



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 29. novembra 2018¹

Združeni zadevi C-582/17 in C-583/17

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
proti
H. (C-582/17)
R. (C-583/17)**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Raad van State (državni svet, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Uredba (EU) št. 604/2013 – Določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države – Zaporedni prošnji, vloženi v dveh državah članicah – Zahteva za ponovni sprejem – Uporaba meril za določitev odgovorne države članice s strani države članice, ki daje zahtevo – Člen 27 – Ali obseg sodnega nadzora zajema napačno uporabo meril iz poglavja III s strani države članice, ki daje zahtevo“

1. S tema predlogoma za sprejetje predhodne odločbe želi Raad van State (državni svet (Nizozemska)) pridobiti smernice za uporabo Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva.² Kadar se državljani tretjih držav iz ene države članice preselijo v drugo državo članico ter v obeh vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, druga država članica pošlje zahtevo za ponovni sprejem in sprejme odločitev o predaji zadevne osebe prvi državi članici. Predložitveno sodišče sprašuje: (i) ali druga država članica lahko uporabi (ali dejansko mora uporabiti) merila iz Uredbe Dublin III (zlasti v zvezi z enotnostjo družine) za določitev, katera država članica je odgovorna; in (ii) ali je pravici do ponovnega pregleda ali pritožbe, ki ju zagotavlja ta uredba, mogoče uporabiti za izpodbijanje napačne uporabe teh meril.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

2. Člen 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)³ zagotavlja pravico do spoštovanja družinskega življenja.⁴ Člen 47, prvi odstavek, določa, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem ali rabsodiščem.⁵

1 Jezik izvornika: angleščina.

2 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 180, str. 31) (v nadaljevanju: Uredba Dublin III). Ta uredba je del skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS). Drugi ukrepi vključujejo Direktivo 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 (UL 2011, L 337, str. 9; v nadaljevanju: Direktiva o pogojih) in Direktivo 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60; v nadaljevanju: Direktiva o postopkih).

3 UL 2010, C 83, str. 391.

4 Člen 7 ustreza pravici iz člena 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP).

5 Pravice, ki ustrezajo tistim iz člena 47 Listine, so določene v členih 6 in 13 EKČP.

3. Člen 52(3) Listine določa, da 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 [EKČP]. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije.“

Uredba Dublin III

4. Dublinski sistem določa merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.⁶

5. Uvodne izjave Uredbe Dublin III vključujejo te izjave:

- Skupni evropski azilni sistem vključuje jasen in izvedljiv način za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil.⁷
- Tak način bi moral temeljiti na objektivnih, poštenih merilih za zadevne države članice in osebe. Zlasti bi moral omogočati hitro določitev odgovorne države članice [...]⁸
- V skladu z [EKČP] in [Listino] bi moralo biti spoštovanje družinskega življenja primarna skrb držav članic pri uporabi Uredbe Dublin III.⁹
- Da se zagotovi učinkovita zaščita pravic zadevnih oseb, bi bilo zlasti v skladu s členom 47 Listine treba vzpostaviti pravne zaščitne ukrepe in pravico do učinkovitega pravnega sredstva v zvezi z odločitvijo o predaji v odgovorno državo članico. Da se zagotovi spoštovanje mednarodnega prava, bi moralo učinkovito pravno sredstvo proti takim odločitvam obsegati tako preučitev uporabe Uredbe Dublin III kot tudi pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero je predan prosilec.¹⁰
- Glede obravnavanja oseb, za katere se uporablja Uredba Dublin III, države članice zavezujejo njihove obveznosti iz instrumentov mednarodnega prava, vključno z ustrezno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.¹¹ Uredba Dublin III spoštuje temeljne pravice, njen cilj pa je zagotovitev celovitega spoštovanja pravice do azila, zajamčene s členom 18 Listine, kakor tudi, med drugim, pravic, določenih v členih 4, 7 in 47 Listine.¹²

6 Poleg Uredbe Dublin III ta sistem vključuje Uredbo (EU) št. 603/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (UL 2013, L 180, str. 1; v nadaljevanju: Uredba Eurodac) in Uredbo Komisije (ES) št. 1560/2003 z dne 2. septembra 2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 o določitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 200), kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 118/2014 z dne 30. januarja 2014 (UL 2014, L 39, str. 1).

7 Uvodna izjava 4.

8 Uvodna izjava 5.

9 Uvodna izjava 14.

10 Uvodna izjava 19.

11 Uvodna izjava 32.

12 Uvodna izjava 39.

6. Člen 1 določa, da so v Uredbi Dublin III „določena merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (v nadaljnjem besedilu: odgovorna država članica)“¹³.

7. V členu 2 so opredeljeni naslednji pojmi:

„(c) ‚prosilec‘ pomeni državljana tretje države [...], ki je vložil[...] prošnjo za mednarodno zaščito, glede katere še ni bila sprejeta dokončna odločitev;

(d) ‚obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito‘ pomeni kakršno koli obravnavo prošnje ali odločitev ali sklep v zvezi s tako prošnjo za mednarodno zaščito s strani pristojnega organa v skladu z [Direktivo o postopkih] in [Direktivo o pogojih], razen postopkov določanja odgovorne države članice v skladu [z Uredbo Dublin III];

(e) ‚umik prošnje za mednarodno zaščito‘ pomeni dejanja, s katerimi prosilec konča postopek, sprožen z vložitvijo njegove prošnje za mednarodno zaščito, v skladu z [Direktivo o postopkih], bodisi izrecno bodisi molče;

[...]

(g) ‚družinski člani‘ pomenijo, kolikor je družina že obstajala v državi izvora, naslednje člane družine prosilca, ki so prisotni na ozemlju držav članic:

- zakonca prosilca ali njegovega zunajzakonskega partnerja v trajnem razmerju, kadar so v skladu s pravom ali prakso zadevne države članice v okviru njenega prava o državljanih tretjih držav neporočeni pari obravnavani na primerljiv način kot poročeni pari,

[...]“

8. Člen 3 je naslovljen „Dostop do postopka za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito“. Ta člen določa:

„1. Države članice obravnavajo vsako prošnjo za mednarodno zaščito državljana tretje države ali osebe brez državljanstva, ki prošnjo vloži na ozemlju katere koli izmed članic, tudi na meji ali na tranzitnem območju. Prošnjo obravnava ena sama država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila iz poglavja III.

2. Kadar na osnovi meril iz [Uredbe Dublin III] ni mogoče določiti nobene odgovorne države članice, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna prva država članica, v kateri je bila prošnja vložena.

Kadar predaja prosilca v državo članico, ki je bila prvotno določena za odgovorno, ni mogoča zaradi utemeljene domneve, da v tej državi članici obstajajo sistemske pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem prosilcev, ki bi lahko povzročile nevarnost nečloveškega ali poniževalnega ravnanja v smislu člena 4 [Listine], država članica, ki izvede postopek določanja odgovorne države članice, še naprej preučuje merila iz poglavja III, da bi ugotovila, ali je mogoče določiti drugo državo članico kot odgovorno.

¹³ Uredba Dublin III se v skladu s Sporazumom med Evropsko unijo in Švicarsko konfederacijo o merilih in mehanizmi za določitev države, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, vložene v državi članici ali v Švici, ki je začel veljati 1. marca 2008, uporablja za navedeno državo. Ta sporazum je bila potrjen s Sklepom Sveta 2008/147/ES z dne 28. januarja 2008 (UL 2008, L 53, str. 3) in s Sklepom Sveta 2009/487/ES z dne 24. oktobra 2008 (UL 2009, L 161, str. 6). Dublinski sistem se uporablja tudi za Kneževino Lihtenštajn, Islandija in Norveška uporabljata Dublinski sistem v skladu z dvostranskima sporazumoma z Evropsko unijo, ki sta bila potrjena s Sklepom Sveta 2001/258/ES z dne 15. marca 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 76).

Kadar predaja v skladu s tem odstavkom ni mogoča v nobeno državo članico, določeno na podlagi meril iz poglavja III, ali v prvo državo članico, v kateri je bila vložena prošnja, država članica, ki izvede postopek določanja odgovorne države članice, postane odgovorna država članica.

