



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 25. julija 2018¹

Združene zadeve C-297/17 in C-318/17, C-319/17 in C-438/17

Bashar Ibrahim (C-297/17),
Mahmud Ibrahim (C-318/17),
Fadwa Ibrahim (C-318/17),
Bushra Ibrahim (C-318/17),

Mohammad Ibrahim, ki ga zastopata zakonita zastopnika Fadwa in Mahmud Ibrahim (C-318/17),

Ahmad Ibrahim, ki ga zastopata zakonita zastopnika Fadwa in Mahmud Ibrahim (C-318/17),

Nisreen Sharqawi (C-319/17),

Yazan Fattayrji, ki ga zastopa zakonita zastopnica Nisreen Sharqawi (C-319/17),

Hosam Fattayrji, ki ga zastopa zakonita zastopnica Nisreen Sharqawi (C-319/17),

proti

Bundesrepublik Deutschland

in

Bundesrepublik Deutschland

proti

Tausu Magamadovu (C-438/17)

(Predlogi za sprejetje predhodne odločbe, ki jih je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Direktiva 2013/32/EU – Območje svobode, varnosti in pravice – Skupni postopki za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite – Člen 52 – Področje uporabe *ratione temporis* te direktive – Člen 33(2)(a) – Zavrženje prošnje za azil kot nedopustne, ker je bila pred tem priznana subsidiarna zaščita v drugi državi članici – Člena 4 in 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka v tej drugi državi članici – Direktiva 2011/95/EU – Člen 20 in naslednji – Življenjske razmere upravičencev do subsidiarne zaščite v zadnjenavedeni državi – Dejanska in izkazana nevarnost nečloveškega ali ponižujočega ravnanja“

1. Predlogi za sprejetje predhodne odločbe v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 se nanašajo na razlago člena 33(2)(a) in člena 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite² ter člena 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) na eni strani ter člena 20 in naslednjih Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite³ na drugi.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² UL 2013, L 180, str. 60.

³ UL 2011, L 337, str. 9.

2. Ti predlogi so bili vloženi v okviru treh sporov med Basharjem Ibrahimom (zadeva C-297/17), Mahmudom Ibrahimom, Fadwo Ibrahim, Bushro Ibrahimom, mladoletnima otrokoma Mohammadom in Ahmadom Ibrahimom (zadeva C-318/17) ter Nisreen Sharqawi in njenima mladoletnima otrokoma Yazanom in Hosamom Fattayrijem (zadeva C-319/17), palestinskimi prosilci za azil brez državljanstva, ki so prebivali v Siriji, ter Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija) v zvezi z odločbami Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zvezni urad za migracije in begunce; v nadaljevanju: urad), s katerimi jim je bila zavrnjena pravica do azila z obrazložitvijo, da prihajajo iz varne tretje države.

3. Predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-438/17 se nanaša na razlago člena 33(2)(a) in člena 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32.

4. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Zvezno republiko Nemčijo in Tausom Magamadovom, prosilcem za azil z ruskim državljanstvom, ki se izreka za Čečena in je prebival na Poljskem, v zvezi z odločbo, s katero mu je urad zavrnil pravico do azila z obrazložitvijo, da prihaja iz varne tretje države.

I. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo

1. Ženevska konvencija

5. Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951,⁴ ki je začela veljati 22. aprila 1954, kakor je bila dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim v New Yorku 31. januarja 1967, ki je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija), v členu 21, naslovljenem „Nastanitev“, določa:

„Glede nastanitve uporabljajo države pogodbenice, v obsegu, ki ga urejajo zakoni ali predpisi, ali je pod nadzorom javne oblasti, za begunce, ki so zakonito na njihovem ozemlju, čim ugodnejšo obravnavo, v vsakem primeru pa ne manj ugodne od tiste, ki jo v enakih okoliščinah uporabljajo za tujce nasploh.“

2. Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

6. Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), v členu 3, naslovljenem „Prepoved mučenja“, določa:

„Nikogar se ne sme mučiti ali nečloveško in ponižujoče z njim ravnati ali ga kaznovati.“

B. Pravo Unije

1. Listina

7. Člen 1 Listine, naslovljen „Človekovo dostojanstvo“, določa:

„Človekovo dostojanstvo je nedotakljivo. Treba ga je spoštovati in varovati.“

⁴ *Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 50, št. 2545 (1954).

8. Člen 4 Listine, naslovljen „Prepoved mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja“, določa:

„Nihče ne sme biti podvržen mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju.“

9. Člen 18 Listine, naslovljen „Pravica do azila“, določa:

„Ob upoštevanju pravil Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951 in Protokola z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev in v skladu s Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije [...] je priznana pravica do azila.“

10. Člen 51 Listine, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Določbe te listine se uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije. Zato spoštujejo pravice, upoštevajo načela in spodbujajo njihovo uporabo v skladu s svojimi pristojnostmi in ob spoštovanju meja pristojnosti Unije, ki so ji dodeljene v Pogodbah.“

11. Člen 52 Listine, naslovljen „Obseg pravic in načel ter njihova razlaga“, v odstavku 3 določa:

„Kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z [EKČP], sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije.“

2. Direktiva 2013/32

12. Člen 33 Direktive 2013/32, naslovljen „Nedopustne prošnje“, določa:

„1. Poleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013, se od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito v skladu z Direktivo 2011/95/EU, kadar se prošnja šteje za nedopustno v skladu s tem členom.

2. Države članice lahko štejejo prošnjo za mednarodno zaščito za nedopustno le, če:

(a) je druga država članica priznala mednarodno zaščito;

[...]“

13. Člen 40 te direktive, naslovljen „Naknadna prošnja“, določa:

„[...]“

2. [...] naknadna prošnja za mednarodno zaščito [je] najprej predmet predhodne obravnave o tem, ali so se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive 2011/95/EU, oziroma je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve.

3. Če se v predhodni obravnavi iz odstavka 2 ugotovi, da so se pojavili novi elementi ali ugotovitve, ki pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive 2011/95/EU, oziroma da je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve, se obravnavanje prošnje nadaljuje v skladu s poglavjem II. Države članice lahko določijo tudi druge razloge za nadaljnje obravnavanje naknadne prošnje.

4. Države članice lahko odločijo, da bo prošnja nadalje obravnavana le, če zadevni prosilec brez svoje krivde v predhodnem postopku ni mogel uveljaviti okoliščin iz odstavkov 2 in 3 tega člena, zlasti z uveljavljanjem svoje pravice do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 46.

[...]“

14. Člen 51(1) navedene direktive določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s členi 1 do 30, členom 31(1), (2) in (6) do (9), členi 32 do 46, členoma 49 in 50 ter Prilogo I do 20. julija 2015. Komisiji takoj sporočijo besedila navedenih predpisov.“

15. Člen 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32 določa:

„Države članice uporabljajo zakone in druge predpise iz člena 51(1) za vložene prošnje za mednarodno zaščito in za postopke za odvzem mednarodne zaščite, ki se začnejo po 20. juliju 2015 ali na zgodnejši datum. Prošnje, ki so vložene pred 20. julijem 2015, in postopke za odvzem statusa begunca, ki se začnejo pred navedenim datumom, urejajo zakoni in drugi predpisi, sprejeti v skladu z Direktivo [Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah⁵].“

C. Nemško pravo

16. Člen 29 Asylgesetz (zakon o azilu) z dne 2. septembra 2008, kakor je bil spremenjen z Integrationsgesetz (zakon o integraciji) z dne 31. julija 2016, (BGBl. I, S., str. 1939), (v nadaljevanju: AsylG) določa:

„(1) Prošnja za azil ni dopustna, če:

1. je druga država odgovorna za obravnavanje prošnje za azil

(a) na podlagi Uredbe [Dublin III⁶] ali

(b) na podlagi drugih pravil Evropske unije ali mednarodnega sporazuma;

2. je druga država članica Evropske unije tujcu že priznala mednarodno zaščito iz člena 1(1), točka 2 [...]“

17. Člen 77(1) AsylG določa:

„V zadevah iz tega zakona se sodišče opira na dejanski in pravni položaj, ki obstaja v času zadnje obravnave; če odloči brez obravnave, je odločilni trenutek tisti, ko se odločba izda. [...]“

⁵ UL 2005, L 326, str. 13.

⁶ Uredba (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). Glej tudi Uredbo Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109, v nadaljevanju: Uredba Dublin II).

II. Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

A. Zadeve C-297/17, C-318/17 in C-319/17

18. Tožeča stranka v zadevi C-297/17,⁷ Bashar Ibrahim, je sin Mahmuda Ibrahima in Fadwe Ibrahim ter brat treh drugih tožečih strank,⁸ ki so po zgledu svojih staršev tožeče stranke v zadevi C-318/17.

19. Tožeče stranke v postopkih v glavnih stvari v teh zadevah so leta 2012 zapustile Sirijo in prišle v Bolgarijo, kjer jim je bila z odločbami z dne 26. februarja in 7. maja 2013 priznana subsidiarna zaščita. Novembra 2013 so nadaljevale pot prek Romunije, Madžarske in Avstrije ter prišle v Nemčijo, kjer so 29. novembra 2013 vložile novo prošnjo za azil.

20. Urad je 22. januarja 2014 bolgarski nacionalni upravi poslal zahteve za ponovni sprejem zadevnih oseb. Ta uprava jih je zavrnila z dopisi z dne 28. januarja in 10. februarja 2014 z obrazložitvijo, da je bila tožečim strankam v postopkih v glavni stvari v zadevah C-297/17 in C-318/17 v Bolgariji že priznana subsidiarna zaščita, zaradi česar se mehanizem ponovnega sprejema iz Uredbe Dublin III v obravnavani zadevi ne uporablja. Poleg tega naj bi bil pristojni bolgarski organ lokalna mejna policija.

21. Urad je z odločbami z dne 27. februarja in 19. marca 2014 tožečim strankam v postopkih v glavni stvari v zadevah C-297/17 in C-318/17 zavrnil pravico do azila, ne da bi vsebinsko obravnaval njihove prošnje, z obrazložitvijo, da so prišli iz varne tretje države, in odredil njihovo odstranitev na bolgarsko mejo.

22. Verwaltungsgericht (upravno sodišče, Nemčija) je s sodbama, izrečenima 20. maja in 22. julija 2014, zavrnilo tožbi, vloženi zoper te odločbe.

23. Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče, Nemčija) je s sodbama z dne 18. februarja 2016 razveljavilo odredbe o odstranitvi na bolgarsko mejo, vendar je predloge v preostalem zavrnilo. Po mnenju tega sodišča je bila tožečim strankam v postopkih v glavni stvari v zadevah C-297/17 in C-318/17 pravica do azila v Nemčiji upravičeno zavrnjena, ker so ti v to državo prišli iz varne tretje države. Odredbe o odstranitvi na bolgarsko mejo pa naj bi bile nezakonite, ker ni bilo ugotovljeno, da je Republika Bolgarija še vedno pripravljena sprejeti tožeče stranke v postopkih v glavni stvari v zadevah C-297/17 in C-318/17.

24. Te tožeče stranke so pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) vložile revizijo zoper ti odločbi, s katerima so bili njihovi predlogi delno zavrjeni. Med drugim trdijo, da se mehanizem, vzpostavljen z Uredbo Dublin III, po priznanju subsidiarne zaščite še vedno uporablja. Nasprotno pa urad meni, da prošnje za azil od takrat niso dopustne na podlagi člena 29(1), točka 2, AsylG, katerega vsebina se ujema z vsebino člena 33(2)(a) Direktive 2013/32.

25. V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali prehodna določba v členu 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32 nasprotuje uporabi nacionalne ureditve, v skladu s katero se na podlagi prenosa v primerjavi s predhodno določbo razširjenega pooblastila iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 prošnja za mednarodno zaščito šteje za nedopustno,

⁷ Dejanske okoliščine v zadevi C-319/17 so v bistvu podobne dejanskim okoliščinam, v katerih je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-297/17. Poleg tega so obrazložitev in vprašanja za predhodno odločanje enaki kot v predlogu za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-297/17.

⁸ To je Bushre, Mohammada in Ahmada Ibrahima.

če je prosilcu druga država članica priznala subsidiarno zaščito, če se nacionalna ureditev zaradi neobstoja nacionalne prehodne določbe uporablja tudi za prošnje, ki so bile vložene pred 20. julijem 2015?

Ali prehodna določba v členu 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32 državam članicam omogoča retroaktivno izvajanje razširjenega pooblastila iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, zaradi česar tudi prošnje za azil, ki so bile vložene pred prenosom tega razširjenega pooblastila v nacionalno zakonodajo, o katerih pa v času prenosa še ni bilo pravnomočno odločeno, niso dopustne?

2. Ali daje člen 33 Direktive 2013/32 državam članicam pravico do izbire, ali bodo prošnjo za azil zaradi drugačne mednarodne pristojnosti (Uredba Dublin) ali na podlagi člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 zavrgle kot nedopustno?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen: ali pravo Unije državi članici pri izvajanju pooblastila iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 preprečuje zavrženje prošnje za mednarodno zaščito kot nedopustne zaradi priznanja subsidiarne zaščite v drugi državi članici, če:
 - (a) prosilec uveljavlja povečanje subsidiarne zaščite, ki mu jo je priznala druga država članica (priznanje statusa begunca), in je imel azilni postopek v drugi državi članici sistemske pomanjkljivosti, ki so še vedno podane, ali
 - (b) je ureditev mednarodne zaščite, zlasti življenjskih razmer oseb, ki jim je priznana subsidiarna zaščita, v drugi državi članici, ki je prosilcu že priznala subsidiarno zaščito,
 - v nasprotju s členom 4 Listine oziroma členom 3 EKČP, ali
 - ne ustreza zahtevam iz člena 20 in naslednjih Direktive 2011/95, ne da bi pri tem bila že v nasprotju s členom 4 Listine oziroma členom 3 EKČP?
4. Ob pritrdilnem odgovoru na tretje vprašanje (točka b): ali navedeno velja tudi takrat, kadar se osebam, ki jim je priznana subsidiarna zaščita, ne zagotavljajo dajatve za kritje preživninskih stroškov ali pa se jim v primerjavi z drugimi državami članicami zagotavljajo zgolj v zelo omejenem obsegu, ne da bi bile obravnavane drugače kot državljani te države članice?
5. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen:
 - (a) Ali se Uredba Dublin III uporablja v postopku priznanja mednarodne zaščite, če je bila prošnja za azil vložena pred 1. januarjem 2014, zahteva za ponovni sprejem pa šele po 1. januarju 2014, in je prosilcu že prej (februarja 2013) država članica, na katero je bila zahteva naslovljena, priznala subsidiarno zaščito?
 - (b) Ali iz določb uredb Dublin izhaja – nezapisan – prenos pristojnosti na državo članico, ki je zahtevala ponovni sprejem prosilca, če je pristojna država članica, na katero je bila zahteva naslovljena, pravočasno vloženo zahtevo za ponovni sprejem na podlagi določb uredb Dublin zavrnila in se namesto tega sklicevala na meddržavni sporazum o ponovnem sprejemu oseb?“

B. Zadeva C-438/17

26. T. Magamadov je leta 2007 vložil prošnjo za azil na Poljskem, kjer mu je bila z odločbo z dne 13. oktobra 2008 priznana subsidiarna zaščita. Junija 2012 je z ženo in otrokom vstopil v Nemčijo, kjer je 19. junija 2012 vložil prošnjo za azil.

27. Urad je 13. februarja 2013 poljskim organom poslal zahtevo za ponovni sprejem, ti pa so 18. februarja 2013 sporočili, da so pripravljene ponovno sprejeti T. Magamadova in njegovo družino.

28. Urad je v odločbi z dne 13. marca 2013, ne da bi jih vsebinsko obravnaval, menil, da prošnje T. Magamadova in njegove družine za azil niso dopustne, ker je Republika Poljska država članica, ki je odgovorna za obravnavanje teh prošenj, in odredil njihovo predajo na Poljsko. Ker predaja zaradi zdravstvenih težav žene T. Magamadova ni bila opravljena v predpisanem roku, je urad z odločbo z dne 24. septembra 2013 odpravil odločbo z dne 13. marca 2013 z obrazložitvijo, da je Zvezna republika Nemčija zaradi izteka tega roka postala odgovorna država članica.

29. Urad je z odločbo z dne 23. junija 2014 tožeči stranki zavrnil mednarodno zaščito in pravico do azila, ker je prišla iz Poljske, in odredil njeno odstranitev v to državo članico.

30. Verwaltungsgericht (upravno sodišče, Nemčija) je s sodbo z dne 19. maja 2015 zavrnilo tožbo, vloženo zoper to odločbo.

31. Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče) je s sodbo z dne 21. aprila 2016 odpravilo odločbo urada z dne 23. junija 2014.

32. Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče) je menilo, da se pravilo iz člena 16a(2), prvi stavek, Grundgesetz (nemški temeljni zakon), v skladu s katerim se pravica do azila ne sme priznati tujemu državljanu, ki prispe iz varne države, v postopku v glavni stvari ne uporablja zaradi odstopanja, določenega v členu 26a(1), tretji stavek, točka 2, AsylG, v skladu s katerim se pravilo varne tretje države ne uporablja, če je kot v obravnavani zadevi Zvezna republika Nemčija postala odgovorna država članica na podlagi prava Unije. Ker je bila prošnja za azil v postopku v glavni stvari vložena pred 20. julijem 2015, naj bi se uporabljala Direktiva 2005/85. Člen 25(2) te direktive pa naj bi dovoljeval zavrženje prošnje za azil brez vsebinskega obravnavanja le v primeru, v katerem je zadevni osebi status begunca priznala druga država članica.

33. Zvezna republika Nemčija je pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) vložila revizijo zoper to sodbo. Med drugim trdi, da prošnja za azil, ki je predmet postopka v glavni stvari, ni dopustna na podlagi člena 29(1), točka 2, AsylG, katerega vsebina se ujema z vsebino člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, ker je bila tožeči stranki na Poljskem priznana mednarodna zaščita.

34. T. Magamadov meni, da njegova prošnja za azil, vložena 19. junija 2012, ni nedopustna, ker mu Republika Poljska ni priznala statusa begunca, ampak samo subsidiarno zaščito.

35. Predložitveno sodišče ugotavlja, da je urad odločbo z dne 23. junija 2014 sprejel pred začetkom veljavnosti Direktive 2013/32 ter da se za dejansko stanje v postopku v glavni stvari uporablja Uredba Dublin II, in ne Uredba Dublin III.

36. V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali prehodna določba v členu 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32 nasprotuje uporabi nacionalne ureditve, v skladu s katero se na podlagi prenosa v primerjavi s predhodno določbo razširjenega pooblastila iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 prošnja za mednarodno zaščito šteje za nedopustno, če je druga država članica prosilcu priznala subsidiarno zaščito, če se nacionalna ureditev zaradi neobstoja nacionalne prehodne določbe uporablja tudi za prošnje, ki so bile vložene pred 20. julijem 2015?

Ali to vsekakor velja v primeru, kadar prošnja za azil v skladu s členom 49 Uredbe [Dublin II] še v celoti spada na področje uporabe Uredbe [Dublin III]?

2. Ali prehodna določba v členu 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32 državam članicam omogoča retroaktivni prenos razširjenega pooblastila iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, zaradi česar tudi prošnje za azil, ki so bile vložene pred začetkom veljavnosti Direktive 2013/32 in pred prenosom tega razširjenega pooblastila v nacionalno zakonodajo in o katerih v času prenosa še ni bilo pravnomočno odločeno, niso dopustne?“

III. Postopek pred Sodiščem

37. Z odločbo predsednika Sodišča z dne 9. junija 2017 so bile zadeve C-297/17, C-318/17 in C-319/17 združene za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe, ker so vprašanja za predhodno odločanje v teh treh zadevah enaka.

38. Predložitveno sodišče je Sodišču predlagalo, naj te zadeve obravnava po hitrem postopku na podlagi člena 105(1) Poslovnika Sodišča. Predsednik Sodišča je 14. julija 2017 odločil, da temu predlogu ni treba ugoditi.

39. Predložitveno sodišče je Sodišču predlagalo tudi, naj zadevo C-438/17 obravnava po hitrem postopku na podlagi člena 105(1) Poslovnika Sodišča. Predsednik Sodišča je 19. septembra 2017 odločil, da temu predlogu ni treba ugoditi.

40. Z odločbo Sodišča z dne 30. januarja 2018 so bile zadeve C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17 združene za ustni del postopka in izdajo sodbe.

41. Pisna stališča v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 so predložile tožeče stranke v postopkih v glavni stvari, nemška, francoska in poljska vlada ter Evropska komisija.

