim sistemom.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Prvi pritožnik, K. S., je leta 2010 pripotoval iz Pakistana v Združeno kraljestvo. Tam ni zaprosil za mednarodno zaščito. Leta 2015 je pripotoval na Irsko in v tej državi 11. maja 2015 vložil prošnjo za mednarodno zaščito. V skladu z dublinskim sistemom se je Refugee Applications Commissioner (urad komisarja, pristojnega za prošnje za azil, Irsko) odločil, da prošnjo 9. marca 2016 posreduje Združenemu kraljestvu. To je 17. avgusta 2016 potrdilo Refugee Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za begunce, Irsko). K. S. je to odločitev izpodbijal v okviru postopka sodnega nadzora pred High Court (višje sodišče, Irsko). Ta postopek še teče, postopek predaje pa je bil zato prekinjen.
- 2 K. S. je v skladu s členom 11(3) uredbe iz leta 2018 pri Department of Justice and Equality (ministrstvo za pravosodje in enakost, Irsko) vložil prošnjo za dostop do trga dela. Ta je bila zavrnjena z obrazložitvijo, da uredba iz leta 2018 določa, da osebe, kot je prosilec, ki se v skladu z dublinskim sistemom morajo predati, nimajo pravice dostopa do trga dela. Vložil je zahtevo za sodni nadzor, ki je bila 19. julija 2018 zavrnjena. Nato se je zoper to zavrnitev pritožil pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito, Irsko), ki je 11. septembra 2018 zavrnilo njegovo pritožbo. K. S. je pri High Court (višje sodišče, Irsko) zahteval sodni nadzor te odločbe, 24. septembra 2018 pa mu je bilo dovoljeno začeti ta postopek.
- 3 Drugi pritožnik, M. H. K. je leta 2009 pripotoval iz Bangladeša v Združeno kraljestvo. Njegovo dovoljenje za prebivanje v Združenemu kraljestvu je poteklo in leta 2014 je pripotoval na Irsko, kjer je 16. februarja 2015 vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Dne 25. novembra 2015 mu je bilo vročeno obvestilo o odločitvi, da se prošnja v skladu z Uredbo Dublin III posreduje Združenemu kraljestvu. Zoper to odločbo se je pritožil pri Refugee Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za begunce, Irsko), ki je 30. marca 2016 zavrnilo njegovo pritožbo. Dne 18. aprila 2016 je to odločitev izpodbijal v okviru postopka sodnega nadzora pred High Court (višje sodišče, Irsko). Ta postopek še teče, postopek predaje pa je bil zato prekinjen.
- 4 M. H. K. je v skladu s členom 11(3) uredbe iz leta 2018 vložil prošnjo za dostop do trga dela, ki jo je Department of Justice and Equality (ministrstvo za pravosodje in enakost, Irsko) 16. avgusta 2018 zavrnilo. Nato je 29. avgusta 2018 vložil zahtevo za sodni nadzor te odločbe, ki je bila 5. septembra 2018 zavrnjena. Dne 18. septembra 2018 se je pritožil pri International Protection Appeals Tribunal (pritožbeno sodišče za prosilce za mednarodno zaščito, Irsko), ki je 17. oktobra 2018 zavrnilo njegovo pritožbo. M. H. K. je pri High Court (višje

sodišče, Irska) vložil zahtevo za sodni nadzor te odločbe, 12. novembra 2018 pa mu je bilo dovoljeno začeti ta postopek.