[...]“

9. Poglavje III Uredbe („Merila za določanje odgovorne države“) se začne s členom 7, ki opredeljuje hierarhijo „meril iz poglavja III“ in določa:

„1. Merila za določanje odgovorne države članice se uporabljajo po vrstnem redu, v katerem so navedena v tem poglavju.

2. Država članica, odgovorna v skladu z merili iz tega poglavja, se določi na podlagi položaja, ki je obstajal, ko je prosilec prvič vložil prošnjo za mednarodno zaščito v državi članici.

3. V zvezi z uporabo meril iz členov 8, 10 in 16 države članice upoštevajo vse razpoložljive dokaze o prisotnosti družinskih članov, sorodnikov ali drugih svojcev prosilca na ozemlju države članice, pod pogojem, da so takšni dokazi predloženi preden druga država članica sprejme prošnjo za sprejem ali ponovni sprejem zadevne osebe v skladu s členom 22 oziroma 25 ter da o predhodnih prošnjah za mednarodno zaščito prosilca še ni bila sprejeta prva vsebinska odločitev.“¹⁴

10. Člen 9 (del poglavja III) se nanaša na družinske člane, ki so upravičenci do mednarodne zaščite. Ta člen določa, da „[k]adar ima prosilec družinskega člana, ne glede na to, ali je bila družina že prej oblikovana v državi izvora, ki mu je kot upravičencu do mednarodne zaščite dovoljeno prebivanje v državi članici, je ta država članica odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, pod pogojem, da zadevne osebe pisno izrazijo to željo.“

11. Člen 17(1) določa: „Z odstopanjem od člena 3(1) se lahko vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo v njej vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, tudi če tako obravnavanje ni njena odgovornost glede na merila iz [Uredbe Dublin III].“¹⁵

12. Obveznosti odgovorne države članice so zajete v poglavju V. Te vključujejo obveznost iz člena 18(1)(a), da „pod pogoji iz členov 21, 22 in 29 [sprejme] prosilca, ki je vložil prošnjo v drugi državi članici“; in (b) da „pod pogoji iz členov 23, 24, 25 in 29 ponovno [sprejme] prosilca, katerega prošnja se obravnava in ki je podal prošnjo v drugi državi članici ali ki je na ozemlju druge države članice brez dokumenta za prebivanje“.¹⁶

13. V poglavju VI so določeni postopki za sprejem in ponovni sprejem prosilcev za mednarodno zaščito. Člen 20, ki se nahaja v delu I, določa:

„1. Postopek določanja odgovorne države članice se začne takoj, ko je v državi članici prvič vložena prošnja za mednarodno zaščito.

¹⁴ Drugi členi iz poglavja III vsebujejo nadaljnja merila, namenjena spodbujanju enotnosti družine. Člen 8 tako določa, da kadar je prosilec mladoletnik brez spremstva, je odgovorna država članica tista, kjer je zakonito prisoten družinski član ali brat ali sestra mladoletnika brez spremstva. Člen 10 se nanaša na prosilce, ki imajo v državi članici družinskega člana, o čigar prošnji za mednarodno zaščito v tej državi članici še ni bila sprejeta prva vsebinska odločitev. Člen 16 se nanaša na prosilce, ki so odvisni od družinskega člana, ki zakonito prebiva v eni od držav članic. V skladu s členom 16(2), kadar je prosilec za mednarodno zaščito odvisen od pomoči svojega otroka, brata ali sestre ali starša, ki zakonito prebiva v eni od držav članic, ali pa je prosilčev otrok, brat ali sestra ali eden od staršev odvisen od prosilca, pri čemer ta oseba zakonito prebiva v drugi državi članici in ne v tisti, v kateri je prisoten prosilec, je odgovorna država članica (na splošno) tista, v kateri zakonito prebiva družinski član. Člene 8, 10 in 16 bom skupaj imenovala „merila za enotnost družine“.

¹⁵ Člena 16 in 17 sta del določb o vzdrževanih osebah in diskrecijskih klavzul iz poglavja IV.

¹⁶ Člen 22 določa pogoje za odgovor na zahtevo za sprejem. Na kratko, država članica, na katero je zahteva naslovljena, preveri vse potrebno in se o zahtevi za sprejem prosilca odloči v dveh mesecih od datuma prejema. Člen 24 določa predložitev zahteve za ponovni sprejem, če v državi članici, ki poda zahtevo, ni vložena nova prošnja za mednarodno zaščito. Člen 25 določa pravila za odgovor na zahtevo za ponovni sprejem, člen 29 pa ureditve in roke za predajo.

2. Prošnja za mednarodno zaščito šteje za vloženo, ko obrazec, ki ga predloži prosilec, ali poročilo, ki ga pripravi pristojni organ, prispe do pristojnega organa zadevne države članice. Kadar prošnja ni pisna, mora biti čas med izjavo o nameri in pripravo poročila čim krajši.

[...]

5. Prosilca, ki je prisoten v drugi državi članici brez dokumenta za prebivanje ali ki tam vloži prošnjo za mednarodno zaščito po umiku svoje prve prošnje, podane v drugi državi članici med postopkom določanja odgovorne države članice, država članica, v kateri je bila najprej vložena ta prošnja za mednarodno zaščito, ponovno sprejme pod pogoji iz členov 23, 24, 25 in 29 z namenom dokončanja postopka določanja odgovorne države članice.

[...]“

14. Del II poglavja VI se nanaša na postopke za zahteve za sprejem. Člen 21(1) določa: „Kadar država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, meni, da je za obravnavanje prošnje odgovorna druga država članica, lahko čim hitreje, v vsakem primeru pa tri mesece od datuma, na katerega je bila prošnja vložena v smislu člena 20(2), od druge države članice zahteva, da sprejme prosilca.“

15. V delu III poglavja VI so določeni postopki za zahteve za ponovni sprejem. Člen 23 se uporablja za primere, ko država članica predloži zahtevo za ponovni sprejem, če je bila v državi članici, ki daje zahtevo, vložena nova prošnja. Ta člen določa:

„1. Kadar država članica, v kateri je oseba iz člena 18(1)(b), (c) ali (d) vložila novo prošnjo za mednarodno zaščito, meni, da je v skladu s členom 20(5) in členom 18(1)(b), (c) ali (d) za obravnavanje prošnje pristojna druga država članica, lahko zahteva, da to osebo ponovno sprejme ta druga država članica.

2. Zahteva za ponovni sprejem zadevne osebe se poda čim hitreje oziroma v vsakem primeru v dveh mesecih od prejema zadetka Eurodac, kot je opredeljeno v členu 9(5) Uredbe [Eurodac].

Če zahteva za ponovni sprejem temelji na dokazih, ki niso pridobljeni iz sistema Eurodac, se državi članici, na katero je zahteva naslovljena, pošlje v treh mesecih od datuma, ko je bila v smislu člena 20(2) vložena prošnja za mednarodno zaščito.

3. Kadar zahteva za ponovni sprejem ni podana v rokih iz odstavka 2, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, v kateri je bila vložena nova prošnja.

[...]“¹⁷

16. Člen 27(1) določa, da mora imeti prosilec za mednarodno zaščito pravico do učinkovitega pravnega sredstva v obliki pritožbe zoper odločitve o predaji ali ponovnega dejanskega in zakonskega pregleda te odločitve pred sodiščem ali razsodiščem.

¹⁷ Glej opombo 16 zgoraj.