42. Pisna stališča v zadevi C-438/17 so predložile nemška, poljska in madžarska vlada ter Komisija.

43. Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari, urad, nemška, belgijska, italijanska, nizozemska vlada, vlada Združenega kraljestva in Komisija so ustno predstavile stališča na skupni obravnavi, ki je bila 8. maja 2018 v zadevi C-163/17 ter združenih zadevah C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17.

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 in obe vprašanji v zadevi C-438/17

44. Prvo vprašanje za predhodno odločanje v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 in obe vprašanji za predhodno odločanje v zadevi C-438/17 se nanašajo na prehodno določbo Direktive 2013/32, in sicer njen člen 52, prvi odstavek. Njihov namen je v bistvu ugotoviti, katera od direktiv 2013/32 in 2005/85 se uporablja za prošnje za azil z dne 29. novembra 2013, ki so jih vložile tožeče stranke v postopkih v glavni stvari v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17, in za prošnjo za azil z dne 19. junija 2012, ki jo je vložila tožeča stranka v postopku v glavni stvari v zadevi C-438/17.⁹

⁹ Predložitveno sodišče ugotavlja, da je „[v] členu 33(2)(a) Direktive 2013/32 [...] zakonodajalec Unije namreč razširil možnost zavrženja prošnje za azil zaradi nedopustnosti, ki jo je določal že člen 25(2)(a) Direktive 2005/85, kar državam članicam zdaj omogoča, da prošnjo za azil štejejo za nedopustno, če je subsidiarno zaščito priznala druga država članica“ (glej točko 15 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-297/17). Vlada Združenega kraljestva je na skupni obravnavi 8. maja 2018 izpodbijala razlago predložitvenega sodišča v zvezi s členom 25(2)(a) Direktive 2005/85. Med drugim je trdila, da mora v skladu s členom 3(3) Direktive 2005/85 država članica, če izvaja skupni postopek za prošnje za azil in prošnje za subsidiarno zaščito, to direktivo uporabljati skozi ves postopek. V teh okoliščinah je vlada Združenega kraljestva trdila, da je treba člen 25(2)(a) Direktive 2005/85 razlagati tako, da lahko država članica prošnjo za azil šteje za nedopustno, če je subsidiarno zaščito priznala druga država članica. Ne strinjam se s to razlago. Poleg dejstva, da se člen 25(2)(a) Direktive 2005/85 izrecno nanaša na status begunca, menim, da vlada Združenega kraljestva zamenjuje postopek za priznanje statusa begunca ali subsidiarne zaščite v državah članicah s statusom begunca ali statusom subsidiarne zaščite.

45. Po mnenju predložitvenega sodišča prošnja za azil v skladu s členom 29(1), točka 2, AsylG, s katerim je prenesen člen 33(2)(a) Direktive 2013/32, ne bo dopustna, če je tujemu državljanu mednarodno zaščito priznala že druga država članica Unije. Dodaja, da člen 77(1) AsylG „sam po sebi zahteva, da se člen 29(1), točka 2, AsylG uporablja za prošnje, vložene pred začetkom njegove veljavnosti, če v zvezi z njimi še ni bila izdana odločba, zoper katero ni pravnega sredstva. [...] Zaupanje zadevnih oseb v nadaljnji obstoj prejšnje pravne ureditve ima po mnenju tega senata manjšo težo kot cilj, ki ga uresničuje nova ureditev, to je preprečiti sekundarne migracije po priznanju zaščite v skladu s členom 33(2)(a) Direktive 2013/32“ (glej točko 20 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-297/17).

46. Poudariti je treba, da lahko države članice v skladu s členom 33(2)(a) Direktive 2013/32 prošnjo za mednarodno zaščito, to je prošnjo za priznanje statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite, štejejo za nedopustno, če je mednarodno zaščito priznala druga država članica.¹⁰

47. Nasprotno pa so lahko države članice v skladu s členom 25(2)(a) Direktive 2005/85¹¹ prošnjo za mednarodno zaščito šteje za nedopustno, če je druga država članica priznala *status begunca*. Zato v skladu s to določbo prošnje za priznanje statusa begunca ni bilo mogoče šteti za nedopustno, če je druga država članica priznala status subsidiarne zaščite.¹²

48. Iz tega sledi, da obstaja jasno in očitno razlikovanje med obsegoma teh dveh določb, saj imajo države članice širše pristojnosti za razglasitev nedopustnosti prošnje za mednarodno zaščito na podlagi člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 kot na podlagi člena 25(2)(a) Direktive 2005/85.¹³ Zato je v zvezi z dopustnostjo prošenj za mednarodno zaščito pomembno vedeti, katera od teh dveh direktiv se uporablja v postopkih v glavni stvari.

49. V zvezi s tem člen 52, prvi odstavek, prvi stavek, Direktive 2013/32 določa, da države članice uporabljajo nacionalne določbe, s katerimi je bil prenesen med drugim člen 33 navedene direktive, za vložene prošnje za mednarodno zaščito in za postopke za odvzem mednarodne zaščite, ki se začnejo *po* 20. juliju 2015¹⁴ „*ali na zgodnejši datum*“.

50. Iz pripravljanih dokumentov za Direktivo 2013/32 je razvidno, da je besede „*ali na zgodnejši datum*“, ki jih ni bilo v besedilu predloga Komisije (COM(2009) 554), v člen 52, prvi odstavek, prvi stavek, *in fine*, Direktive 2013/32 dodal Svet v prvi obravnavi.¹⁵

10 V skladu s točko 43 sodbe z dne 17. marca 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188), je namen člena 33 Direktive 2013/32 „omiliti obveznost države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, z opredelitvijo primerov, v katerih se taka prošnja šteje za nedopustno“. Razlog nedopustnosti, določen v členu 33(2)(a) Direktive 2013/32, državam članicam omogoča, da brez vsebinskega obravnavanja zavrnejo prošnje za mednarodno zaščito.

11 Direktiva 2005/85 je bila v skladu s členom 53 Direktive 2013/32 razveljavljena z učinkom od 21. julija 2015.

12 Predložitveno sodišče ugotavlja, da čeprav člen 29(1), točka 2, AsylG izpolnjuje zahtevane pogoje iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, v tej točki „ni združljiv“ s členom 25(2)(a) Direktive 2005/85. V skladu z zadnjemavedeno določbo lahko „[d]ržave članice [...] štejejo prošnjo za azil za nedopustno [...], če [...] je status begunca priznala druga država članica“.

13 Poljska vlada trdi, da je iz primerjave teh dveh določb, to je člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 in člena 25(2)(a) Direktive 2005/85, izrecno razvidno, da je bilo z Direktivo 2013/32 razširjeno področje pristojnosti, ki jih ima država članica pri tem, da neko prošnjo šteje za nedopustno. Poudarja, da se trenutno prošnja lahko šteje za nedopustno ne le, če je bil prosilcu priznan status begunca v drugi državi članici, temveč tudi, če je v njej upravičen do subsidiarne zaščite. Nasprotno pa ta vlada meni, da je bilo na podlagi Direktive 2005/85 prošnjo mogoče šteti za nedopustno le, če je bil prosilcu priznan status begunca v drugi državi članici.

14 Omeniti je treba, da je moral biti v skladu s členom 51(1) Direktive 2013/32 člen 33 te direktive prenesen do 20. julija 2015. Poleg tega je bila v skladu s členom 53 iste direktive Direktiva 2005/85 razveljavljena z učinkom od 21. julija 2015. V postopkih v glavni stvari je bila subsidiarna zaščita priznana in prošnje za priznanje statusa begunca so bile vložene pred 20. julijem 2015.

15 Glej člen 52 Stališča Sveta (EU) št. 7/2013 v prvi obravnavi z namenom sprejetja direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem statusa mednarodne zaščite (prenovitev), sprejetega v Svetu dne 6. junija 2013 (UL 2013, C 179 E, str. 27).

51. To vstavljeno besedilo je razlog za tu obravnavane predloge za sprejetje predhodne odločbe. Ugotoviti je treba, da je ta določba klasičen primer slabega oblikovanja zakonodajnih besedil ali neodločenosti, ki je vzrok za več tožb, kar torej vodi k velikemu zapravljanju sredstev tako na nacionalni kot na evropski ravni, če sploh ne upoštevamo preizkušenj, ki so, čeprav samo v zvezi z roki, naložene zadevnim posameznikom, ki se že sicer spopadajo z drugimi težavami.

52. Brez teh izrazov bi bil člen 52, prvi odstavek, prvi stavek, Direktive 2013/32 namreč popolnoma jasen in 20. julij 2015 bi bil edini upošteveni datum za odločitev, katera direktiva se uporablja. Poleg tega, čemu služi ohranitev besed „po 20. juliju 2015“, če se ne nanašajo tudi na prošnje, vložene pred tem datumom?

53. V skladu s stališčema poljske vlade in Komisije menim, da je treba pri odločanju o vprašanju, ali datum 20. julij 2015 ostaja upošteven za določitev uporabe *ratione temporis* Direktive 2013/32, člen 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32 razlagati kot celoto.

54. V skladu s členom 52, prvi odstavek, drugi stavek, Direktive 2013/32 prošnje, ki so vložene *pred* 20. julijem 2015, in postopke za odvzem statusa begunca, ki se začnejo *pred* navedenim datumom, urejajo zakoni in drugi predpisi, sprejeti v skladu z Direktivo 2005/85.

55. Iz te popolnoma jasne in zavezujoče določbe izhaja, da prošnje za azil, ki so jih tožeče stranke v postopkih v glavni stvari vse vložile pred 20. julijem 2015, urejajo zakoni in drugi predpisi, sprejeti v skladu z Direktivo 2005/85.¹⁶ Če bi bilo treba besede „ali na zgodnejši datum“ v členu 52, prvi odstavek, prvi stavek, *in fine*, Direktive 2013/32 razlagati tako, da državam članicam dajejo možnost, da za prošnje, vložene pred 20. julijem 2015, uporabljajo nacionalne določbe o prenosu Direktive 2013/32, bi bila taka razlaga popolnoma v nasprotju s členom 52, prvi odstavek, drugi stavek, Direktive 2013/32, saj bi potvarjala njegov jasen pomen.

