

Predmet C-322/19

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

23. travnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

High Court (Ireland)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

25. ožujka 2019.

Tužitelji:

KS

MHK

Tuženici:

The International Protection Appeals Tribunal

The Minister for Justice and Equality

Ireland and the Attorney General

Predmet spora u glavnom postupku

Postupak revizije odluka International Protection Appeals Tribunala (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu, Irska) (IPAT) o odbijanju žalbi tužiteljâ na odluke Department of Justice and Equality (Ministarstvo pravosuđa i jednakosti, Irska) kojima im se odbija pristup tržištu rada.

Prethodna pitanja

- (a). Može li se prilikom tumačenja instrumenta prava Unije koji se primjenjuje u određenoj državi članici uzeti u obzir instrument koji se ne primjenjuje na tu državu članicu, ako je potonji instrument donesen istodobno kad i prvospomenuti instrument?

- (b). Primjenjuje li se članak 15. Direktive o standardima za prihvata (preinaka) 2013/33/EU na osobu u odnosu na koju je donesena odluka o transferu u skladu s Uredbom Dublin III, odnosno Uredbom (EU) br. 604/2013?
- (c). Može li država članica prilikom primjene članka 15. Direktive o standardima za prihvata (preinaka) 2013/33/EU donijeti opću mjeru koja svako kašnjenje u donošenju odluke o transferu ili nakon njega pripisuje podnositeljima zahtjeva koji će biti transferirani prema Uredbi Dublin III, odnosno Uredbi (EU) br. 604/2013?
- (d). Kad podnositelj zahtjeva napusti državu članicu nakon što u njoj nije zatražio međunarodnu zaštitu i otputuje u drugu državu članicu u kojoj podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu te se u odnosu na njega donese odluka u skladu s Uredbom Dublin III, odnosno Uredbom (EU) br. 604/2013, o njegovu transferu u prvu državu članicu, može li se posljedično kašnjenje u razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu pripisati podnositelju zahtjeva u smislu članka 15. Direktive o standardima za prihvata (preinaka) 2013/33/EU?
- (e). Ako će se podnositelja zahtjeva transferirati u drugu državu članicu prema Uredbi Dublin III, odnosno Uredbi (EU) br. 604/2013, ali je taj transfer u kašnjenju zbog postupka revizije koji je pokrenuo podnositelj zahtjeva, a koji rezultira prekidanjem postupka transfera na temelju rješenja suda, može li se posljedično kašnjenje u ispitivanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu pripisati podnositelju zahtjeva na temelju članka 15. Direktive o standardima za prihvata (preinaka) 2013/33/EU, općenito ili konkretno, kad se u tom postupku može utvrditi da je zahtjev za reviziju očito ili na drugi način neosnovan ili se njime zlorabi postupak?

Navedeni propisi prava Unije

Članak 78. UFEU-a.

Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 19. str. 19.).

Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.; u daljnjem tekstu: Direktiva o postupcima (preinaka)). Članak 31. stavak 3. te direktive određuje da rok od šest mjeseci za ispitivanje zahtjeva počinje teći tek od trenutka kada je podnositelj zahtjeva „na državnom području [odgovorne] države članice i pod nadzorom [...] nadležnog tijela.” Ta se

direktiva ne primjenjuje na Irsku, ali je donesena istog dana kad i Direktiva 2013/33/EU te je navedeno da je relevantna za njezino tumačenje.

Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.; u daljnjem tekstu: Direktiva o standardima za prihvat (preinaka)). S jedne strane, članak 2. i uvodna izjava 8. predviđaju široko područje primjene za sve podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Članak 2. točka (b) definira podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na sljedeći način: „državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem još nije donesena konačna odluka”. S druge strane, uvodna izjava 35. upućuje na prava ljudskog dostojanstva i različite članke Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), ali ne upućuje na članak 15. Povelje u pogledu prava na rad. Članak 15. Direktive predviđa pravo na rad nakon devetomjesečnog razdoblja, ako za kašnjenje nije kriv podnositelj zahtjeva. To je širok kriterij u usporedbi s formulacijom članka 31. stavka 3. Direktive o postupcima (preinaka) koji upućuje na kašnjenje koje se „očigledno” može pripisati „propuštanju” podnositelja zahtjeva da ispuni svoje obveze.

Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka) (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108.; u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III).

Nacionalne odredbe na koje se upućuje u zahtjevu za prethodnu odluku

Relevantno nacionalno pravo kojim se prenosi Direktiva o standardima za prihvat (preinaka) je European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (Pravilnik iz 2018. o Europskim zajednicama (Uvjeti za prihvat) (u daljnjem tekstu: Pravilnik iz 2018.)). Tri odredbe tog pravilnika osporavaju se u glavnom postupku, naime:

(i). Pravilo 2(2), koje određuje da po donošenju odluke o transferu osoba u odnosu na koju je donesena ta odluka prestaje biti „podnositelj zahtjeva” u smislu tog pravilnika. Pravilo 2(2)(a) iz podnositelja zahtjeva isključuje osobe kojima je poslana obavijest o odluci o transferu, a pravilo 2(2)(b) uspostavlja kategoriju „primatelja, ali ne podnositelja zahtjeva”. Pojam „podnositelj zahtjeva” definiran je u pravilu 2(1) kao osoba koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu ili u čije je ime takav zahtjev podnesen te koja nije prestala biti podnositelj zahtjeva. U skladu s pravilom 2(3), kada osoba u odnosu na koju je donesena odluka o transferu uložio žalbu IPAT-u, smatrat će se primateljem, ali ne podnositeljem zahtjeva.

(ii). Pravilo 11(2), koje određuje da „osim u slučaju nekog drugog pravnog pravila ili odredbe, primatelj koji nije podnositelj zahtjeva neće tražiti zaposlenje, u njega stupiti ili biti zaposlen ili samo-zaposlen.

(iii). Pravilo 11(12), koje određuje da se Employment Permits Acts 2006 to 2014 (Zakoni o radnim dozvolama iz 2006. do 2014.) neće primjenjivati na podnositelje zahtjeva ili primatelje, odnosno na osobe transferirane u skladu s Dublinским sustavom.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Prvi tužitelj, K.S., oputovao je 2010. iz Pakistana u Ujedinjenu Kraljevinu. U njoj nije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. U Irsku je oputovao 2015. i u toj je državi 11. svibnja 2015. podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. U skladu s Dublinским sustavom, Refugee Applications Commissioner (Povjerenik za zahtjeve za dobivanje statusa izbjeglice, Irska) 9. ožujka 2016. je odlučio transferirati zahtjev u Ujedinjenu Kraljevinu. To je 17. kolovoza 2016. potvrdio Refugee Appeals Tribunal (Žalbeni sud za izbjeglička pitanja, Irska). K.S. je pokrenuo postupak za reviziju te odluke pred High Courtom (Visoki sud, Irska). Taj je postupak u tijeku, a transfer je posljedično prekinut.
- 2 K.S. je podnio zahtjev Department of Justice and Equality (Ministarstvo pravosuđa i jednakosti, Irska) za pristup tržištu rada prema pravilu 11(3) Pravilnika iz 2018. To je odbijeno jer Pravilnik iz 2018. određuje da osobe poput tužitelja koje se transferiraju prema Dublinским sustavu nemaju pravo na pristup tržištu rada. Podnio je zahtjev za sudsko preispitivanje te odluke koji je odbijen 19. srpnja 2018. Potom je International Protection Appeals Tribunalu (IPAT) (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu, Irska) podnio žalbu protiv te odluke o odbijanju, a IPAT je žalbu odbio 11. rujna 2018. K. S. je podnio zahtjev za reviziju te odluke pred High Courtom te mu je 24. rujna 2018. bilo dopušteno pokrenuti ovaj postupak.
- 3 Drugi tužitelj, M. H. K., je 2009. oputovao iz Bangladeša u Ujedinjenu Kraljevinu. Njegova je dozvola boravka u Ujedinjenoj Kraljevini istekla te je 2014. oputovao u Irsku, gdje je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu 16. veljače 2015. Dana 25. studenoga 2015. izdana mu je obavijest o odluci transferiranja zahtjeva u Ujedinjenu Kraljevinu u skladu s Uredbom Dublin III. Protiv te odluke podnio je žalbu Refugee Appeals Tribunalu koji ju je odbio 30. ožujka 2016. Dana 18. travnja 2016. podnio je zahtjev za reviziju High Courtu, koji je žalbu odbio 30. ožujka 2016. Taj je postupak u tijeku te je transfer posljedično tomu prekinut.
- 4 M.H.K. podnio je zahtjev za pristup tržištu rada prema pravilu 11(3) Pravilnika iz 2018. koji je 16. kolovoza 2018. odbio Department of Justice and Equality (Ministarstvo pravosuđa i jednakosti, Irska). Potom je 29. kolovoza 2018. zatražio preispitivanje odluke koje je odbijeno 5. rujna 2018. Dana 18. rujna 2018. podnio je žalbu International Protection Appeals Tribunalu koji ju je odbio 17. listopada