Direktiva o postopkih

17. Člen 27(1) določa, da če države članice dopuščajo možnost izrecnega umika prošnje za mednarodno zaščito, morajo zagotoviti, da organ za presojo izda sklep o prekinitvi postopka ali odločbo o zavrnitvi prošnje. Člen 28 določa, da morajo države članice tudi v primeru, ko obstajajo upravičeni razlogi za domnevo, da je prosilec implicitno umaknil svojo prošnjo ali od nje odstopil, zagotoviti, da organ za presojo sprejme sklep o prekinitvi postopka ali odločbo o zavrnitvi prošnje. Na neizčrpnem seznamu so navedene okoliščine, v katerih lahko država članica domneva, da je prosilec odstopil od prošnje za mednarodno zaščito.¹⁸

18. Člen 33 določa primere, v katerih lahko države članice štejejo prošnje za mednarodno zaščito za nedopustne. Med njimi sta primer, ko je druga država članica priznala mednarodno zaščito, in primer, ko je prošnja naknadna prošnja, pri čemer se niso pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite na podlagi Direktive o pogojih.¹⁹

Nacionalna zakonodaja

19. Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000) določa, da tujec zakonito prebiva na Nizozemskem le, če ima začasno dovoljenje za prebivanje. Prošnja za začasno dovoljenje za prebivanje se ne obravnava, če se na podlagi Uredbe Dublin III ugotovi, da je za obravnavanje prošnje zadevnega državljan tretje države odgovorna druga država članica.

Dejansko stanje, postopek in vprašnji za predhodno odločanje

H

20. H je 21. januarja 2016 na Nizozemskem vložila prošnjo za mednarodno zaščito. Nizozemski organi so po pozitivnem „zadetku“ v podatkovni zbirki sistema Eurodac ugotovili, da je bila H 27. decembra 2015 evidentirana v Grčiji in da je 5. januarja 2016 vložila prošnjo za mednarodno zaščito v Nemčiji. H izpodbija to stališče. Trdi, da ji je bilo svetovano, naj odda svoje prstne odtise in nemškimi organom tako omogoči, da si ustvarijo sliko o njenem primeru, ter da informacije iz sistema Eurodac ne bi smele vplivati na njeno prošnjo za mednarodno zaščito na Nizozemskem. Nizozemski organi so 21. marca 2016 svojim nemškimi kolegom poslali zahtevo za ponovni sprejem v skladu s členom 18(1)(b) Uredbe Dublin. Nemški organi na to zahtevo niso odgovorili v dvotedenskem roku, kar je po mnenju Nizozemske pomenilo, da je Nemčija država članica, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje H za mednarodno zaščito.²⁰ H je nato trdila, da nizozemski organi niso pravilno uporabili merila iz člena 9 poglavja III Uredbe Dublin III in da bi ji morali dovoliti, da zaprosi za mednarodno zaščito na Nizozemskem, saj je bil njenemu možu tam že dodeljen azil, ona pa se mu je želela pridružiti. Nacionalni organi so z odločbo z dne 6. maja 2016 menili, da je ta razlog neutemeljen, in potrdili, da bi bilo treba H predati v Nemčijo. Rechtbank Den Haag Zittingsplaats Groningen (sodišče v Haagu, ki zaseda v Groningenu, Nizozemska) je to odločbo na prvi stopnji razveljavilo iz drugih razlogov, pri čemer je menilo, da bi morali pristojni organi sprejeti novo odločbo.²¹

18 Te vključujejo primere, ko prosilec ne odgovori na zahteve po informacijah, ki so bistvene za prošnjo, oziroma ko prosilec pobegne ali brez dovoljenja zapusti kraj, kjer je prebival.

19 Člen 33(2)(a) oziroma (d). Pojem „naknadna prošnja“ v skladu s členom 2(q) pomeni nadaljnjo prošnjo za mednarodno zaščito, podano po izdaji dokončne odločbe v zvezi s predhodno prošnjo. To vključuje izrecni umik in umik prošnje v smislu člena 28(1) Direktive o postopkih.

20 Glej člen 25(2) Uredbe Dublin III.

21 To je moje razumevanje dejanskega stanja primera osebe H na podlagi informacij iz nacionalnega spisa.

21. H se je pritožila pri predložitvenem sodišču, pri čemer je trdila, da je bila sodba na prvi stopnji napačna v delu, v katerem je bilo razsojeno, da je bila njena pritožba na podlagi napačne uporabe merila iz člena 9 poglavja III neutemeljena.

R

22. R, sirska državljanka, je 9. marca 2016 na Nizozemskem vložila prošnjo za mednarodno zaščito.

23. R je prejšnjo prošnjo za mednarodno zaščito vložila v Nemčiji. Nizozemski organi so menili, da je Nemčija država članica, ki je odgovorna za obravnavanje njene prošnje, zato so v skladu s členom 18(1)(b) Uredbe Dublin III vložili zahtevo za ponovni sprejem. Nemški organi so to zahtevo najprej zavrnil, ker je bila R poročena z osebo, ki je bila upravičena do mednarodne zaščite na Nizozemskem.

24. Nizozemski organi so svoje nemške kolege nato prosili, naj ponovno obravnavajo zahtevo za ponovni sprejem, saj je bilo ugotovljeno, da je poročni list osebe R ponarejen in da se zakonska zveza torej šteje za neveljavno. Nemčija je 1. junija 2016 ugodila zahtevi za ponovni sprejem.²²

25. Nizozemski organi so zato zavrnil obravnavanje prošnje R za mednarodno zaščito.

26. R je ugovarjala, da je Nizozemska na podlagi člena 9 Uredbe Dublin III država članica, odgovorna za obravnavo njene prošnje za mednarodno zaščito, ker tam živi njen mož (upravičenec do mednarodne zaščite).

27. Nizozemski organi so v odločbi z dne 14. julija 2016 navedli, da ker se zakonska zveza osebe R ne šteje za veljavno, iz tega sledi, da njen domnevni mož ni družinski član v smislu člena 2(g) Uredbe Dublin III. R se naj zato v podporo svojemu predlogu ne bi mogla sklicevati na člen 9 te uredbe. Ker se je primer osebe R nanašal na zahtevo za ponovni sprejem in ne na zahtevo za sprejem, naj poleg tega ne bi bilo treba uporabiti merila iz člena 9 poglavja III.

28. Rechtbank Den Haag (sodišče v Haagu) je s sodbo z dne 11. avgusta 2016 to odločbo razveljavilo iz dveh razlogov. Prvič, menilo je, da nizozemski organi niso preučili, ali je R s svojim partnerjem v trajnem razmerju v smislu člena 2(g) Uredbe Dublin III, ter da se ima državljan tretje države pravico sklicevati na člen 9 te uredbe ne glede na to, ali so pristojni organi vložili zahtevo za ponovni sprejem ali zahtevo za sprejem.

29. Nizozemski organi so se pritožili pri predložitvenem sodišču.

30. V predložitveni odločbi v zadevi C-582/17 je navedeno, da so dejstva in okoliščine v bistvu enake tistim v zadevi C-583/17. Razlogovanje, na katerem temelji predlog za sprejetje predhodne odločbe v tej zadevi, torej ustreza predložitveni odločbi v zadevi C-583/17. Isti senat Raad van State (državni svet) je istega dne obravnaval obe zadevi in sprejel odločbi o vložitvi predlogov za sprejetje predhodne odločbe.

31. Predložitveno sodišče meni, da v skladu z Uredbo Dublin III prosilec za mednarodno zaščito lahko izpodbija odločitev o predaji na podlagi tega, da so se merila za določitev odgovornosti iz poglavja III napačno uporabljala *samo* v državi članici, kjer je bila vložena *prva* prošnja. Kadar taka odločitev izhaja iz zahteve za ponovni sprejem, naj bi jo bilo v državi članici, ki daje zahtevo (v obravnavani zadevi Nizozemska), mogoče izpodbijati le v izjemnih primerih: če zahteva (i) ni popolna ali vsebuje

²² Kot razumem, je Nizozemska Nemčijo prosila, naj ponovno preuči stališče na podlagi člena 5(2) Uredbe št. 1560/2003: glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Watheleta v zadevi X (C-47/17 in C-48/17, EU:C:2018:212, točka 81) (sodba z dne 13. novembra 2018, EU:C:2018:900).

nepravilne podatke; (ii) če zahteva ni bila predložena pravočasno; (iii) če je bilo pravilo iz člena 19(2), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III uporabljeno nepravilno;²³ (iv) če obstajajo sistemske pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem prosilcev, ki pomenijo resne in na dejstvih utemeljene razloge za domnevo, da za prosilca za azil dejansko obstaja nevarnost v smislu člena 3(2) Uredbe Dublin, da bo izpostavljen nečloveškemu ali poniževalnemu ravnanju v smislu člena 4 Listine; ali (v) če predaja krši člen 4 Listine.