56. Ne razumem pa, zakaj bi bilo treba „žrtvovati“ jasen pomen člena 52, prvi odstavek, drugi stavek, Direktive 2013/32, da bi besede „ali na zgodnejši datum“, s katerimi je bila v prvi stavek istega odstavka vnesena dvoumnost, če ne celo protislovnost, dobile pomen. Ker je kot pri obravnavanem vprašanju Direktiva 2013/32 bolj omejevalna kot Direktiva 2005/85, trditve Komisije, v skladu s katero člen 52, prvi odstavek, prvi stavek, Direktive 2013/32 omogoča retroaktivno uporabo določb navedene direktive, ki bi bile ugodnejše za prosilca za azil,¹⁷ *ni treba niti obravnavati*.

57. Zato je edina logična razlaga člena 52, prvi odstavek, prvi stavek, Direktive 2013/32 ta, da prošnje, ki so vložene *po* 20. juliju 2015, in postopke za odvzem statusa begunca, ki se začnejo *po* navedenem datumu, urejajo zakoni in drugi predpisi, sprejeti za prenos Direktive 2013/32.

¹⁶ Glede na zavezujočo naravo člena 52, prvi odstavek, drugi stavek, Direktive 2013/32 z nacionalnimi določbami, kot je člen 77(1) AsylG, ni mogoče določiti obsega *ratione temporis* člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 in člena 25(2)(a) Direktive 2005/85.

¹⁷ Komisija meni, da bi se določbe Direktive 2013/32 in nacionalni ukrepi za njen prenos lahko uporabljali za prošnje, vložene pred 20. julijem 2015, samo če so za prosilca za azil ugodnejši od določb Direktive 2005/85, in da so zato v skladu z načelom ugodnejše obravnave, določenim v členu 5 Direktive 2005/85. Po mnenju Komisije bi lahko imele torej besede „ali na zgodnejši datum“ praktičen pomen samo v teh primerih. Odvetnik T. Magamadova (C-438/17) je na obravnavi 8. maja 2018 navedel, da se besede „ali na zgodnejši datum“ nanašajo na predčasen prenos Direktive 2013/32.

58. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v zadevi C-438/17 sprašuje tudi, ali je dejstvo, da se za prošnjo za azil, ki jo je tožeča stranka v postopku v glavni stvari v tej zadevi vložila junija 2012, še vedno v celoti uporabljata Uredba Dublin II,¹⁸ upoštevno za razlago člena 52, prvi odstavek, prvi stavek, Direktive 2013/32. Predložitveno sodišče namreč meni, da je uporaba Uredbe Dublin II v obravnavani zadevi lahko v nasprotju z retroaktivno uporabo nacionalnega pravila,¹⁹ sprejetega pri izvajanju razširjenega pooblastila, podeljenega s členom 33(2)(a) navedene direktive.²⁰

59. Ker iz mojega odgovora v točki 54 teh sklepnih predlogov izhaja, da se člen 33(2)(a) Direktive 2013/32 ne uporablja pred 20. julijem 2015, ko je Uredba Dublin III že veljala, se vprašanje, ali Uredba Dublin II nasprotuje retroaktivni uporabi nacionalnega pravila, sprejetega pri izvajanju razširjenega pooblastila, podeljenega s členom 33(2)(a) navedene direktive, ne postavlja.

60. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v zadevi C-438/17 sprašuje, ali člen 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32 omogoča retroaktivno izvajanje razširjenega pooblastila iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 za prošnje za azil, o katerih v trenutku tega izvajanja še ni bilo odločeno in ki so bile že vložene pred začetkom veljavnosti Direktive 2013/32.²¹

61. Ker je iz mojega odgovora v točki 54 teh sklepnih predlogov razvidno, da se člen 33(2)(a) Direktive 2013/32 ne uporablja pred 20. julijem 2015, se vprašanje, ali člen 52, prvi odstavek, prvi stavek, Direktive 2013/32 omogoča retroaktivno izvajanje razširjenega pooblastila iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 za prošnje za azil, o katerih v trenutku tega izvajanja še ni bilo odločeno in ki so bile že vložene pred začetkom veljavnosti Direktive 2013/32, prav tako ne postavlja.

62. Glede na navedeno menim, da člen 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32 nasprotuje temu, da se prošnje za mednarodno zaščito, vložene pred 20. julijem 2015, uporabljajo nacionalni predpisi, s katerimi je prenesen člen 33(2)(a) Direktive 2013/32 in ki uvajajo razlog nedopustnosti, če je bila prosilcu priznana subsidiarna zaščita v drugi državi članici. Dejstvo, da prošnja za azil v skladu s členom 49 Uredbe Dublin III še v celoti spada na področje uporabe Uredbe Dublin II oziroma da je bila prošnja za azil vložena pred začetkom veljavnosti Direktive 2013/32 in pred njenim prenosom v nacionalno pravo, ni upoštevno.

63. Ugotoviti je treba, da so zaradi mojega odgovora na prvo vprašanje za predhodno odločanje v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 in na obe vprašanji v zadevi C-438/17 druga vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložitveno sodišče postavilo v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 postala brezpredmetna. Zato jih bom obravnaval le za primer, da Sodišče ne bi upoštevalo odgovora, ki ga predlagam za prvo vprašanje.

18 Uredba Dublin III je začela veljati 1. januarja 2014.

19 In sicer člena 29(1), točka 2, AsylG.

20 Po mnenju predložitvenega sodišča bi „Zvezna republika Nemčija [...] namreč lahko na podlagi dublinskih pravil bila (postala) mednarodno odgovorna za vsebinsko obravnavanje in odločanje o (novi) prošnji za azil, katere namen je pridobiti (močnejšo) zaščito za begunca, to je prošnji, ki ji je ne bi bilo treba vsebinsko obravnavati in o njej odločiti v skladu z določbo, s katero je z retroaktivnim učinkom prenesen člen 33(2)(a) Direktive 2013/32/EU. Besedilo člena 33(1) Direktive 2013/32/EU, ki se nanaša samo na Uredbo Dublin III, bi lahko govorilo v prid temu, da se določba nikakor ne more uporabljati v primerih, za katere se še vedno v celoti uporablja Uredba Dublin II“ (točka 16 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-438/17).

21 Predložitveno sodišče je to vprašanje postavilo glede na dejstvo, da je bila v nasprotju s prošnjami za azil v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17, ki so bile vložene 29. novembra 2013, prošnja T. Magamadova za azil z dne 19. junija 2012 vložena pred začetkom veljavnosti Direktive 2013/32. V skladu s členom 54 Direktive 2013/32 ta direktiva „začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*“. Direktiva 2013/32 je bila v *Uradnem listu Evropske unije* objavljena 29. junija 2013.

B. Drugo vprašanje v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17

64. Predložitveno sodišče se s tem vprašanjem, ki se nanaša posebej na razlago člena 33 Direktive 2013/32, sprašuje, ali imajo države članice pravico do izbire, da ne obravnavajo prošnje za azil na podlagi Uredbe Dublin II in Uredbe Dublin III, ker je s tema uredbama druga država članica določena kot odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito,²² ali da jo zavržejo kot nedopustno na podlagi člena 33(2)(a) Direktive 2013/32.²³

65. Menim, da iz besedila člena 33(1) Direktive 2013/32 in zlasti iz besed „[p]oleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo [Dublin III]“, jasno izhaja, da ima država članica pravico do izbire, da ne obravnava prošnje za azil, saj je odgovorna druga država članica, ali da jo zavrže kot nedopustno na podlagi člena 33(2)(a) Direktive 2013/32.

66. V zvezi s tem v skladu s stališčem Komisije²⁴ menim, da se s členom 33(1) Direktive 2013/32 ne vzpostavlja nobeno prednostno ali hierarhično razmerje med pravili o določanju odgovorne države članice in razlogi nedopustnosti iz člena 33(2) Direktive 2013/32. Iz tega sledi, da država članica ni dolžna najprej preučiti, ali je odgovorna ali ne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, in da lahko to prošnjo zavrže iz enega od razlogov nedopustnosti, določenih v členu 33(2) Direktive 2013/32. Ker med zadevnimi pravili ni nobenega prednostnega ali hierarhičnega razmerja, ta prosta izbira velja tudi zaradi ekonomičnosti postopka.

C. Tretje in četrto vprašanje v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17

67. Predložitveno sodišče se s tretjim vprašanjem v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 sprašuje, ali člen 33(2)(a) Direktive 2013/32 nasprotuje temu, da država članica kot nedopustno zavrže prošnjo za azil, ki jo je vložil prosilec, kateremu je druga država članica že priznala subsidiarno zaščito, prvič, če so obstajale in še obstajajo sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka v tej drugi državi članici, in drugič, če so življenjske razmere upravičencev do subsidiarne zaščite v tej drugi državi članici v nasprotju s členom 4 Listine in členom 3 EKČP ali ne izpolnjujejo pogojev iz člena 20 in naslednjih Direktive 2011/95, vendar ne da bi pomenile kršitev člena 4 Listine.

68. Predložitveno sodišče se s četrtem vprašanjem v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje temu, da država članica uporabi razlog nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 za prošnjo za mednarodno zaščito, če upravičenci do te mednarodne zaščite ne prejemajo nobene dajatve za kritje življenjskih stroškov ali prejemajo tako dajatev v zelo omejenem obsegu v primerjavi z drugimi državami članicami, ne da bi bili obravnavani drugače kot državljani te države članice in ne da bi bil pri tem kršen člen 4 Listine.

69. Ugotoviti je treba, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ne vsebuje *nobene* informacije niti o postopku za priznanje mednarodne zaščite v Bolgariji niti o življenjskih razmerah upravičencev do mednarodne zaščite v tej državi članici.

22 Ugotavljam, da je Sodišče v točki 42 sklepa z dne 5. aprila 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273), odločilo, da „se določbe in načela iz Uredbe [Dublin III], ki neposredno ali posredno urejajo roke za vložitev zahteve za ponovni sprejem, ne morejo uporabljati v položaju [...], v katerem je državljan tretje države vložil prošnjo za mednarodno zaščito v državi članici, potem ko mu je druga država članica priznala status subsidiarne zaščite“. Vendar Sodišče v tem sklepu ni odločilo, ali imajo države članice pravico do izbire, da ne obravnavajo prošnje za azil na podlagi Uredbe Dublin III ali da jo zavržejo kot nedopustno na podlagi člena 33(2)(a) Direktive 2013/32.

23 Po mnenju Komisije je to vprašanje „mogoče pojasniti s tem, da nemško pravo v členu 29(1), točka 1(a), AsylG določa razlog nedopustnosti, če je na podlagi določb Uredbe [Dublin III] druga država članica odgovorna za obravnavanje prošnje za azil“ (točka 22 stališča Komisije, moj poudarek).

