

Zadeva C-325/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

25. maj 2021

Predložitveno sodišče:

Raad van State (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

19. maj 2021

Pritožnik:

K.

Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**Predmet postopka v glavni stvari**

Pritožba iz postopka v glavni stvari je vložena zoper odločbo rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu, Nizozemska) z dne 17. oktobra 2019, s katero je to sodišče kot neutemeljeno zavrnilo tožbo, ki jo je vložil K. zoper sklep Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska) z dne 24. julija 2019, s katero je ta odločil, da ne bo obravnaval prošnje K. za dovoljenje za začasno prebivanje prosilca za azil, ker je po mnenju državnega sekretarja za obravnavanje te prošnje odgovorna Avstrija, in rzsodilo, da je državni sekretar pravilno štel Avstrijo za odgovorno za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog na podlagi člena 267 PDEU, ki se nanaša na razlago člena 27(1) ter člena 29(1) in (2) 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 vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

Predložitveno sodišče prosi Sodišče za pojasnila o uporabi te uredbe v položaju, v katerem je med državama članicama že dosežen dogovor o ugoditvi zahtevi za ponovni sprejem, tujec pa pred predajo med tema državama članicama pobegne in nato vloži novo prošnjo za mednarodno zaščito v tretji državi članici. Predložitveno sodišče v zvezi s tem ugotavlja, da več držav članic, da bi preprečile iztek roka za predajo iz člena 29(1) in (2) Uredbe Dublin III ter prenos odgovornosti za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito na drugo državo članico, ker tujec vedno znova pobegne, v praksi uporablja metodo za računanje rokov za predajo, znano pod imenom „chain rule“. S tem pravilom, ki ga je zasnoval Dublin Contact Committee,¹ je določeno, da začne rok za predajo ponovno teči, če tujec pred predajo pobegne in pred iztekom tega roka vloži novo prošnjo za mednarodno zaščito v tretji državi članici. Ker „chain rule“ (še) nima pravne narave, se pa že uporablja v praksi držav, se predložitveno sodišče sprašuje, ali Uredba Dublin III nasprotuje uporabi tega pravila. Poleg tega predložitveno sodišče sprašuje Sodišče, ali se lahko tujec v tretji državi članici sklicuje na iztek roka za predajo med državo članico, ki poda zahtevo, in državo članico, na katero je zahteva naslovljena, iz člena 29(2) Uredbe Dublin III.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 29 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 državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31) razlagati tako, da začne rok za predajo, ki teče, iz člena 29(1) in (2), ponovno teči, ko tujec – potem ko je oviral predajo s strani države članice, tako da je pobegnil – vloži novo prošnjo za mednarodno zaščito v drugi (v obravnavani zadevi tretji) državi članici?

2. Če je treba na prvo vprašanje odgovoriti nikalno, ali je treba člen 27(1) Uredbe (EU) št. 604/2013 v povezavi z uvodno izjavo 19 te uredbe razlagati tako, da nasprotuje temu, da prosilec za mednarodno zaščito v okviru pravnega sredstva zoper odločbo o predaji uspešno uveljavlja, da te predaje ni mogoče izvesti zaradi izteka roka za predajo, o kateri sta se predhodno sporazumeli državi članici (v obravnavani zadevi Francija in Avstrija), zaradi česar se je iztekel rok, v katerem bi lahko Nizozemska izvedla predajo?

Navedene določbe prava Unije

Uredba Dublin III, zlasti njene uvodne izjave 4, 5, 9, 19 in 28 ter členi 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 26, 27, 25 in 29

¹ Dublin Contact Committee je skupina nacionalnih strokovnjakov, ki jih imenujejo države članice, ki Komisiji svetuje pri izvajanju njenih pristojnosti na podlagi Uredbe Dublin III in z njo povezanih podrobnih pravil.

