



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,  
predstavljeni 3. septembra 2020<sup>1</sup>

### Zadeva C-616/19

**M. S.,  
M. W.,  
G. S.**  
**proti**

**Minister for Justice and Equality**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska))

„Predhodno odločanje – Azilna politika – Dopustnost prošnje za mednarodno zaščito v državi članici po pridobitvi subsidiarne zaščite v drugi državi članici – Prošnja v državi članici, v kateri se uporablja Uredba (EU) št. 604/2013, ne pa Direktiva 2013/32/EU – Direktiva 2005/85/ES – Razlogi za nedopustnost – Člen 25(2)(a) in (d) – Pojem ‚zadevna država članica““

### I. Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska), se nanaša na razlago pravil o dopustnosti, določenih v Direktivi 2005/85/ES<sup>2</sup> o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa beguncev v državah članicah.
2. Vprašanja, postavljena Sodišču, so se pojavila v okviru treh sporov<sup>3</sup> v zvezi s tremi državljani tretjih držav, ki so na Irskem zaprosili za priznanje statusa begunca, pri čemer so te osebe poleg tega pridobile subsidiarno zaščito v Italiji.
3. Vprašanje razlage se pojavlja v zelo posebnih okoliščinah, in sicer je Irska priglasila svojo namero, da sodeluje pri sprejetju in uporabi Uredbe (EU) št. 604/2013,<sup>4</sup> tako da se v njej ta uredba uporablja, ni pa sodelovala pri sprejetju Direktive 2013/32/EU<sup>5</sup> o postopkih, ki je povezana z navedeno uredbo, zato ta direktiva zanjo ni zavezujoča in se v njej ne uporablja. V tej državi članici se še vedno uporablja prej veljavna direktiva o postopkih, to je Direktiva 2005/85, ki je bila povezana z Uredbo (ES) št. 343/2003<sup>6</sup> (v nadaljevanju: Uredba Dublin II).

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: francoščina.

<sup>2</sup> Direktiva Sveta z dne 1. decembra 2005 (UL 2005, L 326, str. 13).

<sup>3</sup> Te spore je združilo predložitveno sodišče.

<sup>4</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31; v nadaljevanju: Uredba Dublin III). Glej uvodno izjavo 41 te uredbe.

<sup>5</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60).

<sup>6</sup> Uredba Sveta 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 vložijo državljani tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109).

4. Sodišče tako obravnava vprašanje razlage določbe Direktive 2005/85 zunaj okvira Uredbe Dublin II, ki ga je določil zakonodajalec Unije.

5. Po analizi zadevnih pravil o dopustnosti v posebnih okoliščinah obravnavne zadeve bom Sodišču predlagal, naj odloči, da ta pravila ne nasprotujejo temu, da Irska prošnje za priznanje statusa begunca, kot so prošnje državljanov tretjih držav iz postopkov v glavni stvari, šteje za nedopustne, če je bila tem državljanom v drugi državi članici priznana subsidiarna zaščita.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

#### 1. Uredbi Dublin II in Dublin III

6. Z Uredbo Dublin III je bila razveljavljena in nadomeščena Uredba Dublin II.

7. Medtem ko je Uredba Dublin II v skladu s svojim členom 1 v povezavi s členom 2(c) določala le merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, v smislu Konvencije o statusu beguncev, podpisane 28. julija 1951 v Ženevi (v nadaljevanju: Ženevska konvencija), je cilj Uredbe Dublin III, kot izhaja iz njenega člena 1, odslej določiti taka merila in mehanizme v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito, ki v skladu z opredelitvijo iz člena 2(b) te uredbe Dublin III, ki napotuje na opredelitev iz člena 2(h) Direktive 2011/95/EU,<sup>7</sup> pomenijo prošnje za pridobitev statusa begunca in statusa subsidiarne zaščite.

#### 2. Direktiva 2005/85

8. Direktiva 2005/85 je povezana z Uredbo Dublin II.

9. V skladu s členom 1 Direktive 2005/85 je njen namen določiti minimalne standarde glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah.

10. V uvodni izjavi 22 te direktive je navedeno:

„Države članice bi morale preučiti vsebinsko utemeljenost vseh prošenj, tj. oceniti, ali zadevni prosilec izpolnjuje pogoje za priznanje statusa begunca v skladu z Direktivo Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite,<sup>[8]</sup> razen če ta direktiva določa drugače, tj. še zlasti kadar se lahko upravičeno domneva, da bo zadevo preučila ali zagotovila zadostno zaščito druga država. Predvsem pa se držav članic ne bi smelo obvezati, da preučijo vsebinsko utemeljenost prošnje za azil, če je pred tem prva država azila prosilcu že dodelila status begunca ali mu zagotovila zadostno zaščito in bo prosilec ponovno sprejet v to državo.“

<sup>7</sup> Direktiva 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).

<sup>8</sup> UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96.

11. Člen 25 navedene direktive, naslovljen „Nedopustne prošnje“, določa:

„1. Poleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo [Dublin II], se od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za begunca v skladu z [Direktivo 2004/83], kadar se prošnja šteje za nedopustno v skladu s tem členom.

2. Države članice lahko štejejo prošnjo za azil za nedopustno v skladu s tem členom, če:

- (a) je status begunca priznala druga država članica;
- (b) se država, ki ni država članica, šteje za prvo državo azila za prosilca na podlagi člena 26;
- (c) se država, ki ni država članica, šteje za varno tretjo državo za prosilca na podlagi člena 27;
- (d) se prosilcu dovoli, da ostane v zadevni državi članici iz drugih razlogov in se mu na tej podlagi prizna status, ki nudi enake pravice in ugodnosti kot status begunca na podlagi [Direktive 2004/83];
- (e) se prosilcu dovoli, da ostane na ozemlju zadevne države članice iz drugih razlogov, ki ga ščitijo pred izročitvijo do zaključka postopka za priznanje statusa v skladu s točko (d);
- (f) je prosilec po dokončni odločbi vložil enako prošnjo;
- (g) nepreskrbljena oseba prosilca vloži prošnjo, potem ko je v skladu s členom 6(3) podala soglasje, da bo njen primer del prošnje, ki je bila vložena v njenem imenu, in ne obstajajo nikakršna dejstva v zvezi z nepreskrbljeno osebo, ki bi upravičevala ločeno prošnjo.“

### 3. Direktiva 2013/32

12. Direktiva 2013/32 je povezana z Uredbo Dublin III. S to direktivo je bila prenovljena Direktiva 2005/85.

13. V uvodni izjavi 58 Direktive 2013/32 je navedeno:

„V skladu s členoma 1 in 2 ter členom 4a(1) Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen [pogodbama EU in PEU], in brez poseganja v člen 4 navedenega protokola Združeno kraljestvo in Irsko ne sodelujeta pri sprejetju te direktive, ki zato zanj ni zavezujoča in se v njiju ne uporablja.“

14. V skladu s členom 1 te direktive je njen namen določiti skupne postopke za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite na podlagi Direktive 2011/95.