32. Vendar želi predložitveno sodišče ugotoviti, ali je njegovo stališče glede razlage Uredbe Dublin III skladno s tem, kako Sodišče razlaga člen 27 te uredbe.²⁴ Ugotavlja, da Sodišče še ni odločalo o vprašanju, ali lahko prosilec izpodbija odločitve o predaji na podlagi dejstva, da so se merila iz poglavja III napačno uporabljala samo v prvi državi članici, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito. Zato želi predložitveno sodišče pridobiti odgovora na ti vprašanji:

- „1. Ali je treba [Uredbo Dublin III] razlagati tako, da je samo prvi državi članici, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, zaupana naloga določanja odgovorne države članice, zaradi česar lahko tujec samo v tej državi članici v skladu s členom 27 [te uredbe] sodno izpodbija napačno uporabo enega od meril odgovornosti, določenih v poglavju III, med drugim v členu 9, [Uredbe Dublin III]? [²⁵]
2. Koliko je pri odgovoru na prvo vprašanje pomembno to, da je bila v prvi državi članici, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, že izdana odločba o tej prošnji ali pa je tujec predčasno umaknil to prošnjo?“

33. Pisna stališča so predložile R, vlade Finske, Nemčije, Nizozemske, Švice in Združenega kraljestva ter Evropska komisija. H, Nemčija, Finska, Nizozemska, Združeno kraljestvo in Komisija so se 4. septembra 2018 udeležile obravnave in ustno podale stališča.

Presoja

Uvodne ugotovitve

34. Predložitveno sodišče navaja, da so pristojni organi menili, da zakonski zvezi H in R z državljanoma tretjih držav, ki jima je bila priznana mednarodna zaščita na Nizozemskem, nista veljavni. Vsaj v primeru osebe R je bilo na prvi stopnji ugotovljeno, da pristojnim organom ni predložila ustreznih dokazov o zakonski zvezi.

35. V skladu s členom 2(g) Uredbe Dublin III izraz „družinski člani“ ne zajema le zakoncev, ampak tudi zunajzakonske partnerje v trajnem razmerju.²⁶ Zato morajo pristojni organi, da bi določili, ali se člen 9 te uredbe lahko uporablja za H oziroma R, preučiti, ali je domnevni mož v posameznem primeru družinski član v smislu te določbe.

²³ V skladu s členom 19(2) Uredbe Dublin III obveznosti države članice, na katero je zahteva naslovljena, za ponovni sprejem prosilca v okoliščinah, ko lahko ta država dokaže, da je zadevna oseba ozemlje držav članic zapustila za najmanj tri mesece, prenehajo. S to določbo je državi članici, na katero je zahteva naslovljena, omogočeno, da ob upoštevanju vseh dokazov in posrednih dokazov, ki so lahko upoštevni glede na člen 22(2) in Uredbo št. 1560/2003, presodi, ali je res odgovorna država članica za namene Uredbe Dublin III.

²⁴ Sodbi z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), in Karim, (C-155/15, EU:C:2016:410).

²⁵ V zadevi C-582/17, H, postavlja predložitveno sodišče vprašanje, enako prvemu vprašanju v zadevi C-583/17, R. Drugega vprašanja v zadevi C-582/17, H, ni.

²⁶ Glej točko 7 zgoraj.

Zahtevi za ponovni sprejem

36. Podlaga za postopek ponovnega sprejema ni jasna ne v primeru H ne v primeru R. Predložitveno sodišče navaja, da so nizozemski organi zahtevi za H in R vložili na podlagi člena 18(1)(b) Uredbe Dublin III. Toda Nizozemska je na obravnavi trdila, da bi bilo treba ti zahtevi vložiti na podlagi člena 20(5) te uredbe, saj sta bili H in R na Nizozemskem prisotni brez dokumenta za prebivanje, postopek za določitev odgovorne države članice pa še ni bil zaključen.

37. Določbe člena 18(1)(b), (c) in (d) ter člena 20(5) Uredbe Dublin III zajemajo različne okoliščine, v katerih prosilec za mednarodno zaščito vloži prvo prošnjo in se nato preseli v drugo državo članico, kjer vloži drugo prošnjo.²⁷ Te določbe izrecno napotujejo na pogoje za ponovni sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, ki so med drugim določeni v členu 23 te uredbe.

38. V skladu z opredelitvijo izraza „obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito“ v členu 2(d) se člen 18(1)(b) uporablja, kadar do takega premika pride med vsebinsko obravnavo prošnje za azil (v smislu Direktive o pogojih). Če postopek določanja odgovorne države članice v posameznem primeru še ni bil zaključen, se ne uporablja. Člen 18(1)(c) je upoštevena določba, če prosilci za mednarodno zaščito odstopijo od prošnje za azil v smislu člena 27 (izrecni umik) ali člena 28 (implicitni umik prošnje ali odstop od nje) Direktive o postopkih, medtem ko poteka vsebinska obravnava vloge.²⁸ Člen 18(1)(d) se uporablja, če je bila vloga za mednarodno zaščito po vsebinski obravnavi v prvi državi članici zavrtna.²⁹ Postopek za ponovni sprejem se sproži v skladu s členom 20(5), kadar se vsebinska obravnava vloge za mednarodno zaščito še ni začela in je postopek še vedno v fazi določitve odgovorne države članice v skladu z Uredbo Dublin III.

39. Katera od teh določb je pravilna podlaga za vsakega od obeh postopkov za ponovni sprejem, bo v tem primeru odvisno od dejstev. Ali je pri nemških organih še vedno potekal postopek določitve odgovorne države članice, ko sta prosilki vložili naknadno prošnjo na Nizozemskem? Ali so začeli vsebinsko obravnavo posamezne prošnje?³⁰ Ali sta bili prvi prošnji v Nemčiji umaknjeni ali zavrtni? Na vprašanje, ali postopek ponovnega sprejema pravilno temelji na členu 18(1)(b), (c), (d) ali členu 20(5), mora tako ob upoštevanju potrebnih dejanskih ugotovitev odgovoriti predložitveno sodišče.

40. Konkretna vprašanja, ki jih postavlja predložitveno sodišče, se nanašajo na razlago Uredbe Dublin III, kar zadeva splošno vprašanje, kako je treba v okviru postopka ponovnega sprejema uporabiti merila iz poglavja III. Čeprav je pravna podlaga za ta posamezna postopka ponovnega sprejema še vedno nejasna, menim, da Sodišče razpolaga z zadostnimi informacijami za preučitev teh vprašanj.³¹

Prvo vprašanje

41. S prvim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali bi bilo treba Uredbo Dublin III razlagati tako, da lahko le država članica, v kateri je bila prošnja za mednarodno zaščito *prvič* vložena, določi odgovorno državo članico. V tem primeru bi iz tega sledilo, da lahko državljani tretje države samo v tej državi članici sodno izpodbija napačno uporabo meril iz poglavja III v skladu s členom 27 Uredbe Dublin.

²⁷ Te določbe se uporabljajo tudi, kadar se prosilec seli med državami članicami brez dovoljenja za prebivanje. Ker sta tako H kot R vložili zaporedni prošnji v Nemčiji in na Nizozemskem, je v tem primeru upošteven ta pogoj iz člena 18(1)(b), (c), (d) ali člena 20(5).

²⁸ Glej točko 17 zgoraj.

²⁹ Glej točke od 85 do 87 spodaj.

³⁰ Glej točko 75 spodaj.

³¹ Člen 18(1)(a) se uporablja, kadar se vloži zahteva za sprejem. Ker pa v predložitveni odločbi nič ne kaže na to, da so nizozemski organi svojim nemškim kolegom predložili tako zahtevo, te določbe ne bom dodatno obravnavala.