Uredba Komisije (ES) št. 1560/2003 z dne 2. septembra 2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vložil državljani tretje države, kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 118/2014 z dne 30. januarja 2014 (v nadaljevanju: izvedbena uredba), zlasti člen 9

Navedene določbe nacionalnega prava

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000), zlasti členi 8, 28 in 30

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 K., ki prihaja iz Nigerije (v nadaljevanju: tujec) je 6. septembra 2018 v Franciji vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Ker je pred tem vložil prošnjo za mednarodno zaščito v Avstriji, je Francija od Avstrije zahtevala, naj ga ponovno sprejme. Avstrija je 4. oktobra 2018 sprejela to zahtevo za ponovni sprejem. Ker je tujec pobegnil, do predaje med Francijo in Avstrijo ni prišlo.
- 2 Tujec je nato 27. marca 2019 vložil prošnjo za mednarodno zaščito na Nizozemskem. Državni sekretar je 3. maja 2019 na podlagi člena 18(1)(b) Uredbe Dublin III št. 1, da je za obravnavanje te prošnje odgovorna Avstrija. Avstrija je 10. maja 2019 zavrnila zahtevo za ponovni sprejem z obrazložitvijo, da je Francija ni obvestila, da predaje ni bilo mogoče izvršiti roku šestih mesecev. Po mnenju Avstrije se je zato odgovornost za obravnavanje zahteve na podlagi člena 29(2) Uredbe Dublin III 4. aprila 2019 prenesla na Francijo.
- 3 Državni sekretar je nato 31. maja 2019 tako Avstrijo kot Francijo pozval, naj ponovno preučita zahtevo za ponovni sprejem. Državni sekretar je v dopisu, poslanem avstrijskim organom, navedel, da je odgovorna Avstrija, ker je začel rok za predajo med Francijo in Avstrijo ponovno teči, ker je tujec pred iztekom tega roka vložil prošnjo za mednarodno zaščito na Nizozemskem.
- 4 Avstrija je 3. junija 2019 sprejela zahtevo Nizozemske za ponovni sprejem. Državni sekretar je s sklepom z dne 24. julija 2019 odločil, da ne ob obravnaval prošnje za mednarodno zaščito tujca.
- 5 Tujec je zoper ta sklep vložil tožbo pri rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu), ki je 17. oktobra 2019 izdalo izpodbijano odločbo.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 6 K. je na prvi stopnji menil, da je od 4. aprila 2019 odgovorna država članica Francija, saj Avstrije ni obvestila, da je treba predajo na podlagi člena 29(2), drugi stavek, Uredbe Dublin III odložiti. Ker Nizozemska pred tem datumom ni vložila zahteve za sprejem ali ponovni sprejem, naj tujca ne bi bilo mogoče predati

Avstriji. Tujec meni, da je, ker državni sekretar tudi po tem datumu in v roku iz člena 21(1) ali člena 23(2) Uredbe Dublin III ni predložil zahteve za sprejem ali ponovni sprejem, Nizozemska postala odgovorna država članica.