15. Člen 33 navedene direktive, naslovljen „Nedopustne prošnje“, določa:

„1. Poleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo [Dublin III], se od držav članic ne zahteva, da preučijo, ali prosilec izpolnjuje pogoje za mednarodno zaščito v skladu z [Direktivo 2011/95], 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;
- (b) se država, ki ni država članica, šteje za prvo državo azila za prosilca na podlagi člena 35;

- (c) se država, ki ni država članica, šteje za varno tretjo državo za prosilca na podlagi člena 38;
- (d) je prošnja naknadna prošnja, ne da bi 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 ne da bi prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve; ali
- (e) vzdrževana oseba prosilca vloži prošnjo, potem ko je v skladu s členom 7(2) soglašala, da bo njen primer del prošnje, ki je bila vložena v njenem imenu, in ne obstajajo nikakršna dejstva v zvezi z vzdrževano osebo, ki bi upravičevala ločeno prošnjo.“

## **B. Irsko pravo**

16. V skladu s členom 21(2)(a) International Protection Act 2015 (zakon iz leta 2015 o mednarodni zaščiti) se prošnja za mednarodno zaščito šteje za nedopustno, če je druga država članica prosilcu priznala status begunca ali subsidiarno zaščito.

## **III. Spori o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem**

17. M. S., M. W. in G. S. so državljani tretjih držav, prva dva iz Afganistana in tretji iz Gruzije, ki so, potem ko so v Italiji pridobili subsidiarno zaščito, leta 2017 vstopili na Irsko, kjer so vložili prošnjo za mednarodno zaščito pri International Protection Office (urad za mednarodno zaščito, Irsko).

18. Urad za mednarodno zaščito je z odločbami z dne 1. decembra 2017, 2. februarja 2018 in 29. junija 2018 zavrnil prošnje za mednarodno zaščito, ki so jih vložili M. S., M. W. in G. S., z obrazložitvijo, da jim je bila subsidiarna zaščita že priznana v drugi državi članici, in sicer v Italiji.

19. M. S., M. W. in G. S. so vložili tožbe zoper te odločbe pri International Protection Appeals Tribunal (sodišče za mednarodno zaščito, Irsko), ki jih je z odločbami z dne 23. maja, 28. septembra in 18. oktobra 2018 zavrnilo.

20. Pritožnice iz postopkov v glavni stvari so pri High Court (višje sodišče) vložile pritožbe za razveljavitev teh odločb.

21. Predložitveno sodišče ob sklicevanju na sodbo Ibrahim in drugi<sup>9</sup> opozarja, da člen 33(2)(a) Direktive 2013/32 omogoča, da država članica zavrže prošnjo za azil kot nedopustno, če je druga država članica prosilcu priznala subsidiarno zaščito, pri čemer je bila s to določbo razširjena možnost, ki je bila prej določena v členu 25(2)(a) Direktive 2005/85, ki je tako zavrnitev omogočal, le če je bil prosilcu v drugi državi članici priznan status begunca.

22. Navedeno sodišče tako ugotavlja, da na podlagi povezane uporabe Direktive 2013/32 in Uredbe Dublin III nobena država članica ni zavezana obravnavati prošnjo za mednarodno zaščito, če je bila ta zaščita že priznana v drugi državi članici.

23. Vendar predložitveno sodišče poudarja, da se je Irsko, ki je sodelovala pri sprejetju in uporabi Uredbe Dublin III, odločila, da ne sodeluje pri sprejetju in uporabi Direktive 2013/32, tako da se v tej državi članici še naprej uporablja Direktiva 2005/85.

<sup>9</sup> Sodba z dne 19. marca 2019 (C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17; v nadaljevanju: sodba Ibrahim, EU:C:2019:219).

24. V teh okoliščinah se predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba Direktivo 2005/85, zlasti njen člen 25, v povezavi z Uredbo Dublin III razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki omogoča, da se prošnja za mednarodno zaščito zavrže kot nedopustna, če je bila prosilcu že priznana subsidiarna zaščita v drugi državi članici. Sprašuje se predvsem o obsegu razlogov za nedopustnost iz člena 25(2)(d) in (e) navedene direktive, zlasti v zvezi z razlago pojma „zadevna država članica“, ki se uporablja v teh določbah.

25. Poleg tega želi predložitveno sodišče izvedeti, ali okoliščina, da državljan tretje države, ki mu je bila v prvi državi članici priznana subsidiarna zaščita, vloži prošnjo za mednarodno zaščito v drugi državi članici, pomeni zlorabo pravice, tako da lahko zadnjenavedena država članica tako prošnjo šteje za nedopustno.

26. V teh okoliščinah je High Court (višje sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali sklicevanje na ‚zadevno državo članico‘ iz člena 25(2)(d) in (e) Direktive 2005/85 pomeni prvo državo članico, ki je prosilcu za mednarodno zaščito odobrila zaščito, ki je izenačena z azilom, ali drugo državo članico, ki ji je predložena naknadna prošnja za mednarodno zaščito, ali eno ali drugo od teh držav članic?
2. Če je bila državljanu tretje države odobrena mednarodna zaščita v obliki subsidiarne zaščite v prvi državi članici in se preseli na ozemlje druge države članice, ali vložitev nadaljnje prošnje za mednarodno zaščito v drugi državi članici pomeni zlorabo pravic, tako da lahko druga država članica sprejme ukrep, s katerim je določeno, da taka naknadna prošnja ni dopustna?
3. Ali je treba člen 25 Direktive 2005/85 razlagati tako, da preprečuje državi članici, ki je ne zavezuje [Direktiva 2013/32<sup>10</sup>], zavezuje pa jo Uredba [Dublin III], sprejetje zakonodaje, kakršna je ta iz obravnavane zadeve, v skladu s katero se prošnja za azil državljana tretje države, ki mu je druga država članica predhodno odobrila subsidiarno zaščito, šteje za nedopustno?“

## IV. Analiza

### A. Uvodne ugotovitve

27. Predložitveno sodišče želi z vprašanji za predhodno odločanje izvedeti, ali je vstavev razloga za nedopustnost, ki temelji na okoliščini, da je bila prosilcu za mednarodno zaščito že priznana subsidiarna zaščita v drugi državi članici, v zakon iz leta 2015 o mednarodni zaščiti<sup>11</sup> v skladu z Direktivo 2005/85 v okviru izvajanja Uredbe Dublin III. Zato Sodišče sprašuje o razlagi razlogov za nedopustnost, navedenih v členu 25 te direktive.

28. Najprej bi rad poudaril, da je bila Direktiva 2005/85 sicer razveljavljena z Direktivo 2013/32, vendar ta razveljavitev ne velja za Irsko. Člen 53 Direktive 2013/32 namreč izrecno določa, da je Direktiva 2005/85 razveljavljena „za države članice, ki jih zavezuje ta direktiva“. Kot pa je navedeno v uvodni izjavi 58 Direktive 2013/32, Irsko ne sodeluje pri sprejetju te direktive, ki zato zanjo ni zavezujoča in se v njej ne uporablja. Zato se na Irskem še naprej uporablja Direktiva 2005/85, ki zanjo ni bila razveljavljena.

<sup>10</sup> V izvorni različici vprašanja za predhodno odločanje je omenjena Direktiva 2011/95. Vseeno se glede na pojasnila v točki 11 predložitvene odločbe, v kateri to sodišče omenja „prenovljeno direktivo o postopkih 2011/95“ in se sklicuje na člen 33(2)(a) te direktive, zdi, da gre za pisno pomoto. Prenovljena Direktiva o postopkih pa je Direktiva 2013/32 in člen 33(2)(a) je del te direktive, in ne Direktive 2011/95.

<sup>11</sup> Glej točko 16 teh sklepnih predlogov.



