

Zadeva C-753/23 [Krasiliva]ⁱ

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

Datum vložitve:

7. december 2023

Predložitevno sodišče:

Nejvyšší správní soud (Češka republika)

Datum predložitvene odločbe:

30. november 2023

Tožeča stranka:

A.N.

Druga stranka v postopku:

Ministerstvo vnitra

Predmet postopka v glavni stvari

Predmet spora v postopku v glavni stvari je, ali je treba prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje z namenom dodelitve začasne zaščite tujcem, ki jo vloži oseba, ki je državljan tretje države, zavreči kot nedopustno, med drugim zato, ker je ta oseba že zaprosila za začasno zaščito v drugi državi članici, in ali je postopek zavrnjenja prošnje lahko predmet sodne presoje.

ⁱ Ime te zadeve je izmišljeno in ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

Vprašanji za predhodno odločanje

1. Ali člen 8(1) Direktive Sveta 2001/55/ES, tudi ob upoštevanju dogovora držav članic, da ne bodo uporabljale člena 11 te direktive, nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi priznanja začasne zaščite nedopustna, če je tujec zaprosil za dovoljenje za prebivanje v drugi državi članici ali če mu je bilo v drugi državi članici že izdano dovoljenje za prebivanje?

2. Ali ima oseba, ki uživa začasno zaščito, v skladu z Direktivo Sveta 2001/55/ES pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem na podlagi člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, če država članica ne izda dovoljenja za prebivanje v smislu člena 8(1) Direktive Sveta 2001/55/ES?

Navedene določbe prava Unije

Pogodba o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU): člen 78, prvi stavek

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina): člen 47, prvi odstavek

Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 162) (v nadaljevanju: Direktiva 2001/55): člen 2(a) in (g), člen 5(3), prvi stavek, člen 8(1), člen 11, člen 15(6), člen 26(4), člen 28(1) in člen 29

Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (v nadaljevanju: sklep Sveta): uvodna izjava 16

Sporočilo Komisije 2022/C 126 I/01 o operativnih smernicah za izvajanje Izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2022/382 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine v smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in z učinkom uvedbe začasne zaščite (v nadaljevanju: Sporočilo 2022/C 126 I/01)

Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (v nadaljevanju: Schengenski zakonik): člen 6(1)(b)

Poslovnik Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Poslovnik): člen 107(1)

Navedene nacionalne določbe

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (zákon št. 221/2003 o začasní zaščitě tujcev): člen 1(1)(b), člen 2(1), člen 4(1), člen 17(1)

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (zákon št. 65/2022 o nekaterih ukrepih v zvezi z oboroženim spopadom na ozemlju Ukrajine, ki ga je povzročil vdor vojske Ruske federacije; v nadaljevanju: lex Ukrajina): člen 2, člen 4(3), prvi stavek in

člen 5(1) lex Ukrajina, ki določa, da je prošnja za začasno zaščito nedopustna, če (a) ni bila vložena osebno, (b) jo je vložil tujec, ki ni naveden v členu 3, (c) jo je vložil tujec, ki je zaprosil za začasno zaščito ali mednarodno zaščito v drugi državi članici Evropske unije, (d) jo je vložil tujec ki mu je bila priznana začasna zaščita ali mednarodna zaščita v drugi državi članici Evropske unije, (e) jo je vložil tujec, ki je državljan Evropske unije, države, ki jo z Evropsko unijo veže mednarodni sporazum, ki mu zagotavlja pravico do prostega gibanja oseb, enakovredno tisti, ki jo uživajo državljan Evropske unije, ali države, ki jo veže Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP).

Člen 5(2) lex Ukrajina določa, da Ministerstvo vnitra (ministrstvo za notranje zadeve) České republiky ali Policie České republiky (policija České republiky) tujcu vrne nedopustno prošnjo in ga obvesti o razlogu za razglasitev nedopustnosti prošnje; sodna presoja je izključena.

Dejanske okoliščine, glavne trditve in postopek v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka je državljanica Ukrajine. Po vstopu na območje Evropske unije je julija 2022 vložila prošnjo za začasno zaščito v Nemčiji in nato septembra 2022 v Češki republici. Doslej še ni bila sprejeta nobena odločitev o podelitvi začasne zaščite v Nemčiji. Ministerstvo vnitra (ministrstvo za notranje zadeve, v nadaljevanju: druga stranka v postopku) je njeno prošnjo zavrglo kot nedopustno v skladu s členom 5(e) in (d) lex Ukrajina. Iz teh določb namreč izhaja, da je razlog za zavrnjenje prošnje med drugim vložitev prošnje za začasno zaščito s strani zadevne osebe v drugi državi članici ali priznanje te zaščite v drugi državi članici.
- 2 Tožeča stranka je proti drugi stranki v postopku vložila tožbo pri Městský soud v Praze (mestno sodišče v Pragi, Češka republika, v nadaljevanju: mestno sodišče) in trdila, da je v skladu z Direktivo 2001/55 oseba, ki ji je mogoče odobriti začasno zaščito, ker Direktiva 2001/55 ne določa, da je tujčeva vložitev prošnje za začasno zaščito v drugi državi članici razlog za izključitev začasne zaščite.
- 3 Mestno sodišče je tožbi ugodilo. Najprej je mestno sodišče preučilo, ali je pristojno za obravnavo zadeve, saj je na podlagi člena 5(2) zakona lex Ukrajina iz sodne presoje izvzeto zavrnjenje prošnje za začasno zaščito zaradi njene

