



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,  
predstavljeni 18. marca 2021<sup>1</sup>

### Zadeva C-8/20

**L. R.**  
**proti**  
**Bundesrepublik Deutschland**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Območje svobode, varnosti in pravice – Azilna politika – Direktiva 2013/32/EU – Prošnja za mednarodno zaščito – Člen 33(2)(d) – Nedopustnost v primeru dokončne odločbe o predhodni prošnji – Dokončna odločba, ki jo je sprejela Norveška – Člen 2(q) – Pojem ‚naknadna prošnja‘ – Uredba (EU) št. 604/2013 – Člen 19(3) – Prošnja za mednarodno zaščito, vložena po dejanski odstranitvi prosilca v izvorno državo“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi s prošnjo za mednarodno zaščito se nanaša na razlago razloga za nedopustnost iz člena 33(2)(d) Direktive 2013/32<sup>2</sup>. Ta razlog se nanaša na „naknadne prošnje“<sup>3</sup>, v katerih se ne pojavijo novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje za tako zaščito, oziroma prosilec ne navede takih novih elementov ali ugotovitev.
2. Predlog je bil vložen v okviru spora med iranskim državljanom L. R. in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija) v zvezi z zakonitostjo odločbe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Außenstelle Boostedt (zvezni urad za migracije in begunce, izpostava v Boostedtu, Nemčija) (v nadaljevanju: urad), s katero je bila prošnja zadevne osebe za mednarodno zaščito zavržena kot nedopustna. Ta odločba je temeljila na tem, da je L. R. pred več leti v Kraljevini Norveški vložil prvo prošnjo, v zvezi s katero je bila izdana dokončna odločba o zavrnitvi.
3. Namen vprašanja, kot ga je oblikovalo predložitevno sodišče, je razjasniti sodelovanje Kraljevine Norveške v skupnem evropskem azilnem sistemu, da se v bistvu ugotovi, ali se lahko dokončna odločba te tretje države o zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito obravnava, kot da jo je sprejela „država članica“, in ali lahko uradu omogoči, da „naknadno prošnjo“ tega prosilca razglasi za nedopustno v smislu člena 33(2)(d) Direktive 2013/32.

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

<sup>2</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). Ta direktiva je povezana z 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 (UL 2013, L 180, str. 31, v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

<sup>3</sup> Pojem „naknadna prošnja“ je opredeljen v členu 2(q) Direktive 2013/32. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 33(2)(d) te direktive v povezavi s prvonavedeno določbo.

4. Menim, da je treba pred odgovorom na to vprašanje pojasniti, ali v okoliščinah uporabe Uredbe Dublin III že samo dejstvo, da se je prosilec med prvo in drugo prošnjo vrnil v izvorno državo, preprečuje, da se zadnjenavedena opredeli kot „naknadna prošnja“.

5. Po končani predstavitvi bom Sodišču predlagal, naj glede na to, da je Kraljevina Norveška L. R. po obravnavi njegove prve prošnje odstranila v izvorno državo, razsodi, da je treba prošnjo iz postopka v glavni stvari obravnavati kot novo prošnjo. Podredno, če se Sodišče ne bi strinjalo s tem predlogom, bom navedel razloge, iz katerih menim, da okoliščina, da je odločbo sprejela druga država članica ali – tako kot v obravnavani zadevi – Kraljevina Norveška, državi članici, v kateri je vložena prošnja, ne preprečuje, da jo kot „naknadno prošnjo“ razglasi za nedopustno.

## I. Pravni okvir

### A. Sporazum med Evropsko unijo in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško

6. Sporazum med Evropsko [unijo] in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško o kriterijih in mehanizmih za določitev države, odgovorne za obravnavo prošnje za azil, vložene v državi članici, na Islandiji ali na Norveškem (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 78, v nadaljevanju: sporazum med Unijo, Republiko Islandijo in Kraljevino Norveško) je bil v imenu Evropske unije odobren s Sklepom 2001/258/ES<sup>4</sup>.

7. Člen 1 tega sporazuma določa:

„1. Islandija in Norveška izvajata določbe Dublinske konvencije, naštetih v delu 1 Priloge k temu sporazumu, in sklepe odbora, ustanovljenega po členu 18 Dublinske konvencije, ki so naštetih v delu 2 omenjene priloge, in jih v medsebojnih odnosih ter v svojih odnosih z državami članicami uporabljata z upoštevanjem odstavka 4.

2. Države članice uporabljajo pravila iz odstavka 1 za Islandijo in Norveško z upoštevanjem odstavka 4.

[...]

4. Za namene odstavkov 1 in 2 se razume sklicevanje v določbah, ki so zajete v Prilogi, na ‚države članice‘, tako, da vključuje tudi Islandijo in Norveško.

[...]“

8. V Prilogi k navedenemu sporazumu nista navedeni ne Direktiva 2011/95<sup>5</sup> ne Direktiva 2013/32.

<sup>4</sup> Sklep Sveta z dne 15. marca 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 76).

<sup>5</sup> Direktiva 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).

## **B. Pravo Unije**

### *1. Uredba Dublin III*

9. Člen 18(1) Uredbe Dublin III določa:

„1. Odgovorna država članica po tej uredbi, je zavezana, da:

[...]

(d) pod pogoji iz členov 23, 24, 25 in 29 ponovno sprej[me] 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.“

10. Člen 19(3) te uredbe določa:

„Prav tako prenehajo obveznosti, določene v členu 18(1)(c) in (d), kadar lahko država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje, ob zahtevi za ponovni sprejem prosilca ali druge osebe iz člena 18(1)(c) ali (d) ugotovi, da je zadevna oseba zapustila ozemlje države članice v skladu z odločbo o vrnitvi ali odstranitvenim nalogom, ki ga je slednja izdala po umiku ali zavrnitvi prošnje.

Prošnja, vložena po dejanski odstranitvi, šteje za novo prošnjo, ki zahteva začetek novega postopka določanja odgovorne države članice.“

### *2. Direktiva 2013/32*

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

„Približevanje postopkovnih pravil za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite bi moralo pripomoči k omejevanju sekundarnega gibanja prosilcev za mednarodno zaščito med državami članicami v primerih, kadar takšno gibanje povzročajo razlike med pravnimi okviri, in vzpostavilo enake pogoje za uporabo Direktive [2011/95] v državah članicah.“

12. V uvodni izjavi 36 te direktive je navedeno:

„Kadar prosilec poda naknadno prošnjo, ne da bi predložil nove dokaze ali navedbe, bi bila zahteva, da države članice izpeljejo nov celoten postopek, nesorazmerna. V teh primerih bi morale imeti države članice možnost, da v skladu z načelom pravnomočnosti prošnjo zavržejo kot nedopustno.“

13. Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi:

[...]

(q) ‚naknadna prošnja‘ pomeni nadaljnjo prošnjo za mednarodno zaščito, podano po izdaji dokončne odločbe v zvezi s predhodno prošnjo, vključno s primeri, ko je prosilec prošnjo izrecno umaknil, in primeri, ko je organ za presojo prošnjo zavrnil po njenem implicitnem umiku v skladu s členom 28(1).“

14. Člen 33(2) te direktive, naslovljen „Nedopustne prošnje“, določa:

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

[...]

(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[...], oziroma ne da bi prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve; [...]

[...]“

15. Člen 40 Direktive 2013/32, naslovljen „Naknadna prošnja“, določa:

„1. Kadar oseba, ki je zaprosila za mednarodno zaščito v državi članici, poda naknadne navedbe ali vloži naknadno prošnjo v isti državi članici, ta država članica obravnava te naknadne navedbe ali elemente naknadne prošnje v okviru obravnavanja predhodne prošnje ali v okviru preizkusa izdane odločbe ali odločanja o pritožbi zoper izdano odločbo, če lahko pristojni organi v teh postopkih upoštevajo in obravnavajo vse elemente naknadnih navedb ali naknadne prošnje.

2. Za namene odločanja o dopustnosti prošnje za mednarodno zaščito v skladu s členom 33(2)(d) je naknadna prošnja za mednarodno zaščito najprej predmet predhodne obravnave o tem, ali so se pojavili novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali prosilec izpolnjuje pogoje kot upravičenec do mednarodne zaščite, na podlagi Direktive 2011/95[...], oziroma je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve.

[...]

