

Zadeva C-338/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

31. maj 2021

Predložitveno sodišče:

Raad van State (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

26. maj 2021

Pritožnik:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Nasprotne stranke v pritožbenem postopku:

S.S.

N.Z.

S.S.

Predmet postopka v glavni stvari

Pritožbe Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska, v nadaljevanju: državni sekretar) pri Raad van State (državni svet, Nizozemska) zoper tri odločbe rechtbank den Haag (sodišče v Haagu, Nizozemska) v treh zadevah, v katerih je odločalo to sodišče in ugodilo tožbam, ki so jih zadevni tujci vložili zoper odločitev državnega sekretarja, da ne bo obravnaval njihove prošnje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje prosilca za azil, in odpravilo tri odločbe.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog na podlagi člena 267 PDEU za razlago členov 27(3) in 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 (v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

Predložitveno sodišče se sprašuje, ali člena 29(1) in 27(3) Uredbe Dublin III, ki se nanašata na rok, v katerem je mogoče tujca predati odgovorni državi članici (v nadaljevanju: rok za predajo), in prekinitev teka tega roka v primeru pritožbe zoper odločbo o predaji ali ponovnega pregleda te odločbe nasprotujeta nizozemski ureditvi, v skladu s katero se tek roka za predajo prekine tudi, če tujec v dublinskem postopku vloži prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje, ker je bil po lastnih navedbah na Nizozemskem in/ali v odgovorni državi članici žrtev trgovine z ljudmi, in tujec v zvezi z zavrnitvijo te prošnje zahteva ponovni pregled. Ker lahko tujec v skladu z nizozemskim Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000), dokler poteka ta ponovni pregled, čaka na Nizozemskem, namreč predaja odgovorni državi članici v tem obdobju dejansko ni mogoča.

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člena 27(3) in 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 ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v kateri se je država članica odločila za uporabo člena 27(3)(c), hkrati pa je v njej tudi priznala, da ima ponovni pregled odločbe – ali pritožba zoper njo – ki je izdana v postopku o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi, ki pa ni odločba o predaji, odložilni učinek na izvršitev odločbe o predaji, zaradi katerega je začasno preprečena dejanska predaja?

Navedene določbe prava Unije

Uredba Dublin III, zlasti uvodne izjave 4, 5, 9 in 19 ter člena 27 in 29

Direktiva Sveta 2004/81/ES z dne 29. aprila 2004 o dovoljenju za prebivanje, izdanem prebivalcem tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja, ki sodelujejo s pristojnimi organi, zlasti uvodne izjave 9, 10 in 11

Direktiva 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ, zlasti uvodni izjavi 1 in 7

Navedene določbe nacionalnega prava

Algemene wet bestuursrecht (zakon o splošnem upravnem postopku), zlasti člena 8:81 in 8:108

Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000), zlasti členi 28, 73 in 82

Vreemdelingenbesluit 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000), zlasti člena 3.48 in 7.3

Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000), zlasti člen B1/7.2

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 S.S. (v nadaljevanju: tujec 1), N.Z. (v nadaljevanju: tujka 2) in S.S. (v nadaljevanju: tujec 3) so leta 2019 na Nizozemskem vsi vložili prošnjo za mednarodno zaščito, vendar je državni sekretar menil, da je za obravnavanje teh prošenj odgovorna Italija. Italijanski organi so zahteve za ponovni sprejem ali sprejem izrecno ali implicitno sprejeli, zato državni sekretar ni obravnaval prošenj za mednarodno zaščito.
- 2 Nato je vsak od tujcev na Nizozemskem podal tudi prijavo trgovine z ljudmi, katere žrtev so bili po lastnih navedbah na Nizozemskem in/ali v Italiji. Državni sekretar je te prijave po uradni dolžnosti štel za prošnje za izdajo rednega dovoljenja za prebivanje za določen čas iz začasnih humanitarnih razlogov v smislu člena 3.48 uredbe o tujcih iz leta 2000, in sicer, ker naj bi bili žrtve trgovine z ljudmi. Taka prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi v nizozemskem sistemu pomeni začetek novega, posebnega postopka, ki je vsebinsko ločen od postopka na podlagi prošnje za mednarodno zaščito. Državni sekretar je nato zavrnil prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi, tujci pa so za tem zahtevali ponovni pregled teh zavrnilnih odločb. Državni sekretar je zahtevi za ponovni pregled, ki sta ju tujec 1 in tujec 3 vložila v zvezi s tema zavrnilnima odločbama, zavrnil kot neutemeljeni. O zahtevi za ponovni pregled, ki jo je vložila tujka 2, državni sekretar ni odločil, saj je tujka 2 zahtevo za ponovni pregled umaknila.
- 3 Prvostopenjsko sodišče je v postopkih v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito v vseh treh zadevah odpravilo odločbo državnega sekretarja o tem, da ne ob obravnaval teh prošenj.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 4 Zadevni tujci so trdili, da je presoja v odločbah prvostopenjskega sodišča, ki se nanaša na rok za predajo, pravilna.
- 5 V zadevah tujcev 2 in 3 je prvostopenjsko sodišče menilo, da rok za predajo zaradi ponovnega pregleda v zvezi z zavrnitvijo prošnje za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi ni bil podaljšan v smislu člena 29(1) Uredbe Dublin III in da je zato Nizozemska postala odgovorna za prošnji za mednarodno zaščito. Prvostopenjsko sodišče je, prvič, menilo, da se na podlagi člena 29(1) Uredbe Dublin III rok za predajo prekine le v skladu s členom 27(3) Uredbe Dublin III. Ker se je Nizozemska odločila za uporabo člena 27(3)(c) Uredbe Dublin III, ima

tujec možnost, da v razumnem roku sodišču predlaga odložitev izvršitve odločbe o predaji, dokler se obravnava njegova pritožba ali poteka ponovni pregled. Ponovni pregled v postopku o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi po mnenju prvostopenjskega sodišča ni niti pravno sredstvo zoper odločbo o predaji niti začasna odredba, izdana v zvezi s to odločbo o predaji. Po njegovem mnenju torej ta ponovni pregled ne more povzročiti prekinitve teka roka za predajo. Tujec 3 je sicer skupaj s tožbo zoper odločbo o predaji res vložil predlog za izdajo začasne odredbe, vendar ga je umaknil, tako da tudi v tej zadevi učinek odločbe o predaji ni bil prekinjen s predlogom za izdajo začasne odredbe. Prvostopenjsko sodišče je dalje ugotovilo, da člen 27(3) Uredbe Dublin III vsebuje alternativni seznam pravnih sredstev, tako da odložilni učinek, ki ga želi državni sekretar, ne more temeljiti niti na členu 27(3)(a) Uredbe Dublin III. Nazadnje, po mnenju prvostopenjskega sodišča ni mogoče najti podlage za odložilni učinek, ki ga želi državni sekretar, niti v okviru in ciljeh Uredbe Dublin III, ker ima ta uredba različne cilje in s tem ni nujno podana širša razlaga zadevnih določb. V zadevi tujca 1 je prvostopenjsko sodišče odločbo državnega sekretarja odpravilo iz drugih razlogov, predložitveno sodišče pa mora najprej odgovoriti na vprašanje, ali se je v tej zadevi iztekel rok za predajo.

