



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 17. novembra 2022¹

Zadeva C-338/21

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
ob udeležbi
S. S.,
N. Z.,
S. S.**

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

„Predhodno odločanje – Azilna politika – Uredba (EU) št. 604/2013 – Merila in mehanizmi za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito – Pravno sredstvo zoper odločbo o predaji, sprejeto v zvezi s prosilcem za azil – Rok za predajo – Prekinitev roka za predajo – Direktiva 2004/81/ES – Trgovina z ljudmi“

I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 27(3) in člena 29 Uredbe (EU) št. 604/2013² v povezavi s členom 8 Direktive 2004/81/ES³ in ponuja Sodišču priložnost, da pojasni povezavo teh določb v primeru, ko je državljan tretje države, ki prosi za mednarodno zaščito, hkrati na eni strani vložil pritožbo zoper odločbo o predaji, ne da bi predlagal odlog izvršitve te odločbe, in na drugi strani predlagal ponovni pregled upravne odločbe, s katero mu je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81.

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med S. S., N. Z., in S. S., državljani tretjih držav, ter Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni sekretar za pravosodje in varnost, Nizozemska) (v nadaljevanju: državni sekretar) v zvezi z odločitvami tega državnega sekretarja, da njihove prošnje za mednarodno zaščito zavrne, ne da bi jih obravnaval, in da te državljane preda v odgovorno državo članico. Hkrati so ti državljani na podlagi člena 8 Direktive 2004/81 vložili prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje, ki jih je državni sekretar zavrnil. Navedeni državljani so zaprosili za ponovni pregled teh zavrnilnih odločb.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² 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).

³ Direktiva Sveta z dne 29. aprila 2004 o dovoljenju za prebivanje, izdanem prebivalcem tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja, ki sodelujejo s pristojnimi organi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 69).

3. Ta zadeva je povezana s tekočo zadevo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prekinitev roka za predajo v pritožbenem postopku) (C-556/21), v kateri se postavlja vprašanje, ali se izvršitev odločbe o predaji in posledično rok za predajo, ki sta določena v Uredbi Dublin III, lahko odložita oziroma prekineta na predlog pristojnega nacionalnega organa na ravni pritožbe v okviru ničnostne tožbe zoper odločbo o predaji, izdano v zvezi s prosilcem za mednarodno zaščito, čeprav ta prosilec ni predlagal odloga izvršitve odločbe o predaji.

4. Kljub temu, da se Raad van State (državni svet, Nizozemska) v teh zadevah sprašuje o posledicah odloga izvršitve odločbe o predaji za sam izračun roka za predajo, določenega v členu 29(1) Uredbe Dublin III (v nadaljevanju: rok za predajo), se posebna vprašanja, ki se postavljajo, razlikujejo. Zato so v navedenih zadevah pripravljene ločeni sklepni predlogi, predstavljeni isti dan.

5. V teh sklepnih predlogih bom po končani analizi Sodišču predlagal, naj odloči, da je treba člen 27(3) in člen 29 Uredbe Dublin III razlagati tako, da je treba izvršitev odločbe o predaji, sprejete v skladu z določbami te uredbe, odložiti na podlagi člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁴, če je vloženo pravno sredstvo zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81, in da se rok za predajo ne prekine, če je zadevni državljani tretje države vložil zahtevo za ponovni pregled odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 te direktive.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2004/81

6. V uvodni izjavi 6 Direktive 2004/81 je navedeno:

„Ta direktiva upošteva temeljne pravice in ustreza načelom, priznanim na primer z [Listino].“

7. Člen 1 te direktive določa:

„Namen te direktive je opredeliti pogoje za izdajo dovoljenj za prebivanje z omejenim rokom veljavnosti [...] državljanom tretjih držav, ki sodelujejo v boju proti nedovoljeni trgovini z ljudmi ali proti dejanjem omogočanja nezakonitega priseljevanja.“

8. Člen 6 navedene direktive, naslovljen „Rok za premislek“, določa, da imajo državljani tretjih držav na voljo rok za premislek, ali bodo sodelovali s pristojnimi organi, in za okrepanje ter da med tem celotnim rokom za premislek ni mogoče izvršiti ukrepa za njihovo odstranitev.