Splošne ugotovitve glede dublinskega sistema

42. Splošna sistematika Uredbe Dublin III zajema postopek določitve države članice, odgovorne za obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito, ki se opredeli na podlagi meril iz poglavja III.³² Prošnje (načeloma) vsebinsko obravnava le tista država članica, ki je za to odgovorna na podlagi teh meril.³³ Glavni namen dublinskega sistema je hitra določitev te države članice.³⁴ Kadar prosilec za mednarodno zaščito vloži prošnje v različnih državah članicah, Uredba Eurodac pomaga zadevnim državam članicam pri določanju države članice, ki je odgovorna v skladu z Uredbo Dublin III.³⁵

43. Spremembe prejšnjega sistema, ki so bile uvedene z Uredbo Dublin III, kažejo, da se je zakonodajalec EU odločil, da v ta postopek vključi prosilce za mednarodno zaščito.³⁶ Prosilce je tako treba obvestiti o merilih za določitev odgovornosti in jim dati priložnost, da podajo informacije, ki so upoštevne za pravilno razlago teh meril.³⁷ Te pravice temeljijo na pravici do učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitev o predaji, ki se sprejme ob zaključku tega postopka.³⁸

44. Čeprav postopek določitve odgovorne države članice v bistvu temelji na merilih iz poglavja III, sta za izid tega postopka upoštevna tudi poglavje VI (v zvezi z zahtevami za sprejem in ponovni sprejem) in upoštevanje prekluzivnih rokov, ki so določeni v zvezi s temi določbami. Za državo članico, ki na zahtevo ne odgovori v upoštevem roku, se šteje, da je sprejela to zahtevo, zato postane odgovorna za vsebinsko obravnavo prošnje za mednarodno zaščito.³⁹

45. Uredba Dublin III vključuje tudi nekatere izrecne izjeme k splošnemu načelu, da se odgovorna država članica določi le na podlagi meril iz poglavja III. Tako ima člen 3(2), drugi pododstavek, prednost pred temi merili, če so utemeljene domneve, da v tej državi članici obstajajo sistemske pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem prosilcev, ki bi lahko povzročile nevarnost nečloveškega ali poniževalnega ravnanja v smislu člena 4 Listine.⁴⁰ Člen 16(2) se uporabi, če je prosilec odvisen od družinskega člana, ki je na ozemlju države članice, ki ni odgovorna na podlagi meril iz poglavja III, ter tudi če je družinski član tisti, ki je odvisen od pomoči prosilca.⁴¹ Člen 17(1) podobno določa, da se lahko z odstopanjem od člena 3(1) vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, ki je bila vložena v njej, tudi če ni odgovorna država članica v skladu z merili iz poglavja III.

46. Če povzamemo, dublinski sistem tako temelji v prvi vrsti na uporabi meril iz poglavja III; toda odgovorna država članica lahko postane druga država članica, bodisi če ne upošteva roka za odgovor na zahtevo za sprejem ali ponovni sprejem bodisi če je v Uredbi Dublin III določena izrecna izjema k „običajnemu“ sistemu.⁴²

32 Sodba z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, točka 41).

33 Sodba z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 56). Glej tudi opredelitev pojma „obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito“ v točki 7 zgoraj.

34 Sodba z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 57); glej tudi uvodno izjavo 5 Uredbe Dublin III. Glej tudi točki 37 in 39 zgoraj.

35 Glej člen 1 Uredbe Eurodac.

36 Z Uredbo Dublin III je bila razveljavljena in nadomeščena Uredba 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; Uredba Dublin II), ki je bila del prejšnjega sistema.

37 Sodba z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, točke od 45 do 47); glej tudi točko 43 zgoraj.

38 Sodba z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, točka 51), in sodba z dne 26. julija 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, točka 45).

39 Sodba z dne 26. julija 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, točke 49, 50 in 52); glej tudi sodbo z dne 25. oktobra 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, točka 39).

40 Sodba z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točke od 59 do 63); glej tudi uvodno izjavo 9.

41 Sodba z dne 6. novembra 2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685, točka 36); glej tudi opombo 14 zgoraj.

42 Glej člen 3(2), prvi pododstavek, in člen 17(1).

Merila iz poglavja III – naknadne prošnje za mednarodno zaščito v različnih državah članicah – isti prosilec

47. Finska, Nizozemska, Švica in Združeno kraljestvo v bistvu trdijo, da kadar ista oseba vloži zaporedni prošnji za mednarodno zaščito v državi članici A in državi članici B, pri čemer zadnja pošlje državi članici A zahtevo za ponovni sprejem, državi članici B v okviru zahteve za ponovni sprejem ni treba uporabiti meril iz poglavja III.

48. Finska in Švica menita, da mora država članica A v skladu s poglavjem VI Uredbe Dublin III ponovno sprejeti zadevno osebo in nato uporabiti merila iz poglavja III.

49. Nizozemska trdi, da iz besedila člena 7(2) izhaja, da se odgovorna država članica določi glede na položaj, ki obstaja, ko se vloži prva prošnja za mednarodno zaščito. To naj bi pomenilo, da merila iz poglavja III uporabi le država članica A. Toda v členu 7(3) so določeni nekateri izredni primeri, v katerih lahko druga država članica uporabi merila iz poglavja III, to je kadar se uporabljajo členi 8, 10 in 16.

50. Združeno kraljestvo trdi, da Uredba Dublin III jasno razlikuje med zahtevami za sprejem in ponovni sprejem. Glede primerov sprejema, država članica A določi odgovorno državo članico v skladu z merili iz poglavja III (člen 18(1)(a)). Primeri ponovnega sprejema temeljijo na predpostavki, da je bila v državi članici A vložena predhodna prošnja (člen 18(1)(b), (c), (d) in člen 20(5)). Ta država članica je nato prosilca dolžna sprejeti nazaj. V takih primerih je bila odgovornost na podlagi dublinskega sistema ob vložitvi naknadne prošnje že določena.

51. H, R, Nemčija in Komisija menijo drugače. H in R trdita, da besedilo Uredbe Dublin III ne podpira ozke razlage, v skladu s katero lahko merila iz poglavja III uporabi le država članica A. Komisija se strinja s tem mnenjem. Ob sklicevanju na člen 7(3) trdi, da morajo države članice pri preučitvi uporabe meril iz poglavja III upoštevati vse dokaze o prisotnosti družinskih članov, na katere se nanaša prošnja za mednarodno zaščito, na svojem ozemlju. Dejstvo, da člen 7(3) ne napotuje izrecno na člen 9, naj bi bila pomota zakonodajalca. Nemčija trdi, da določbe o sprejemu in ponovnem sprejemu iz poglavja VI zelo jasno določajo, da morata tako država članica A kot država članica B preveriti, ali so bila v vsakem posameznem primeru pravilno uporabljena merila iz poglavja III.

52. Zdi se mi, da besedilo Uredbe Dublin III ne kaže jasno ne v eno ne v drugo smer. Uredba ne določa, da lahko le država članica A uporabi merila iz poglavja III. Prav tako ne določa izrecno, da morata to analizo opraviti obe državi članici.

53. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi okvir in cilje, ki jim sledi ureditev, katere del je.⁴³ Pravila sekundarne zakonodaje Unije, vključno z določbami Uredbe Dublin III, je treba razlagati in uporabljati ob spoštovanju temeljnih pravic, zagotovljenih z Listino.⁴⁴ Poleg tega je treba dati prednost razlagi, ki ohrani polni učinek zadevne zakonodaje, če je določbe prava EU mogoče razlagati na več načinov.⁴⁵

54. Uredba Dublin III vsebuje izrecno besedilo za primere, kadar se le eni državi članici ali prvi državi članici, v kateri se vloži prošnja za mednarodno zaščito, naloži obveznost.⁴⁶ Člen 3(1) tako določa, da mora prošnja za mednarodno zaščito vsebinsko obravnavati le ena država članica. Poleg tega prvi pododstavek člena 3(2) določa, da če nobene države članice ni mogoče določiti za odgovorno na