- 6 Državni sekretar v vseh treh zadevah trdi, da se roki za predajo niso iztekli, ker so bili prekinjeni zaradi poteka ponovnega pregleda, ki so ga zahtevali tujci v okviru postopkov zoper zavrnitev njihove prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi. Po mnenju državnega sekretarja Uredba Dublin III temu ne nasprotuje. Poleg tega je državni sekretar pojasnil, da je z njegovo razlago Uredbe Dublin III upoštevan polni učinek Uredbe Dublin III in so preprečene zlorabe te uredbe, da se člen 27(3)(c) nanaša tudi na izvršitev odločbe o predaji, da je njegova razlaga skladna s procesno avtonomijo držav članic in da se tri možnosti iz člena 27(3) Uredbe Dublin III medsebojno ne izključujejo.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 7 Predložitveno sodišče najprej ugotavlja, da je glede na pripravljalne dokumente za Uredbo Dublin III, njeni uvodni izjavi 5 in 9 ter točki 37 in 64 sklepnih predlogov generalne pravobranilke E. Sharpston z dne 17. marca 2016 v zadevi Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:186, namen Uredbe Dublin III določiti način za hitro določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo vloži prosilec v eni od držav članic, s čimer naj bi se zagotovil učinkovit dostop do postopka za priznanje mednarodne zaščite in naj ne bi bil ogrožen cilj hitre obravnave takih prošenj. Cilj Uredbe Dublin III je racionalizirati obravnavanje prošenj za azil, povečati pravno varnost glede določitve države, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, in tako preprečiti izbiro najugodnejšega sodišča („forumshopping“) (glej sodbo z dne 21. decembra 2011, N.S., C-411/10, EU:C:2011:865, točka 79, uvodno izjavo 19 Uredbe Dublin III in sodbo Ghezelbash, točka 57).

- 8 Med strankama ni sporno, da se je Nizozemska s členom 7.3, prvi odstavek, uredbe o tujcih iz leta 2000 odločila za uporabo člena 27(3)(c) Uredbe Dublin III.
- 9 Predložitveno sodišče meni, da dobesedni pomen pojma „ponovni pregled odločitev [odločb] o predaji“ iz člena 27(3) Uredbe Dublin III in dobesedni pomen besede „ali“ v tem členu 27(3), točki (a) in (b), podpirata ugotovitev, da bi člena 29(1) in 27(3)(c) Uredbe Dublin III lahko nasprotovala nizozemskemu sistemu. Ta razlaga se sicer ujema s samim besedilom, vendar z njo očitno niso upoštevane široke možnosti, ki jih imajo države članice na podlagi člena 27 Uredbe Dublin III glede pravnih sredstev, in okoliščina, da okvir in cilj Uredbe Dublin III morda ne sovpadata z okvirom in ciljem Direktive 2004/81/ES.
- 10 Predložitveno sodišče nato obravnava štiri argumente, ki naj bi podpirali ugotovitev, da Uredba Dublin III ne nasprotuje nizozemskemu sistemu odložilnega učinka, za katerega gre v tem sporu.
- 11 Predložitveno sodišče v zvezi s prvim argumentom, ki se nanaša na preprečevanje zlorabe Uredbe Dublin III in Direktive 2004/81/ES, opozarja, da je bila Uredba Dublin III sprejeta zaradi racionalizacije obravnavanja prošelj za azil in povečanja pravne varnosti pri določanju države, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, in s tem preprečitve izbire najugodnejšega sodišča, ter napotuje na uvodni izjavi 1 in 7 Direktive 2011/36/EU, iz katerih je razvidno, da sta preprečevanje trgovine z ljudmi in boj proti njej prednostna naloga Unije. Pri tem je treba zavarovati pravice žrtev trgovine z ljudmi. Pri izvajanju integriranega, celostnega in na človekovih pravicah temelječega pristopa k boju proti trgovini z ljudmi je treba upoštevati Direktivo 2004/81/ES. Zato je pomembno, da države članice skrbno obravnavajo navedbe o trgovini z ljudmi. Skrbno obravnavanje zahteva določen čas, z vsemi iz tega izhajajočimi posledicami za rok za predajo, ki je z Uredbo Dublin III časovno omejen.
- 12 V zvezi s tem se predložitveno sodišče sklicuje na člen 73 zakona o tujcih iz leta 2000, ki določa, da ima ponovni pregled v zvezi z zavrnitvijo prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi odložilni učinek. Tujca ni mogoče odstraniti z Nizozemske pred odločitvijo o tem ponovnem pregledu in ga torej tudi ni mogoče predati drugi državi članici. Poleg tega je v sklepu državnega sekretarja z dne 10. julija 2019, številka WBV 2019/10, ki je začel veljati 1. avgusta 2019, navedeno, da se šteje, da odložilni učinek tega ponovnega pregleda avtomatično odloži tudi izvršitev odločbe o predaji, ki je bila izdana tujcu. V skladu s tem sklepom lahko tujci, ki prijavijo, da so bili žrtev trgovine z ljudmi, pridobijo dovoljenje za začasno zakonito prebivanje zaradi trgovine z ljudmi, če je Openbaar Ministerie (državno tožilstvo, Nizozemska) ugotovilo, da je njihova prisotnost na Nizozemskem potrebna zaradi kazenske preiskave. V skladu s členom B8/3.1 okrožnice o tujcih iz leta 2000 ima tujec po vložitvi prošnje za azil na voljo trimesečni rok za razmislek o tem, ali bo prijavil trgovino z ljudmi. Državno tožilstvo po tej prijavi določi, ali je v okviru kazenske preiskave potrebna prisotnost tujca na Nizozemskem. Če ni tako, se prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi načeloma zavrne, tujec pa lahko v zvezi s tem