⁴ V nadaljevanju: Listina.

9. Člen 8(1) Direktive 2004/81 določa:

„Po poteku roka za premislek ali pred tem, če pristojni organi menijo, da je zadevni državlján tretje države že izpolnil merilo iz pododstavka (b), lahko države članice presodijo:

- (a) možnost, ki jo podaljšanje bivanja na njihovem območju pomeni za preiskovanje ali sodni postopek; in
- (b) ali je državlján pokazal jasen namen sodelovanja; in
- (c) ali je prekinil vse stike z osumljenci za dejanja, ki lahko spadajo med kršitve iz člena 2(b) in (c).“

10. Člen 13(2) te direktive določa:

„Ko dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi te direktive, poteče, se uporablja običajni zakon o tujcih.“

2. *Uredba Dublin III*

11. Uredba Dublin III v skladu s členom 1 določa merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloží državlján tretje države ali oseba brez državljanstva. V uvodnih izjavah 4, 5 in 19 te uredbe je v zvezi s tem navedeno:

- „(4) Sklepi [Evropskega sveta na posebnem zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999] navajajo [...], da bi moral [skupni evropski azilni sistem] v kratkem času vključevati tudi jasen in izvedljiv način za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil.
- (5) Tak način bi moral temeljiti na objektivnih, poštenih merilih za zadevne države članice in osebe. Zlasti bi moral omogočati hitro določitev odgovorne države članice, da bi se zagotovil učinkovit dostop do postopkov za priznanje mednarodne zaščite in ne bi bil ogrožen cilj hitre obravnave prošenj za mednarodno zaščito.

[...]

- (19) Da se zagotovi učinkovita zaščita pravic zadevnih oseb, bi bilo zlasti v skladu s členom 47 [Listine] treba vzpostaviti pravne zaščitne ukrepe in pravico do učinkovitega pravnega sredstva v zvezi z odločitvijo o predaji v odgovorno državo članico. Da se zagotovi spoštovanje mednarodnega prava, bi morale učinkovito pravno sredstvo proti takim odločitvam obsegati tako preučitev uporabe te uredbe kot tudi pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero je predan prosilec.“

12. Člen 27(3) in (4) navedene uredbe določa:

„3. Za namene pritožb zoper ali ponovnega pregleda odločitev o predaji države članice v svojem nacionalnem pravu določijo:

- (a) da ima prosilec na podlagi pritožbe ali ponovnega pregleda pravico ostati v zadevni državi članici do zaključka postopka pritožbe ali ponovnega pregleda, ali

- (b) da se predaja avtomatično odloži in da takšna odložitvev preneha veljati po preteku razumnega obdobja, v katerem bi sodišče ali rzsodišče po natančni preučitvi zahteve za odlog moralo odločiti, ali pritožbi ali ponovnemu pregledu zahteve odobri odložilni učinek, ali
- (c) da ima zadevna oseba možnost, da v razumnem obdobju od sodišča ali rzsodišča zahteva odložitvev izvršitve odločitve o predaji, dokler se obravnava njegova pritožba ali poteka ponovni pregled. Države članice z odložitvijo predaje do sprejetja odločitve o prvi zahtevi za odlog zagotovijo, da je na voljo učinkovito pravno sredstvo. Vse odločitve glede odložitvev izvršitve predaje se sprejmejo v razumnem obdobju, ki omogoča podrobno in natančno preučitev zahteve za odlog. V odločitvi, da se izvršitev odločitve o predaji ne odloži, so navedeni razlogi za takšno odločitev.