29. Glede člena 25 Direktive 2005/85 je Sodišče že razlagalo to določbo in preučilo vprašanje, ali okoliščina, da je bila subsidiarna zaščita priznana v prvi državi članici, omogoča drugi državi članici, v kateri je državljani tretje države vložil prošnjo za azil, da to prošnjo zavrže kot nedopustno.<sup>12</sup> Odgovor na vprašanje, obravnavano v okviru skupne uporabe te direktive in Uredbe Dublin II, je bil nedvoumno nikalen.

30. Ali lahko okoliščina, da se Direktiva 2005/85 v tej zadevi upošteva v okviru uporabe Uredbe Dublin III, in ne več v okviru uporabe Uredbe Dublin II, pripelje do drugačne razlage?

31. Ta problematika je v osrčju prvega in tretjega vprašanja za predhodno odločanje. Pri teh vprašanjih, ki sta tesno povezani, gre namreč za to, ali je „zadevna država članica“, omenjena v členu 25(2)(d) Direktive 2005/85, lahko prva država članica, ki je odobrila zaščito, ki je enakovredna zaščiti, podeljeni s statusom begunca, tako da bi bila subsidiarna zaščita, ki jo je odobrila, lahko razlog za nedopustnost v okviru Uredbe Dublin II (prvo vprašanje) ali v okviru Uredbe Dublin III (tretje vprašanje). Predlagam, da obravnavo te problematike začnem z analizo razlogov za nedopustnost iz člena 25 Direktive 2005/85 v okviru Uredbe Dublin II (razdelek B), preden jih preučim v okviru Uredbe Dublin III (razdelek C). Končal bom z nekaj pripombami glede vprašanja zlorabe, postavljenega v drugem vprašanju za predhodno odločanje.

### ***B. Razlogi za nedopustnost iz Direktive 2005/85 v okviru Uredbe Dublin II***

32. V tem razdelku bom najprej preučil člen 25(2) Direktive 2005/85 in še posebej pomen točke (d) te določbe, kot izhaja iz njenega besedila in sobesedila, nato bom preučil ugotovitve sodbe Ibrahim v zvezi s tem.

#### *1. Člen 25(2) Direktive 2005/85*

33. Člen 25(2) Direktive 2005/85 vsebuje sedem neobveznih razlogov za nedopustnost, ki državam članicam omogočajo, da prošnjo za azil, ki jo vložijo državljani tretje države, štejejo za nedopustno.

34. Prvi razlog za nedopustnost iz točke (a) te določbe se nanaša na primer, v katerem je status *begunca* priznala *druga država članica*. Naslednja razloga iz točk (b) in (c) se nanašata na primer, v katerem *zaščito* odobri *tretja država*, ki se šteje za prvo državo azila ali za varno tretjo državo. Razloga iz točk (d) in (e) se nanašata na primer, v katerem se prosilcu dovoli, da ostane v *zadevni državi članici*, bodisi ker mu je v tej državi članici priznan status, ki nudi enake pravice in ugodnosti kot status begunca na podlagi Direktive 2004/83, ali, drugače povedano, ker mu je ta država članica priznala subsidiarno zaščito<sup>13</sup> (točka (d)), bodisi ker ga ta država članica štiti pred izročitvijo do zaključka postopka, s katerim se prizna ali zavrne status begunca ali subsidiarna zaščita (točka (e)). Točki (f) in (g) se nanašata na primer ponovne vložitev enake prošnje, potem ko je bila sprejeta dokončna odločba, in prošnje, ki jo vložijo vzdrževana oseba državljan tretje države, potem ko je podala soglasje, da bo njen primer del prošnje, ki je bila vložena v njenem imenu.

<sup>12</sup> Glej sodbo Ibrahim.

<sup>13</sup> Kot izhaja iz njene uvodne izjave 5, je namen Direktive 2004/83 določiti pravila o statusu begunca in o „subsidiarnih oblikah zaščite, s čimer se zagotovi ustrezen status vsaki osebi, ki potrebuje takšno zaščito“. Sodišče je presodilo, da je cilj Direktive 2004/83 v zvezi z upravičenci do subsidiarne zaščite „na ozemlju držav članic zagotoviti zaščito[,] podobno tisti, ki je priznana beguncem“ (glej sodbo z dne 24. aprila 2018, MP (Subsidiarna zaščita za žrtev preteklega mučenja) (C-353/16, EU:C:2018:276, točka 55).

35. Ta zadeva se nanaša na posledice subsidiarne zaščite, priznane v prvi državi članici, in postavlja se vprašanje, ali je „zadevna država članica“ iz točk (d) in (e) člena 25(2) Direktive 2005/85 lahko ta prva država članica. Če je tako, potem je okoliščina, da je Republika Italija priznala subsidiarno zaščito državljanom tretjih držav, kot so osebe iz postopkov v glavni stvari, na podlagi točke (d) te določbe razlog za nedopustnost prošnje za mednarodno zaščito, vložene v drugi državi članici, to je Irski. Če pa se nasprotno ta izraz nanaša le na drugo državo članico, odobritev subsidiarne zaščite v prvi državi članici ni razlog za nedopustnost na podlagi te točke.

36. Besedilo člena 25(2)(d) Direktive 2005/85 ne ponuja jasnega odgovora na to vprašanje. To besedilo vsebuje dvournost, kot kažejo vprašanja predložitvenega sodišča. Po mnenju državljanov tretjih držav pojem „zadevna država članica“ iz točk (d) in (e) zajema le drugo državo članico in odobritev subsidiarne zaščite v Italiji ni upoštevna, medtem ko Irska in Evropska komisija skupaj s predložitvenim sodiščem menita, da ta pojem zajema tako prvo kot drugo državo članico.

37. Dvournost je še večja zaradi uvodne izjave 22 Direktive 2005/85. V tej uvodni izjavi je navedeno, da morajo države članice preučiti vsebinsko utemeljenost prošnje za azil, razen če ta direktiva ne določa drugače, „še zlasti kadar se lahko upravičeno domneva, da bo zadevo preučila ali zagotovila zadostno zaščito *druga država*“.<sup>14</sup> V tej uvodni izjavi je pojasnjeno, da „[p]redvsem pa se držav članic ne bi smelo obvezati, da preučijo vsebinsko utemeljenost prošnje za azil, če je pred tem *prva država azila* prosilcu že dodelila status begunca ali mu zagotovila zadostno zaščito in bo prosilec ponovno sprejet v to državo“.<sup>15</sup>

38. Vendar se izraza „druga država“ in „prva država azila“ v tej uvodni izjavi uporabljata v pomenu, ki lahko zajema tako tretje države kot države članice. Drugače kot pri izrazu „država“, uporabljenem v členu 25(2)(b) in (c) Direktive 2005/85, ki napotuje izrecno in izključno na tretjo državo, namreč ni pojasnjeno, da države, omenjene v tej uvodni izjavi 22, ne zajemajo držav članic.

39. Irska in Komisija se opirata na to uvodno izjavo in trdita, da pojem „zadevna država članica“ iz člena 25(2)(d) in (e) Direktive 2005/85 zajema tako prvo državo članico kot drugo državo članico. Iz tega sklepata, da če je prva država članica priznala subsidiarno zaščito državljanom tretjih držav, ki vložijo prošnjo za azil v drugi državi članici, zadnjenavedena država lahko to prošnjo zavrne kot nedopustno.