nedopustnosti. Mestno sodišče je upoštevalo, da je takšna izključitev sodne presoje v nasprotju s členom 29 Direktive 2001/55, saj naj bi ta izključitev veljala le za primere iz člena 28 Direktive 2001/55. Ker je to sodišče menilo, da je tožeča stranka izključena iz ugodnosti začasne zaščite v smislu člena 29 Direktive 2001/55, je bila po njegovem mnenju upravičena vložiti pravno sredstvo na podlagi tega člena v povezavi s členom 47, prvi odstavek, Listine. Iz teh razlogov je mestno sodišče sklenilo, da ima Direktiva 2001/55 neposredni učinek, ki izključuje uporabo člena 5(1)(c) lex Ukrajina.

- 4 Druga stranka v postopku je zoper sodbo mestnega sodišča vložila kasacijsko pritožbo, v kateri je poudarila, da lex Ukrajina ne izključuje začasne zaščite prosilca. Določbe člena 5(1)(c) in (d) tega zakona se namreč uporabljajo za osebo, ki ji je bila začasna zaščita že priznana ali ki je zanjo zaprosila v drugi državi (v nadaljevanju: ponovni prosilec). Nasprotno pa se te določbe ne uporabljajo za osebo, ki prvič zaprosi za začasno zaščito v državi članici (v nadaljevanju: prvi prosilec). V zvezi s členom 28 Direktive 2001/55 je druga stranka v postopku navedla, da lex Ukrajina tega člena nikakor ne prenaša v nacionalno zakonodajo niti ga ne dopolnjuje. Do nedopustnosti prošnje za začasno zaščito namreč pride v primerih, ki jih Direktiva 2001/55 ne ureja, zato je zakonodajalec Unije državam članicam prepustil, da sprejmejo ustrezne predpise. Poleg tega je druga stranka v postopku poudarila, da imajo tujci v skladu s sklepom Sveta pravico izbrati državo članico, v kateri bodo vložili prošnjo za začasno zaščito, kar pa ne pomeni, da lahko prošnjo vložijo v več državah članicah zaporedoma ali izberejo tisto, ki jim najbolj ustreza, in dodala, da večkratna vložitev prošenj obremenjuje zmogljivosti držav članic za sprejem oseb, ki prosijo za zaščito.
- 5 Tožeča stranka je v stališču glede kasacijske pritožbe navedla, da ustreza opredelitvi razseljene osebe in da odobritev začasne zaščite le potrjuje to dejstvo. Po mnenju tožeče stranke je trditev, da neka oseba ni razseljena oseba, ker že prebiva v drugi državi članici, ki ji je odobrila začasno zaščito, v nasprotju z Direktivo 2001/55 in sklepom Sveta. Tožeča stranka je opozorila, da: (i) ji v nobeni državi članici še ni bila priznana začasna zaščita, (ii) zato te pravice ne zlorablja in da (iii) so se države članice dogovorile, da ne bodo uporabljale člena 11 Direktive 2001/55, katerega namen je preprečiti sekundarna gibanja.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

Prvo vprašanje za predhodno odločanje

- 6 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je začasna zaščita na podlagi Direktive 2001/55 posebne vrste postopek, katerega namen je razseljeni osebi omogočiti pridobitev dovoljenja za prebivanje na ozemlju določene države članice in uživanje v tej državi pravic v zvezi z začasno zaščito, ki pa izhajajo iz tega dovoljenja za prebivanje, ali pa gre za samostojen pravni status razseljenih oseb, vzpostavljen s sklepom Sveta na podlagi člena 5(3) te direktive. Predložitveno sodišče meni, da je pravica do pridobitve dovoljenja za prebivanje, ki osebi

omogoča prebivanje na ozemlju države članice, del začasne zaščite in da mora država članica, če je iz tega izhajajočo pravico do prebivanja mogoče tako razumeti, brezpogojno izdati dovoljenje za prebivanje prosilcu, ki je prošnjo vložil prvič, razen če obstajajo razlogi za izključitev zadevne osebe iz ugodnosti začasne zaščite, določeni v členu 28 te direktive.