4. Države članice lahko določijo, da se lahko pristojni organi po uradni dolžnosti odločijo, da bodo odložili izvršitev odločitve o predaji, dokler se obravnava pritožba ali poteka ponovni pregled.“

13. Člen 29(1), prvi pododstavek, in (2) Uredbe Dublin III določa:

„1. Predaja prosilca [...] iz države članice, ki poda zahtevo, v odgovorno državo članico, se izvede v skladu z nacionalno zakonodajo države članice, ki poda zahtevo, po posvetu med zadevnima državama članicama, kakor hitro je to praktično izvedljivo in najkasneje v šestih mesecih po odobritvi zahteve, da bo druga država članica sprejela ali ponovno sprejela zadevno osebo[,] ali končni odločitvi o pritožbi ali ponovnem pregledu, če v skladu s členom 27(3) obstaja odložilni učinek.

[...]

2. Kadar se predaja ne opravi v roku šestih mesecev, je odgovorna država članica oproščena svoje obveznosti sprejema ali ponovnega sprejema zadevne osebe, odgovornost pa se nato prenese na državo članico, ki poda zahtevo. Ta rok se lahko podaljša na največ eno leto, če predaja ni bila možna, ker je zadevna oseba v zaporu, ali na največ osemnajst mesecev, če zadevna oseba pobegne.“

B. Nizozemsko pravo

1. Zakon o splošnem upravnem postopku

14. Člen 8:81(1) Algemene wet bestuursrecht (zakon o splošnem upravnem postopku)⁵ z dne 4. junija 1992 določa:

„Če se pri upravnem sodišču vloži pritožba zoper odločbo ali če se pred morebitno pritožbo pri upravnem sodišču vloži zahteva za ponovni pregled [...], lahko sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, pri upravnem sodišču, ki je ali lahko postane pristojno za spor o glavni stvari, na predlog sprejme začasne odredbe, če je to nujno, ob upoštevanju zadevnih interesov.“

⁵ Stb. 1992, št. 315.

15. Člen 8:108(1) tega zakona določa:

„Če v tem naslovu ni določeno drugače, se naslovi od 8.1 do 8.3 smiselno uporabljajo za pritožbeni postopek [...].“

2. Zakon o tujcih iz leta 2000

16. Člen 28(1)(a) Vreemdelingenwet 2000 (zakon o tujcih iz leta 2000)⁶ z dne 23. novembra 2000 določa:

„Minister van Veiligheid en Justitie [(minister za varnost in pravosodje, Nizozemska)] je pristojen, da:

(a) prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas ugotovi, jo zavrne ali je ne obravnava, ugotovi, da je nedopustna, ali opusti njeno obravnavo“.

17. Člen 73(1) tega zakona določa:

„Učinek odločbe o zavrnitvi prošnje [...] se odloži do izteka roka za vložitev zahteve za ponovni pregled [...], ali če je bila zahteva za ponovni pregled vložena [...], do sprejetja odločitve o tej zahtevi za ponovni pregled.“

18. Člen 82(1) navedenega zakona določa:

„Učinek odločbe o izdaji dovoljenja za prebivanje se odloži do izteka roka za vložitev pritožbe, ali če je bila pritožba vložena, do sprejetja odločitve o pritožbi.“

3. Uredba o tujcih iz leta 2000

19. Člen 3.48(1)(a) Vreemdelingenwet 2000 (uredba o tujcih iz leta 2000)⁷ z dne 23. novembra 2000 določa:

„Dovoljenje za zakonito prebivanje za določen čas se lahko ob upoštevanju omejitve, povezane z začasnimi humanitarnimi razlogi, izda tujcu, ki:

(a) je žrtev, ki je prijavila trgovino z ljudmi, če obstaja kazenska ali sodna preiskava zoper osebo, osumljeno kaznivega dejanja, ki je bilo prijavljeno, ali meritorna sodba v zvezi z navedeno osebo“.

20. Člen 7.3(1) te uredbe določa:

„Če je bil vložen predlog za izdajo začasnih odredb, da se prepreči odstranitev ali predaja, dokler se ne odloči o pritožbi zoper odločbo, ki je bila sprejeta na podlagi prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje za določen čas na podlagi azila, se tujcu dovoli, da na odločitev o tej prošnji počaka na Nizozemskem.“

⁶ Stb. 2000, št. 495.