- 7 Tujec v utemeljitev pritožbe trdi, da je presoja prvostopenjskega sodišča v nasprotju s členom 29 Uredbe Dublin III, ker so roki za predajo iz tega člena po njegovem mnenju najdaljši roki in jih zato ni mogoče podaljšati, če je prošnja za mednarodno zaščito vložena v tretji državi članici. Poleg tega izpodbija presojo prvostopenjskega sodišča, da je taka razlaga tega člena v nasprotju s ciljem Uredbe Dublin III, ker naj bi bil namen te uredbe ne le preprečiti izbiro najugodnejšega sodišča („forumshopping“), ampak tudi v kratkem roku odgovoriti na vprašanje, katera država članica je odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 8 Predložitveno sodišče ugotavlja, da v pritožbenem postopku ni sporno, da francoski organi niso obvestili Avstrije v skladu s členom 9(2) izvedbene uredbe, da je tujec pobegnil in da zato v šestmesečnem roku niso mogli izvršiti predaje.
- 9 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba šestmesečni rok in pogoje za njegovo podaljšanje, določene v členu 29(2) Uredbe Dublin III, uporabljati strogo. Tako je Sodišče v točki 72 sodbe z dne 19. marca 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), presodilo, da člen 29(2), drugi stavek, Uredbe Dublin III v primerih, ki sta v njem navedena, ne določa nobenega posvetovanja med državo članico, ki poda zahtevo, in odgovorno državo članico. Poleg tega je Sodišče že večkrat presodilo, da morajo biti postopki za sprejem in ponovni sprejem izvedeni v skladu s pravili, določenimi med drugim v poglavju VI Uredbe Dublin III, in da morajo biti izvedeni zlasti ob spoštovanju več zavezujočih rokov (glej sodbe z dne 26. julija 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, točki 49 in 50; z dne 25. januarja 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, točka 60, in z dne 13. novembra 2018, X in X, C-47/17, EU:C:2018:900, točka 57). Sodišče v točki 70 zadnje sodbe pojasnjuje, da ta niz zavezujočih rokov kaže na pomen, ki ga zakonodajalec Unije pripisuje hitri določitvi države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. Zakonodajalec Unije je priznal, da mora zato take zahteve glede na okoliščine primera obravnavati druga država članica kot tista, ki je za to odgovorna na podlagi meril iz poglavja III te uredbe.
- 10 Glede na to sodno prakso bi bilo treba po mnenju predložitvenega sodišča šteti, da med Avstrijo in Francijo velja šestmesečni rok za predajo in da prekoračitev tega roka povzroči prenos odgovornosti med tema državama članicama. Vendar se postavlja vprašanje, v kolikšni meri je ta rok še vedno upošteven za presojo nove prošnje za mednarodno zaščito v tretji državi članici, saj se zdi, da se člen 29(2) Uredbe Dublin III ne nanaša neposredno na položaj tujca, ki ni le pobegnil, ampak je 27. marca 2019, torej med tekom roka za predajo med Avstrijo in Francijo, vložil novo prošnjo za mednarodno zaščito na Nizozemskem. Predložitveno

sodišče meni, da je odgovor na to vprašanje upošteven za ugotovitev, ali je Uredbo Dublin III mogoče razlagati ob upoštevanju „chain rule“.

- 11 Za odgovor na to vprašanje ponuja predložitveno sodišče dva scenarija: po prvem scenariju roki iz člena 29 Uredbe Dublin III vplivajo le na odnos med odgovorno državo članico in državo članico, ki poda zahtevo, torej med Avstrijo in Francijo, medtem ko se v drugem scenariju izhaja iz „chain rule“, na podlagi katerega lahko začne prvotni rok za predajo ponovno teči, s čimer se uredi tudi odnos med Avstrijo in tretjimi državami, v katerih je tujec zaprosil za mednarodno zaščito.
- 12 V okviru prvega scenarija se člen 29 Uredbe Dublin III razlaga tako, da se rok za predajo, ki je v njem določen, vsekakor uporablja med državama članicama, ki sta dosegli dogovor o ugoditvi zahtevi za ponovni sprejem, ki je podlaga za odločbo o predaji (glej zgoraj navedeno sodbo Jawo, točka 59, ki se sklicuje na „zadevni državi članici“). Okoliščina, da po tem, ko je bil dosežen ta dogovor, isti tujec vloži novo prošnjo za mednarodno zaščito v tretji državi članici, ne vpliva na tek tega roka za predajo.
- 13 Ta razlaga bi v obravnavani zadevi pomenila, da se je rok za predajo med Avstrijo in Francijo iztekkel po šestih mesecih. Zato bi obveznost Avstrije, da ponovno sprejme tujca, prenehala 4. aprila 2019 in bi se prenesla na Francijo.
- 14 Neodvisno od vprašanja, ali lahko tujec uspešno uveljavlja, da je Avstrija zahtevo za ponovni sprejem državnega sekretarja sprejela iz napačnih razlogov (glej v tem okviru sodbo z dne 2. aprila 2019, H.R., C-582/17, EU:C:2019:280, točka 80, in drugo vprašanje za predhodno odločanje), predložitveno sodišče meni, da razlogovanje po tem prvem scenariju vodi do sklepa, da se je odgovornost za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito prenesla na Nizozemsko. Poleg rokov za predajo iz člena 29 Uredbe Dublin III je namreč treba upoštevati tudi roke za predložitev zahteve za sprejem ali ponovni sprejem iz člena 21(1), tretji pododstavek, in člena 23(3) Uredbe Dublin III. V obravnavani zadevi državni sekretar zaradi izteka teh rokov Franciji ne bi mogel več predložiti nove zahteve za sprejem ali ponovni sprejem.
- 15 Razlago iz prvega scenarija podpira to, da je skladna s ciljem Uredbe Dublin III, ki je, da se na jasn in izvedljiv način hitro določi država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. To je pomembno za zagotovitev učinkovitega dostopa do postopkov za priznanje mednarodne zaščite in za hitro obravnavanje takih prošenj, kot je razvidno iz uvodnih izjav 4 in 5 Uredbe Dublin III ter točk 58 in 59 sodbe Jawo. Če država članica, ki poda zahtevo, tujca ne more predati odgovorni državi članici v šest- do 18-mesečnem roku, se odgovornost sama po sebi prenese na državo članico, ki je podala zahtevo.
- 16 Tej razlagi nasprotuje okoliščina, da se lahko z njo spodbujajo izbira najugodnejšega sodišča („forumshopping“) in sekundarna migracijska gibanja. Iz obravnavane zadeve očitno izhaja, da lahko tujec s tem, da pobegne in potuje, v veliki meri sam določi, katera država članica je odgovorna za obravnavanje