- 7 Vendar pa predložitveno sodišče ni prepričano, ali iz Direktive 2001/55 izhaja obveznost države članice, da izda dovoljenja za prebivanje v skladu s členom 8(1) te direktive tudi v primeru, ko za dovoljenje za prebivanje zaprosi ponovni prosilec. Predložitveno sodišče se sklicuje na člena 15 in 26 te direktive, iz katerih po njegovem mnenju izhaja, da lahko začasna zaščita osebi pripada le v eni državi članici, in sicer v državi članici, ki je izdala dovoljenje za prebivanje. Vendar pa po mnenju predložitvenega sodišča iz teh določb ni mogoče razbrati, kako je treba presojati prostovoljno gibanje osebe, ki uživa začasno zaščito, iz ene države članice v drugo, da bi v tej drugi državi članici ponovno zaprosila za začasno zaščito.
- 8 Predložitveno sodišče meni, da sta člen 8(1) in člen 11 Direktive 2001/55 v zvezi s tem ključna.
- 9 Po mnenju predložitvenega sodišča člen 8(1) Direktive 2001/55 določa pravico prosilca, ki prvič zaprosi za dovoljenje za prebivanje, ne določa pa obveznosti države članice, da izda dovoljenje za prebivanje ponovnemu prosilcu. Država članica ima sicer na podlagi člena 3(5) Direktive 2001/55 pravico, da določi ugodnejše pogoje za osebe, ki uživajo začasno zaščito, in da izda dovoljenje za prebivanje ponovnemu prosilcu, če pa je taka možnost z nacionalno zakonodajo izključena, pa se s tem ne znižuje standarda zaščite ponovnega prosilca in se slednjega ne ovira pri uveljavljanju njegovih pravic iz naslova začasne zaščite. Začasna zaščita se namreč ponovnemu prosilcu dodeli v državi članici, v kateri je prvič zaprosil za dovoljenje za prebivanje. Glede na to se v primeru prošnje ponovnega prosilca ne uporabljata niti člen 28(1) niti člen 29 Direktive 2001/55. Po mnenju predložitvenega sodišča stališče, da gre tukaj za pravico države članice in ne za njeno obveznost, potrjujeta tako uvodna izjava 16 sklepa Sveta kot tudi dejstvo, da je Komisija v Sporočilu 2022/C 126 I/01 navedla: „Če se [...] oseba [z začasno zaščito] pozneje preseli v drugo državo članico, kjer prejme drugo dovoljenje za prebivanje v okviru začasne zaščite, je treba v skladu s členoma 15(6) in 26(4) Direktive 2001/55/ES prvo izdano dovoljenje za prebivanje preklicati, pravice, ki iz njega izhajajo, pa prenehajo“.
- 10 V zvezi s členom 11 Direktive 2001/55 predložitveno sodišče meni, da bi izključitev uporabe te določbe lahko privedla do obveznosti držav članic, da izdajo dovoljenja za prebivanje in s tem zagotovijo začasno zaščito tudi prosilcem, ki ponovno zaprosijo za dovoljenje. Po mnenju predložitvenega sodišča člen 11 te direktive izrecno določa, da mora oseba, ki uživa začasno zaščito, prebivati v državi, ki ji je izdala dovoljenje za prebivanje in ki ji priznava pravice iz začasne zaščite. Vendar se zdi, da države članice s tem, ko so v zvezi z razseljenimi osebami iz Ukrajine sklenile sporazum med državami članicami, ki izključuje

uporabo te določbe¹, omogočajo prost pretok oseb z začasno zaščito med državami članicami v večji meri, kot bi to izhajalo iz člena 6(1)(b) Schengenskega zakonika.

- 11 V tem primeru je treba člen 8(1) Direktive 2001/55 razlagati tako, da pravica prosilca, ki ponovno zaprosi za dovoljenje za prebivanje v drugi državi članici, izhaja iz pravice do prostega gibanja oseb, za katero so se države članice odločile, da jo solidarno podelijo razseljenim osebam iz Ukrajine. Vendar pa takšna razlaga presega obveznosti držav članic, ki izhajajo iz Direktive 2001/55, in se zdi, da ni bila predvidena ob sprejetju te direktive.