24 Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 menijo, da se Uredba Dublin ne more več uporabljati, če je odgovorna država članica, kot v obravnavani zadevi, na podlagi Uredbe Dublin II zavrnila sprejem zadevne osebe. Nemška vlada meni, da se Uredba Dublin III ne uporablja več, če je bila beguncem že priznana mednarodna zaščita. Meni, da se s členom 33(2) Direktive 2013/32 uvaja razlikovanje med obema primeroma, v katerih prošnja za azil ni vsebinsko obravnavana: na eni strani nedopustnostjo na podlagi določb Uredbe Dublin III in na drugi nedopustnostjo iz razlogov, določenih v členu 33(2) te direktive. Po mnenju te vlade zato ni niti konkurence med predpisi niti možnosti izbire.

70. Drugi del tretjega vprašanja v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 bom obravnaval skupaj s četrtem vprašanjem, nato pa bom preučil še prvi del tretjega vprašanja.

1. Drugi del tretjega vprašanja in četrto vprašanje

71. Predložitveno sodišče se s tem vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali „pravo Unije – v nasprotju z določbo, s katero se v nacionalno pravo prenaša člen 33(2)(a) Direktive 2013/32 – zahteva, da se mora obravnavati naknadna prošnja osebe, ki ji je subsidiarno zaščito priznala druga država članica, če življenjske razmere oseb, ki jim je priznana subsidiarna zaščita v tej državi, niso v skladu s členom [...] 3 EKČP [in členom 4 Listine] ali pod tem pragom ne izpolnjujejo zahtev iz člena 20 in naslednjih Direktive 2011/95“.

a) Uvodne ugotovitve o členu 4 Listine

72. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pravila sekundarne zakonodaje Unije razlagati in uporabljati ob spoštovanju temeljnih pravic, zagotovljenih z Listino. Prepoved nečloveškega in ponižujočega ravnanja in kaznovanja, določena v členu 4 Listine, je glede tega temeljnega pomena, ker je absolutna, saj je tesno povezana s spoštovanjem človekovega dostojanstva iz člena 1 Listine.²⁵

73. Skupni evropski azilni sistem je bil zasnovan v okviru, na podlagi katerega je mogoče domnevati, da vse države, ki sodelujejo v njem – države članice ali tretje države – spoštujejo temeljne pravice, vključno s pravicami, ki temeljijo na Ženevski konvenciji in Protokolu iz leta 1967 ter EKČP, in da si lahko države članice v zvezi s tem medsebojno zaupajo. V teh okoliščinah je Sodišče odločilo, da je treba domnevati, da je obravnavanje prosilcev za azil v vsaki državi članici v skladu z zahtevami Listine, Ženevske konvencije in EKČP.²⁶

74. Kljub tej domnevi o skladnosti je Sodišče razsodilo tudi, da ni mogoče izključiti, da ima skupni evropski azilni sistem v praksi večje težave pri delovanju v določeni državni članici, tako da obstaja resna nevarnost, da bi bili prosilci za azil v primeru predaje v navedeno državo članico obravnavani v nasprotju s temeljnimi pravicami.²⁷

75. V točki 99 sodbe z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865), Sodišče jasno pojasnjuje, „da uporaba Uredbe [Dublin III] na podlagi neizpodbojne domneve, da bo država članica, ki je po navadi pristojna za obravnavanje prošnje prosilca za azil, spoštovala njegove temeljne pravice, ni združljiva z obveznostjo držav članic, da Uredbo [Dublin III] razlagajo in uporabljajo v skladu s temeljnimi pravicami“. Gre torej za izpodbojno domnevo o skladnosti.

76. Sodišče je v točkah od 86 do 94 in 106 sodbe z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865), tudi navedlo, da je mogoče, da predaja prosilcev za azil v okviru Dublinskega sistema v nekaterih okoliščinah ni v skladu s prepovedjo iz člena 4 Listine. Tako je razsodilo, da bi bil prosilec v dejanski nevarnosti nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu tega

²⁵ Glej sodbo z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 59 in navedena sodna praksa). Sodišče meni, da prepoved nečloveškega ali ponižujočega ravnanja iz člena 4 Listine ustreza tisti iz člena 3 EKČP ter da sta v tem okviru njena vsebina in obseg v skladu s členom 52(3) Listine enaka kot tista, ki ju določa ta konvencija (sodba z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 67). Poleg tega iz člena 15(2) EKČP izhaja, da ni mogoče odstopati od člena 3 EKČP, Sodišče pa je potrdilo, da je treba sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 3 EKČP upoštevati pri razlagi člena 4 Listine (sodba z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 68).

²⁶ Glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točke od 78 do 80).

²⁷ Glej sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 81).

člena, če bi bil predan v državo članico, v kateri bi lahko bila resna nevarnost, da obstajajo *sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev*. Zato države članice v skladu s prepovedjo iz navedenega člena ne smejo opraviti predaje v okviru Dublinskega sistema v državo članico, če ni mogoče, da ne bi vedele, da v njej obstajajo take pomanjkljivosti.²⁸

77. Sodba z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865), je bila izrečena v položaju, podobnem tistemu iz sodbe ESČP z dne 21. januarja 2011, M. S. S. proti Belgiji in Grčiji,²⁹ ki se je nanašala na člen 3 EKČP in katere predmet je bila predaja prosilca za azil s strani belgijskih organov v Grčijo, ki je bila odgovorna država članica za obravnavanje njegove prošnje.³⁰ Sodišče je v točki 88 sodbe z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865), ugotovilo, da je ESČP med drugim razsodilo, da je Kraljevina Belgija kršila člen 3 EKČP, po eni strani s tem, da je pritožnika izpostavila tveganju, ki je izviralo iz pomanjkljivosti azilnega postopka v Grčiji, ker so belgijski organi vedeli ali bi morali vedeti, da ni bilo nobenega zagotovila, da bodo grški organi njegovo prošnjo resno obravnavali, po drugi strani pa s tem, da je pritožnika ob celovitem poznavanju dejstev izpostavila pripornim in življenjskim razmeram, ki pomenijo ponižujoče ravnanje.³¹

78. Čeprav je bila sodna praksa, ki izhaja iz sodbe z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865), o obstoju sistemskih pomanjkljivosti azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev v državi članici, na katero je naslovljena zahteva, leta 2013 kodificirana s členom 3(2), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III, pa je Sodišče razsodilo, da iz tega ni mogoče ugotoviti, da bi vsaka kršitev temeljne pravice s strani odgovorne države članice vplivala na obveznosti drugih držav članic, da spoštujejo določbe Uredbe Dublin III.³² Če bi že najmanjša kršitev pravil, ki urejajo skupni azilni sistem, zadostovala, da se prepreči predaja prosilca za azil v državo članico, ki je po navadi pristojna, to namreč ne bi bilo združljivo s cilji in sistemom Uredbe Dublin III.³³

79. Kar zadeva nevarnosti, ki jih za prosilca za mednarodno zaščito vključuje njegova *predaja v ožjem pomenu*, je Sodišče v točki 65 sodbe z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), odločilo, da je mogoče predajo opraviti le v okoliščinah, v katerih ne more povzročiti dejanske nevarnosti, da bi se z zadevno osebo ravnalo nečloveško ali ponižujoče v smislu člena 4

28 Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 60 in navedena sodna praksa).

29 CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

30 Opomniti je treba, da je Evropsko sodišče za človekove pravice pri preučitvi pogojev za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito v Grčiji upoštevalo obveznosti, naložene grškim organom na podlagi Direktive Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101), ki določa standarde za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (sodba ESČP z dne 21. januarja 2011, M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, točka 263).

31 Evropsko sodišče za človekove pravice je v sodbi presodilo, da je položaj *skrajne materialne prikrajšanosti* lahko problematičen z vidika člena 3 EKČP. Nato je ugotovilo, da je položaj, v katerem se je znašel zadevni pritožnik, posebno resen. Evropsko sodišče za človekove pravice je navedlo, da „[j]e pritožnik pojasnil, da] je več mesecev živel v stanju najskrajnejše prikrajšanosti in ni mogel zadovoljiti nobene od svojih najosnovnejših potreb: po hrani, osebni higieni in nastanitvi. To sta spremljala še neprestana bojazen, da bo napaden in okraden, ter popoln neobstoj oboj, da bi se njegov položaj izboljšal“ (sodba ESČP z dne 21. januarja 2011, M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, točke od 252 do 254). V točki 263 te sodbe je Evropsko sodišče za človekove pravice razsodilo, da grški organi „niso ustrezno upoštevali ranljivosti pritožnika kot prosilca za azil in jih je treba zaradi njihove pasivnosti šteti za odgovorne za razmere, v katerih je bil več mesecev, ko je živel na cesti, brez sredstev, brez dostopa do sanitarij, brez vsakršne možnosti zadovoljitve svojih osnovnih potreb. [ESČP] meni, da je bil pritožnik deležen ponižujočega ravnanja, ki kaže na pomanjkljivo spoštovanje njegovega dostojanstva, in da je ta položaj pri njem brez vsakršnega dvoma vzbudil občutke strahu, bojzni ali manjvrednosti, ki so lahko vodili v brezup. Po mnenju tega sodišča so take življenjske razmere skupaj z dolgotrajno negotovostjo, v kateri je ostajal, in popolnim neobstojem oboj, da bi se njegov položaj izboljšal, dosegle prag resnosti, zahtevan s členom 3 [EKČP]“.

32 Glej sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 82).

33 Sodba z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 84).

Listine. V zvezi s tem je Sodišče upoštevalo posebej resno zdravstveno stanje zadevne osebe³⁴, ki je lahko pripeljalo do nezmožnosti njene predaje v drugo državo članico, in to tudi ob neobstoju sistemskih pomanjkljivosti azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev za azil v odgovorni državi članici.