2018. M.H.K. podnio je zahtjev za reviziju te odluke High Courtu te mu je 12. studenoga 2018. bilo dopušteno pokrenuti ovaj postupak.

- 5 U glavnom postupku, oba tužitelja traže, u biti, da se ukinu odluke o odbijanju pristupa tržištu rada, da se proglasi da se pravila 2(2) and 11(2) i (12) Pravilnika iz 2018. protive Direktivi o standardima prihvata (preinaka), i naknadu štete.

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 6 Tužitelji navode da se relevantne nacionalne odredbe, u skladu s kojima osoba u odnosu na koju je donesena odluka o transferu prema Uredbi Dublin III nema pravo na pristup nacionalnom tržištu rada, protive Direktivi o standardima za prihvata (preinaka). Oni navode da se članak 15. te direktive – kojim se predviđa pravo na rad nakon proteka razdoblja od devet mjeseci, osim ako se kašnjenje može pripisati tužitelj, primjenjuje na osobu u odnosu na koju je donesena odluka o transferu na temelju Uredbe Dublin III, zbog široke definicije „podnositelja zahtjeva” u članku 2. točki (b) te direktive. Također se pozivaju na presudu od 27. rujna 2012. u predmetu C-179/11 Cimade/Ministre de l’Interieur, de l’Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l’Immigration, u kojoj je Sud, u predmetu koji se odnosio na raniju Direktivu o standardima za prihvata (Direktiva 2003/9/EZ), smatrao da se pravo na minimalne standarde za prihvata odnosi na podnositelje zahtjeva na koje se primjenjuje Dublinski sustav.
- 7 Tužena državna tijela smatraju da se članak 15. Direktive o standardima za prihvata (preinaka) ne primjenjuje na osobu u odnosu na koju je donesena odluka o transferu u skladu s Uredbom Dublin III zbog formulacije odredbe i pripremnih radova na Direktivi te da pružanje takve zaštite nije nikada bio cilj Direktive. Nadalje, smatraju da je presuda Suda u predmetu Cimade relevantna samo za prijedlog da se podnositeljima zahtjeva u Dublinskom sustavu trebaju priznati materijalni standardi za prihvata (a ne općenito standardi za prihvata).
- 8 Tužitelji navode da primjenom članka 15. Direktive o standardima prihvata (preinaka), država članica nije ovlaštena donijeti opću mjeru koja podnositeljima zahtjeva koji će se transferirati u skladu s Uredbom Dublin III pripisuje sva kašnjenja tijekom donošenja odluke o transferu ili nakon toga. Tužena državna tijela smatraju da je država članica ovlaštena donijeti takvu opću mjeru.
- 9 Tužitelji navode da se u okolnostima navedenima u četvrtom pitanju posljedično kašnjenje u ispitivanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može pripisati podnositelju zahtjeva u smislu članka 15. Direktive o standardima za prihvata (preinaka). Oni smatraju da je to implicirano u presudi u predmetu Cimade te se pozivaju na uvodnu izjavu 8. Direktive. Isto tako, tužitelji navode da se kašnjenja vezana uz postupke revizije, kao što je navedeno u petom pitanju, ne mogu pripisati podnositelju zahtjeva u smislu članka 15. Direktive o standardima za prihvata (preinaka) jer tužitelj koji podnosi zahtjev za reviziju ostvaruje pravo pristupa sudu. Tužena državna tijela smatraju da se takva kašnjenja mogu pripisati tužitelju.