40. Podrobnejša preučitev besedila tega člena 25(2) in konteksta te določbe vendarle vodi k drugačnemu odgovoru.

41. Kot sem namreč že poudaril, je zakonodajalec Unije to določbo napisal tako, da je uporabil izraz „druga država članica“ v njeni točki (a) in izraz „zadevna država članica“ v njenih točkah (d) in (e). Če je v točki (a) glede na točki (d) in (e) uporabljen drugačen izraz, je to zato, ker je zakonodajalec opisal različna primera. Izraza „zadevna država članica“ zato ne bi bilo mogoče šteti za enakovrednega izrazu „druga država članica“ in „zadevna država članica“ torej ni prva država članica, v kateri je državljan tretje države vložil prošnjo za azil.

42. Če bi zakonodajalec želel, da je drugače, bi bilo logično, da bi v točki (a) iste določbe dodal, da subsidiarna zaščita, ki jo prizna druga država članica, pomeni razlog za nedopustnost enako kot status begunca.

<sup>14</sup> Moj poudarek.

<sup>15</sup> Moj poudarek.

43. To jezikovno razlago potrjuje *kontekstualna* razlaga, ki temelji na upoštevanju opredelitve, ki je v členu 2(k) Direktive 2005/85<sup>16</sup> podana za izraz „ostati v državi članici“, uporabljen v njenem členu 25(2)(d) in (e).<sup>17</sup> Ta izraz je namreč opredeljen kot ostati na ozemlju države članice, v kateri je bila vložena prošnja za azil ali kjer se ta prošnja obravnava.

44. Iz tega sledi, da se „zadevna država članica“ v smislu tega člena 25(2)(d) in (e) nanaša na državo članico, v kateri je državljani tretje države vložil prošnjo za azil, v tem primeru Irsko, in na ozemlju katere lahko ostane, ker<sup>18</sup> mu je ta država članica bodisi predhodno priznala subsidiarno zaščito (točka (d)) bodisi obravnava njegovo prošnjo za azil (prvič) in je temu državljanu tretje države dovolila, da na njenem ozemlju ostane do njene odločitve (točka (e)).

45. Sodba Ibrahim, ki jo je Sodišče izdalo v velikem senatu in se natančneje nanaša na razlog za nedopustnost iz člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, potrjuje to analizo. Kot bom pojasnil v naslednjem razdelku, je Sodišče ta člen 33(2)(a) primerjalo z določbo, ki jo je nadomestil, to je s členom 25(2)(a) Direktive 2005/85. Analiza Sodišča kaže, da razlog za nedopustnost, ki temelji na priznanju subsidiarne zaščite v prvi državi članici in je izrecno določen v navedenem členu 33(2)(a), ni določen v točki (a) člena 25(2) Direktive 2005/85 ali kateri koli drugi točki te določbe.

## 2. Sodba Ibrahim

46. Ta sodba se je nanašala na štiri prošnje za azil, ki so jih v Nemčiji v treh primerih vložili palestinski apatridi, v enem primeru pa državljani tretje države, ki jim je bila v prvi državi članici, to je v treh primerih v Bolgariji, v enem primeru pa na Poljskem, že priznana subsidiarna zaščita. Sodba se je nanašala na zadeve, ki jih je Sodišče združilo in ki jih bom navajal kot zadeve *Ibrahim* na eni in kot zadevo *Magamadov* na drugi strani. Eno od vprašanj za predhodno odločanje v teh zadevah je bilo, ali lahko zadevno nemško sodišče, ker je bila v prvi državi članici priznana subsidiarna zaščita, kot nedopustne zavrže prošnje za azil, tako da takoj uporabi člen 33(2)(a) Direktive 2013/32, tudi če se dejansko stanje zadeve v celoti ali delno nanaša na obdobja pred začetkom veljavnosti te direktive in Uredbe Dublin III.

47. Sodišče je v točki 58 sodbe Ibrahim presodilo, da je člen 33(2)(a) Direktive 2013/32 s tem, da državi članici omogoča, da prošnjo za mednarodno zaščito zavrže kot nedopustno, kadar je bila prosilcu v drugi državi članici priznana subsidiarna zaščita, razširil možnost, ki je bila prej določena v členu 25(2)(a) Direktive 2005/85, ki je zavrnitev take prošnje omogočal, *le če* je bil prosilcu v drugi državi članici priznan status begunca.

48. Sodišče je v točki 71 te sodbe dodalo, da je bil z Direktivo 2013/32 torej uveden dodaten razlog za nedopustnost, ki ga je mogoče pojasniti s širšim regulativnim okvirom, ki ga je zakonodajalec določil, ko je hkrati s to direktivo sprejel Uredbo Dublin III. Področje uporabe navedene uredbe in Direktive 2013/32 je namreč razširjeno na prošnje za mednarodno zaščito,<sup>19</sup> in sicer na prošnje za pridobitev tako statusa begunca kot subsidiarne zaščite, in ni več omejeno – kot na podlagi Uredbe Dublin II – na azilni postopek in posledično na status begunca.

<sup>16</sup> Člen 2 Direktive 2005/85 vsebuje več opredelitev pojmov, med katerimi je pojem „ostati v državi članici“, ki je opredeljen kot „ostati na ozemlju države članice, vključno na meji ali v tranzitnih območjih države članice, v kateri je bila vložena prošnja za azil ali kjer se ta prošnja obravnava“.

<sup>17</sup> Ti točki (d) in (e) določata, da: „se prosilcu dovoli, da ostane v zadevni državi članici“.

<sup>18</sup> Po mojem mnenju je treba izraz „iz drugih razlogov“ iz točk (d) in (e) razumeti tako, da se nanaša na primer, v katerem je bila pred tem priznana subsidiarna zaščita, in na primer, v katerem je bila pravica ostati na ozemlju države članice priznana predvsem zaradi humanitarnih razlogov.

<sup>19</sup> Glej člen 2(h) Direktive 2011/95.



49. Povezava med Uredbo Dublin II oziroma III in direktivama o postopkih, ki sta z njima povezani, je poudarjena tudi v točki 72 sodbe Ibrahim, v kateri je pojasnjeno, da člen 25(1) Direktive 2005/85 napotuje na Uredbo Dublin II, medtem ko člen 33(1) Direktive 2013/32 napotuje na Uredbo Dublin III.

50. Ta analiza Sodišča poudarja pomen pravnega okvira, v katerem se uporabljajo procesna pravila, s tem, da razlikuje med dvema regulativnima sistemoma, to je tistim, ki ga ureja Uredba Dublin II, in tistim, ki ga ureja Uredba Dublin III. Razlika med tema sistemoma, ki izhaja iz razširitve področja uporabe Uredbe Dublin III, se odraža v naslovu različnih instrumentov,<sup>20</sup> pri čemer je v prvem omenjena le „prošnja za azil“, v drugem pa „prošnja za mednarodno zaščito“. Vsakega od teh sistemov dopolnjujejo nekateri zakonodajni instrumenti in v nadaljevanju se bom na ta sistema, kot sta bila dopolnjena, skliceval z izrazoma „sistem Dublin II“<sup>21</sup> in „sistem Dublin III“<sup>22</sup>.