zahteva ponovni pregled. Po mnenju državnega sekretarja je pogosto, da so v trenutku, ko se odloča o zahtevi za ponovni pregled, od šestih mesecev, kolikor znaša rok za predajo, že pretekli štirje meseci ali več. Če ponovni pregled nima odložilnega učinka na rok za predajo, obstaja možnost, da dejanske predaje ni mogoče opraviti v roku za predajo, kar povzroči iztek roka za predajo in to, da mora sam prevzeti obravnavanje prošnje za azil. Pri tujcih iz obravnavanih zadev je med dogovorom o ugoditvi zahtevi za ponovni sprejem in odločitvijo na podlagi ponovnega pregleda ali umikom zahteve za ponovni pregled preteklo več kot šest mesecev. Državni sekretar trdi, da je to neizogibna posledica skrbnega obravnavanja prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi. To naj bi po njegovem mnenju spodbujalo zlorabo in omogočalo izbiro najugodnejšega sodišča.

- 13 Predložitveno sodišče ugotavlja, da če se prizna odložilni učinek ponovnega pregleda, ki ga tujec zahteva v zvezi z zavrnitvijo prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi, je polni učinek Uredbe Dublin III združljiv s polnim učinkom Direktive 2004/81/ES in je mogoče preprečiti zlorabo obeh.
- 14 Po mnenju predložitvenega sodišča je mogoče drugi argument najti v besedilu člena 27(3)(c) Uredbe Dublin III. V skladu s tem členom države članice za namene pritožbe zoper odločbo o predaji ali ponovnega pregleda odločbe o predaji v nacionalnem pravu določijo, da ima zadevna oseba možnost, da v razumnem roku sodišču predlaga odložitev izvršitve odločbe o predaji, dokler se obravnava njena pritožba ali poteka ponovni pregled. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je iz tega mogoče sklepati, da tudi vložitev pravnega sredstva, ki je namenjeno preprečitvi dejanske izvršitve odločbe o predaji, povzroči prekinitev teka roka za predajo. V zvezi s tem je pomembno, da ima zahteva za ponovni pregled v zvezi z zavrnitvijo prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi odložilni učinek, kar pomeni, da lahko tujec počaka na konec postopka v zvezi s to prošnjo na Nizozemskem in da ga ni mogoče predati. Čeprav ne gre za zahtevo za ponovni pregled same odločbe o predaji, je posledica tega pregleda to, da predaje dejansko ni mogoče opraviti. To naj bi podpiralo razlago pojma „odločitev [odločba] o predaji“ iz uvodnega dela odstavka 3 v tem smislu, da vključuje tudi „dejansko izvršitev predaje“.
- 15 Tretji argument se nanaša na procesno avtonomijo držav članic. Državni sekretar meni, da je z Uredbo Dublin III državam članicam omogočeno, da v nacionalni zakonodaji uredijo priznanje odložilnega učinka. Sodišče je v točki 49 sodbe z dne 29. januarja 2009, Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41, presodilo, da se države članice, ki so želele prosilcem za azil zagotoviti pravna sredstva, ki vodijo do odložitve predaje, ne smejo znajti v manj ugodnem položaju od tistega, v katerem se znajdejo države članice, ki takih pravnih sredstev niso štele za nujna. Prav tako Sodišče v točkah 67 in 68 sodbe z dne 13. septembra 2017, Amayry, C-60/16, EU:C:2017:675, poudarja, da je zadevna oseba, če je bila izvršitev predaje odložena na podlagi odločbe pristojnega organa (in torej ne na podlagi zakona ali sodne odločbe), vendarle v položaju, ki je povsem primerljiv s položajem osebe, katere pritožbi ali zahtevi za ponovni pregled na podlagi člena 27(3) Uredbe