- 10 Kad je riječ o pitanju može li se u svrhu tumačenja instrumenta prava Unije koji se primjenjuje u državi članici uzeti u obzir instrument prava Unije koji se u njoj ne primjenjuje, tužitelji navode da bi se mogla uzeti u obzir preinačena direktiva koja se ne primjenjuje ako je deklaratorne naravi ili se njome provodi kodifikacija. Tužena državna tijela navode da je odgovor na to pitanje potvrđan, i da činjenica da je Irska izuzeta iz Direktive o postupcima (preinaka) nije relevantna jer su direktive mjere koje se primjenjuju u čitavoj Europi te se ne mogu različito tumačiti u različitim državama članicama.

Kratak sažetak razloga za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 Sud koji je uputio zahtjev uvodno napominje da ako Direktiva o standardima za prihvata (preinaka) podnositeljima zahtjeva ne daje pravo na rad, oni se ne mogu pozivati na Povelju jer prilikom ocjene njihovih zahtjeva za pristup tržištu rada Irska ne primjenjuje pravo Unije i stoga se Povelja na primjenjuje. Čak i kad bi se primjenjivala, članak 15. Povelje ne dodjeljuje prava državljanima trećih zemalja tako da se predmetni slučaj odnosi na pitanje dodjeljuje li direktiva takvo pravo ovim tužiteljima.
- 12 Kad je riječ o njegovu prvom pitanju, sud koji je uputio zahtjev smatra da ako je neprimjenjiv instrument u određenim okolnostima relevantan za tumačenje primjenjivog instrumenta, tada on mora također biti relevantan za tumačenje nacionalnog prava kojim se provodi primjenjiv instrument. Prema njegovu mišljenju, u dijelu u kojem direktiva jednostavno osvjetljava namjeru europskog zakonodavca, nije bitno je li bilo koja pojedina država izuzeta iz primjene određene direktive ili nije. Relevantnost ovog pitanja je u tome da sudu koji je uputio zahtjev omogućuje da sazna može li uzeti u obzir Direktivu o postupcima za azil (preinaka), koja se ne primjenjuje na Irsku, prilikom tumačenja Direktive o standardima za prihvata (preinaka). Ako sud to može učiniti, to bi do određene mjere poduprlo argument tuženih državnih tijela.
- 13 Kad je riječ o njegovu drugom pitanju, sud koji je uputio zahtjev smatra da se odredbe članka 15. Direktive o standardima za prihvata (preinaka) temelje na pretpostavci da je došlo do kašnjenja nadležnog tijela koje nije donijelo odluku u roku devet mjeseci. Preduvjet za to je da je nadležno tijelo u mogućnosti donijeti takvu odluku. To se ne bi moglo primijeniti u kontekstu Dublinskog sustava do stvarnog transfera tužitelja. Nadalje, prema sudu koji je uputio zahtjev, doktrina iz predmeta Cimade ne bi se trebala neopravdano proširiti, s obzirom na „čimbenik privlačnosti” dodjele prava i time, *a fortiori*, pristupa tržištu rada osobama čija je jedina osnova boravka na području Unije podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Usto, sud koji je uputio zahtjev smatra da postoji pitanje znatne zlouporabe prava u kontekstu Dublinskog sustava jer je osoba u odnosu na koju je donesena odluka o transferu u skladu s Dublinskim sustavom po definiciji netko tko je, barem u određenoj mjeri, zloupotrijebio postupak predviđen zajedničkim europskim sustavom azila. Relevantnost ovog pitanja je u tome što ako se članak 15. ne primjenjuje na ove tužitelje, tada njihov zahtjev nije osnovan.