njegove prošnje za mednarodno zaščito. Če tujec ostane dovolj dolgo na begu, ga namreč država članica, ki je podala zahtevo, v roku za predajo ne more predati odgovorni državi članici, s tem pa na podlagi člena 29(2) Uredbe Dublin III preneha odgovornost te zadnjenavedene države članice za prevzem tujca. Prav tako bo morala tretja država članica, v kateri se tujec pojavi in vloži novo prošnjo za mednarodno zaščito, pogosto več kot enkrat poskusiti, da bo dosegla dogovor o ponovnem sprejemu ali sprejemu. To ogroža doseganje ciljev Uredbe Dublin III, da se prošnje za mednarodno zaščito obravnavajo hitro in da se prepreči „forumshopping“ (glej uvodno izjavo 5 Uredbe Dublin III in sodbo z dne 7. junija 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, točka 54).

- 17 V zvezi s tem predložitveno sodišče opozarja, da Komisija pritrjuje njegovi ugotovitvi, da na podlagi sedaj veljavne Uredbe Dublin obstaja trend, da se izbira najugodnejše sodišče. To je razvidno, prvič, iz točke 25 obrazložitve predloga Komisije za prenovitev Uredbe Dublin III (COM (2016) 270 final), ki očitno kaže na to, da je pravilna razlaga, ki je bila dana členu 29 sedaj veljavne Uredbe Dublin v tem prvem scenariju, hkrati pa kaže na to, da je njen rezultat v tem primeru nezaželen, in, drugič, iz člena 35(2) novega predloga Komisije za uredbo o upravljanju azila in migracij (COM(2020) 610 final). V skladu s to določbo se rok za predajo, ki teče, prekine, če tujec pobegne in če država članica, ki izvede predajo, o tem obvesti odgovorno državo članico. Če se pozneje tujec ponovno pojavi v tej državi članici, začne rok za predajo spet teči in je mogoče tujca v preostanku roka predati. Po mnenju predložitvenega sodišča je to povsem drugačna metoda, da se prepreči „forumshopping“, kot je metoda „chain rule“.
- 18 Predložitveno sodišče v drugem scenariju navaja, da način, kako je državni sekretar v tej zadevi razlagal „chain rule“, pomeni, da je znašal prvotni rok za predajo med Francijo in Avstrijo šest mesecev in da se je iztekel 27. marca 2019. Ker je tujec pobegnil in nato 27. marca 2019, torej pred iztekom tega roka, na Nizozemskem vložil novo prošnjo za mednarodno zaščito, je začel ta rok zaradi „chain rule“ ponovno teči. Tako je bil rok, v katerem je bila možna predaja Avstriji, *de facto* podaljšan za šest mesecev do 27. septembra 2019. V skladu s tem razlogovanjem bi bila Avstrija država članica, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za tujca.
- 19 Predložitveno sodišče meni, da lahko uporaba tega pravila odpravi spodbudo za pobeg in sekundarna migracijska gibanja, ker je za tujca manj privlačno, da prek bega in potovanja doseže, da se odgovornost za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito prenese na drugo državo članico; vendar ugotavlja, da to pravilo na podlagi sedaj veljavne Uredbe Dublin nima pravno zavezujoče narave, saj je zapisnik Dublin Contact Committee zgolj prikaz njegovih neformalnih razprav, ki ne zavezujejo držav članic in Komisije. Neobstoj pravno zavezujoče narave „chain rule“ bi povzročil nesoglasja med državami članicami glede uporabe tega pravila, kar bi omogočilo nastanek položajev, v katerih bi več držav članic menilo, da so odgovorne, ali v katerih dejansko nobena država članica ne bi menila, da je odgovorna, kar bi bilo v nasprotju s ciljem Uredbe Dublin III o hitrem obravnavanju prošenj za mednarodno zaščito.