51. Ta razširitev področja uporabe po mojem mnenju ne pojasnjuje le vstavitve dodatnega razloga v točko (a) člena 33(2) Direktive 2013/32, ampak tudi to, da sta bila v tej določbi črtana razloga za nedopustnost iz člena 25(2) Direktive 2005/85, in sicer razloga iz njegovih točk (d) in (e). Ti točki in točka (f) te določbe so zdaj zajete le v točki (d) člena 33(2) Direktive 2013/32, ki se nanaša na naknadno prošnjo v isti državi članici, ki ne vsebuje novih elementov ali ugotovitev, za pridobitev statusa upravičenca do mednarodne zaščite, to je statusa begunca ali subsidiarne zaščite.

52. Sodišče je poleg tega v točkah 73 in 74 sodbe Ibrahim menilo, da iz sistematike Uredbe Dublin III in Direktive 2013/32 ter člena 33(1) te direktive izhaja, da se dodatni razlog za nedopustnost iz člena 33(2)(a) te direktive ne uporablja za prošnjo za azil, ki še v celoti spada na področje uporabe Uredbe Dublin II.

53. Tako v zvezi s položajem, kot je položaj v zadevi Magamadov, ki ob upoštevanju datumov, ko je bila prošnja za azil vložena v drugi državi članici in je prva država članica poslala zahtevo za ponovni sprejem,<sup>23</sup> v celoti spada na področje uporabe Uredbe Dublin II, okoliščina, da je bila subsidiarna zaščita priznana v prvi državi članici, ne pomeni razloga za nedopustnost. Druga država članica mora načeloma obravnavati prošnjo za azil, razen če se ne odloči prosilca predati v prvo državo članico v skladu s členom 16(1)(e) in členom 20 Uredbe Dublin II,<sup>24</sup> da ta prva država članica prevzame obravnavo te prošnje.

<sup>20</sup> Glej opombi 6 in 4 teh sklepnih predlogov.

<sup>21</sup> Ta sistem poleg Uredbe Dublin II vključuje zlasti tri direktive: Direktivo 2004/83, imenovano „Direktiva o pogojih“, ki določa minimalne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za priznanje statusa begunca ali subsidiarne zaščite, in s tem povezane pravice; Direktivo 2005/85, imenovano „Direktiva o postopkih“, ki se nanaša le na status begunca in obravnava priznanje in odvzem tega statusa, in Direktivo 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), imenovano „Direktiva o sprejemu“, ki določa minimalna pravila za sprejem prosilcev za azil v državah članicah.

<sup>22</sup> Ta sistem poleg Uredbe Dublin III vključuje zlasti tri direktive, s katerimi so bile prenovljene direktive, omenjene v opombi 21 teh sklepnih predlogov, in sicer Direktivo 2011/95 (prenovitev Direktive o pogojih), Direktivo 2013/32 (prenovitev Direktive o postopkih) in Direktivo 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96) (prenovitev Direktive o sprejemu).

<sup>23</sup> Ta datuma sta 19. junij 2012 in 13. februar 2013. Oba spadata v obdobje pred začetkom veljavnosti Uredbe Dublin III in Direktive 2013/32, to je pred 20. julijem 2013, in začetkom uporabe Uredbe Dublin III, to je 11. januarjem 2014.

<sup>24</sup> Člen 16(1) Uredbe Dublin II določa zlasti primere, v katerih mora odgovorna država članica ponovno sprejeti prosilca za azil in obravnavati njegovo prošnjo. V skladu s točko (e) te določbe se ta obveznost uporablja za državljana tretje države, katerega prošnja je bila zavrnjena in ki je na ozemlju druge države članice brez dovoljenja. Kot je Komisija trdila v pisnem stališču v tej zadevi, se ta določba uporablja zlasti, kadar je prva država članica priznala subsidiarno zaščito, ni pa priznala statusa begunca. Člen 20 te uredbe določa pogoje, v katerih se opravi ta ponovni sprejem, v odstavku 1(d) pa določa *predajo* prosilca v prvo državo članico. Po mnenju Komisije ob upoštevanju te možnosti predaje državljanu tretje države in ponovnega sprejema v prvi državi članici ni treba, da Direktiva 2005/85 določa tudi razlog za nedopustnost v takem položaju.

54. Ta ugotovitev Sodišča, v skladu s katero razlog za nedopustnost, ki temelji na priznanju subsidiarne zaščite v prvi državi članici, ni določen v Direktivi 2005/85 in torej drugi državi članici ne omogoča, da zavrže prošnjo za azil, kadar dejansko stanje zadeve v celoti spada na področje uporabe Uredbe Dublin II, potrjuje analizo, v skladu s katero člen 25(2) te direktive, vključno z njegovo točko (d), ne določa takega razloga za nedopustnost in se posledično pojem „zadevna država članica“ v tej točki ne nanaša na prvo državo članico.

55. Nasprotno pa je Sodišče v zvezi s položajem, ki po zgledu zadev Ibrahim *spada na področje uporabe Uredbe Dublin III*, v sodbi menilo, da ima zadevna država članica, to je druga država članica, možnost zavreči prošnjo za azil kot nedopustno.<sup>25</sup>

56. Ta ugotovitev Sodišča se uporablja, kadar dejansko stanje zadeve *v celoti* spada na področje uporabe Uredbe Dublin III in Direktive 2013/32, to je, kadar se je zgodilo po datumu začetka uporabe Uredbe Dublin III, ki je 1. januar 2014 v skladu s členom 49, drugi odstavek, te uredbe, pa tudi po datumu začetka uporabe Direktive 2013/32, ki je 20. julij 2015.

57. Ista ugotovitev velja tudi, kadar dejansko stanje zadeve *delno* spada na področje uporabe Uredbe Dublin III,<sup>26</sup> če nacionalna zakonodaja druge države članice omogoča takojšnjo uporabo Direktive 2013/32 pred datumom izteka prenosa te direktive ter če se je dejansko stanje zgodilo po datumu skupnega začetka veljavnosti Direktive 2013/32 in Uredbe Dublin III<sup>27</sup> in se je del tega dejanskega stanja, kot v zadevah Ibrahim, zgodil po začetku uporabe Uredbe Dublin III.<sup>28</sup> V tem položaju se za tako dejansko stanje uporabljata tako Uredba Dublin III kot Direktiva 2013/32.

58. Čeprav iz sodbe Ibrahim izhaja, da v položaju, ki ga *v celoti* ureja *Uredba Dublin II*, država članica prošnje za azil ne more zavreči kot nedopustne z obrazložitvijo, da je bila prosilcu priznana subsidiarna zaščita v prvi državi članici, ugotavljam, da ta sodba ne daje odgovora na vprašanje, ali se ta razlog uporablja, kadar se v državi članici, v tem primeru na Irskem, uporablja Uredba Dublin III, ne pa Direktiva 2013/32, ki je z njo povezana.

59. Glede ugotovitve Sodišča, navedene v točki 57 teh sklepnih predlogov, v zvezi z uporabo dodatnega razloga za nedopustnost, kadar dejansko stanje le *delno* spada na področje uporabe *Uredbe Dublin III*, je treba poleg tega vseeno navesti, da se ta nanaša na položaj, v katerem se v nasprotju z obravnavano zadevo v drugi državi članici v celoti uporabljata tako Uredba Dublin III kot Direktiva 2013/32.