- 5 V postopkih v glavni stvari oba pritožnika v bistvu zahtevata odpravo odločbe, s katero jima je bil zavrnen dostop do trga dela, ugotovitev, da sta člena 2(2) ter 11(2) in (12) uredbe iz leta 2018 v nasprotju z Direktivo o pogojih za sprejem (prenovitev), in odškodnino.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 6 Pritožnika navajata, da so upoštevne nacionalne določbe, na podlagi katerih oseba, zoper katero je bila v skladu z Uredbo Dublin III sprejeta odločitev o predaji, nima pravice dostopa do nacionalnega trga dela, v nasprotju z Direktivo o pogojih za sprejem (prenovitev). Trdita, da se člen 15 te direktive, ki predvideva pravico do dela po izteku devetmesečnega obdobja, razen če je mogoče zamudo pripisati prosilcu, uporablja za osebo, v zvezi s katero je bila v skladu z Uredbo Dublin III sprejeta odločitev o predaji, zaradi široke opredelitve izraza „prosilce“ v členu 2(b) te direktive. Prav tako se sklicujeta na sodbo z dne 27. septembra 2012 v zadevi C-179/11, Cimade/Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration, v kateri je Sodišče v primeru, ki se nanaša na prejšnjo Direktivo o pogojih za sprejem (Direktiva 2003/9/ES), ugotovilo, da se pravica do minimalnih pogojev za sprejem uporablja za prosilce, za katere velja dublinski sistem.
- 7 Državni subjekti, ki so nasprotne stranke, trdijo, da se člen 15 Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev) ne uporablja za osebo, v zvezi s katero je bila v skladu z Uredbo Dublin III sprejeta odločitev o predaji, zaradi besedila določbe in pripravljanih dokumentov in da zagotavljanje take zaščite ni bilo nikoli del ciljev te direktive. Poleg tega navajajo, da je sodba Sodišča v zadevi Cimade zgolj podlaga za stališče, da bi morali biti *materialni* pogoji za sprejem (in ne splošni pogoji za sprejem) zagotovljeni prosilcem dublinskega sistema.
- 8 Pritožnika navajata, da država članica pri izvajanju člena 15 Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev) nima pravice sprejeti splošnega ukrepa, ki prosilcem, ki jih je treba v skladu z Uredbo Dublin III predati, pripisuje vse zamude v času sprejemanja odločitve o predaji ali po njenem sprejetju. Državni subjekti, ki so nasprotne stranke, trdijo, da ima država članica pravico sprejeti tak splošen ukrep.
- 9 Pritožnika trdita, da v okoliščinah iz četrtega vprašanja za namene člena 15 Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev) posledične zamude pri obravnavi prošnje za zaščito ni mogoče pripisati prosilcu. Navajata, da je to implicitno vključeno v sodbo v zadevi Cimade, in se sklicujeta na uvodno izjavo 8 Direktive. Pritožnika prav tako navajata, da zamud zaradi postopka sodnega nadzora, kakor je navedeno pri petem vprašanju, za namene člena 15 Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev) ni mogoče pripisati prosilcu, saj ta s sodnim nadzorom uveljavlja pravico do dostopa do sodišča. Državni subjekti, ki so nasprotne stranke, trdijo, da je take zamude mogoče pripisati prosilcu.



- 10 V zvezi z vprašanjem, ali se lahko instrument prava Unije, ki se v državi članici ne uporablja, upošteva za razlago instrumenta prava Unije, ki se uporablja, pritožnika trdita, da bi se prenovljena direktiva, ki se ne uporablja, lahko upoštevala v delu, v katerem je ugotovitvena ali se z njo izvaja kodifikacija. Državni subjekti, ki so nasprotne stranke, trdijo, da je odgovor na to vprašanje pritrdilen in da dejstvo, da je Irska izvzeta iz Direktive o azilnih postopkih (prenovitev), ni upošteveno, saj so direktive vseevropski ukrepi in jih v različnih državah članicah ni mogoče razlagati različno.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 11 Predložitveno sodišče uvodoma meni, da se prosilci, če jim Direktiva o pogojih za sprejem (prenovitev) ne daje pravice do dela, ne morejo sklicevati na Listino, saj Irska pri obravnavi prošenj za dostop do trga dela ne izvaja prava Unije, zato se Listina ne uporablja. Tudi če bi se uporabljala, člen 15 državljanom tretjih držav ne daje pravic, torej je v obravnavani zadevi bistveno vprašanje, ali Direktiva daje tako pravico tem prosilcem.
- 12 V zvezi s prvim vprašanjem predložitveno sodišče meni, da mora biti instrument, ki se ne uporablja, vendar je v določenih okoliščinah upošteven za razlago instrumenta, ki se uporablja, upošteven tudi za razlago nacionalnega prava, ki izvaja instrument, ki se uporablja. V delu, v katerem Direktiva zgolj pojasnjuje namen evropskega zakonodajalca, po njegovem mnenju ni pomembno, ali se je posamezna država odločila za izvzetje v zvezi z določeno direktivo ali ne. To vprašanje je pomembno, ker predložitvenemu sodišču daje odgovor na vprašanje, ali lahko Direktivo o azilnih postopkih (prenovitev), ki se na Irskem ne uporablja, upošteva pri razlagi Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev). Če lahko sodišče to stori, bi to v določeni meri podprlo trditve državnih subjektov, ki so nasprotne stranke.
- 13 V zvezi z drugim vprašanjem predložitveno sodišče meni, da določbe člena 15 Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev) temeljijo na domnevi, da je pristojni organ nekoliko zamujal, saj odločitve ni sprejel v devetih mesecih. To pa temelji na predpostavki, da pristojni organ lahko sprejme tako odločitev. To ne bi moglo veljati v okviru dublinskega sistema do dejanske predaje prosilca. Poleg tega po navedbah predložitvenega sodišča doktrine v zadevi Cimade ne bi smeli prekomerno razširiti zaradi „dejavnika privlačnosti“ podeljevanja pravic, s tem pa še toliko bolj glede dodeljevanja dostopa do trga dela osebam, katerih edina podlaga za njihovo prisotnost na ozemlju Unije je predložitev prošnje za zaščito. Sicer pa je po mnenju predložitvenega sodišča znatna zloraba pravic težava v okviru dublinskega sistema, saj je oseba, ki je predmet odločitve o predaji v okviru dublinskega sistema, že po definiciji nekdo, ki je v vsaj v določenem obsegu zlorabil proces skupnega evropskega azilnega sistema. To vprašanje je pomembno, ker če se člen 15 za zadevna pritožnika ne uporablja, ta s svojim zahtevkom ne uspeša.