5. Kadar se v skladu s tem členom obravnavanje naknadne prošnje ne nadaljuje, se naknadna prošnja šteje za nedopustno v skladu s členom 33(2)(d).

[...]

7. Kadar oseba, v zvezi s katero je treba izvršiti odločbo o premestitvi v skladu z Uredbo [Dublin III], poda naknadne navedbe ali vloži naknadno prošnjo v državi, ki izvede premestitev, takšne navedbe ali naknadne prošnje v skladu s to direktivo obravnava odgovorna država članica, kot je določeno v navedeni uredbi.“

### **C. Nemško pravo**

16. Člen 29 Asylgesetz (zakon o pravici do azila) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz postopka v glavni stvari (v nadaljevanju: AsylG), naslovljen „Nedopustne prošnje“, določa:

„(1) Prošnja za azil ni dopustna, če:

[...]

5. v primeru naknadne prošnje na podlagi člena 71 ali druge prošnje na podlagi člena 71a ni treba nadaljevati azilnega postopka. [...]“

17. Člen 71a AsylG, naslovljen „Druga prošnja“, določa:

„(1) Če tujec po neuspešnem zaključku azilnega postopka v varni tretji državi (člen 26a), za katero veljajo predpisi Evropske [unije] o pristojnosti za izvajanje azilnih postopkov ali s katero je Zvezna republika Nemčija o tem sklenila mednarodno pogodbo, na zveznem ozemlju vloži prošnjo za azil (drugo prošnjo), se azilni postopek nadaljuje samo, če je Zvezna republika Nemčija pristojna za izvajanje azilnega postopka in če so izpolnjeni pogoji iz člena 51, od (1) do (3), *Verwaltungsverfahrensgesetz* (zakon o upravnem postopku); za presojo je pristojen [urad]. [...]“

18. Po navedbah predložitvenega sodišča v primeru druge prošnje za azil člen 51(1) zakona o upravnem postopku določa, da so potrebne sklepčne dejanske trditve, ki morajo biti že v izhodišču in na podlagi vsake sprejemljive presoje primerne, da je mogoče na njihovi podlagi priznati zaproseno pravico.

## II. Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

19. Iranski državljani L. R. je 22. decembra 2014 pri uradu vložil prošnjo za mednarodno zaščito.

20. Med obravnavo prošnje se je izkazalo, da je L. R. pred tem za azil zaprosil na Norveškem. Zvezna republika Nemčija je Kraljevino Norveško zato prosila, naj v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz Uredbe Dublin III in se uporabljajo za to tretjo državo, ponovno sprejme L. R.

21. Kraljevina Norveška je z dopisom z dne 26. februarja 2015 to prošnjo zavrnila z obrazložitvijo, da je v skladu s členom 19(3) te uredbe njena obveznost prenehala. Kraljevina Norveška je v odgovoru uradu pojasnila, da je L. R. 1. oktobra 2008 pri pristojnem norveškem organu vložil prošnjo za mednarodno zaščito, ki je bila zavrnjena 15. junija 2009, in da je bil L. R. 19. junija 2013 predan iranskim organom.

22. L. R. je v postopku obravnave prošnje s strani urada navedel, da je Iran zapustil osemnajst mesecev pred vložitvijo prošnje v Nemčiji in da je do treh mesecev pred prihodom na nemško ozemlje živel v Iraku.

23. Urad je z odločbo z dne 13. marca 2017 prošnjo L. R. za mednarodno zaščito zavrgel kot nedopustno na podlagi člena 29(1), točka 5, AsylG. Urad je ocenil, da gre za drugo prošnjo v smislu člena 71a AsylG in da pogoji iz člena 51(1) zakona o upravnem postopku za upravičenost novega azilnega postopka niso bili izpolnjeni, ker se dejstva, ki jih je L. R. navedel v utemeljitev svoje prošnje, vzeta v celoti, niso zdela verjetna.

24. L. R. je pri predložitvenem sodišču vložil tožbo zoper to odločbo. Primarno predlaga, naj se mu prizna status begunca, podredno pa, naj se mu prizna subsidiarna zaščita.<sup>6</sup> Še bolj podredno predlaga, naj se ugotovi prepoved odstranitve na podlagi nemškega prava.

25. Predložitveno sodišče meni, da mora za odločitev o sporu, ki ga obravnava, vedeti, ali se prošnja za mednarodno zaščito lahko opredeli kot „naknadna prošnja“ v smislu Direktive 2013/32, če postopek, ki se je zaključil z dokončno odločbo o zavrnitvi predhodne prošnje zadevne osebe, ni potekal v državi članici Unije, temveč na Norveškem.

26. V zvezi s tem na prvem mestu navaja, da se po njegovem mnenju razlog za nedopustnost iz člena 33(2)(d) te direktive lahko uporabi tudi, če je ta postopek potekal v *isti* državi članici, pa tudi, če je potekal v *drugi* državi članici. To, da prosilec po dokončni odločbi o zavrnitvi njegove predhodne prošnje v prvi državi članici ponovno zaprosi za mednarodno zaščito v drugi državi članici, naj ne bi preprečevalo, da se lahko njegova prošnja kot „naknadna prošnja“ razglasi za nedopustno.

<sup>6</sup> V zvezi z opredelitvijo pojma „oseba, upravičena do subsidiarne zaščite“ glej člen 2(f) Direktive 2011/95.

27. Na drugem mestu to sodišče priznava, da iz besedila te določbe v povezavi s členom 2, točke (b), (e) in (q), Direktive 2013/32 izhaja, da se s pojmom „naknadna prošnja“ zahteva, da je „dokončno odločbo“, s katero je bila zavrjnena predhodna prošnja istega prosilca, sprejela *država članica*, ne pa *tretja država*. Vendar se nagiba k mnenju, da je treba to direktivo razlagati širše v okviru pridružitve Kraljevine Norveške k skupnemu evropskemu azilnemu sistemu, kot naj bi izhajala iz sporazuma med Unijo, Republiko Islandijo in Kraljevino Norveško.

28. V teh okoliščinah je Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein, Nemčija) z odločbo z dne 30. decembra 2019, ki je na Sodišče prispela 9. januarja 2020, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je nacionalna ureditev, na podlagi katere je mogoče prošnjo za mednarodno zaščito zavreči kot nedopustno naknadno prošnjo, kadar je bil neuspešen prvi azilni postopek izveden na Norveškem, in ne v državi članici EU, v skladu s členom 33(2)(d) in členom 2(q) Direktive 2013/32[...]?“

29. Stališča sta Sodišču predložili Zvezna republika Nemčija in Evropska komisija. Obravnava, ki sta se je udeležili Komisija in nemška vlada, je potekala 3. decembra 2020.

### III. Analiza

30. Kot sem navedel v uvodu k tem sklepnim predlogom, je po mojem mnenju posebnost zadeve iz postopka v glavni stvari v tem, da je L. R. zaradi ukrepov za odstranitev norveško ozemlje zapustil po prvem azilnem postopku v zvezi z njim in se vrnil v izvorno državo, preden je v Nemčiji vložil drugo prošnjo za mednarodno zaščito.

31. V nasprotju s tem, kar je nemška vlada menila v odgovoru na vprašanje Sodišča na obravnavi, ima ta dejanska odstranitev L. R. med njegovo prvo in drugo prošnjo pomembne posledice za razlago pojma „naknadna prošnja“. Pojasnil jih bom v oddelku A teh sklepnih predlogov. Navedel bom, da na podlagi Uredbe Dublin III prošnje, ki jih vložijo državljani tretjih držav, kot je L. R., ki so bili odstranjeni v izvorno državo, preden so ponovno zaprosili za mednarodno zaščito, po mojem mnenju niso zajete s tem pojmom. Zato v zadevi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, prošnje zadevne osebe ni mogoče preprosto razglasiti za nedopustno na podlagi člena 33(2)(d) Direktive 2013/32.

32. Podredno (oddelek B) bom preučil utemeljenost predpostavke, iz katere izhaja predložitveno sodišče v svojem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, da ta določba ne nasprotuje temu, da prošnjo za mednarodno zaščito kot „naknadno prošnjo“ ne opredeli država članica, ki je sprejela predhodno dokončno odločbo o zavrnitvi, temveč *druga* država članica, če njeno nacionalno pravo to dovoljuje. Pojasnil bom, da se razlog za nedopustnost iz navedene določbe lahko uporabi ne le takrat, kadar sta zaporedni prošnji vloženi v isti državi članici, ampak tudi v primerih sekundarnega gibanja, kadar država članica, v kateri prosilec vloži drugo prošnjo, postane odgovorna država članica.