- 14 Kad je riječ o njegovu trećem pitanju, sud koji je uputio zahtjev predlaže odgovor da je podnositelj zahtjeva koji ne podnese zahtjev za azil u prvoj državi članici na čijem se državnom području nalazi i koji tada napusti tu državu članicu i podnese zahtjev u drugoj državi članici, potpuno odgovoran za potrebu pokretanja postupaka predviđenih Dublinskim sustavom te je država članica stoga ovlaštena donijeti opću mjeru na temelju koje se posljedična kašnjenja pripisuju tom podnositelju zahtjeva. Takvo postupanje ne bi bilo općenito protivno presudi u predmetu Cimade jer koncept kašnjenja koji se može pripisati podnositelju zahtjeva nije općenito pitanje u Direktivi o standardima za prihvat (preinaka), već se primjenjuje samo u kontekstu članka 9. stavka 1. (zadržavanje) i članka 15. stavka 1. Relevantnost ovog pitanja za postupak je u tome ako se na njega odgovori potvrdno, tada je zahtjev tužiteljâ neosnovan.
- 15 Kad je riječ o njegovu četvrtom pitanju, sud koji je uputio zahtjev predlaže da se na njega odgovori tako da se takva kašnjenja moraju moći pripisati podnositelju zahtjeva u takvoj situaciji jer je predmetno kašnjenje uzrokovala činjenica što podnositelj zahtjeva nije zatražio međunarodnu zaštitu u prvoj državi članici te što je dobrovoljno oputovao u drugu državu članicu i tamo podnio zahtjev, suprotno sustavu uspostavljenom pravilnom i uobičajenom primjenom prava Unije. Relevantnost ovog pitanja je u tome što je u slučaju potvrdnog odgovora zahtjev tužiteljâ neosnovan.
- 16 Kad je riječ o njegovu petom pitanju, sud koji je uputio zahtjev predlaže da se na njega odgovori tako da je pokretanje postupka revizije, iako zakonito, ipak dobrovoljno postupanje podnositelja zahtjeva te se stoga bilo kakvo posljedično kašnjenje može pripisati njemu. Tim više ako postupak revizije čini zlouporabu ili je neutemeljen. Relevantnost ovog pitanja sastoji se u činjenici da ako se na njega odgovori potvrdno, zahtjev tužiteljâ nije osnovan. Ako je odgovor takav da se kašnjenja u vezi s postupcima revizije pripisuju tužitelju samo ako postupak čini zlouporabu ili je neutemeljen, tada će se glavni postupak prekinuti dok se to pitanje ne razmotri u prvom dijelu postupka revizije koji je pokrenuo svaki tužitelj.

Zahtjev za ubrzani postupak

- 17 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se na temelju članka 105. Poslovnika Suda Europske unije o zahtjevu odluči u ubrzanom postupku. U tom pogledu navodi rješenja Predsjednika Suda od 17. travnja 2008. u predmetu C-127/08 Metock i drugi/Minister for Justice, Equality and Law Reform te od 9. rujna 2011. u predmetu C-256/11 Dereci i drugi/Bundesministerium für Inneres. Sud koji je uputio zahtjev navodi da su tužitelji i drugi koji su pokrenuli slične postupke pred High Courtom, trenutno u stanju neizvjesnosti u pogledu njihova prava na pristup tržištu rada. Odgovor Suda u vrlo kratkom roku stoga bi mogao okončati tu neizvjesnost.