Dublin III se prizna odločilni učinek. Tako državni sekretar meni, da mu je na podlagi procesne avtonomije države članice Nizozemske omogočeno, da izbere želeni odločilni učinek navedenega ponovnega pregleda.

- 16 Četrti argument se nanaša na to, da seznam iz člena 27(3) Uredbe Dublin III vsebuje možnosti, ki se medsebojno ne izključujejo. Ni sporno, da je Nizozemska izbrala možnost iz člena 27(3)(c) Uredbe Dublin III in da odločilni učinek, ki ga je predlagal državni sekretar, spada pod točko (a). V zvezi s tem predložitveno sodišče upošteva, da je Sodišče v sodbi z dne 16. julija 2015, A, C-184/14, EU:C:2015:479, razsodilo, da beseda „ali“ v okoliščinah tiste zadeve ni bila nujno mišljena izključujoče. Sodišče je v tisti sodbi menilo, da so za končno razlago tega, kaj je mišljeno, pomembni besedilo zadevne določbe, cilji, ki jim sledi, in njen okvir (glej točko 47 sodbe).
- 17 Ta razlaga člena 27(3)(c) Uredbe Dublin III bi vodila do sklepa, da je namen tega člena zagotoviti pravno varstvo zoper odločbo o predaji in njeno izvršitev. Upoštevni okvir je po eni strani namenjen temu, da tujec hitro razume, katera država članica je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil, po drugi strani pa temu, da se preprečita zloraba Uredbe Dublin III in izbira najugodnejšega sodišča. Poleg tega, kot je razvidno iz uvodne izjave 1 Direktive 2011/36/EU, sta preprečevanje in boj proti trgovini z ljudmi prednostna naloga Unije in držav članic. Pri tem sklepanju ni vnaprej nesporno, da lahko država članica izbere eno od treh možnosti iz člena 27(3) Uredbe Dublin III, in ne kombinacije. Ta možnost izbire je skladna tudi s procesno avtonomijo držav članic.
- 18 Skratka, predložitveno sodišče iz dobesednega razumevanja členov 27(3) in 29(1) Uredbe Dublin III sklepa, da ta člena morda nasprotujeta odložitvi izvršitve odločbe o predaji zaradi ponovnega pregleda v zvezi z zavrnitvijo prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi statusa žrtve trgovine z ljudmi ali, splošneje, odložitvenemu učinku ponovnega pregleda druge odločbe, ki ni odločba o predaji. Po drugi strani obstaja več argumentov, podprtih tudi s sodno prakso Sodišča, ki vodijo do nasprotne ugotovitve. Predložitveno sodišče meni, da mora Sodišče zaprositi, naj v postopku predhodnega odločanja odloči o zgoraj navedenem vprašanju.