33. Na koncu bom navedel nekaj pripomb v zvezi s posebnim položajem Kraljevine Norveške kot tretje države, ki ni pristopila ne k Direktivi 2013/32 ne k Direktivi 2011/95, vendar pa zanjo veljajo določbe Uredbe Dublin III (oddelek C).

#### ***A. Uporaba člena 33(2)(d) Direktive 2013/32, kadar je bil prosilec odstranjen v izvorno državo, preden je ponovno zaprosil za mednarodno zaščito***

34. Najprej se mi zdi koristno pojasniti, da kljub temu, da je predložitveno sodišče svoja vprašanja formalno omejilo na razlago člena 33(2)(d) Direktive 2013/32 v povezavi z njenim členom 2(q), to Sodišča ne ovira, da predložitvenemu sodišču poda vse elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri razsoji predložene zadeve, in sicer ne glede na to, ali se je to sodišče nanje v svojih



vprašanjih sklicevalo.<sup>7</sup>

35. V obravnavanem primeru iz elementov, navedenih v predložitveni odločbi, po mojem mnenju upravičeno izhaja, da je treba – glede na predmet spora o glavni stvari in da bi predložitveno sodišče dobilo koristen odgovor – razložiti tudi druge določbe prava Unije, in sicer določbe Uredbe Dublin III.

36. V zvezi s tem opozarjam, da ta uredba, kot izhaja iz njenega člena 3(1), drugi stavek, temelji na logiki, v skladu s katero je za vsakega državljan tretje države ali osebo brez državljanstva, ki vloži prošnjo za mednarodno zaščito, odgovorna samo ena država članica. V skladu s členom 18(1)(d) navedene uredbe mora odgovorna država članica ponovno sprejeti prosilca, če ta, potem ko je bila njegova prošnja zavrnjena, vloži prošnjo v drugi državi članici.

37. Kot izhaja iz točke 21 teh sklepnih predlogov, se zadeva iz postopka v glavni stvari nanaša na prav poseben položaj, v katerem tak ponovni sprejem ni mogoč, ker je obveznost države, ki je obravnavala predhodno prošnjo L. R. (v obravnavanem primeru Kraljevina Norveška), prenehala. Med strankama ni sporno, da so obveznosti zadnjenavedene do L. R. prenehale na podlagi člena 19(3), prvi pododstavek, te uredbe. Ta določba se nanaša na primer, v katerem je prosilec zapustil ozemlje odgovorne države članice v skladu z odločbo o vrnitvi ali odstranitvenim nalogom, ki ga je slednja izdala po umiku ali zavrnitvi njegove prošnje.

38. V tem primeru pa člen 19(3), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III določa, da je treba prošnjo prosilca, vloženo *po njegovi dejanski odstranitvi*, šteti za *novo prošnjo*, ki zahteva začetek novega postopka določanja odgovorne države članice.

39. Ali iz tega nujno izhaja, da je treba, glede na to, da je bil L. R. dejansko odstranjen, in v nasprotju s tem, kar je nemška vlada menila v odgovoru na vprašanje Sodišča na obravnavi, prošnjo iz postopka v glavni stvari šteti za „novo prošnjo“, ne da bi Zvezna republika Nemčija imela možnost, da jo opredeli kot „naknadno prošnjo“ in razglasi za nedopustno na podlagi člena 33(2)(d) Direktive 2013/32?

40. Mislim, da je tako.

41. V zvezi s tem naj pojasnim, da prošnja, vložena po tem, ko je bil prosilec odstranjen v izvorno državo, ne spada ne na področje člena 18(1)(d) te uredbe ne na področje določb, navedenih v njem, ki se nanašajo na „ponovni sprejem“ v odgovorni državi članici. Zato menim, da je treba s pravnega vidika jasno razlikovati med tako prošnjo in prošnjami, vloženi v okviru sekundarnega gibanja (to je, kadar gre prosilec iz ene države članice v drugo, ne da bi zapustil ozemlje Unije), ki so zajete s temi določbami in ki jih je, kot bom pojasnil v nadaljevanju teh sklepnih predlogov, pod nekaterimi pogoji mogoče kot „naknadne prošnje“ razglasiti za nedopustne.<sup>8</sup>

42. Ne zdi se mi, da bi cilj te uredbe in Direktive 2013/32 zahteval drugačno razlago člena 33(2)(d) te direktive, kot jo predlagam ob upoštevanju člena 19(3), drugi pododstavek, navedene uredbe.

<sup>7</sup> Glej sodbo z dne 9. julija 2020, Santen (C-673/18, EU:C:2020:531, točka 35 in navedena sodna praksa).

<sup>8</sup> Kot bom pojasnil v naslednjem oddelku teh sklepnih predlogov, je po mojem mnenju namen možnosti, ki jo imajo države članice, da prošnje, vložene v okviru sekundarnega gibanja, opredelijo kot „naknadne prošnje“, prav preprečiti, da bi se, kadar postanejo odgovorna država članica namesto druge države članice, ker se tako odločijo ali ker ponovni sprejem ni mogoč, prošnja obravnavala pod pogoji, ki so ugodnejši za prosilca, kot bi bili, če bi obe prošnji zaporedno obravnavala ista država članica. V okviru prošnje, vložene po dejanski odstranitvi prosilca, se to vprašanje sploh ne postavlja, ker se zaradi člena 19(3), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III taka prošnja šteje za „novo prošnjo“, tudi če je vložena v isti državi članici, kot je tista, ki je obravnavala predhodno prošnjo.

43. V zvezi s tem poudarjam, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem Uredbe Dublin III nameraval zlasti pospešiti obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito, pri čemer bi se prosilcem zagotovilo, da bo njihovo prošnjo vsebinsko obravnavala *ena sama* jasno določena država članica, kar bi preprečilo „*forum shopping*“<sup>9</sup> in zasičenost sistema zaradi obveznosti držav članic, da obravnavajo več prošelj, ki jih je vložil isti prosilec.<sup>10</sup>

44. Taki cilji v bistvu izhajajo tudi iz uvodne izjave 13 Direktive 2013/32.

45. Vendar pa v primeru, kot je ta iz postopka v glavni stvari, in kot sem navedel v točki 41 teh sklepnih predlogov, ne gre za sekundarno gibanje iz ene države članice (ali tretje države, ki sodeluje pri tej uredbi) v drugo, temveč za državljana tretje države, ki je že drugič zapustil izvorno državo.

46. Še več, državljan tretje države je v položaju, ki v resnici ni zelo drugačen od položaja prvega prosilca.<sup>11</sup> Natančneje, ko je L. R. vložil drugo prošnjo za mednarodno zaščito, zanj ni bila več odgovorna nobena država članica. S tem, da mora Zvezna republika Nemčija opraviti celovito obravnavo te druge prošnje, se torej nikakor ne posega v uresničevanje cilja navedene uredbe, da se prošnje centralizirajo zaradi preprečevanja, da bi zadevna oseba vložila več prošelj v drugih državah članicah, čeprav že obstaja država članica, ki je zanjo odgovorna.

47. Iz navedenega izhaja, da je treba po mojem mnenju člen 33(2)(d) Direktive 2013/32 v povezavi z njenim členom 2(q) razlagati tako, da prošnje za mednarodno zaščito, kot je ta, ki jo je L. R. vložil v okoliščinah zadeve iz postopka v glavni stvari, ni mogoče kot „naknadno prošnjo“ razglasiti za nedopustno. Ta rešitev temelji na členu 19(3), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III, iz katerega izhaja, da prošnje, ki so jih vložili državljani tretjih držav, v zvezi s katerimi je bil že izveden azilni postopek, v katerem je bila sprejeta dokončna odločba o zavrnitvi, in ki so bili medtem odstranjeni v izvorno državo, ne morejo biti zajete s tem pojmom.<sup>12</sup>

48. V naslednjem oddelku bom podredno – če bi Sodišče v nasprotju z mojim predlogom menilo, da ta določba ni upoštevana za rešitev te zadeve ali da jo je treba razlagati tako, da dejanska odstranitev L. R., preden je ta vložil prošnjo, ne vpliva na opredelitev te prošnje kot „naknadne prošnje“ – preučil utemeljenost predpostavke, iz katere izhaja predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, da lahko država članica, če njeno nacionalno pravo to dovoljuje, prošnje za mednarodno zaščito, naslovljene nanjo, kot „naknadne prošnje“ za nedopustne razglasi tako po tem, ko je druga država članica sprejela dokončno odločbo o zavrnitvi v zvezi s predhodno prošnjo prosilca, kot tudi po tem, ko je prvonavedena država sama sprejela tako odločbo.