80. V točki 91 sodbe z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), je Sodišče namreč izrecno zavrnilo trditev Komisije, da iz člena 3(2), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III izhaja, da lahko na obveznost predaje prosilca za azil v odgovorno državo vpliva samo obstoj sistemskih pomanjkljivosti v odgovorni državi članici.³⁵

81. V zvezi s tem je Sodišče opozorilo na splošno naravo člena 4 Listine, ki prepoveduje vse oblike nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, in poudarilo, da če bi države članice smele zanemariti dejansko in izkazano nevarnost nečloveškega ali ponižujočega ravnanja za prosilca za azil z obrazložitvijo, da ne izvira iz sistemske pomanjkljivosti v odgovorni državi članici, to očitno ne bi bilo združljivo z absolutno naravo te prepovedi.³⁶

82. V točki 95 sodbe z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), je pojasnjeno, da je z nezmožnostjo izvedbe predaje v okoliščinah, obravnavanih v navedeni zadevi, „v celoti spoštovano načelo medsebojnega zaupanja, ker se z njo ne vpliva na obstoj domneve o spoštovanju temeljnih pravic v vseh državah članicah, ampak se zagotavlja, da države članice ustrezno upoštevajo izjemne položaje, ki so obravnavani v tej sodbi. Poleg tega, če bi država članica izvedla predajo prosilca za azil v takih položajih, nečloveškega in ponižujočega ravnanja, ki bi iz tega izhajalo, ne bi bilo mogoče neposredno ali posredno pripisati organom odgovorne države članice, ampak zgolj prvi državi članici.“³⁷

83. Ta previdni pristop, pri katerem je poudarjeno varstvo temeljnih načel in človekovih pravic, odseva tudi sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice. To namreč v točki 126 sodbe z dne 4. novembra 2014, Tarakhel proti Švici, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, opozarja, da „mora biti očitek osebe, da bi bila ob vrnitvi v tretjo državo izpostavljena ravnanju, ki je prepovedano s členom 3 [EKČP], nujno predmet skrbnega nadzora s strani nacionalnega organa“.

³⁴ V tej zadevi je Sodišče odločilo, da ni podana utemeljena domneva o obstoju sistemskih pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem prosilcev za azil v odgovorni državi članici. Vseeno je razsodilo, da ni mogoče izključiti, da lahko že sama predaja prosilca za azil, čigar zdravstveno stanje je posebej resno, zanj pomeni dejansko nevarnost nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine, ne glede na kakovost sprejema in oskrbe, ki sta na voljo v državi članici, odgovorni za obravnavanje njegove prošnje. Sodišče je ugotovilo, da bi v okoliščinah, v katerih bi predaja prosilca za azil s posebej hudo duševno ali fizično boleznijo povzročila dejansko in izkazano nevarnost za znatno in nepopravljivo poslabšanje njegovega zdravstvenega stanja, ta predaja pomenila nečloveško in ponižujoče ravnanje v smislu navedenega člena. Dodalo je, da morajo organi države članice, ki mora opraviti predajo, in glede na okoliščine primera njena sodišča odpraviti vsakršen resen pomislek v zvezi z učinkom predaje na zdravstveno stanje zadevne osebe s tem, da sprejmejo potrebne preventivne ukrepe, da bo predaja te osebe potekala na način, ki bo omogočal ustrezno in zadostno varstvo njenega zdravstvenega stanja. Če ob upoštevanju posebne resnosti bolezni zadevnega prosilca za azil sprejetje navedenih preventivnih ukrepov ne bi zadostovalo za zagotovitev, da njegova predaja ne bo povzročila dejanske nevarnosti za znatno in nepopravljivo poslabšanje njegovega zdravstvenega stanja, morajo organi zadevne države članice odložiti izvršitev predaje zadevne osebe za tako dolgo, dokler ji njeno stanje ne bo omogočalo, da bo zmožna za tako predajo (sodba z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točke 71, 73 in 96).

³⁵ Opozoriti moram, da je Evropsko sodišče za človekove pravice v sodbi z dne 4. novembra 2014, Tarakhel proti Švici (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712), odločilo, da je treba za preveritev, ali predaja prosilca za mednarodno zaščito na podlagi Dublinskega sistema pomeni nečloveško ali ponižujoče ravnanje, ugotoviti, ali glede na splošno stanje sistema za sprejem prosilcev za azil v odgovorni državi članici in *posebni položaj pritožnikov* obstajajo tehtni in izkazani razlogi za prepričanje, da bodo lahko v primeru vrnitve v Italijo podvrženi ravnanju, ki je v nasprotju s členom 3 EKČP. Evropsko sodišče za človekove pravice je razsodilo, da takratnega položaja v Italiji nikakor ni mogoče primerjati s položajem v Grčiji v času iz sodbe ESČP z dne 21. januarja 2011, M. S. S. proti Belgiji in Grčiji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), in da pristop v tej zadevi ne more biti enak kot v zadevi, v kateri je bila izrečena sodba ESČP z dne 21. januarja 2011, M. S. S. proti Belgiji in Grčiji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609). Vendar je Evropsko sodišče za človekove pravice razsodilo, da bi – če bi bili pritožniki (par s šestimi mladoletnimi otroki, pri čemer so bili ti otroci zaradi svojih posebnih potreb in svoje izjemne ranljivosti upravičeni do posebne zaščite) vrnjeni v Italijo, ne da bi švicarski organi prej od italijanskih organov pridobili individualno zagotovilo, prvič, da bodo pritožniki sprejeti na način, prilagojen starosti otrok, in drugič, da bo ohranjena enotnost družine – šlo za kršitev člena 3 EKČP.

³⁶ Glej sodbo z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 93).

³⁷ Moj poudarek.

84. V nasprotju z okoliščinami v zadevah, v katerih sta bili izrečeni sodbi z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865), in z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), ki sta se nanašali prva na sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev, druga pa na sólo predajo prosilca za mednarodno zaščito, se postopki v glavni stvari v združenih zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 nanašajo na upoštevanje položaja, ki bi lahko nastopil *po* priznanju mednarodne zaščite v odgovorni državi članici.

85. Poleg tega se ta vprašanja za predhodno odločanje ne nanašajo na Uredbo Dublin III, temveč na razlog nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32.

86. Sodišče teh novih okoliščin še ni obravnavalo.

b) Uporaba člena 4 Listine

87. Člen 51(1) Listine določa, da se njene določbe uporabljajo za države članice, samo kadar izvajajo pravo Unije.

88. Po mojem mnenju morajo države članice spoštovati člen 4 Listine, ki se nanaša na absolutno prepoved nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, ko uporabljajo razlog nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32.³⁸

89. V skladu z načelom medsebojnega zaupanja je treba domnevati, da je obravnavanje upravičencev do mednarodne zaščite v vsaki državi članici v skladu z zahtevami Listine, Ženevske konvencije in EKČP.³⁹ Ta domneva o skladnosti je še trdnejša, če država članica *pravno*,⁴⁰ *pa tudi dejansko* prenese določbe poglavja VII Direktive 2011/95, ki je naslovljen „Vsebina mednarodne zaščite“ in ki določa raven socialne blaginje za zadevnega upravičenca, ki je enaka ali celo višja od ravni, predvidene z Ženevsko konvencijo.

90. Vendar kot sem že navedel v točki 73 teh sklepnih predlogov, ta domneva o skladnosti, med drugim s členom 4 Listine, ni neizpodbojna.

91. Menim, da iz točk 253 in 254 sodbe ESČP z dne 21. januarja 2011, M. S. S. proti Belgiji in Grčiji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), in točke 80 sodbe z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865), po analogiji izhaja, da bi država članica kršila člen 4 Listine, če bi se upravičenci do mednarodne zaščite, ki so popolnoma odvisni od javne pomoči, srečevali z brezbriznostjo organov, tako da bi se znašli v položaju tako hude prikrajšanosti ali pomanjkanja, da bi bil tak položaj nezdržljiv s človekovim dostojanstvom.

92. Drugače povedano, da bi se lahko štelo, da obstajajo tehtni in izkazani razlogi za prepričanje, da bodo upravičenci do mednarodne zaščite izpostavljeni dejanski nevarnosti nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine zaradi svojih življenjskih razmer v državi članici, ki je odgovorna na podlagi Uredbe Dublin III, morajo biti v *posebno resnem položaju*,⁴¹ ki bi bil posledica sistemskih pomanjkljivosti v zvezi z njimi v tej državi članici.

93. V takem popolnoma izrednem položaju država članica za prošnjo za mednarodno zaščito ne more uporabiti razloga nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, ampak mora obravnavati prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo je prejela.

³⁸ Glej po analogiji sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točke od 64 do 69).

³⁹ Sodba z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točke od 78 do 80).

⁴⁰ V skladu s členom 288 PDEU državo članico zavezuje cilj, ki ga je treba doseči.

⁴¹ Glej sodbo ESČP z dne 21. januarja 2011, M. S. S. proti Belgiji in Grčiji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, točka 254).

94. Glede na navedeno in zlasti glede na absolutno naravo prepovedi nečloveškega ali ponižujočega ravnanja, določene v členu 4 Listine, menim, da pravo Unije nasprotuje temu, da država članica uporabi razlog nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 za prošnjo za mednarodno zaščito, če so življenjske razmere upravičencev do subsidiarne zaščite, ki jo je priznala druga država članica, v nasprotju s členom 4 Listine.

c) Uporaba člena 20 in naslednjih Direktive 2011/95

95. Poglavje VII Direktive 2011/95 o vsebini mednarodne zaščite med drugim vsebuje določbe o dostopu upravičencev do mednarodne zaščite do zaposlitve,⁴² izobraževanja,⁴³ socialne blaginje⁴⁴ in zdravstvenega varstva,⁴⁵ ki zahtevajo, da so ti upravičenci obravnavani enako kot državljani države članice.

96. Poleg tega morajo v skladu s členom 32 Direktive 2011/95 upravičenci imeti dostop do nastanitve pod enakimi pogoji kot drugi državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njihovih ozemljih.⁴⁶

97. Iz tega sledi, da določbe poglavja VII Direktive 2011/95 ne določajo minimalne ravni ali praga socialnih dajatev, ki jih je treba dodeliti upravičencem do mednarodne zaščite poleg nacionalnega obravnavanja ali izjemoma obravnavanja, ki je enakovredno tistemu, ki so ga deležni državljani drugih tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju države članice.⁴⁷

98. Ker v Uniji ne obstaja prava politika o mednarodni zaščiti, ki bi se financirala iz lastnega proračuna ter upravičencem do te zaščite zagotavljala minimalne in enotne življenjske razmere, določbe poglavja VII Direktive 2011/95 odsevajo načelo subsidiarnosti, potrjeno v členu 5(3) PEU, ker jasno upoštevajo obstoj različnih ravni socialnih dajatev v državah članicah.