⁷ Stb. 2000, št. 497.

4. Okrožnica o tujcih iz leta 2000

21. Odstavek B1/7.2. Vreemdelingencirculaire 2000 (okrožnica o tujcih iz leta 2000) določa:

„Če se učinek odločbe o zavrnitvi prošnje za izdajo dovoljenja za zakonito prebivanje za določen čas na podlagi člena 73(1) [zakona o tujcih iz leta 2000] odloži zaradi vložitve zahteve za ponovni pregled, se po samem zakonu šteje, da se s tem odločilnim učinkom odloži tudi izvršitev odločbe o predaji, sprejete v zvezi s tujcem, kot je določeno v členu 27(3) Uredbe [Dublin III].

[...]“

III. Dejansko stanje v sporih o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

22. S. S., N. Z. in S. S. so državljani tretjih držav, ki so na Nizozemskem vložili dve vrsti prošenj.

23. V prvem postopku so prosilci iz postopkov v glavni stvari 19. aprila, 5. septembra oziroma 7. oktobra 2019 vložili prošnje za mednarodno zaščito. Državni sekretar je pri italijanskih organih podal zahtevo za njihov sprejem ali ponovni sprejem. Ti organi so 12. junija ter 20. in 28. novembra 2019 izrecno ali implicitno sprejeli te zahteve za sprejem ali ponovni sprejem.

24. Zato je državni sekretar 1. avgusta 2019 ter 17. januarja in 8. februarja 2020 odločil, da brez obravnave zavrne prošnje za mednarodno zaščito, ki so jih vložili prosilci iz postopkov v glavni stvari, in te prosilce preda Italiji. Ti so zoper te odločbe vložili ničnostne tožbe.

25. Pristojna sodišča na prvi stopnji so 21. novembra 2019 ter 1. in 16. septembra 2020 navedene odločbe odpravila. Ta sodišča so namreč ugotovila, da ker N. Z. in S. S. nista vložila predloga za sprejetje ukrepa odloga izvršitve odločbe o predaji v povezavi s svojima tožbama zoper to odločbo oziroma sta tak predlog umaknila, se je rok za predajo iztekkel in je tako Kraljevina Nizozemska postala odgovorna za obravnavanje njunih prošenj za mednarodno zaščito. V zvezi s S. S. je bila odločba o predaji odpravljena iz razlogov, za katere predložitveno sodišče meni, da niso potrebni za analizo vprašanja za predhodno odločanje. Vendar meni, da mora za odločitev o pritožbi ugotoviti, ali se je rok za predajo iztekkel in ali je Kraljevina Nizozemska postala odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, kot trdi S. S. Sodišči na prvi stopnji sta zaradi dejstva, da je Kraljevina Nizozemska postala odgovorna za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito tudi v zvezi s S. S. in N. Z., državnemu sekretarju odredili, naj sprejme novi odločbi o teh prošnjah.

26. Državni sekretar je zoper te sodbe pri Raad van State (državni svet) vložil pritožbe, v katerih trdi, da se roki za predajo niso iztekli, ker so bili prekinjeni zaradi zahteve za ponovni pregled, ki so jo prosilci iz postopkov v glavni stvari vložili v postopkih zoper zavrnitev njihovih prošenj za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81.⁸ Državni sekretar je skupaj s temi pritožbami vložil predloge za izdajo začasnih odredb, s katerimi je predlagal, naj se do odločitve o pritožbah ne sprejme nova odločba o prošnjah za mednarodno zaščito. Raad van State (državni svet) je tem predlogom za izdajo začasnih odredb ugodil 22. aprila, 21. septembra in 16. novembra 2020.

⁸ Glej postopek v zvezi s prijavo trgovine z ljudmi, kot je opisan v točkah od 27 do 29 teh sklepnih predlogov.