9 Izraz „*forum shopping*“ v bistvu označuje sekundarno gibanje prosilcev za mednarodno zaščito, ki ga povzročijo razlike med pravnimi okviri držav članic.

10 Glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, točka 53 in navedena sodna praksa).

11 V skladu s členom 19(3), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III namreč prošnja, vložena po dejanski odstranitvi prosilca, zahteva začetek novega postopka določanja odgovorne države članice.

12 Za vsak primer ugotavljam, da Komisija v členu 3(5) predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta 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 (prenošitev) (COM(2016) 270 final, v nadaljevanju: predlog reforme Uredbe Dublin III, objavljen na tem spletnem naslovu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM:2016:0270:FIN>), predlaga, da se člen 19 te uredbe v celoti črta in vstavi določba, v skladu s katero odgovorna država članica ostane odgovorna za obravnavo vsake od prošelj zadevnega prosilca, vključno z vsemi naknadnimi prošnjami, *ne glede na to, ali je prosilec zapustil ozemlja držav članic ali je bil z njih odstranjen* (kar bi po mojem mnenju v zadevi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, povzročilo, da bi morala Kraljevina Norveška ponovno sprejeti L. R.). Vendar zakonodajalec Unije teh predlogov do danes ni sprejel.



**B. Podredno, uporaba člena 33(2)(d) Direktive 2013/32, če prosilec zaprosi za mednarodno zaščito v državi članici, kot je tista, ki je sprejela predhodno dokončno odločbo o zavrnitvi**

49. Naj spomnim, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v členu 33(2) Direktive 2013/32 izčrpno naštetih položaji, v katerih lahko države članice prošnjo za mednarodno zaščito štejejo za nedopustno.<sup>13</sup> To, da je seznam iz te določbe izčrpen, izhaja tako iz besedila<sup>14</sup> kot tudi iz namena te določbe, ki je, kot je Sodišče že ugotovilo, omiliti obveznost države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, z opredelitvijo primerov, v katerih se taka prošnja šteje za nedopustno.<sup>15</sup>

50. V zvezi s tem ugotavljam, da je v navedeni določbi razlika med primeri, v katerih je bila predhodna prošnja za mednarodno zaščito zavrnjena z dokončno odločbo (člen 33(2)(d) Direktive 2013/32 v povezavi z njenim členom 2(q)), in primeri, v katerih je bila mednarodna zaščita že priznana (člen 33(2)(a) te direktive).

51. V zadnjem navedeni določbi je izrecen sklic na položaj, v katerem je „druga država članica“<sup>16</sup> podala pozitiven odgovor na prvo prošnjo zadevne osebe.<sup>17</sup> Nasprotno pa ne v členu 33(2)(d) Direktive 2013/32 ne v njenem členu 2(q), v katerem je opredeljena „naknadna prošnja“, ni pojasnjeno, ali je morala dokončno odločbo v zvezi s predhodno prošnjo zadevne osebe, če je ta *zavrnilna*, sistematično sprejeti *ista* država članica, kot je ta, na katero je naslovljena naknadna prošnja, ali pa jo je, nasprotno, lahko sprejela *druga* država članica.<sup>18</sup>

52. Kot sem navedel v točki 48 teh sklepnih predlogov, predložitveno sodišče izhaja iz predpostavke, da se pojem „naknadna prošnja“ lahko uporabi tako za prošnjo za mednarodno zaščito, vloženo v *drugi* državi članici, kot je ta, ki je sprejela predhodno dokončno odločbo o zavrnitvi, kot za prošnjo, naslovljeno na *isto* državo članico.

53. Zvezna republika Nemčija in nemška vlada se strinjata s to analizo. Nasprotno pa Komisija meni, da se razlog za nedopustnost iz člena 33(2)(d) Direktive 2013/32 lahko uporabi le v zadnjem navedenem primeru.

54. V nadaljevanju bom pojasnil razloge, iz katerih menim, da se, potem ko je bila v zvezi s predhodno prošnjo sprejeta dokončna odločba o zavrnitvi, vsaka prošnja, ki jo isti prosilec vložil v *kateri koli* državi članici, lahko šteje za „naknadno prošnjo“.<sup>19</sup> Pred tem pa se mi zdi koristno predstaviti pregled mehanizma „ponovnega sprejema“ iz Uredbe Dublin III, da se razjasnijo okoliščine, v katerih je mogoče, da se mora država članica, ki ni tista, ki je izdala predhodno dokončno odločbo o zavrnitvi, po potrebi izreči o dopustnosti take prošnje.

13 Glej sodbo z dne 19. marca 2020, Beándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218, točka 29 in navedena sodna praksa).

14 Glej zlasti izraz „le“ pred naštevanjem razlogov za nedopustnost v navedeni določbi.

15 Glej sodbo z dne 19. marca 2020, Beándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218, točka 30 in navedena sodna praksa).

16 Moj poudarek.

17 V zvezi z razlago člena 33(2)(a) Direktive 2013/32 glej zlasti sodbo z dne 19. marca 2019, Ibrahim in drugi (C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17, EU:C:2019:219). Ta sodba se nanaša na primer, v katerem so zadevne osebe zapustile izvorno državo in jim je bil priznan status subsidiarne zaščite (v Bolgariji oziroma na Poljskem), preden so v Nemčiji vložile prošnje za mednarodno zaščito.

18 Glede člena 40(1) Direktive 2013/32, ki ga stranke v tej zadevi prav tako navajajo, je res, da je jasnejši kot člen 2(q) in člen 33(2)(d) te direktive (saj se nanaša na položaje, v katerih so naknadna prošnja ali naknadne navedbe podane v *isti državi članici*, kot je ta, v kateri je državljani tretje države predhodno zaprosil za mednarodno pomoč). Zato ta določba po mojem mnenju ne izključuje tega, da lahko tudi druga država članica, kot je tista, ki je sprejela predhodno dokončno odločbo o zavrnitvi, prošnjo iste zadevne osebe kot „naknadno prošnjo“ razglasi za nedopustno. V zvezi s tem ugotavljam, da poleg tega v navedeni določbi ni nobenega sklica na člen 33(2)(d) navedene direktive, medtem ko člen 40, od (2) do (5), iste direktive nanj izrecno napotuje.

19 Za vsak primer dodajam, da gre razlaga, ki jo predlagam, v smeri pojasnila, ki ga je Komisija podala v okviru predlogov za reformo skupnega evropskega azilnega sistema (glej v zvezi s tem člen 42(1) predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi skupnega postopka za mednarodno zaščito v Uniji in razveljavitvi Direktive 2013/32 (COM(2016) 467 final) (objavljen na tem spletnem naslovu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX:52016PC0467>).

## 1. Pregled mehanizma „ponovnega sprejema“ iz Uredbe Dublin III

55. Kot sem že navedel v točki 36 teh sklepnih predlogov, je namen mehanizma „ponovnega sprejema“ iz člena 18(1)(d) Uredbe Dublin III zlasti preprečiti, da bi prošnja za mednarodno zaščito obravnavala druga država članica, kot je ta, ki je sprejela dokončno odločbo o zavrnitvi v zvezi s predhodno prošnjo državljanu tretje države.<sup>20</sup>

56. Natančneje, kadar oseba spada na področje uporabe te določbe, lahko država članica, v kateri je vložena prošnja (ki jo bom zaradi jasnosti imenoval „država članica B“), zahteva, da zadevno osebo ponovno sprejme država članica, ki je sprejela dokončno odločbo o zavrnitvi (to je „odgovorna država članica“ ali „država članica A“).<sup>21</sup>

57. Ko država članica A sprejme zahtevo, država članica B uradno obvesti zadevno osebo o odločitvi o njeni predaji in – kadar je to ustrezno – o odločitvi, da njene prošnje za mednarodno zaščito ne bo obravnavala.<sup>22</sup> Z drugimi besedami, država članica B sprejme odločitev o predaji in neobravnavanju.

58. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče v svoji sodni praksi odločitve o predaji in neobravnavanju jasno ločilo od odločb o nedopustnosti, sprejetih na podlagi Direktive 2013/32. Natančneje, navedlo je, da iz besedila člena 33(1) te direktive, zlasti iz uporabe izraza „[p]oleg primerov, v katerih se prošnja ne preučuje v skladu z Uredbo [Dublin III]“, in iz cilja ekonomičnosti postopka, ki mu sledi ta določba, izhaja, da v položajih, naštetih v členu 33(2) navedene direktive, ta državam članicam omogoča, da prošnja za mednarodno zaščito zavržejo kot nedopustno, *ne da bi morale ali smele najprej izvesti postopek za sprejem ali postopek za ponovni sprejem* iz te uredbe.<sup>23</sup>

59. Iz tega izhaja, da prošnja za mednarodno zaščito ne more biti predmet odločitve o predaji in neobravnavanju ter *obenem* razglašena za nedopustno.

60. Ta ugotovitev je potrjena s členom 40(7) Direktive 2013/32, ki določa, da naknadno prošnja ali naknadne prošnje osebe, v zvezi s katero je treba izvršiti odločitev o predaji, obravnava odgovorna država članica (to je država članica A), tako da ni mogoče, da bi se druga država članica (to je država članica B) izrekla o njihovi morebiti nedopustnosti.<sup>24</sup>

61. V zvezi s tem Komisija trdi, da je treba za vsako prošnjo, vloženo v *drugi* državi članici, kot je ta, ki je sprejela dokončno odločbo o zavrnitvi v zvezi s predhodno prošnjo prosilca, v skladu s členom 18(1)(d) Uredbe Dublin III najprej uporabiti mehanizem „ponovnega sprejema“. Po njenem mnenju bi se šele v primeru prenehanja obveznosti države članice A, kadar ponovni sprejem ni mogoč na podlagi člena 19(3) Uredbe Dublin III, vprašanje uporabe člena 33(2)(d) Direktive 2013/32 za tako prošnjo lahko postavilo v okoliščinah, ki vključujejo več držav članic.

62. Vendar na prvem mestu menim, da je treba, kot sem navedel v prejšnjem oddelku teh sklepnih predlogov, kadar ponovni sprejem ni mogoč na podlagi člena 19(3) te uredbe, vsako prošnjo, ki jo je prosilec vložil po tem, ko je bil odstranjen v izvorno državo, šteti za „novo prošnjo“.

20 Nasprotno pa je zakonodajalec za prošnje, vložene po tem, ko je druga država članica ugodila ali delno ugodila predhodni prošnji zadevne osebe (to je za prošnje, zajete s členom 33(2)(a) Direktive 2013/32), menil, da je treba zavrženje zagotoviti z odločbo o nedopustnosti, in ne z uporabo razloga za neobravnavanje iz člena 18(1)(d) Uredbe Dublin III (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2020, Minister for Justice and Equality (Prošnja za mednarodno zaščito na Irskem), C-616/19, EU:C:2020:1010, točka 44 in navedena sodna praksa).

21 V skladu s členom 23 Uredbe Dublin III.

22 Glej člen 26 Uredbe Dublin III.

23 Glej sodbo z dne 19. marca 2019, Ibrahim in drugi (C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17, EU:C:2019:219, točki 77 in 80).

24 Naj dodam, da besedilo te določbe po mojem mnenju potrjuje razlago pojma „naknadna prošnja“, skladno s predpostavko, iz katere izhaja predložitveno sodišče. V navedeni določbi se namreč izraz „naknadna prošnja“ uporablja za prošnje, vložene v *drugi* državi članici, kot je tista, ki je odgovorna država članica.

63. Na drugem mestu se mi zdi jasno, da se vprašanje uporabe člena 33(2)(d) Direktive 2013/32 v resnici vključuje v širši okvir, kot ga je predvidela Komisija, ker je zakonodajalec Unije način izvajanja mehanizma „ponovnega prevzema“ jasno omejil.

64. V zvezi s tem po eni strani iz izraza „lahko zahteva“, ki ga je zakonodajalec Unije uporabil v členu 23(1) Uredbe Dublin III, izhaja, da se postopek za „ponovni sprejem“, uveden na podlagi te določbe, izvede po prosti presoji držav članic.<sup>25</sup> Tako lahko država članica B, namesto da bi sprejela odločitev o predaji in neobravnovanju, meni, da je odgovorna za obravnavo prošnje državljana tretje države, v zvezi s katerim je država članica A že sprejela dokončno odločbo o zavrnitvi.<sup>26</sup>

65. Po drugi strani pa mora država članica B to obravnavo v vsakem primeru opraviti, če državi članici A zahteve za ponovni sprejem ne poda v dveh mesecih od prejema zadetka iz podatkovne baze Eurodac.<sup>27</sup> Enako velja, če se predaja ne opravi v roku šestih mesecev po tem, ko je država članica A sprejela zahtevo za ponovni sprejem.<sup>28</sup>

66. Iz tega izhaja, da čeprav je mehanizem „ponovnega sprejema“, kadar je v državi članici B vložena naknadna prošnja, potem ko je država članica A že sprejela dokončno odločbo o zavrnitvi v zvezi s predhodno prošnjo prosilca, prednostna rešitev na podlagi Uredbe Dublin III, za državo članico B ni obvezen in tudi ne vedno mogoč.<sup>29</sup> To je posledica odločitev, ki jih je sprejel zakonodajalec Unije, ker je v nekaterih položajih, zajetih s členom 18(1)(d) te uredbe, predvidel prenos obveznosti med državo članico A in državo članico B.

67. V tem okviru, širšem od tega, ki ga je predvidela Komisija, je treba odgovoriti na vprašanje, ali se lahko, kot predlagata Zvezna republika Nemčija in nemška vlada, kadar prosilec po dokončni odločbi o zavrnitvi v državi članici A vloži drugo prošnjo za mednarodno zaščito v državi članici B, zadnjenavedena opre na razlog za nedopustnost iz člena 33(2)(d) Direktive 2013/32 in v svojem nacionalnem pravu določi, da je taka prošnja kot „naknadna prošnja“ nedopustna.

68. Iz razlogov, ki jih bom pojasnil v naslednjem pododdelku, menim, da je treba, če država članica B postane odgovorna država članica namesto države članice A v skladu z enotnimi merili iz Uredbe Dublin III (to je, ker se tako odloči ali ker niso bili upoštevani roki za vložitev zahteve za ponovno sprejetje ali predajo<sup>30</sup>), na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.

25 Glej tudi sodbo z dne 5. julija 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, točka 33), v kateri je Sodišče navedlo, da imajo organi države članice, pri katerih je nova prošnja vložena, *možnost*, da na podlagi člena 23(1) te uredbe podajo zahtevo za ponovni sprejem zadevne osebe.

26 Glej člen 17(1) Uredbe Dublin III, ki določa, da „se lahko vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo v njej vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva [...]. Država članica, ki se odloči, da bo prošnjo za mednarodno zaščito obravnavala v skladu s tem odstavkom, postane odgovorna država članica in prevzame obveznosti v zvezi s to odgovornostjo.“

27 Ta obveznost izhaja iz člena 23(2) in (3) Uredbe Dublin III. Glej tudi sodbo z dne 5. julija 2018, X (C-213/17, EU:C:2018:538, točki 34 in 35 ter navedena sodna praksa).

28 Glej člen 29(2) Uredbe Dublin III. Če je prosilec v zaporu ali pobegne, se ta rok lahko podaljša na največ eno leto oziroma osemnajst mesecev.

29 Nemška vlada je po mojem mnenju dobro povzela enega od problemov, neločljivo povezanih z Uredbo Dublin III, ko je na obravnavi navedla, da teoretično res obstaja obveznost ponovnega sprejema v skladu s členom 18(1)(d) te uredbe, vendar se v praksi predaja redko izvede. Naj za vsak primer pojasnim, da je po navedbah te vlade Zvezna republika Nemčija v letu 2019 podala približno 50.000 zahtev za ponovni sprejem (od katerih se jih je 9000 nanašalo na naknadne prošnje). Samo 17 % teh zahtev naj bi se zaključilo s predajo zadevne osebe. Naj dodam, da je Komisija v predlogu reforme Uredbe Dublin III (str. 11) navedla, da je leta 2014 samo okrog četrtnina skupnega števila zahtev za ponovni sprejem in zahtev za sprejem, ki so jih odgovorne države članice sprejele, dejansko privedla do predaje (za popoln sklic na ta dokument glej opombo 12 teh sklepnih predlogov).