99. Kar zadeva položaje, v katerih se zatrjuje kršitev člena 20 in naslednjih Direktive 2011/95, vendar brez kršitve člena 4 Listine, se strinjam s francosko vlado, da bi bilo v nasprotju z načelom medsebojnega zaupanja, na katerem temelji skupni evropski azilni sistem, vključno z določbami člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, če bi se od organov, pristojnih za področje azila, zahtevalo, da ocenijo raven in pogoje dostopa do mednarodne zaščite.⁴⁸

100. Poleg tega pravo Unije ne nasprotuje temu, da država članica za prošnjo za mednarodno zaščito uporabi razlog nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, če upravičenci do mednarodne zaščite ne prejemajo nobene dajatve za kritje življenjskih stroškov ali prejemajo tako dajatev v zelo omejenem obsegu v primerjavi z drugimi državami članicami, ne da bi bili obravnavani drugače kot državljani zadevne države članice in ne da bi bil kršen člen 4 Listine. V uvodni izjavi 41 Direktive 2011/95 je navedeno, da je treba za to, „[d]a bi izboljšali dejansko uveljavljanje pravic in ugodnosti, ki jih določa ta direktiva, s strani upravičencev do mednarodne zaščite, [...] upoštevati njihove posebne potrebe in posebne izzive pri integraciji, s katerimi se soočajo. *Takšno upoštevanje načeloma ne bi smelo pripeljati do ugodnejšega obravnavanja, kot je zagotovljeno lastnim državljanom*, brez poseganja v možnost držav članic, da uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde“.⁴⁹

42 Glej člen 26 Direktive 2011/95. Člen tudi člene od 17 do 19 Ženevske konvencije.

43 Glej člen 27 Direktive 2011/95 in člen 22 Ženevske konvencije.

44 Glej člen 29 Direktive 2011/95. V skladu s členom 29(2) Direktive 2011/95 lahko „[z] odstopanjem od splošnega pravila iz odstavka 1 [...] države članice omejijo socialno pomoč, ki jo prejmejo upravičenci do statusa subsidiarne zaščite, na osnovne ugodnosti, ki pa se dodeljujejo na enaki ravni in pod enakimi pogoji za upravičenost kot državljanom“. Glej tudi člena 23 in 24 Ženevske konvencije.

45 Glej člen 30 Direktive 2011/95. Glej tudi člen 24 Ženevske konvencije.

46 Glej tudi člen 21 Ženevske konvencije.

47 V primeru dostopa do nastanitve.

48 Navesti je treba, da predložitveno sodišče ne navaja *nobene informacije* o tem, da bi bili upravičenci do mednarodne zaščite v Bolgariji diskriminirani v primerjavi z državljani te države članice, zlasti kar zadeva socialnovarstvene prejemke.

49 Moj poudarek.

101. Sicer bi bile države članice, ki dejansko izpolnjujejo svoje obveznosti iz Direktive 2011/95 glede vsebine mednarodne zaščite ali dodeljujejo razmeroma radodarne socialne dajatve, kaznovane.

102. Glede na navedeno menim, da pravo Unije ne nasprotuje temu, da država članica za prošnjo za mednarodno zaščito uporabi razlog nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, če država članica, ki je prosilcu že priznala subsidiarno zaščito, ne izpolnjuje pogojev iz člena 20 in naslednjih Direktive 2011/95⁵⁰, vendar ne krši člena 4 Listine, ali če upravičenci do mednarodne zaščite ne prejemajo nobene dajatve za kritje življenjskih stroškov ali prejemajo tako dajatev v zelo omejenem obsegu v primerjavi z drugimi državami članicami, ne da bi bili obravnavani drugače kot državljani zadevne države članice.

2. Prvi del tretjega vprašanja

103. Predložitveno sodišče se sprašuje, „ali in pod katerimi pogoji bi lahko povezane določbe člena 18 Listine in člena 78 PDEU zahtevale, da v nasprotju z določbo, s katero se v nacionalno pravo prenaša člen 33(2)(a) Direktive 2013/32, država članica obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, če je bil v drugi državi članici prosilcu že priznan status subsidiarne zaščite, ne pa status begunca“, zaradi pomanjkljivosti azilnega postopka v zadnjeimenujeni državi članici.

104. Predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe namiguje na pomanjkljivosti azilnega postopka v Bolgariji, ki priznava „subsidiarno zaščito, priznanje statusa begunca, ki je ovrednoteno višje, (pričakovano) zavrne [...] ali [...] kljub obstoju novih elementov ali ugotovitev, ki pomembno povečujejo verjetnost, da prosilec izpolnjuje pogoje za priznanje statusa begunca (glej člen 40(3) Direktive 2013/32), naknadnih prošelj ne obravnava“ (točka 32 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-297/17).

a) Stališča strank

105. Nemška vlada meni, da če „bi obstajala obveznost preučitve sistemskih pomanjkljivosti azilnega postopka v drugi državi članici, bi morala biti vsaj omenjena v Direktivi 2013/32. [Navaja, da] te omembe vseeno ni in [da nasprotno] odločitev države članice o priznanju mednarodne zaščite ima določeno težo“ (točka 62 njenega stališča). Po mnenju te vlade lahko samo zakonodajalec Unije v pozitivnem pravu določi tako obveznost, neizpolnitev te obveznosti, določene s pravom Unije, pa je mogoče ugotoviti šele ob koncu postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, začetega proti tej državi.

106. Francoska vlada meni, da bo morala samo v primeru, v katerem je očitno, da mednarodna zaščita, že priznana v drugi državi članici, ni dejanska, oziroma da bi bila lahko zadevna oseba v državi članici, ki ji je priznala zaščito, izpostavljena preganjanju ali resni škodi⁵¹ v smislu Direktive 2011/95, država članica, v kateri je vložena nova prošnja, preveriti, ali prosilec ne izpolnjuje pogojev za status begunca, preden bo obravnavala njegovo upravičenost do subsidiarne zaščite.

107. Po mnenju poljske vlade člen 33 Direktive 2013/32 določa, da je prosilec, ki je deležen mednarodne zaščite v drugi državi članici, v tej državi ustrezno zaščiten, tako da lahko druge države članice njegovo prošnjo štejejo za nedopustno in jo zavržejo, ne da bi jo vsebinsko obravnavale. Meni, da mora pristojnemu nacionalnemu organu to, da ugotovi, ali je prosilec deležen mednarodne zaščite v drugi državi članici, načeloma omogočiti, da prošnje ne obravnava vsebinsko. Dodaja, da mora pristojni nacionalni organ samo v zelo izjemnih okoliščinah začeti postopek za vsebinsko obravnavanje

⁵⁰ Poudariti je treba, da se lahko zaradi kršitev člena 20 in naslednjih Direktive 2011/95 proti zadevni državi članici vložijo tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU. Poleg tega lahko zadevne osebe pravice, ki jih imajo na podlagi člena 20 in naslednjih Direktive 2011/95, uveljavljajo pred nacionalnimi sodišči in upravami.

⁵¹ Glej člen 15 Direktive 2011/95.

prošnje. Po mnenju te vlade mora pristojni nacionalni organ ali nacionalno sodišče ugotoviti, ali konkretni primer sistemskih pomanjkljivosti azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev za azil v dani državi članici pomeni kršitev člena 4 Listine, ki bi utemeljevala obveznost vsebinskega obravnavanja prošnje za povečanje mednarodne zaščite.

108. Komisija meni, da se pomanjkljivosti azilnih postopkov v drugi državi članici v analizi prve države članice (to je v obravnavani zadevi Zvezna republika Nemčija) lahko prezrejo. Meni, da se po priznanju subsidiarne zaščite v državi B in zavrženju prošnje za povečanje zaščite kot nedopustne v državi A azilni postopek konča. Po mnenju Komisije mora biti zadevna oseba zato obravnavana v skladu s členom 6(2) Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav.⁵² Meni, da zadevna oseba nezakonito prebiva v državi članici A, vendar je v državi članici B upravičena do dovoljenja za prebivanje kot upravičenka do subsidiarne zaščite.

b) Analiza

109. To vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na dopustnost prošnje za „povečanje“ subsidiarne zaščite, ki jo je priznala ena država članica, s priznanjem statusa begunca v drugi državi članici. Spomniti je treba, da lahko⁵³ države članice v skladu s členom 33(2)(a) Direktive 2013/32 prošnjo za priznanje statusa begunca štejejo za nedopustno, če je druga država članica priznala status subsidiarne zaščite.

110. V zvezi s tem je poleg dejstva, da so pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci (poglavje III Direktive 2011/95), zelo drugačni od pogojev za priznanje subsidiarne zaščite (poglavje V Direktive 2011/95), status subsidiarne zaščite načeloma⁵⁴ nižji od statusa begunca zlasti v zvezi s pravico do prebivanja⁵⁵ in socialno blaginjo.⁵⁶ To razlikovanje med obema statusoma mednarodne zaščite je še večje zaradi samega besedila člena 78 PDEU.⁵⁷

111. Opozarjam, da glede na to razlikovanje med obema statusoma člen 46(1)(a)(i) Direktive 2013/32 določa, da ima prosilec za mednarodno zaščito v odgovorni državi članici pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem te države članice, s katerim lahko izpodbija odločbe o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca in/ali subsidiarne zaščite.⁵⁸

⁵² UL 2008, L 348, str. 98.

⁵³ Gre za možnost.

⁵⁴ Člen 3 Direktive 2011/95, naslovljen „Ugodnejši standardi“, namreč določa, da lahko „[d]ržave članice [...] uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde za opredelitev osebe kot begunca ali osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, in za opredelitev vsebine mednarodne zaščite, v kolikor so ti standardi združljivi s to direktivo“.

⁵⁵ Glej člen 24 Direktive 2011/95.

⁵⁶ Glej člen 29 Direktive 2011/95.

⁵⁷ Člen 78(1) PDEU določa, da „Unija oblikuje skupno politiko o azilu, subsidiarni zaščiti in začasni zaščiti z namenom ponuditi ustrezen status vsem državljanom tretjih držav, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in zagotoviti skladnost z načelom nevračanja. Ta politika mora biti v skladu z Ženevsko konvencijo z dne 28. julija 1951 in Protokolom z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev ter drugimi ustreznimi Pogodbami.“ Moj poudarek. Poleg tega je treba omeniti, da člen 78(2) PDEU določa, da „[z]a namene odstavka 1 Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe za skupni evropski azilni sistem, ki zajema: (a) *enoten status azila* za državljane tretjih držav, ki velja v celotni Uniji; (b) *enoten status subsidiarne zaščite za državljane tretjih držav, ki bi brez pridobitve evropskega azila potrebovali mednarodno zaščito*.“ Moj poudarek.