60. Ali ista ugotovitev velja, kadar za to drugo državo članico Direktiva 2013/32 ni zavezujoča?

### **C. Razlogi za nedopustnost iz Direktive 2005/85 v okviru Uredbe Dublin III**

61. V tem razdelku bom najprej analiziral prispevek sistema Dublin III glede na sistem Dublin II ter logiko mehanizmov predaje in nedopustnosti, povezanih z obema sistemoma, ki drugi državi članici omogočata, da ne obravnava prošnje za mednarodno zaščito, ki je bila vložena v njej (podrazdelek 1). Nato bom predstavil nedoslednosti, ki bi lahko nastale zaradi posebnega položaja Irske, ki je ne zavezuje v celoti niti en niti drug sistem, preden bom predlagal razlago, ki po mojem mnenju izhaja iz namena, ki ga je izrazil zakonodajalec (podrazdelka 2 in 3).

<sup>25</sup> Glej sodbo Ibrahim (točka 74). Sodišče je tako preučilo druga vprašanja za predhodno odločanje v tej zadevi, katerih namen je bil, da se pojasni izvajanje člena 33 Direktive 2013/32.

<sup>26</sup> Glej v tem smislu sodbo Ibrahim (točki 74 in 78).

<sup>27</sup> Po 20. juliju 2013 (glej člen 49, prvi odstavek, Uredbe Dublin III in člen 54 Direktive 2013/32).

<sup>28</sup> V zadevah Ibrahim je bila prošnja za azil v drugi državi članici vložena 29. novembra 2013, zahteva za ponovni sprejem pa je bila poslana 22. januarja 2014.

## 1. Prispevek sistema Dublin III ter mehanizma predaje in nedopustnosti

62. Sistem Dublin III zaznamuje novo fazo v oblikovanju skupnega azilnega sistema. V prvi fazi, ki ustreza sistemu Dublin II, so bili določeni nekateri skupni standardi. V drugi fazi, ki ustreza sistemu Dublin III, si je zakonodajalec prizadeval približati status begunca in subsidiarno zaščito s tem, da ju je obravnaval skupaj in enotno ter okreplil pravice zadevnih oseb v Uniji. Eden od ključnih in stalnih ciljev zakonodajalca je bil omejiti sekundarno gibanje državljanov tretjih držav,<sup>29</sup> to je njihova gibanja znotraj Unije, da bi bili upravičeni do eventualno ugodnejše zaščite ali življenjskih razmer v drugi državi članici. Približevanje procesnih pravil je moralo prispevati k omejevanju tega gibanja.<sup>30</sup>

63. Vsaka faza se je končala s sprejetjem sistema, ki je vseboval sklop zakonodajnih instrumentov, ki so medsebojno usklajeni.<sup>31</sup> Kot izhaja iz sodbe Ibrahim, se pravila o dopustnosti, ki jih je določil zakonodajalec, logično uporabljajo znotraj vsakega od teh sistemov.

64. V okviru sistema Dublin III sta status begunca in subsidiarna zaščita bistveno zblížana, zato Uredba Dublin III v nasprotju z Uredbo Dublin II ne določa več *predaje* prosilca za azil iz druge države članice v prvo državo članico, da bi ga ta ponovno sprejela, potem ko mu je priznala subsidiarno zaščito, in obravnavala njegovo prošnjo. Kot je Sodišče nedvoumno potrdilo, v teh okoliščinah druga država članica ne more več zahtevati take predaje.<sup>32</sup> Ta država pa ima možnost, da prošnjo za mednarodno zaščito zavrže kot *nedopustno* na podlagi člena 33 Direktive 2013/32.<sup>33</sup>

65. Poti, ki ju predstavljata *predaja* in *nedopustnost* za zavrnitev nove prošnje za mednarodno zaščito za pridobitev statusa begunca, vložene v drugi državi članici, tako vsaka zase ustrezata posebnemu zakonodajnemu sklopu, ki ima lastno logiko glede na doseženo stopnjo usklajenosti.

66. Ugotoviti je treba, da odločitev Irske za sodelovanje pri sprejetju Uredbe Dublin III, ne da bi bila zanjo zavezujoča Direktiva 2013/32, ki jo spremlja, tako da se posledično v njej še naprej uporablja Direktiva 2005/85, to logiko razdira, ker ustvarja asimetrijo, katere posledic zakonodajalec ni obravnaval in ki jo bom preučil v nadaljevanju.

## 2. Nedoslednosti, ki lahko izhajajo iz asimetričnega položaja

67. Ker se na Irskem uporablja Uredba Dublin III, vendar *zanjo ni zavezujoča Direktiva 2013/32*, se ta država ne more opreti na člen 33(2)(a) te direktive, da bi kot *nedopustno* zavrгла prošnjo za azil, ki jo vložijo državljani tretje države, ki uživa subsidiarno zaščito v prvi državi članici. Poleg tega se ta država članica, v kateri se uporablja Direktiva 2005/85, vendar *je ne ureja Uredba Dublin II*, ne more opreti niti na člen 16 te uredbe, da bi državljana tretje države *predala* v prvo državo članico, da bi ta obravnavala to prošnjo. Povsem jezikovna razlaga Direktive 2005/85 v okviru Uredbe Dublin III bi se torej lahko kazala v obveznosti Irske, da obravnava prošnjo za azil.

68. Vsi intervenienti pred Sodiščem in predložitveno sodišče so poudarili nedoslednosti, ki bi lahko izhajale iz tega.

69. Te so namreč lahko dveh vrst. Na prvem mestu se nanašajo na primerjavo posledic zaščite, ki jo odobrijo države članice, s posledicami, ki izhajajo iz zaščite, ki jo odobrijo tretje države.

29 Glej v zvezi s sistemom Dublin II sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točka 79, v kateri je omenjen cilj izogibanja *forum shoppingu* prosilcev za azil), in v zvezi s sistemom Dublin III sodbo z dne 17. marca 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, točka 52).

30 Glej zlasti uvodno izjavo 13 Direktive 2013/32.

31 Glej v tem smislu v zvezi s sistemom Dublin III sodbo z dne 17. marca 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, točki 41 in 42), ter opombi 21 in 22 teh sklepnih predlogov.

32 Glej sklep z dne 5. aprila 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, točka 41), in sodbo Ibrahim (točka 78).

33 Glej sklep z dne 5. aprila 2017 Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, točka 39), in sodbo Ibrahim (točki 79 in 80).

70. Irski v skladu s členom 25(2)(b) in (c) Direktive 2005/85 – če bi zaščito, ki se šteje za nezadostno, odobrila *tretja država* – ne bi bilo treba obravnavati prošnje za azil in bi jo lahko zavrгла kot nedopustno, medtem ko bi jo bila prisiljena obravnavati, če bi bila subsidiarna zaščita priznana v prvi državi članici. Ta razlika je toliko bolj presenetljiva glede na medsebojno zaupanje, ki si ga morajo države članice načeloma nameniti, in stopnjo zaščite, ki jo je zakonodajalec Unije skušal določiti za državljane tretjih držav.

71. Subsidiarna zaščita je namreč status, ki ga določa Unija ter ki dopolnjuje status begunca, uveden z Ženevsko konvencijo, in se prišteva k temu statusu. Omogočilo jo je medsebojno zaupanje, ki je v osrčju evropskega povezovanja in zlasti skupnega evropskega azilnega sistema.<sup>34</sup> Pripisovanje večje teže zaščiti, ki jo odobri tretja država, kot zaščiti, ki jo prizna država članica, bi bilo v nasprotju z duhom evropskega projekta za oblikovanje tega azilnega sistema.