30 Glej točki 64 in 65 teh sklepnih predlogov.

## 2. Možnost države članice B, da prošnjo kot „naknadno prošnjo“ razglasi za nedopustno

69. Sodišče je v svoji sodni praksi večkrat navedlo, da je načelo vzajemnega zaupanja med državami članicami, na katerem temelji skupni evropski azilni sistem, v pravu Unije temeljno, saj omogoča vzpostavitev in ohranjanje območja brez notranjih meja.<sup>31</sup> Natančneje, izrecno je priznalo, da je člen 33(2)(a) Direktive 2013/32 izraz načela vzajemnega zaupanja.<sup>32</sup>

70. Komisija trdi, da brez izrecnega namena zakonodajalca samo na podlagi te določbe ni mogoče sklepati, da bi se moral tudi člen 33(2)(d) te direktive v Uniji uporabljati čezmejno. Člen 33(2)(a) Direktive 2013/32 naj bi bil izjema od tega, da pravo Unije zdaj ne določa vzajemnega priznavanja odločb o azilu med državami članicami.

71. To mnenje Komisije izhaja zlasti iz tega, da je v uvodni izjavi 36 Direktive 2013/32 člen 33(2)(d) te direktive povezan z načelom pravnomočnosti.<sup>33</sup> Ker lahko v državah članicah samo nacionalne odločbe postanejo pravnomočne, se po njenem mnenju ta določba lahko nanaša samo na položaje, v katerih je bila dokončna odločba o zavrnitvi v zvezi s predhodno prošnjo prosilca izdana v isti državi članici, kot je tista, v kateri je vložena naknadna prošnja.

72. Brez težav se strinjam s presojo Komisije, da v primerih, ko prosilec v isti državi članici vloži zaporedne prošnje, navedena določba na podlagi načela pravnomočnosti<sup>34</sup> omogoča, da se za nedopustno razglasi „naknadna prošnja“, v kateri se ne bi pojavili ali ne bi bili navedeni novi elementi ali ugotovitve v zvezi z vprašanjem, ali so izpolnjeni zahtevani pogoji za mednarodno zaščito.

73. Nasprotno pa se ne strinjam s trditvijo Komisije, da je pravnomočnost odločbe o zavrnitvi, sprejete v zvezi s predhodno prošnjo, lahko priznana samo v državi članici, katere upravni organ jo je sprejel, ne pa tudi v drugih državah članicah. Ne iz sodne prakse Sodišča ne iz splošne sistematike in cilja Uredbe Dublin III in Direktive 2013/32 namreč ne izhaja, da bi morale biti tako.

74. V zvezi s tem najprej opozarjam, da je Sodišče v sodbi Ibrahim<sup>35</sup> navedlo, da je cilj člena 33(2)(a) te direktive omogočiti, da se nova prošnja zavrže kot nedopustna tudi, kadar je bila prosilcu v drugi državi članici priznana le subsidiarna zaščita, in ne le, kadar je dobil status begunca. Ker priznanje subsidiarne zaščite nujno povzroči, da se prošnja zavrne v delu, katerega namen je dobiti status begunca, je po mojem mnenju treba šteti, podobno kot meni nemška vlada, da je Sodišče načelo vzajemnega zaupanja v bistvu že razširilo na delno zavrnitve odločbe, ki jih sprejmejo države članice.<sup>36</sup>

75. Dalje, to, da se člen 33(2)(d) Direktive 2013/32 razlaga tako, da državi članici B na podlagi navedenega načela, in če je to določeno v njenem nacionalnem pravu, omogoča, da prošnjo za mednarodno zaščito kot „naknadno prošnjo“ razglasi za nedopustno, ko postane država članica, odgovorna za njeno obravnavo, se mi zdi skladno z opredelitvijo pojma „naknadna prošnja“ iz člena 2(q) te direktive, ki je dovolj široka, da to razlago dopušča.

31 Glej sodbo z dne 10. decembra 2020, Minister for Justice and Equality (Prošnja za mednarodno zaščito na Irskem) (C-616/19, EU:C:2020:1010, točka 48 in navedena sodna praksa).

32 Sodba z dne 19. marca 2019, Ibrahim in drugi (C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17, EU:C:2019:219, točka 85) (za več podatkov o zadevah, v katerih je bila izrečena ta sodba, glej opombo 17 teh sklepnih predlogov).

33 Kot izhaja iz točke 12 teh sklepnih predlogov, je v tej uvodni izjavi navedeno, da „[k]adar prosilec poda naknadno prošnjo, ne da bi predložil nove dokaze ali navedbe, [...] bi morale imeti države članice možnost, da v skladu z načelom pravnomočnosti prošnjo zavržejo kot nedopustno“ (moj poudarek).

34 Naj v zvezi s tem pojasnim, da čeprav se načelo pravnomočnosti nanaša na sodne odločbe, je Sodišče poleg tega pojasnilo, da v zvezi z azilno politiko pravo Unije prav tako ne zahteva, da mora upravni organ načeloma spremeniti upravno odločbo, ki je postala pravnomočna po izteku razumnih rokov za vložitev pravnih sredstev ali z izčrpanjem teh sredstev (glej sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 186).

35 Sodba z dne 19. marca 2019, Ibrahim in drugi (C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17, EU:C:2019:219, točka 58).

36 Sicer pa poudarjam, da je generalni pravobranilec Y. Bot v sklepnih predlogih v zadevi X (C-213/17, EU:C:2018:434, točka 107) navedel, da države članice že soglašajo, da se priznajo odločbe v zvezi z azilom, ki so jih sprejele druge države članice, če so te negativne.



76. Nazadnje se ta rešitev vključuje v cilje te direktive in Uredbe Dublin III.

77. *Na prvem mestu*, omogoča odgovor na potrebo po učinkovitem preprečevanju sekundarnega gibanja med državami članicami, ki se s to uredbo in navedeno direktivo želi preprečiti.<sup>37</sup>

78. V zvezi s tem opozarjam, da lahko odgovorna država članica, če naknadna prošnja ni zavržena kot nedopustna na podlagi člena 33(2)(d) Direktive 2013/32,<sup>38</sup> določi, da se obravnava pospešeno.<sup>39</sup> Če je primerno, lahko na koncu tega postopka prošnjo šteje za „očitno neutemeljeno“.<sup>40</sup> Prav tako lahko pod nekaterimi pogoji določi izjemo glede pravice prosilca, da ostane na njenem ozemlju.<sup>41</sup>

79. Kaj bi se torej zgodilo, če bi, ko prosilec vloži naknadno prošnjo, samo država članica, ki je sprejela predhodno dokončno odločbo o zavrnitvi (to je država članica A), lahko uporabila zgoraj navedene določbe, medtem ko bi morale vse ostale države članice opraviti novo celovito obravnavo prošnje, ne da bi jo lahko obravnavale kot „naknadno prošnjo“? Kot je navedla nemška vlada, bi to gotovo spodbudilo državljane tretjih držav, da bi, potem ko je bila v zvezi z njimi sprejeta dokončna odločba o zavrnitvi v državi članici A, vlagali podobne prošnje v drugih državah članicah, da bi bila opravljena nova celovita obravnava njihovega položaja, kar bi povzročilo sekundarno gibanje, ki bi bilo v nasprotju s cilji, ki se jim sledi z Uredbo Dublin III in Direktivo 2013/32.

80. Naj v zvezi s tem pojasnim, da se je Sodišče v sodbi Minister for Justice and Equality (Prošnja za mednarodno zaščito na Irskem)<sup>42</sup> nedavno oprlo na iste cilje Uredbe Dublin III, da je državi članici, za katero se uporablja ta uredba, vendar je ne zavezuje Direktiva 2013/32, omogočilo, da prošnjo za mednarodno zaščito šteje za nedopustno, če je prosilcu v drugi državi članici že priznan status subsidiarne zaščite.