- 20 Če bi bilo treba šteti, da z Uredbo Dublin III ni omogočeno „chain rule“, in ker se je rok za predajo med Avstrijo in Francijo iztekel po šestih mesecih, to je 4. aprila 2019, se predložitveno sodišče sprašuje, ali se lahko tujec na Nizozemskem v okviru tožbe zoper odločbo o predaji z dne 24. julija 2019 sklicuje na iztek tega roka, zaradi česar se je iztekel rok, v katerem bi lahko Nizozemska izvedla predajo.
- 21 V zvezi s tem predložitveno sodišče napotuje na sodbo z dne 25. oktobra 2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, v kateri je Sodišče v točki 46 presodilo, da je treba člen 27(1) Uredbe Dublin III v povezavi z uvodno izjavo 19 te uredbe in člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da mora imeti prosilec za mednarodno zaščito na voljo učinkovito in hitro pravno sredstvo, ki mu omogoča, da se sklicuje na iztek šestmesečnega roka, kot je opredeljen v členu 29(1) in (2) navedene uredbe, pri čemer do tega izteka pride po sprejetju odločbe o predaji.
- 22 Vendar sta v obravnavani zadevi drugače kot v sodbi Shiri udeleženi več kot dve državi članici. Poleg tega se je prvotni rok za predajo med Avstrijo in Francijo zaradi tega, ker je tujec pobegnil, iztekel. Zato se po mnenju predložitvenega sodišča zgoraj navedena sodba Shiri v obravnavani zadevi ne uporabi.
- 23 V zvezi s tem predložitveno sodišče opozarja, da je Sodišče v sodbi z dne 7. junija 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, in sodbi z dne 26. julija 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, obseg pravnega sredstva iz člena 27(1) Uredbe Dublin III določilo zlasti glede na cilje in okvir Uredbe. Sodišče je v točki 46 sodbe Mengesteab in točki 52 sodbe Ghezelbash presodilo, da je iz uvodne izjave 9 Uredbe Dublin III razvidno, da namen te uredbe ni le večja učinkovitost Dublinskega sistema, ampak tudi okrepljena zaščita prosilcev za azil, zlasti z učinkovitim in celovitim sodnim varstvom, do katerega so ti upravičeni.
- 24 Vendar predložitveno sodišče poudarja, da je Sodišče v sodbi Ghezelbash poudarilo tudi, da je namen Dublinskega sistema preprečiti „forumshopping“. Iz točke 54 te sodbe je razvidno, da ni namen, da je sodišče, ki obravnava pravno sredstvo, pozvano, naj zaupa odgovornost za preučitev prošnje za azil državi članici, ki je bila določena na podlagi želje prosilca.
- 25 Glede na navedeno predložitveno sodišče meni, da se tujec na podlagi člena 27(1) Uredbe Dublin III v tretji državi članici ne more pritožiti glede dogovora o ugoditvi zahtevi za ponovni sprejem, ki je že bil dosežen med drugima državama članicama. Drugačna razlaga bi tujca spodbudila k temu, da bi namerno poskrbel za to, da ostane zunaj področja organov, odgovornih za izvedbo predaje, da bi se izognil tej predaji, da bi nato lahko trdil, da je bila odgovornost zgolj zaradi poteka časa prenesena na drugo državo članico.