72. Na drugem mestu, nedoslednosti se nanašajo na paradoksalne učinke zgolj obravnave prve prošnje za mednarodno zaščito, celo zavrnitve te prošnje, glede na učinke odločbe o priznanju te zaščite.

73. Če prva država članica *obravnavava* prošnjo za mednarodno zaščito ali če jo *zavrne*, Irska na podlagi točk (b) in (d) člena 18(1)<sup>35</sup> Uredbe Dublin III ni zavezana obravnavati prošnje, ki je bila vložena v tej državi. Nasprotno pa, če prva država članica *prizna* zaščito, za katero je bila zaprosena, v obliki subsidiarne zaščite, Irska ne bi mogla niti predati prosilca v prvo državo članico<sup>36</sup> niti ugotoviti nedopustnosti prošnje na podlagi člena 33(2)(a) Direktive 2013/32, saj se ta v tej državi članici ne uporablja. Irska bi torej lahko bila zavezana obravnavati prošnjo.

74. Tako bi Irska zaradi ugodne odločitve za državljana tretje države v zvezi z njegovo prvo prošnjo vseeno morala obravnavati njegovo naknadno prošnjo za mednarodno zaščito, medtem ko v položaju, v katerem prva odločitev še ni bila sprejeta ali zanj ni ugodna, ne bi bila prisiljena obravnavati take naknadne prošnje.

75. Te nedoslednosti so posledica odločitve Irske. Kot izhaja iz uvodne izjave 41 Uredbe Dublin III<sup>37</sup> in uvodne izjave 58 Direktive 2013/32, je zakonodajalec tej državi članici res dovolil, da se v njej uporablja Uredba Dublin III, ne da bi sicer sodelovala pri celotnem zakonodajnem sistemu Dublin III. Vendar ni določil rešitve za tak asimetričen položaj. Vnaprej je sprejel morebitne odločitve navedenih držav članic, vendar ne da bi sprejel določbe, ki bi urejale položaje, ki nastanejo zaradi tega, in preprečile ugotovljene nedoslednosti.

76. Kot sem pojasnil, sodba Ibrahim daje odgovor na vprašanje, ali obstaja obveznost za drugo državo članico, da obravnava vsebinsko utemeljenost prošnje za azil v dveh položajih, to je, ko prošnja za azil spada na področje sistema Dublin II in ko spada na področje sistema Dublin III. V nobenem od teh položajev druga država članica *ni zavezana* obravnavati prošnje za azil, če je bila v prvi državi članici priznana subsidiarna zaščita. Ta država članica lahko prošnjo bodisi razglasi za nedopustno (sistem Dublin III) bodisi prosilca preda v prvo državo članico (sistem Dublin II).

<sup>34</sup> 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 78, 79 in 83), in sodbo Ibrahim (točke od 83 do 85).

<sup>35</sup> Člen 18(1)(b) Uredbe Dublin III določa, da je odgovorna država članica zavezana „pod pogoji iz členov 23, 24, 25 in 29 ponovno sprejeti 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“. Ta določba se torej uporablja zlasti, če je prva država članica začela obravnavati prošnjo za mednarodno zaščito in je državljan tretje države odšel v drugo državo članico, medtem ko se je njegova prošnja *obravnavala*. Člen 18(1)(d) te uredbe določa, da je odgovorna država članica zavezana „pod pogoji iz členov 23, 24, 25 in 29 ponovno sprejeti državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, katere prošnjo je zavrnila in ki je podala prošnjo v drugi državi članici ali ki je na ozemlju druge države članice brez dokumenta za prebivanje“. Ta določba se torej uporablja zlasti, če je prva država članica *zavrnila* prošnjo za mednarodno zaščito in je državljan tretje države vložil novo prošnjo v drugi državi članici. V obeh primerih lahko druga država članica od prve države članice zahteva, naj ponovno sprejme državljana tretje države (v skladu s členoma 23 in 24 Uredbe Dublin III), in če ta država članica privoli v ponovni sprejem, druga država članica državljana tretje države uradno obvesti o odločitvi o njegovi *predaji* v odgovorno državo članico (v skladu s členom 26 Uredbe Dublin III).

<sup>36</sup> Glej sklep Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, točki 27 in 28).

<sup>37</sup> V tej uvodni izjavi je navedeno, da sta Združeno kraljestvo in Irska podala uradno obvestilo, da želita sodelovati pri sprejetju in uporabi Uredbe Dublin III v skladu s členom 3 in členom 4a(1) Protokola št. 21 o stališču teh dveh držav članic glede območja svobode, varnosti in pravice.



77. Nasprotno pa ta sodba ne daje odgovora na vprašanje – ki je res izjemno, ker se nanaša le še na eno državo članico – ali mora druga država članica obravnavati vsebinsko utemeljenost prošnje za mednarodno zaščito, kadar se v tej državi članici uporablja Uredba Dublin III, ne pa Direktiva 2013/32, tako da se v njej še naprej uporablja Direktiva 2005/85 in ta prošnja ne spada v celoti niti na področje sistema Dublin III niti na področje sistema Dublin II. Kako se mora, glede vprašanja dopustnosti, Direktiva 2005/85 uporabljati v okviru Uredbe Dublin III?

78. Za odgovor na to vprašanje je treba to direktivo preučiti z vidika ciljev, ki jim je sledil zakonodajalec.

### *3. Razlaga Direktive 2005/85 z vidika namena, ki ga je izrazil zakonodajalec*

79. Kot sem opozoril v točki 62 teh sklepnih predlogov, je eden od ključnih ciljev zakonodajalca omejiti sekundarna gibanja.

80. Vendar ugotavljam, da če je Irska zavezana obravnavati prošnje, ki jih državljani tretjih držav vložijo na njenem ozemlju, čeprav jim je bila že priznana subsidiarna zaščita v prvi državi članici, bi ta položaj lahko spodbudil taka gibanja in bil torej v nasprotju z navedenim ciljem. V interesu državljanov tretjih držav je, da poskušajo v tej drugi državi članici dobiti mednarodno zaščito, da bi bili deležni življenjskih razmer, ki prevladujejo v tej državi.

81. Ker je zakonodajalec nameraval drugim državam članicam tako v regulativnem okviru Dublin II kot v regulativnem okviru Dublin III omogočiti, da prošnje za azil ne obravnavajo, kadar državljan tretje države že uživa subsidiarno zaščito v prvi državi članici, mora ta možnost po mojem mnenju obstajati tudi, kadar se v državi članici, kot v postopkih v glavni stvari, uporabljata oba regulativna okvira.

82. Ker predaja v prvo državo članico zaradi ponovnega sprejema državljan tretje države v Uredbi Dublin III ni določena in se ne uporablja več v tem okviru, ker je bila temu državljanu v tej državi članici priznana subsidiarna zaščita, namreč menim, da mora druga država članica v posebnih okoliščinah obravnavanih zadev imeti možnost, da prošnjo zavrže kot nedopustno, pri čemer se opre na Direktivo 2005/85, ki se upošteva v celoti in se uporablja v okviru Uredbe Dublin III.

83. Tak pristop je v celoti v skladu z uvodno izjavo 22 te direktive. V skladu s to uvodno izjavo država članica namreč ne bi smela biti zavezana obravnavati vsebinsko utemeljenost prošnje za azil, kadar je bila v prvi državi, naj je to država članica ali tretja država, že priznana zadostna zaščita. Poudaril sem že, da je bil namen zakonodajalca, izražen v tej uvodni izjavi, glede tretjih držav uresničen v členu 25(2)(b) in (c) navedene direktive.