81. *Na drugem mestu*, obveznost, da se opravi nova celovita obravnava naknadnih prošenj, vloženih v drugih državah članicah, kot je ta, v kateri je bila preučena predhodna prošnja prosilca, bi znatno vplivala na trajanje postopkov, čeprav je v Direktivi 2013/32 kot bistveno načelo sprejeto, da je v interesu držav članic in prosilcev, da se brez poseganja v *ustreznost in celovitost obravnave*, ki je v teku, o prošnjah za mednarodno zaščito odloči, *kakor hitro je to mogoče*.<sup>43</sup>

82. Prav v povezavi s temi cilji so za namene odločanja o dopustnosti naknadnih prošenj v skladu s členom 33(2)(d) Direktive 2013/32 te najprej v skladu s členom 40(2) te direktive predmet predhodne obravnave o tem, ali so se pojavili novi elementi ali ugotovitve oziroma je prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve.

83. V zvezi s tem poudarjam, da to, da država članica B, ki ni sprejela dokončne odločbe o zavrnitvi v zvezi s predhodno prošnjo istega prosilca, opravi to predhodno obravnavo, samo po sebi ne pomeni posebne težave v zvezi z dejanskim dostopom prosilca do ustrezne obravnave njegovega položaja.

<sup>37</sup> Glej točki 43 in 44 teh sklepnih predlogov.

<sup>38</sup> Ker gre za prošnjo, 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, oziroma ne da bi prosilec navedel take nove elemente ali ugotovitve.

<sup>39</sup> Glej člen 31(8)(f) Direktive 2013/32.

<sup>40</sup> Glej člen 32(2) Direktive 2013/32.

<sup>41</sup> Glej člen 41(1) Direktive 2013/32. Naj pojasnim, da ker države članice medsebojno priznavajo odločbe o izgonu (glej Direktivo Sveta 2001/40/ES z dne 28. maja 2001 o medsebojnem priznavanju odločb o izgonu državljanov tretjih držav (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 107)), menim, da se ta določba lahko uporablja ne le v položajih znotraj države članice, ampak tudi v čezmejnih položajih znotraj Unije. Zato se z navedeno določbo po mojem mnenju podpira stališče, da bi bilo treba pojem „naknadna prošnja“ razlagati široko in se ne bi smel omejiti samo na prošnje, vložene v isti državi članici, kot je sprejela dokončno odločbo o zavrnitvi.

<sup>42</sup> Glej sodbo z dne 10. decembra 2020 (C-616/19, EU:C:2020:1010, točki 51 in 52 ter navedena sodna praksa). Napotujem tudi na svoje sklepane predloge v tej zadevi (C-616/19, EU:C:2020:648, točka 62), v katerih sem navedel, da je bil eden od ključnih in stalnih ciljev zakonodajalca omejiti sekundarno gibanje državljanov tretjih držav.

<sup>43</sup> Glej uvodno izjavo 18 te direktive. Naj dodam, da iz uvodne izjave 25 navedene direktive izhaja, da mora imeti vsak prosilec za azil učinkovit dostop do postopkov ter možnost sodelovati in ustrezno komunicirati s pristojnimi organi, kar naj mu omogoči, da predstavi vsa pomembna dejstva v zvezi s svojim primerom, ter zadostna procesna jamstva, da lahko v vseh fazah postopka brani svoj primer.



84. Kot je namreč poudarila nemška vlada, z izmenjavami informacij, določenimi v Uredbi Dublin III in zlasti členu 34 te uredbe, to lahko naredi vsaka država članica. Ta določba omogoča pridobitev vseh ustreznih, bistvenih in neprekomernih podatkov za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito (zlasti datum in kraj vložitve morebitne predhodne prošnje, dosežena stopnja v postopku ter vsebino in datum sprejete odločitve).<sup>44</sup>

85. Ob upoštevanju navedenega menim, da člen 33(2)(d) Direktive 2013/32 v povezavi z njenim členom 2(q) ne nasprotuje nacionalnemu pravilu, ki državi članici B omogoča, da prošnjo za mednarodno zaščito kot „naknadno prošnjo“ razglasi za nedopustno, če je dokončno odločbo o zavrnitvi v zvezi s predhodno prošnjo istega prosilca sprejela druga država članica. Vendar mora biti iz takega pravila jasno razvidno, da lahko država članica B tako prošnjo razglasi za nedopustno le, kot sem navedel v točki 68 teh sklepnih predlogov, če je postala odgovorna država članica v skladu z enotnimi merili iz Uredbe Dublin III.<sup>45</sup>

86. Praktična posledica pristopa, ki ga predlagam, je, da se tej državi članici, ko postane odgovorna država članica, preprosto omogoči, da se opre na predhodno dokončno odločbo o zavrnitvi druge države članice in uporabi ista pravila, kot so tista, ki bi jih lahko uporabila ta druga država članica, če bi bila prošnja vložena pri njej.<sup>46</sup>

### 3. Vmesni predlog

87. Iz vsega navedenega izhaja, da lahko v okoliščinah povezane uporabe Uredbe Dublin III in Direktive 2013/32 država članica v skladu z načelom vzajemnega zaupanja v nacionalnem pravu sprejme pravilo, v skladu s katerim se prošnja za mednarodno zaščito kot „naknadna prošnja“ lahko razglasi za nedopustno v smislu člena 33(2)(d) te direktive v povezavi z njenim členom 2(q), kadar ta država članica ni sprejela dokončne odločbe o zavrnitvi predhodne prošnje istega prosilca, vendar je postala država članica, odgovorna za obravnavo prošnje.

88. Nasprotno pa, kot sem navedel v prejšnjem oddelku teh sklepnih predlogov, navedena država članica te možnosti nima, če je bil prosilec med sprejetjem predhodne dokončne odločbe o zavrnitvi in novo prošnjo odstranjen.

<sup>44</sup> Iz istih razlogov menim, da to, da lahko država članica B, kot določa člen 42(2)(b) Direktive 2013/32, izvede predhodno obravnavo zgolj na podlagi pisnih navedb brez osebnega razgovora (to pomeni, ne da bi s prosilcem opravila osebni razgovor), enako kot bi to lahko naredila država članica A, če bi bila zadolžena za to obravnavo, samo po sebi ni problematično. Naj v zvezi s tem dodam, da mora biti predhodna obravnavo, ne glede na to, ali jo izvede država članica A ali država članica B, vsekakor izvedena ob spoštovanju jamstev iz člena 12(1) te direktive.

<sup>45</sup> Zaradi jasnosti poudarjam, kot izhaja iz prejšnjega pododdelka teh sklepnih predlogov, da člen 33(2)(d) Direktive 2013/32 temelji na drugačni logiki kot mehanizem „ponovnega sprejema“, s katerim se, nasprotno, predpostavlja, da država članica A ostaja odgovorna država članica.

<sup>46</sup> Naj za vsak primer pojasnim, da seveda lahko država članica, če to želi, opravi celovito obravnavo prošnje, če je to določeno v njenem nacionalnem pravu. V zvezi s tem opozarjam, da iz člena 5 Direktive 2013/32 izhaja, da so države članice splošno pristojne, da sprejmejo ali ohranijo ugodnejše standarde in da lahko v zvezi z naknadnimi prošnjami v skladu s členom 40(3), drugi stavek, te direktive določijo dodatne razloge za obravnavanje take prošnje.

### **C. Uporaba člena 33(2)(d) Direktive 2013/32, če je prvi azilni postopek potekal na Norveškem**

89. Opozarjam, da je Kraljevina Norveška z azilno politiko in politiko priseljevanja Unije povezana zlasti s Schengenskim sporazumom.<sup>47</sup> Ta država je prav tako vključena v dublinski sistem in Eurodac,<sup>48</sup> saj je bila Uredba Dublin III v skladu s sporazumom med Unijo, Republiko Islandijo in Kraljevino Norveško prenesena v norveško pravo.<sup>49</sup>

90. Pridružitvev Kraljevine Norveške tej uredbi je popolna, brez posebnih ureditev in izjem.

91. V zvezi s tem je treba poudariti, da je bila navedena uredba zasnovana v okviru, na podlagi katerega je mogoče domnevati, da vse države, ki sodelujejo pri njej – *bodisi države članice bodisi tretje države* – spoštujejo temeljne pravice, vključno s pravicami, ki temeljijo na Ženevski konvenciji in Protokolu iz leta 1967<sup>50</sup>, kot je načelo nevračanja, ter na Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin<sup>51</sup>, in da si zato lahko te države članice v zvezi s spoštovanjem teh temeljnih pravic medsebojno zaupajo, pri čemer so vse te države poleg tega tako pogodbenice Ženevske konvencije in tega protokola kot tudi EKČP.<sup>52</sup>

92. Iz tega izhaja, kot je poudarila nemška vlada, da sodelovanje Kraljevine Norveške v dublinskem sistemu temelji na domnevi, da ta tretja država prosilce za mednarodno zaščito obravnava v skladu z vsemi zahtevami, ki na podlagi teh instrumentov veljajo za države članice.