Drugo vprašanje za predhodno odločanje

- 12 Bistvo tega vprašanja je, ali je nacionalna ureditev, natančneje člen 5(2) *lex* Ukrajina, ki izključuje sodno presojo, ko gre za zavrženje prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi dodelitve začasne zaščite iz razlogov iz člena 5(1) tega zakona, ki med drugim določa, da prošnja ni dopustna, če jo je vložil ponovni prosilec, skladna s členom 47, prvi odstavek, Listine.
- 13 Nek drugi senat predložitvenega sodišča je odločil, da je pravica do pravnega sredstva v skladu s členom 29 Direktive 2001/55 na voljo le osebam, ki so na podlagi člena 28(1) te direktive izključene iz ugodnosti začasne zaščite, in torej ni na voljo ponovnim prosilcem, ki jim je bila odobrena začasna zaščita v drugi državi članici. V navedeni sodni praksi je to vprašanje obravnavano kot *acte clair*. Predložitveno sodišče (tj. senat, ki je to vprašanje predložil v predhodno odločanje) se strinja, da se člen 29 Direktive 2001/55 v takem primeru ne uporablja, vendar je po njegovem mnenju treba preučiti, ali pravica do učinkovitega pravnega sredstva ne izhaja iz člena 47, prvi odstavek, člena Listine.
- 14 V zvezi s tem se predložitveno sodišče sklicuje na sodno prakso Sodišča glede (i) člena 47, prvi odstavek, Listine in obveznosti držav članic iz tega člena² ter (ii) možnosti uporabe prava Unije in temeljnih pravic³. Predložitveno sodišče meni, da pravica oseb z začasno zaščito do pridobitve dovoljenja za prebivanje na ozemlju države članice izhaja neposredno iz člena 8(1) Direktive 2001/55 in da je tožena stranka s tem, ko je zavrgla prošnjo v skladu s členom 5(2) *lex* Ukrajina, uporabila pravo Unije ter da iz vsega tega izhaja, da ta položaj spada na področje uporabe temeljnih pravic, zagotovljenih z Listino, in torej tudi pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s členom 47, prvi

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/cs/pdf>

² Sodba Sodišča z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, točka 44.

³ Sodbi Sodišča z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točke od 19 do 21; z dne 26. septembra 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, točki 72 in 73.

odstavek, Listine⁴. Predložitveno sodišče zato meni, da je izključitev zavrnitve izdaje dovoljenja za prebivanje iz sodne presoje, ki je določena v členu 5(2) lex Ukrajina, v nasprotju s pravom Unije, saj ima oseba, ki uživa začasno zaščito, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem ne glede na razlog, zakaj mu država članica ni izdala dovoljenja za prebivanje. V nasprotnem primeru pred sodiščem ne bi mogla zahtevati presoje svoje pravice do pridobitve dovoljenja za prebivanje.

Predlog za sprejetje predhodne odločbe po nujnem postopku

- 15 Predložitveno sodišče v skladu s členom 107(1) Poslovnika in členom 78, prvi stavek, PDEU Sodišču predlaga, naj vprašanji za predhodno odločanje obravnava po nujnem postopku. Predložitveno sodišče poudarja, da na sporno vprašanje v sodni praksi Sodišča še ni bilo odgovorjeno in da je odgovor na vprašanji za predhodno odločanje pomemben ne le za obravnavano zadevo, temveč tudi za celoten sedanj sistem dodeljevanjačasne zaščite na podlagi sklepa Sveta v državah članicah. Začasna zaščita bo zagotovljena do 4. marca 2025. Zato je treba nujno odgovoriti na vprašanje, ali in kako lahko države članice pogojujejo izdajo dovoljenja za prebivanje osebam, ki uživajo začasno zaščito, v zvezi z migracijo teh oseb med državami članicami. Glede na veliko število primerov v Češki republiki, v katerih dovoljenja za prebivanje osebam, ki uživajo začasno zaščito, zaradi obstoja enega od razlogov za nedopustnost iz člena 5(1) lex Ukrajina niso izdana, je treba nujno pojasniti, ali imajo te osebe pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.

Predlagana odgovora na vprašanji za predhodno odločanje

- 16 Predložitveno sodišče predlaga, da se na zastavljeni vprašanji odgovori:

„1. Člen 8(1) Direktive Sveta 2001/55/ES, tudi ob upoštevanju dogovora držav članic, da ne bodo uporabljale člena 11 te direktive, ne nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero je prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi priznanjačasne zaščite nedopustna, če je tujec zaprosil za dovoljenje za prebivanje v drugi državi članici ali če mu je bilo v drugi državi članici že izdano dovoljenje za prebivanje.

2. Oseba, ki uživa začasno zaščito v skladu z Direktivo Sveta 2001/55/ES, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem na podlagi člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, če država članica ne izda dovoljenja za prebivanje v smislu člena 8(1) Direktive Sveta 2001/55/ES.“

⁴ Sodba Sodišča z dne 17. decembra 2015, Abdoulaye Amadou Fall, C-239/14, EU:C:2015:824, točka 51.