43 Sodba z dne 6. junija 2013, MA in drugi (C-648/11, EU:C:2013:367, točka 50 in navedena sodna praksa).

44 Sodba z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 59 in navedena sodna praksa).

45 Sodba z dne 25. januarja 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, točki 73 in 74).

46 Sodba z dne 26. julija 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, točka 93).

podlagi meril iz poglavja III, je za obravnavo prošnje odgovorna prva država članica, v kateri se vloži prošnja. Člen 7(2) jasno določa, da se odgovorna država članica določi na podlagi položaja, ki je obstajal, ko je prosilec prvič vložil prošnjo za mednarodno zaščito. Člen 20(1) določa, da se postopek določanja odgovorne države članice začne takoj, ko je v državi članici prvič vložena taka prošnja.⁴⁷

55. Ni presenetljivo, da je za naložitev obveznosti eni sami državi članici ali prvi državi članici v teh primerih uporabljeno izrecno besedilo. Uredbe se uporabljajo neposredno. Zato je še posebej pomembno, da so te obveznosti izražene jasno in nedvoumno. Pri tem je upoštevna tudi zgodovina nastanka, ki kaže, da je zakonodajalec zavrnil možnost vzpostavitve sistema, v katerem bi bila odgovorna le država članica, v kateri je bila prvič vložena prošnja za azil.⁴⁸

56. Dublinski sistem že od svoje uvedbe temelji na dveh različnih komponentah, pri čemer ima vsaka svoj posebni namen pri doseganju splošnega cilja določitve odgovorne države članice, bistvene značilnosti tega sistema pa so ohranjene v Uredbi Dublin III.⁴⁹ Prva komponenta so merila iz poglavja III, druga pa pravila za ponovni sprejem, ki se uporabljajo, kadar je prosilec, ki je vložil prošnjo za mednarodno zaščito v eni državi članici, nato prisoten v drugi državi članici.⁵⁰ Le če se ne uporablja *nobeno* merilo iz poglavja III, je za vsebinsko obravnavanje prošnje za azil odgovorna prva država članica, v kateri je bila prošnja vložena. Namen pravil za ponovni sprejem je zagotoviti, da prosilec za mednarodno zaščito zahtevka ne uveljavlja v drugi državi članici, kot je tista, ki je v skladu z uredbo odgovorna za njegovo obravnavo.

57. Novo vprašanje, ki se postavlja v tej zadevi, je, ali bi morala država članica B upoštevati merila iz poglavja III, ko državi članici A pošlje zahtevo za ponovni sprejem, oziroma ali obstaja neke vrste samodejnost (kot trdita Finska in Švica) in državi članici B nikoli ni treba upoštevati teh meril zgolj zato, ker se je prosilec preselil iz države članice A v državo članico B.

58. Zdi se mi, da bi bilo to vprašanje preveč poenostavljeno obravnavati tako, kot da obstajata le dve možnosti.

59. Pogosto se lahko zgodi, da država članica najde zadetek v sistemu Eurodac, nima pa drugih informacij o okoliščinah prosilca in državi članici A, zato (upravičeno) pošlje zahtevo za ponovni sprejem na podlagi tega zadetka v sistemu Eurodac. Vendar če ima država članica B informacije, ki kažejo, da je dejansko odgovorna država članica v skladu z merili iz poglavja III, se mi zdi v nasprotju z namenom Uredbe Dublin III, če bi ta država samodejno zavrnila uporabo meril iz poglavja III, ker namerava poslati zahtevo za ponovni sprejem. Zlasti v besedilu ni ničesar, kar bi podpiralo stališče, da lahko država članica B prezre merila, ki se nanašajo na enotnost družine, kadar bi zaradi uporabe teh meril *prima facie* postala odgovorna za vsebinsko obravnavanje prošnje, in vloži zahtevo za ponovni sprejem, na podlagi katere – če bo odobrena – bo prosilec poslan stran od družinskih članov.

47 Glej po analogiji besedilo Uredbe Dublin II, ki je bilo obravnavano v sodbi z dne 6. junija 2013, MA in drugi (C-648/11, EU:C:2013:367, točke od 51 do 53).

48 Obrazložitevni memorandum predloga Komisije, COM(2001) 447, točka 2.1; glej tudi delovni dokument služb Komisije SEC(2000) 522, točka 22.

49 Glej delovni dokument služb Komisije SEC(2000) 522, obrazložitevni memorandum predloga Komisije, COM(2001) 447, točka 3.1, in obrazložitevni memorandum predloga Komisije COM(2008) 820, točka 3.2.

50 Glej točko 44 zgoraj.

60. Tako razumevanje bi bilo v nasprotju z zavezo iz uvodne izjave 32 te uredbe, da je treba osebe, ki spadajo na področje uporabe te uredbe, obravnavati v skladu z instrumenti mednarodnega prava in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.⁵¹ Prav tako je v nasprotju tudi s temeljnimi pravicami iz uvodne izjave 39, vključno s pravico do družinskega življenja, ki je določena v členu 7 Listine. Zato menim, da Uredbe Dublin III ni mogoče razlagati tako, da lahko čisto vsakič, ko prosilec za mednarodno zaščito vloži zaporedni prošnji za azil v državi članici A in državi članici B, zadnja pošlje državi članici A zahtevo za ponovni sprejem, ne da bi upoštevala merila iz poglavja III.

61. Ali to stališče spodbuja zlorabo dublinskega sistema?

62. Vse države članice, ki so Sodišču predložile stališča, so poudarile, da Uredbe Dublin III ne bi smeli razlagati tako, da bi se spodbujale zlorabe. Opozorile so, da je treba prosilce za mednarodno zaščito odvrniti od selitev iz ene države članice v drugo in od vlaganja zaporednih prošenj za mednarodno zaščito v vsaki državi članici. Zato je treba te trditve skrbno preučiti.

63. Glavni namen Uredbe Dublin III je hitra določitev odgovorne države članice. To (samo po sebi) ni kaznovalni ukrep, saj njegov temeljni namen ni uvesti omejitev za prosilce za azil, ki se selijo med državami članicami.⁵² Kot metoda za spopadanje z zlorabo azilnih postopkov so bile izbrane določbe za ponovni sprejem, katerih namen je zagotoviti, da prosilci ne vlagajo prošenj za azil v drugi državi članici kot tisti, ki je odgovorna.⁵³

64. Kot sem že navedla,⁵⁴ če ni informacij, ki bi kazale na obstoj drugega nasprotujočega merila iz poglavja III, je država članica upravičena, da vloži zahtevo za ponovni sprejem na podlagi zadetka v sistemu Eurodac. V skladu z razlago, ki sem jo predlagala, se od države članice zahteva le, da če ima dodatne informacije, ki so upoštevne za uporabo meril iz poglavja III, teh informacij ne sme zavestno prezreti.

65. Izražen je bil tudi pomislek, kako obravnavati prosilca za azil, ki potuje prek več držav članic in v vsaki zaprosi za mednarodno zaščito. To v obravnavani zadevi ne velja in zdi se mi, da pravila za ponovni sprejem v povezavi z Uredbo Eurodac zagotavljajo, da prosilec za mednarodno zaščito ne more vložiti več zahtevkov hkrati.

66. Nizozemska navaja, da so v členu 7(3) Uredbe Dublin III opredeljeni izjemni primeri, v katerih lahko država članica, ki vloži zahtevo za ponovni sprejem, dejansko uporabi merila iz poglavja III. Vendar trdi, da člena 9 ni med določbami iz člena 7(3), ki določajo te izjemne primere, ter da se H in R zato ne moreta sklicevati nanj.

67. Zdi se mi, da so člani 8, 10 in 16 v členu 7(3) Uredbe Dublin III navedeni zato, da bi se upošteval cilj (naveden v uvodni izjavi 14), da bi morale biti spoštovanje družinskega življenja primarna skrb držav članic pri uporabi te uredbe.⁵⁵

51 Pojem družine v skladu s členom 8 EKČP ni omejen le na razmerja, ki temeljijo na zakonski zvezi, temveč lahko zajema druge dejanske družinske vezi, če strani živita skupaj zunaj zakonske zveze (ESČP, 18. december 1986, Johnston in drugi proti Irski (veliki senat), ECLI:CE:ECHR:1986:1218JUD000969782, točka 56). Celu brez sobivanja lahko obstajajo zadostne vezi za družinsko življenje (ESČP, 7. november 2013, Vallianatos in drugi proti Grčiji (veliki senat), ECLI:CE:ECHR:2013:1107JUD002938109, točki 49 in 73).