84. V zvezi z državami članicami ugotavljam, da te na podlagi člena 25(1) Direktive 2005/85 niso bile zavezane obravnavati vsebinsko utemeljenost prošnje za azil, če je podan eden od razlogov za nedopustnost, naštetih v tem členu, „[p]oleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo [Dublin II]“. Drugače povedano, razlogi za nedopustnost so dodani primerom, v katerih je Uredba Dublin II določala možnost predaje prosilca za azil v prvo državo članico. Ta možnost predaje pa je bila izrecno določena v členu 16 Uredbe Dublin II.<sup>38</sup>

85. Iz tega sledi, da je bila možnost, da države članice ne obravnavajo vsebinske utemeljenosti prošnje za azil, v skladu z uvodno izjavo 22 Direktive 2005/85 določena tudi v okviru povezave te direktive z Uredbo Dublin II.

<sup>38</sup> Glej opombo 24 teh sklepnih predlogov.



86. V okviru sistema Dublin III poudarjam, da ima uvodna izjava 43 Direktive 2013/32 v bistvu isto vsebino kot uvodna izjava 22 Direktive 2005/85. Glede držav članic je ta uvodna izjava 43 uresničena v členu 33(2)(a) Direktive 2013/32, v katerem je izrecno omenjen razlog za nedopustnost, saj v Uredbi Dublin III predaja ni več določena.

87. Ta analiza kaže, da je bil ne glede na sistem, ki se uporablja, namen zakonodajalca očitno ta, da druge države članice ne prisili v obravnavo prošnje za azil, kadar je bila državljanu tretje države priznana subsidiarna zaščita.

88. Rešitev, ki jo predlagam, je tako v skladu s ciljem, ki ga je zakonodajalec uresničeval v Direktivi 2005/85, kot izhaja zlasti iz uvodne izjave 22 te direktive. Poleg tega se mi to zdi rešitev, ki je najbolj usklajena z logiko sistemov Dublin II in Dublin III ter s katero se je mogoče izogniti nedoslednostim, ugotovljenim v točkah od 69 do 74 teh sklepnih predlogov.

89. Poudarjam, da ta rešitev ne posega v pravice državljanov tretjih držav, kot so bile usklajene in okrepljene s sistemom Dublin III, ker je bila državljanu tretje države priznana subsidiarna zaščita v prvi državi članici, v tem primeru Italiji, ki v celoti sodeluje v tem sistemu.

90. To res pomeni, da je treba razlogom za nedopustnost, ki so izrecno naštet v Direktivi 2005/85, dodati še enega, vendar menim, da so bili prvo navedeni razlogi zasnovani le za uporabo v okviru Uredbe Dublin II v logiki sistema Dublin II in tako ne določajo posebnega položaja Irske.<sup>39</sup>

91. S trditvijo pritožnic iz postopkov v glavni stvari, da bi bilo treba – ker je z razlogi za nedopustnost iz člena 25 Direktive 2005/85 uvedeno odstopanje od obveznosti držav članic, da obravnavajo vsebinsko utemeljenost prošenj za azil – te razloge razlagati ozko, ni mogoče ovreči zgornje analize. Taka trditev namreč ne more prevladati, če bi morala pripeljati do nasprotne razlage ciljev, ki jim sledi zakonodajalec. Kot pa izhaja iz te analize, bi bilo sklepanje, da je Irska zavezana obravnavati prošnjo za azil, v nasprotju s temi cilji in rešitvami, ki so bile sprejete tako v okviru sistema Dublin II kot v okviru sistema Dublin III za 25 držav članic, ki so v celoti pristopile k temu sistemoma.

92. Dodal bi, da predlagana razlaga nikakor ne posega v razlago, ki jo je Sodišče v sodbi Ibrahim podalo v zvezi s členom 25(2) Direktive 2005/85 glede točke (a) te določbe in vse drugih njenih točk. Ta razlaga ostaja povsem veljavna, vključno za Irsko, kadar dejansko stanje zadeve tako kot v zadevi Magamadov v celoti spada na področje uporabe Uredbe Dublin II.

93. Zato menim, da Direktiva 2005/85 v povezavi z njeno uvodno izjavo 22 ne nasprotuje temu, da druga država članica v svoji zakonodaji določi, da lahko prošnjo za mednarodno zaščito, ki je vložena v njej, zavrže kot nedopustno v izjemnem primeru, v katerem se v tej državi članici še uporablja ta direktiva, hkrati pa jo ureja Uredba Dublin III.

94. Ob upoštevanju moje analize prvega in tretjega vprašanja za predhodno odločanje menim, da drugega vprašanja za predhodno odločanje ni treba obravnavati. Vendar bi za vsak primer poudaril, da prošnja za mednarodno zaščito, ki jo vloži državljan tretje države, potem ko mu je bila priznana subsidiarna zaščita v prvi državi članici, po mojem mnenju ne pomeni zlorabe pravice. Zakonodajalec Unije je priznal, da lahko državljan tretjih držav legitimno iščejo zaščito v Uniji, kadar jih k temu prisilijo okoliščine.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Sicer ugotavljam, da v nasprotju z besedilom člena 33(2) Direktive 2013/32 seznam razlogov za nedopustnost v členu 25(2) Direktive 2005/85 ni omejen z uporabo izraza „le“. Menim, da besedilo tega člena 25(2) nacionalnemu zakonodajalcu tako omogoča, da v asimetričnem položaju, kot je ta, v katerem je Irska, sprejme širšo razlago teh razlogov.

<sup>40</sup> Glej zlasti uvodni izjavi 1 Uredbe Dublin II in Direktive 2005/85 ter uvodni izjavi 2 Uredbe Dublin III in Direktive 2013/32.

95. Poleg tega poudarjam, da je – kot sem predstavil v teh sklepnih predlogih – zakonodajalec to, da skuša državljan tretje države dobiti status begunca v državi članici, potem ko mu je bila priznana subsidiarna zaščita v drugi državi članici, izrecno določil v okviru tako Uredbe Dublin II kot Uredbe Dublin III. Zato tega ni mogoče na splošno in abstraktno opredeliti kot zlorabo pravice.

96. Posledično, čeprav zlorabe pri iskanju mednarodne zaščite ni mogoče izključiti v vseh položajih, bi morala biti vsaj obravnavana v vsakem primeru posebej.<sup>41</sup>

## V. Predlog

97. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo High Court (višje sodišče, Irska), odgovori:

Člen 25(2) Direktive Sveta 2005/85/ES z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah, preučen v okviru uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da Irska v nacionalni zakonodaji določi razlog za nedopustnost, na podlagi katerega lahko zavrže prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo vloži državljan tretje države, kadar je bila temu že priznana subsidiarna zaščita v prvi državi članici.

<sup>41</sup> Za dokaz o zlorabi je treba med drugim preučiti, ali je zadevna oseba hotela „pridobiti korist, ki izhaja iz predpisa Unije, tako da se umetno ustvarijo pogoji za pridobitev te koristi“ (glej zlasti sodbi z dne 16. oktobra 2012, Madžarska/Slovaška (C-364/10, EU:C:2012:630, točka 58), in z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 54)).