93. Vendar je treba tudi ugotoviti, da Kraljevina Norveška ni pristopila ne k Direktivi 2013/32 ne k Direktivi 2011/95, ki v okviru koncepta „mednarodne zaščite“ ureja dva ločena sistema zaščite, in sicer na eni strani status begunca in na drugi strani status subsidiarne zaščite.

94. V zvezi s tem je treba navesti, kot je razvidno iz uvodnih izjav 6 in 33 Direktive 2011/95, da je cilj subsidiarne zaščite, da bi dopolnjevala zaščito, ki izhaja iz Ženevske konvencije,<sup>53</sup> katere celovito in popolno izvajanje je tudi cilj skupne evropske azilne politike.<sup>54</sup>

95. Naj dodam, da člen 10(2) Direktive 2013/32 določa, da pri obravnavanju prošelj za mednarodno zaščito organ za presojo *najprej* ugotovi, ali prosilci izpolnjujejo pogoje za *status begunca*, in če jih ne, presodi, ali so upravičeni do *subsidiarne zaščite*.

96. Ko država članica zavrne prošnjo za mednarodno zaščito, se torej predpostavlja, da ni preučila le, ali se zadevni osebi lahko prizna status begunca, temveč tudi, ali se ji lahko prizna status subsidiarne zaščite.

47 V skladu s členom 6, prvi odstavek, Protokola o vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije, ki je bil z Amsterdamsko pogodbo priložen k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, je bil 18. maja 1999 sklenjen Sporazum med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško o pridružitvi obeh k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 32, str. 4). Glej tudi Sklep Sveta 2000/777/ES z dne 1. decembra 2000 o uporabi Schengenskega pravnega reda na Danskem, Finskem in Švedskem ter v Islandiji in na Norveškem (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 22).

48 V zvezi s pridružitvijo Kraljevine Norveške sistemu Eurodac napotujem na člen 1(5) sporazuma med Unijo in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško, katerega upoštevne določbe sem navedel v oddelku I A teh sklepnih predlogov.

49 Lov av 17. desember 2013 nr. 132. om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen) (zakon o spremembi zakona o priseljevanju (izvajanje Uredbe Dublin III) z dne 17. decembra 2013, ki je začel veljati 1. januarja 2014).

50 Konvencija o statusu beguncev, podpisana 28. julija 1951 v Ženevi (*Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), ki je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena je bila s Protokolom o statusu beguncev, sklenjenim 31. januarja 1967 v New Yorku (v nadaljevanju: Protokol iz leta 1967), ki je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).

51 Podpisana 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP).

52 Glej v tem smislu sodbo z dne 23. januarja 2019, M. A. in drugi (C-661/17, EU:C:2019:53, točka 83 in navedena sodna praksa). Glej tudi uvodni izjavi 32 in 39 Uredbe Dublin III.

53 Glej sodbo z dne 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, točka 39 in navedena sodna praksa).

54 V skladu s členom 78(1) PDEU in členom 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

97. To za pristojne organe Kraljevine Norveške seveda ne velja na podlagi navedene direktive. Vendar pa norveško pravo<sup>55</sup> določa, da se status „begunca“ lahko prizna ne le osebam, opredeljenim z Ženevsko konvencijo, ampak tudi osebam, „ki jim ob vrnitvi v izvorno državo resnično grozi smrtna kazen, mučenje ali drugo nečloveško ali poniževalno kaznovanje ali ravnanje“, to je osebam, ki se jim v Uniji lahko prizna subsidiarna zaščita.

98. Poleg tega, kolikor razumem postopek, določen v Kraljevini Norveški, preden pristojni norveški organ<sup>56</sup> dokončno zavrne prošnjo za mednarodno zaščito, ne preuči le, ali zadevna oseba spada na področje uporabe Ženevske konvencije, ampak tudi, ali je v katerem od položajev resnične ogroženosti.<sup>57</sup>

99. V teh okoliščinah in ob predpostavki, da v tej tretji državi obravnava prošnje za mednarodno zaščito zadevni osebi zagotavlja vsaj tako visoko raven zaščite, kot jo morajo zagotavljati države članice na podlagi dvojnega sistema, določenega z Direktivo 2011/95, kar mora preveriti predložitveno sodišče, menim, da to, da je bila dokončna odločba o zavrnitvi v zvezi s predhodno prošnjo prosilca sprejeta v navedeni tretji državi, samo po sebi državi članici, kot je Zvezna republika Nemčija, ne more preprečiti, da „naknadno prošnjo“ istega prosilca razglasi za nedopustno na podlagi člena 33(2)(d) Direktive 2013/32.

100. Ta ugotovitev se ne more ovreči s trditvijo Komisije, da taka razlaga člena 33(2)(d) te direktive ni mogoča, ker besedilo te določbe izrecno napotuje na Direktivo 2011/95, iz česar naj bi izhajalo, da naj bi bile za namene uporabe navedene določbe upoštevne samo dokončne odločbe, sprejete na podlagi te direktive, to so odločbe, ki jih sprejmejo države članice.

101. Sklic na Direktivo 2011/95 je namreč tudi v Uredbi Dublin III, v členu 2(d), v katerem je opredeljen pojem „obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito“, ne da bi to kakor koli preprečevalo, da se Kraljevina Norveška za namene uporabe te uredbe izenači z „državo članico“.

102. Za konec poudarjam, da je namen vprašanja, ki ga predložitveno sodišče postavlja Sodišču, samo razjasniti, ali lahko država članica na podlagi člena 33(2)(d) Direktive 2013/32 v takih okoliščinah prošnjo razglasi za nedopustno, ne pa tudi, ali bi se lahko v obratnem položaju enako obravnavale naknadne prošnje, vložene na Norveškem, potem ko bi dokončno odločbo o zavrnitvi sprejela država članica.

55 Glej natančneje člen 28(1)(a) in (b) Lov av 15. Mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (zakon o dostopu tujcev do Kraljevine Norveške in njihovem prebivanju v tej državi z dne 15. maja 2008).

56 Pristojni organ je Utlendingsdirektoratet (direktorat za tujce) Kraljevine Norveške.

57 Kot izhaja iz točke 97 teh sklepnih predlogov, norveško pravo določa, da se status begunca prizna tako osebam, na katere se nanaša Ženevska konvencija, kot tudi osebam, „ki jim ob vrnitvi v izvorno državo resnično grozi smrtna kazen, mučenje oziroma drugo nečloveško ali poniževalno kaznovanje ali ravnanje“. To po mojem mnenju predpostavlja, da pristojni organ za vsako prošnjo za mednarodno zaščito, vloženo na Norveškem, preuči, ali zadevna oseba spada v eno od teh kategorij (glej v zvezi s tem tudi točki 3.2 in 3.3 praktičnih navodil direktorata za tujce, objavljenih na tem spletnem naslovu: <https://www.udiregelverk.no/en/documents/udi-guidelines/udi-2010-071/udi-2010-071v1/>). Naj dodam, da je bilo v Prop 90 L „Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger II)“ (predlog zakona, naslovljen „Spremembe zakona o tujcih (zaostritev II)“) (2015–2016), člen 6.1), zaradi uskladitve norveškega prava s pravom Unije predlagano, da se vključi nova določba, s katero bi se osebam, ki so „resnično ogrožene“, namesto statusa begunca odobrila pravica do subsidiarne zaščite. Iz tega predloga, ki ga norveški zakonodajalec ni sprejel, izhaja, da je zdaj raven zaščite, ki jo priznava Norveška, višja, kot se priznava z dvojnim sistemom, določenim z Direktivo 2011/95.

## **Predlog**

103. Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein, Nemčija), odgovori:

Člen 33(2)(d) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite v povezavi s členom 2(q) te direktive je treba razlagati tako, da prošnje za mednarodno zaščito ni mogoče kot „naknadno prošnjo“ razglasiti za nedopustno, če je bil prosilec, preden jo je vložil, odstranjen v izvorno državo.