52 Tak pristop je bil zavržen kot načelo za določitev odgovorne države članice; glej delovni dokument služb Komisije SEC(2000) 522, točka 56, alinea 4.

53 Delovni dokument služb Komisije SEC(2000) 522, točka 6.

54 Glej točko 59 zgoraj.

55 Glej obrazložitevni memorandum predloga Komisije, COM(2008) 820, točka 4, četrta alinea.

68. Zgodovina nastanka kaže, da je bil sedanji člen 9 v predlogu Komisije sprva vključen med določbe, ki so pozneje postale člen 7(3) Uredbe Dublin III.⁵⁶ Izkazalo se je, da je vključitev člena 9 na ta seznam zelo sporna. Nekatere države članice so med pogajanji v Svetu izrazile pomisleke, da bi lahko prišlo do zlorabe dublinskih postopkov: „vendar obstaja tveganje za morebitno zlorabo v zvezi s členom 9 predloga [člen 7 Uredbe Dublin III], kar zadeva združitev z družinskim članom, ki je begunec, ne glede na to, ali je bila družina oblikovana v državi izvora ali ne. V tem primeru je mogoče trditi, da bi se lahko prosilec za azil poročil z beguncem v drugi državi članici le zato, da bi se izognil uporabi dublinskih pravil in izbral državo članico prebivanja.“⁵⁷ Člen 9 je bil tako izključen s seznama.

69. Sama nasprotno menim, da kadar *ni dokazov o zlorabi*, prosilec za mednarodno zaščito in družinski član ostajata na področju uporabe določb Uredbe Dublin III o enotnosti družine glede uporabe meril iz poglavja III. To mnenje ustreza ciljem Uredbe Dublin III in zagotavlja njeno učinkovitost.⁵⁸ Drugačno razumevanje te uredbe bi bilo v nasprotju z Listino ter s cilji in zagotovili iz uvodnih izjav 14, 32 in 39 Uredbe Dublin III.

70. Pristojni organi bodo morali pod nadzorom nacionalnih sodišč preveriti, ali v posameznem primeru obstajajo dejavniki, ki kažejo, da je bila zakonska zveza umetno sklenjena z namenom izbire države članice prebivanja, s čimer se je obšla uporaba meril iz poglavja III Uredbe Dublin III, ki se ne nanašajo na enotnost družine.⁵⁹ Enako velja za prošnje, ki temeljijo na trajnem razmerju.

71. Nizozemska trdi, da je zakonodajalec pri sprejetju Uredbe Dublin III menil, da je enotnost družine zagotovljena z Direktivo Sveta 2003/86/ES o pravici do združitve družine.⁶⁰ Trdi, da državi članici, ki vložijo zahtevo za ponovni sprejem, ni treba upoštevati člena 9 poglavja III, saj pravila iz te direktive zagotavljajo zadostne zaščitne ukrepe za enotnost družine v primerih, kot sta primera oseb H in R.

72. Čeprav Direktiva 2003/86 vsebuje določbe o enotnosti družine, je njen namen zlasti zagotoviti pošteno obravnavo državljanov tretjih držav, ki (že) zakonito prebivajo na ozemlju držav članic, ter spodbujati socialno in kulturno stabilnost.⁶¹ Pravila o določitvi države članice, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, imajo zelo drugačen namen. Uvedena so bila, da bi pripomogla k učinkovitosti dublinskega sistema na splošno.⁶² Določitev odgovorne države članice je prvi korak v postopku pred vsebinsko obravnavo same prošnje. Čeprav je nedvomno namen meril za enotnost družine iz Uredbe Dublin III upoštevati sorodstvena razmerja, te določbe nimajo enakega namena kot Direktiva 2003/86, saj so osredotočene na prosilca za mednarodno zaščito in ne na družinskega člana, ki že zakonito prebiva.

73. Zato v nasprotju s stališčem Nizozemske menim, da te direktive ne bi smeli upoštevati pri določitvi odgovorne države članice za namene Uredbe Dublin III.

74. Prav tako menim, da je napačna trditev, da mora prva država članica poslati zahtevo za sprejem drugi državi članici, kadar je to ustrezno za zagotovitev, da zadnja postane država članica, ki je odgovorna za obravnavanje prošnje za azil. Pri tej trditvi se namreč ne upošteva načelnega vprašanja, in sicer ali lahko druga država članica v skladu z Uredbo Dublin III uporabi merila iz poglavja III.

⁵⁶ Glej obrazložitevni memorandum predloga Komisije, COM(2008) 820, točka 4.

⁵⁷ Medinstitucionalni dokument 2008/0243 (COD), 12364/09 Asile 56 CODEC 1000, z dne 27. julija 2009, Priloga II, str. 37.

⁵⁸ Uvodna izjava 14 Uredbe Dublin III.

⁵⁹ Merilo iz poglavja III, ki se najpogosteje uporablja, je člen 13; glej sodbo z dne 26. julija 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, točka 87), in študijo, ki jo je družba ICF International pripravila za Evropsko komisijo, z dne 18. marca 2016 z naslovom Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report (ocena izvajanja Uredbe Dublin III – končno poročilo).

⁶⁰ Direktiva z dne 22. septembra 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224).

⁶¹ Glej uvodni izjavi 3 in 4 Direktive 2003/86.

⁶² Razlog je, da so poizvedbe o prosilčevem ozadju in okoliščinah lahko učinkovitejše, če država članica preuči okoliščine družinskih članov, ki so državljani iste izvorne države; glej str. 7 obrazložitvenega memoranduma k dokumentu COM(2001) 447 final.

75. Potreba po upoštevanju prekluzivnih rokov za vložitev zahteve za sprejem, ki so določeni v členu 21 Uredbe Dublin III, bo v številnih primerih pomenila, da prva država članica (v tem primeru Nemčija) v praksi ne bo mogla vložiti take zahteve.⁶³ To kaže dejansko stanje v primeru osebe H. Prošnja za mednarodno zaščito je bila v Nemčiji vložena 5. januarja 2016.⁶⁴ V skladu s prvim pododstavkom člena 21(1) bi bilo treba zahtevo za sprejem vložiti do 5. aprila 2016. Prstni odtisi in podrobnosti osebe H so bili evidentirani v sistemu Eurodac in v primeru zadetkov v tem sistemu se to obdobje skrajša na dva meseca (5. marec 2016). Nemški organi so 21. marca 2016 od nizozemskih kolegov prejeli zahtevo za ponovni sprejem. Obdobje za vložitev zahteve za sprejem je tako že *preteklo*, preden so nemški organi prejeli zahtevo za ponovni sprejem. V takih okoliščinah mehanizma za sprejem ni bilo mogoče uporabiti za rešitev položaja prosilca za azil ali zadevnih držav članic, tako da bi se v skladu z merili za enotnost družine iz poglavja III Uredbe Dublin III določila odgovorna država članica.

76. Ob upoštevanju besedila in namena Uredbe Dublin III je določbe o ponovnem sprejemu bolje razumeti tako, da se besedilo razlaga v skladu z zaščitnimi ukrepi iz Listine, ki varujejo pravico do družinskega življenja. Kadar lahko prosilec za mednarodno zaščito dokaže razmerje z družinskim članom v smislu člena 2(g) Uredbe Dublin III in se sklicuje na člen 9 te uredbe, bi morala država članica, ki namerava vložiti prošnjo za ponovni sprejem, pri določitvi odgovorne države članice v skladu s členom 3(1) upoštevati merila za enotnost družine, razen če lahko pristojni organi dokažejo, da je zadevna oseba stopila v družinsko razmerje, da bi se izognila uporabi Uredbe Dublin III.