⁵⁸ Sodišče je v točki 51 sodbe z dne 17. decembra 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), razsodilo, da „je treba lastnosti pravnega sredstva iz člena [46 Direktive 2013/32] določiti v skladu s členom 47 Listine, ki pomeni potrditev načela učinkovitega pravnega sredstva in v skladu s katerim ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega varstva pred sodiščem, ob spoštovanju pogojev, določenih v navedenem členu“.

112. Člen 46(2), drugi pododstavek, Direktive 2013/32 namreč določa, da „kadar status subsidiarne zaščite, ki ga prizna država članica, *omogoča iste pravice in koristi* kot status begunca po pravu Unije in nacionalnem pravu, sme ta država članica šteti, da pritožba zoper odločbo o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca *ni dopustna* zaradi nezadostnega interesa prosilca za nadaljevanje postopka“.⁵⁹

113. Iz tega sledi, da je status begunca samo izjemoma zamenljiv s statusom subsidiarne zaščite.

114. Skupni evropski azilni sistem je bil zasnovan v okviru, na podlagi katerega je mogoče domnevati, da vse države, ki sodelujejo v njem – države članice ali tretje države – spoštujejo temeljne pravice, vključno s pravico do azila, potrjeno v členu 18 Listine, in da si lahko države članice v zvezi s tem medsebojno zaupajo.⁶⁰

115. Po mojem mnenju se je zakonodajalec Unije pri sprejetju določb, kot je člen 33(2)(a) Direktive 2013/32, oprl na to načelo medsebojnega zaupanja. Namen te določbe je izogniti se zapravljanju sredstev in „zasičenosti sistema z obveznostjo za organe držav, da obravnavajo več prošenj, ki jih je vložil isti prosilec, [...] in [izogniti se ‚forum shopping‘], ker je glavni cilj vsega tega pospešiti obravnavanje prošenj v interesu prosilcev za azil in sodelujočih držav“.⁶¹

116. V posebnih okoliščinah teh zadev medsebojno zaupanje pomeni, da imajo države članice pravico domnevati, da druge države članice prošnje za mednarodno zaščito obravnavajo v skladu s pravom Unije in pravili Ženevske konvencije ter da priznajo ali status begunca ali status subsidiarne zaščite, če to zahtevajo posebni pogoji teh statusov glede na skupna merila, določena v Direktivi 2011/95. Zato imajo države članice pravico domnevati, da druge države članice priznajo (višji) status begunca, in ne (nižjega) statusa subsidiarne zaščite, kadar to narekujejo in zahtevajo okoliščine, in obratno.

117. Vendar sem že navedel, da je ta domneva izpodbojna. Poudariti je namreč treba, da je pravica do azila temeljna pravica, *zagotovljena* s členom 18 Listine „[o]b upoštevanju pravil Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951 in Protokola z dne 31. januarja 1967 o statusu beguncev in v skladu s Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije“. Iz tega sledi, da mora imeti zadevna oseba kljub obveznosti medsebojnega zaupanja med državami članicami možnost dokazati, da obstajajo sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka, ki med drugim zajemajo razširjeno prakso neupravičenega priznavanja statusa subsidiarne zaščite namesto statusa begunca. Obstoj sistemskih pomanjkljivosti azilnega postopka namreč ne more biti omejen na okoliščino, da je zadevna oseba lahko izpostavljena preganjanju ali resni škodi, kot trdi francoska vlada.⁶²

118. Preverjanje, ali v odgovorni državi članici obstajajo sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka ali ne, temelji samo na konkretni oceni dejstev in okoliščin. Pri tem mora predložitveno sodišče upoštevati vse dokaze, ki jih zadevna oseba predloži o *vseh upoštevnihih dejstvih*, ki se nanašajo na domnevne sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka.

119. Osamljene kršitve nikakor ne zadostujejo, da se podvomi o skupnem evropskem azilnem sistemu,⁶³ zlasti o členu 33(2)(a) Direktive 2013/32, in da se torej državam članicam naloži obveznost, da prošnjo za priznanje statusa begunca štejejo za dopustno, tudi če je druga država članica priznala status subsidiarne zaščite.

⁵⁹ Moj poudarek.

⁶⁰ Glej po analogiji sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 78).

⁶¹ Glej sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 79).

⁶² Poleg tega je treba poudariti, da pravica do azila ni omejena na spoštovanje načela nevračanja, kot dokazujejo pravice, podeljene s členom 20 in naslednjimi Direktive 2011/95.

⁶³ Glej po analogiji sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točki 82 in 84).

120. Poleg tega, ker ima v skladu s členom 46(1)(a)(i) Direktive 2013/32 prosilec za mednarodno zaščito v odgovorni državi članici pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem te države članice, s katerim lahko med drugim izpodbija odločbe o neutemeljenosti prošnje v zvezi s statusom begunca, mora tudi dokazati, da ta pravica do učinkovitega pravnega sredstva ne obstaja ali da v zvezi z njo obstajajo sistemske pomanjkljivosti.

121. Glede na navedeno menim, da pravo Unije in zlasti člen 18 Listine nasprotujeta temu, da država članica za prošnjo za mednarodno zaščito uporabi razlog nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, če prosilec s prošnjo za priznanje statusa begunca v državi članici zaprosi za povečanje subsidiarne zaščite, ki mu je bila priznana v drugi državi članici, in če so v zadnjenavedeni državi članici obstajale in še obstajajo sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka.

D. Peto vprašanje v zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17

122. Peto vprašanje v združenih zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 je postavljeno samo, če bi bil odgovor na drugo vprašanje nikalen.⁶⁴ Predložitveno sodišče se s tem vprašanjem, sestavljenim iz dveh podvprašanj, sprašuje, prvič, ali okoliščine, obravnavane v postopkih v glavni stvari, spadajo *ratione temporis* na področje uporabe Uredbe Dublin II ali Uredbe Dublin III, in drugič, ali se Uredba Dublin II in/ali Uredba Dublin III uporabljata, če je bila prosilcu že priznana subsidiarna zaščita v drugi državi članici.

123. Ker na podlagi mojega odgovora na drugo vprašanje država članica ni dolžna najprej preučiti, ali je odgovorna ali ne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, in lahko to prošnjo zavrže iz enega od razlogov nedopustnosti, določenih v členu 33(2) Direktive 2013/32, je peto vprašanje postalo brezpredmetno.

V. Predlog

124. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija), odgovori:

1. Člen 52, prvi odstavek, Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite nasprotuje temu, da se za prošnje za mednarodno zaščito, vložene pred 20. julijem 2015, uporabljajo nacionalni predpisi, s katerimi je prenesen člen 33(2)(a) Direktive 2013/32 in ki uvajajo razlog nedopustnosti, če je bila prosilcu priznana subsidiarna zaščita v drugi državi članici. Dejstvo, da prošnja za azil v skladu s členom 49 Uredbe Dublin III še v celoti spada na področje uporabe Uredbe Dublin II oziroma da je bila prošnja za azil vložena pred začetkom veljavnosti Direktive 2013/32 in pred njenim prenosom v nacionalno pravo, ni upoštevno.
2. S členom 33(1) Direktive 2013/32 se ne vzpostavlja nobeno prednostno ali hierarhično razmerje med pravili o določanju odgovorne države članice in razlogi nedopustnosti iz člena 33(2) Direktive 2013/32. Iz tega sledi, da država članica ni dolžna najprej preučiti, ali je odgovorna ali ne za

⁶⁴ Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari v združenih zadevah C-297/17, C-318/17 in C-319/17 menijo, da „iz člena 49(2) Uredbe Dublin III izhaja, da se ta uporablja samo za prošnje za mednarodno zaščito, vložene po 1. januarju 2014. Pridrček, v skladu s katerim se Uredba Dublin III uporablja za vse zahteve za ponovni sprejem, naslovljene po 1. januarju 2014, neodvisno od trenutka, v katerem je bila vložena prošnja, ne pomeni [...], da se torej Uredba Dublin III uporablja v celoti, kar bi bilo v nasprotju z jasno določbo člena 49(2), niti da morajo biti roki za vložitev zahteve za ponovni sprejem upoštevani, če se za preostalo še vedno uporablja Uredba Dublin II. Uredba Dublin II za to ni določala nobenega roka.“ Nemška vlada meni, da glede na njene odgovore na druga vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, ni treba odgovoriti na peto vprašanje. Komisija meni, da ker „peto vprašanje za predhodno odločanje glede na [njene odgovore] na prvo in drugo vprašanje postane brezpredmetno iz dveh razlogov, je po mnenju Komisije zelo neverjetno, da ga mora Sodišče obravnavati“. Francoska in poljska vlada nista predložili stališč glede tega vprašanja za predhodno odločanje.

obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, in lahko to prošnjo zavrže iz enega od razlogov nedopustnosti, določenih v členu 33(2) Direktive 2013/32. Ker med zadevnimi pravili ni nobenega prednostnega ali hierarhičnega razmerja, ta prosta izbira velja tudi zaradi ekonomičnosti postopka.

3. Pravo Unije nasprotuje temu, da država članica za prošnjo za mednarodno zaščito uporabi razlog nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, če so življenjske razmere upravičencev do subsidiarne zaščite, ki jo je priznala druga država članica, v nasprotju s členom 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.
4. Pravo Unije ne nasprotuje temu, da država članica za prošnjo za mednarodno zaščito uporabi razlog nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, če država članica, ki je prosilcu že priznala subsidiarno zaščito, ne izpolnjuje pogojev iz člena 20 in naslednjih Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite, vendar ne krši člena 4 Listine o temeljnih pravicah, ali če upravičenci do mednarodne zaščite ne prejemajo nobene dajatve za kritje življenjskih stroškov ali prejemajo tako dajatev v zelo omejenem obsegu v primerjavi z drugimi državami članicami, ne da bi bili obravnavani drugače kot državljani zadevne države članice.
5. Pravo Unije in zlasti člen 18 Listine o temeljnih pravicah nasprotujeta temu, da država članica za prošnjo za mednarodno zaščito uporabi razlog nedopustnosti iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, če prosilec s prošnjo za priznanje statusa begunca v državi članici zaprosi za povečanje subsidiarne zaščite, ki mu je bila priznana v drugi državi članici, in če so v zadnjenavedeni državi članici obstajale in še obstajajo sistemske pomanjkljivosti azilnega postopka.