

Zadeva C-324/21**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:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

F.

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožba iz postopka v glavni stvari je vložena zoper odločbo rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu, Nizozemska) z dne 16. julija 2019, s katero je to sodišče ugodilo tožbi, ki jo je vložil F. zoper sklep Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska) z dne 1. julija 2019, s katero je ta odločil, da se F. pridrži, ker je po mnenju državnega sekretarja Italija še vedno odgovorna za obravnavanje te prošnje, ter odredilo odpravo ukrepa pridržanja, ker ob odreditvi pridržanja ni bilo več nobene konkretne navezne okoliščine za predajo v skladu z Uredbo Dublin III, ker je zaradi izteka roka za predajo 19. junija 2019 prenehala odgovornost Italije za ponovni sprejem tujca.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog na podlagi člena 267 PDEU, ki se nanaša na razlago člena 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 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 vložijo 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 vložijo 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.

Vprašanje za predhodno odločanje

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 vložijo 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 – vložijo novo prošnjo za mednarodno zaščito v drugi (v obravnavani zadevi tretji) državi članici?

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

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 vložijo državljani tretje države, kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 118/2014 z dne 30. januarja 2014, zlasti člen 9

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.

Navedene določbe nacionalnega prava

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000), zlasti njegovi člani 8, 28, 30, 59a in 106

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 F., ki prihaja iz Gambije (v nadaljevanju: tujec), je 24. novembra 2017 na Nizozemskem vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Ker je pred tem vložil prošnjo za mednarodno zaščito v Italiji, je Nizozemska od Italije zahtevala, naj ga ponovno sprejme. Italija je s tem, da na to zahtevo za ponovni sprejem ni odgovorila v predpisanem roku dveh tednov, 19. decembra 2017 v skladu s členom 25(2) Uredbe Dublin III sprejela zahtevo. Nizozemski organi so z dopisom z dne 12. aprila 2018 Italijo obvestili, da je tujec pobegnil in da ga zato v predpisanem roku šestih mesecev ni bilo mogoče predati. Tako je bil rok za predajo podaljšan do 19. junija 2019.
- 2 Tujec je nato 29. marca 2018 vložil prošnjo za mednarodno zaščito v Nemčiji, vendar iz predloženih dokumentov ni razvidno, da bi Nemčija odločila o tej prošnji.
- 3 Tujec je 30. septembra 2018 vložil novo prošnjo za mednarodno zaščito na Nizozemskem. Državni sekretar je z odločbo z dne 31. januarja 2019 zavrnil obravnavanje te prošnje, ker je po njegovem mnenju za njeno obravnavanje še vedno odgovorna Italija.
- 4 Tujec se je po zavrnilni odločbi z dne 31. januarja 2019 izogibal nadzoru nacionalnih organov, vendar je bil pet mesecev pozneje najden in prijeto na Nizozemskem, pri čemer je državni sekretar zaradi predaje Italiji s sklepom z dne 1. julija 2019 zoper njega odredil pridržanje.
- 5 Tujec je zoper ta sklep vložil tožbo pri rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu), ki je 16. julija 2019 izdalo izpodbijano odločbo.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 6 Državni sekretar v utemeljitev pritožbe navaja, da je prvostopenjsko sodišče napačno presodilo, da se je rok za predajo iztekel že 19. junija 2019 in da zato tujca ni mogoče pridržati. Državni sekretar se pri zatrjevanju, da je zaradi vmesnem času vložene prošnje za mednarodno zaščito v Nemčiji 29. marca 2018 začel ponovno teči rok za predajo med Nizozemsko in Italijo ter da je zato Italija še naprej odgovorna, sklicuje na „chain rule“. Državni sekretar je pojasnil, da to pravilo v praksi uporablja več držav članic, da bi odpravile spodbudo za pobeg, in navedel, da se lahko izraz „druga država članica“ iz člena 29(1) Uredbe Dublin III nanaša tudi na tretjo državo članico, zaradi česar je omogočena razlaga v skladu s „chain rule“, pri čemer izhaja iz tega, da začne šest- do 18-mesečni rok za predajo

med državo članico, ki poda zahtevo (v obravnavani zadevi Nizozemsko), in odgovorno državo članico ponovno teči, če tujec pred iztekom tega roka vloži prošnjo za mednarodno zaščito v tretji državi (v obravnavani zadevi v Nemčiji).

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 7 Predložitveno sodišče ugotavlja, da v pritožbenem postopku ni sporno, da je Italija 19. decembra 2017 sprejela zahtevo za ponovni sprejem Nizozemske in da je bil rok za predajo, ki je začel teči od sprejetja te zahteve, v skladu s členom 29(2) Uredbe Dublin III vsekakor podaljšan za dvanajst mesecev, do 19. junija 2019.
- 8 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.
- 9 Glede na to sodno prakso je treba po mnenju predložitvenega sodišča šteti, da med Italijo in Nizozemsko velja zavezujoči 18-mesečni 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 29. marca 2018, torej med tekom roka za predajo med Italijo in Nizozemsko, vložil novo prošnjo za mednarodno zaščito v Nemčiji. Predložitveno sodišče meni, da je odgovor na to vprašanje upošteven za ugotovitev, ali je Uredbo Dublin III mogoče razlagati ob upoštevanju „chain rule“.
- 10 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 Italijo in Nizozemsko, 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 Italijo in tretjimi državami, v katerih je tujec zaprosil za mednarodno zaščito.

- 11 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.
- 12 V obravnavani zadevi bi ta razlaga pomenila, da se je rok za predajo, ki je začel teči 19. decembra 2017 med Italijo in Nizozemsko, po 18 mesecih iztekel, kar pomeni, da je 20. junija 2019 za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito postala odgovorna Nizozemska in da je prvostopenjsko sodišče pravilno razsodilo, da ob pridržanju tujca ni več nobene navezne okoliščine za predajo v skladu z Uredbo Dublin III.
- 13 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.
- 14 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).
- 15 V zvezi s tem predložitveno sodišče opozarja, da Komisija pritrjuje njegovi ugotovitvi, da na podlagi sedaj veljavne Uredbe Dublin obstaja trend uporabe „forumshopping“. 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“.

- 16 Predložitveno sodišče v drugem scenariju navaja, da način, kako je državni sekretar v tej zadevi razlagal „chain rule“, pomeni, da je znašal rok za predajo med Nizozemsko in Italijo 18 mesecev in bi se iztekel 19. junija 2019. Ker je tujec pobegnil in nato 29. marca 2018, torej pred iztekom tega roka, v Nemčiji 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 Italiji, *de facto* podaljšan za 18 mesecev do 29. septembra 2019. Po tem razumevanju bi bila še vedno Italija država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje tujca, in bi bilo zato mogoče 1. julija 2019 tujca pridržati z namenom predaje Italiji.
- 17 Predložitveno sodišče meni, da lahko uporaba tega pravila odpravi spodbudo za pobeg in sekundarna migracijska gibanja, ker je za tujca manj privlačno, da prek pobega 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“ naj bi povzročil nesoglasja med državami članicami glede uporabe tega pravila, kar naj bi omogočalo 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.