Člen 27 Uredbe Dublin III

77. Člen 27 Uredbe Dublin III ne razlikuje med pritožbo zoper odločitve o predaji in njihovim ponovnim pregledom glede na to, ali se nanašajo na zahteve za sprejem ali ponovni sprejem. Iz tega izhaja, da bi bilo treba prosilcu za mednarodno zaščito v obeh primerih omogočiti, da uveljavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva v državi članici, v kateri naj bi se napačno uporabila merila iz poglavja III.⁶⁵ Ta razlaga zagotavlja, da se pravici do pritožbe ali ponovnega pregleda iz člena 27 ne odvzame njen polni učinek.⁶⁶

78. V sodbi Ghezelbash je Sodišče odločilo, da je iz besedila člena 27(1) Uredbe Dublin III razvidno, da mora biti pravno sredstvo, določeno v tem členu, učinkovito ter da se mora nanašati na dejansko stanje in pravna vprašanja. Poleg tega v tem besedilu ni nobene omejitve glede trditve, na katere se lahko sklicuje prosilec za mednarodno zaščito v okviru tega pravnega sredstva.⁶⁷ Sodišče je opozorilo tudi, da je v uvodni izjavi 19 Uredbe navedeno, da bi morale za zagotovitev spoštovanja mednarodnega prava učinkovito pravno sredstvo proti odločitvam o predaji, določeno v Uredbi Dublin III, obsegati tako preučitev uporabe te uredbe kot tudi preučitev pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero naj bi bil prosilec predan.⁶⁸ V obravnavani zadevi je upošteven prvi del tega testa in zdi se mi, da bi bilo v teh okoliščinah mogoče in treba uporabiti prejšnjo sodbo Sodišča. Zdi se, da je to povsem v skladu z izrecnim namenom Uredbe Dublin III, ki je omogočiti sodni nadzor nad izvajanjem uredbe.⁶⁹

63 Sodba z dne 26. julija 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, točka 50).

64 Nemška vlada je na obravnavi navedla koristne podrobnosti o napredku primerov oseb H in R.

65 Sodba z dne 26. julija 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, točki 57 in 58).

66 Sodba z dne 26. julija 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, točka 34).

67 Sodba z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, točka 36).

68 Sodba z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, točka 39 in 44).

69 Sodba z dne 26. julija 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, točka 46).

79. Naj dodam, da tu ne gre za vprašanje, ali bi morali imeti prosilci za mednarodno zaščito pravico do pritožbe zoper vse odločitve o predaji, potem ko država članica ugotovi zahtevo za ponovni sprejem. Taka pravica je potrebna le v tistih primerih, v katerih se lahko prosilec sklicuje na nasprotujoče merilo iz poglavja III, zlasti na merilo o enotnosti družine, in kadar bi lahko torej prišlo do napačne uporabe teh meril.

80. Ugotavljam torej, da bi bilo treba Uredbo Dublin III razlagati tako, da morajo pristojni organi v primeru, v katerem oseba vloži prošnjo za mednarodno zaščito v eni državi članici in nato potuje v drugo državo članico, kjer vloži naknadno prošnjo in želi izpodbijati odločitev o predaji na podlagi zahteve za ponovni sprejem z utemeljitvijo, da naj bi ta druga država članica napačno uporabila merila iz poglavja III, zlasti določbe o enotnosti družine, vključno s členom 9 te uredbe, uporabiti upoštevna merila iz poglavja III. V skladu s členom 27(1) te uredbe so take odločitve predmet nadzora nacionalnih sodišč, da se zagotovi pravilna uporaba teh meril.

Drugo vprašanje

81. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je v okoliščinah iz prvega vprašanja upoštevno, da je prva država članica že sprejela odločitev o prvi prošnji za mednarodno zaščito ali da je prosilec umaknil to prošnjo.

82. Najprej, iz predložitvene odločbe ni jasno, kako se drugo vprašanje nanaša na dejstva in okoliščine iz obravnavanih zadev. Predložitveno sodišče ne pojasnjuje, ali se odločitev prve države članice, na katero se sklicuje, nanaša na odločitev o določitvi odgovorne države članice ali na vsebinsko odločitev o zadevni prošnji za mednarodno zaščito.

83. Drugič, v primeru osebe H ni bilo ugotovljeno, da bi nemški organi sprejeli kakršno koli odločitev. V zvezi z osebo R je nemška vlada na obravnavi potrdila, da do takrat, ko so nizozemski organi vložili zahtevo za ponovni sprejem (23. aprila 2016), njihovi nemški kolegi niso sprejeli vsebinske odločitve o njenem primeru. Subsidiarna zaščita ji je bila dodeljena šele 6. oktobra 2016. Ni bilo ugotovljeno, da je katera koli od prosilk umaknila prošnjo za mednarodno zaščito v smislu člena 27 ali člena 28 Direktive o postopkih.

84. Čeprav je dejanska podlaga za drugo vprašanje torej nejasna, ga bom zaradi celovitosti kljub temu na kratko obravnavala.

85. Pravila iz člena 7(2) Uredbe Dublin III določajo, da je treba odgovorno državo članico določiti na podlagi položaja, ki obstaja, ko prosilec prvič vloži prošnjo za mednarodno zaščito. To je referenčna točka. Odgovorno državo članico je treba določiti glede na dejanske okoliščine, ki so takrat obstajale, tako da se uporabijo merila iz poglavja III, vključno z merilom o enotnosti družine (prva faza). Temu sledi vsebinska obravnava prošnje za namene Direktive o pogojih (druga faza).⁷⁰

86. Kadar je iz dejstev razvidno, da se je prošnja v prvi državi članici v tej državi članici obravnavala oziroma je bila umaknjena ali zavržena, in če druga država članica ugotovi, da ni odgovorna država članica, je status prošnje za mednarodno zaščito v prvi državi članici upošteven za to prvo fazo preučitve, če dejanske okoliščine zagotavljajo podlago za kakršno koli zahtevo za ponovni sprejem, ki jo lahko vloži druga država članica, v skladu s členom 18(1)(b), (c) ali (d).⁷¹ Če pa ta država članica meni, da je odgovorna država članica, in začne drugo fazo (vsebinska obravnava), bo odločitev o prošnji za mednarodno zaščito ali njen umik v prvi državi članici upoštevna oziroma upošteven za

⁷⁰ Glej točko 42 zgoraj.

⁷¹ Glej točko 37 zgoraj.

oceno dopustnosti prošnje v skladu z nacionalnimi pravili, s katerimi se izvaja člen 33 Direktive o postopkih.⁷² Naj zaradi celovitosti dodam, da če je bila prosilcu v prvi državi članici že odobrena mednarodna zaščita, ko je vložil naknadno prošnjo v drugi državi članici, taka oseba ne bi spadala na področje uporabe Uredbe Dublin III, saj ne bi šlo za „prosilca“ za namene člena 2(c).

87. To, ali je bila v prvi državi članici sprejeta odločitev o prošnji oziroma ali je prosilec umaknil tako prošnjo, tako ni nujno odločilno za presojo pravilne uporabe meril iz poglavja III, ki jo opravijo pristojni organi v drugi državi članici, da se ugotovi, ali je ta država članica odgovorna država članica za namene Uredbe Dublin III.

Predlog

88. Ob upoštevanju navedenega menim, da bi moralo Sodišče na vprašanji, ki ju je predložilo Raad van State Netherlands (državni svet, Nizozemska), odgovoriti:

- Uredbo (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, bi bilo treba razlagati tako, da morajo pristojni organi v primeru, ko oseba vložijo prošnjo za mednarodno zaščito v eni državi članici in nato potuje v drugo državo članico, kjer vložijo naknadno prošnjo in želi izpodbijati odločitev o predaji na podlagi zahteve za ponovni sprejem z utemeljitvijo, da naj bi ta druga država članica napačno uporabila merila iz poglavja III, zlasti določbe o enotnosti družine, vključno s členom 9 te uredbe, uporabiti upoštevna merila iz poglavja III. V skladu s členom 27(1) te uredbe so take odločitve predmet nadzora nacionalnih sodišč, da se zagotovi pravilna uporaba teh meril.
- To, ali je bila v prvi državi članici sprejeta odločitev o prošnji oziroma ali je prosilec umaknil tako prošnjo, ni nujno odločilno za presojo pravilne uporabe meril iz poglavja III, ki jo opravijo pristojni organi v drugi državi članici, da se ugotovi, ali je ta država članica odgovorna država članica za namene Uredbe št. 604/2013.

⁷² Glej točko 17 zgoraj.