- 14 V zvezi s tretjim vprašanjem se predlagani odgovor predložitvenega sodišča glasi, da je prosilec, ki ne zaprosi za azil v prvi državi članici, na ozemlju katere je prisoten, nato pa zapusti državo članico in zaprosi za azil v drugi državi članici, v celoti odgovoren za potrebo po uvedbi postopkov, določenih v dublinskem sistemu, država članica pa ima zato pravico do sprejetja splošne določbe, ki posledične zamude pripisuje prosilcu. S tem se na splošno ne posega v sodbo Cimade, saj pojem zamude, ki jo je mogoče pripisati prosilcu, ni splošno vprašanje Direktive o pogojih za sprejem (prenovitev), temveč se uporablja le v okviru člena 9(1) (pridrzanje) in člena 15(1). To vprašanje je za postopek pomembno, ker če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, pritožnika s svojim zahtevkom ne uspeša.
- 15 V zvezi s četrtem vprašanjem se predlagani odgovor predložitvenega sodišča glasi, da mora biti mogoče, da se prosilcu v takem položaju pripišejo take zamude, saj je njegova krivda, ker, v nasprotju s sistemom redne in pravilne uporabe prava Unije, ni vložil prošnje za zaščito v prvi državi članici in ker je prostovoljno odpotoval v drugo državo članico in tam vložil prošnjo, tista, ki povzroča zadevno zamudo. To vprašanje je pomembno, ker če je odgovor na vprašanje pritrdilen, pritožnika s svojim zahtevkom ne uspeša.
- 16 V zvezi s petim vprašanjem se predlagani odgovor predložitvenega sodišča glasi, da je uvedba postopka sodnega nadzora sicer zakonit, vendar kljub temu prostovoljni ukrep pritožnika, zato je mogoče vsako posledično zamudo pripisati pritožniku. To še toliko bolj drži v primerih, ko je sodni nadzor morda zlorabljen ali neutemeljen. To vprašanje je pomembno, ker če je odgovor na vprašanje pritrdilen, pritožnika s svojim zahtevkom ne uspeša. Če se odgovor glasi, da se zamude zaradi postopka sodnega nadzora pritožniku pripišejo le, če je postopek neutemeljen ali zlorabljen, bo postopek v glavni stvari odložen, dokler te zadeve ni mogoče obravnavati v prvi fazi postopka sodnega nadzora, ki ga je sprožil vsak od pritožnikov.

### **Predlog za obravnavo po hitrem postopku**

- 17 Predložitveno sodišče predlaga, naj se predlog obravnava po hitrem postopku na podlagi člena 105 Poslovnika Sodišča. V zvezi s tem navaja sklepa predsednika Sodišča z dne 17. aprila 2008 v zadevi C-127/08, Metock in drugi/Minister for Justice, Equality and Law Reform, in z dne 9. septembra 2011 v zadevi C-256/11, Dereci in drugi/Bundesministerium für Inneres. V skladu z navedbami predložitvenega sodišča sta pritožnika, pa tudi drugi, ki so pred High Court (višje sodišče, Irska) sprožili podobne izpodbojne postopke, zdaj v negotovosti glede svoje pravice do dostopa do trga dela. Čimhitrejši odgovor Sodišča bi tako odpravil to negotovost.