27. Kar zadeva drugi postopek, so prosilci iz postopkov v glavni stvari 1. oktobra 2019 ter 21. februarja in 4. marca 2020 prijavili trgovino z ljudmi, katere žrtve naj bi bili na Nizozemskem in/ali v Italiji. Te prijave je državni sekretar štel za prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje, povezano z začasnimi humanitarnimi razlogi v smislu člena 3.48 uredbe o tujcih iz leta 2000. Državni sekretar je te prošnje zavrnil z odločbami z dne 7. oktobra 2019 ter z dne 3. marca in 6. aprila 2020.

28. Prosilci iz postopkov v glavni stvari so 4. novembra 2019 ter 30. marca in 4. maja 2020 vložili zahteve za ponovni pregled teh odločb.

29. Te zahteve za ponovni pregled je državni sekretar zavrnil oziroma so bile umaknjene 16. decembra 2019 ter 22. aprila in 28. avgusta 2020.

30. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da bo lahko preučilo pritožbo, ki jo je državni sekretar vložil zoper sodbo, s katero je bila odpravljena odločba o predaji, sprejeta v zvezi s S. S., če bo presojeno, kot trdi državni sekretar, da je bil rok za predajo prekinjen z vložitvijo zahteve za ponovni pregled odločbe o zavrnitvi prošnje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81 in člena 3.48 uredbe o tujcih iz leta 2000.

31. To sodišče meni, da za tako prekinitvev govorijo štiri trditve.

32. Prvič, ta prekinitvev naj bi bila nujna za zagotovitev polnega učinka Uredbe Dublin III in Direktive 2004/81, hkrati pa naj bi preprečevala zlorabo prava. Ker zahteva za ponovni pregled odločbe o zavrnitvi prošnje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje izključuje odstranitev zadevne osebe, naj bi bil namreč iztek roka za predajo neizogiben, če tako zahtevo za ponovni pregled vloži oseba, v zvezi s katero je bila izdana odločba o predaji. Neprekinitev roka za predajo v takem primeru naj bi torej spodbujala *forum shopping* in nacionalne organe odvrčala od tega, da bi take prijave obravnavali dovolj pozorno.

33. Drugič, člen 27(3) Uredbe Dublin III naj bi bilo mogoče razlagati tako, da bi tudi vložitev pravnega sredstva, ki preprečuje dejansko izvršitev odločbe o predaji, povzročila prekinitvev roka za predajo. Zato naj bi vložitev zahteve za ponovni pregled odločbe o zavrnitvi prošnje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81, ker preprečuje izvršitev odločbe o predaji in čeprav kot taka ne pomeni pravnega sredstva zoper samo odločbo o predaji, govorila v prid prekinitvi roka za predajo.

34. Tretjič, država članica naj bi se lahko odločila za prekinitvev roka za predajo na podlagi svoje procesne avtonomije.

35. Četrtič, tri možnosti, naštete v členu 27(3) Uredbe Dublin III, naj se ne bi medsebojno izključevale. Zato naj okoliščina, da se je Kraljevina Nizozemska odločila uporabiti možnost, opisano v členu 27(3)(c) te uredbe, ne bi onemogočala sklepanja, da so zahteve za ponovni pregled, kot so te iz postopkov v glavni stvari, zajete s členom 27(3)(a) v povezavi s členom 27(3)(c) navedene uredbe.

36. V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je treba člen 27(3) in člen 29 Uredbe [Dublin III] razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v kateri se je država članica odločila za uporabo člena 27(3)(c) [te uredbe], hkrati pa je v njej tudi priznala, da ima ponovni pregled odločbe – ali pritožba zoper njo – ki je izdana v postopku o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje zaradi trgovine z ljudmi, ki pa ni odločba o predaji, odložilni učinek na izvršitev odločbe o predaji, zaradi katerega je začasno preprečena dejanska predaja?“

37. Pisna stališča so predložili prosilci iz postopkov v glavni stvari, nizozemska in nemška vlada ter Evropska komisija.

38. Prosilci iz postopkov v glavni stvari, nizozemska vlada in Komisija so bili na skupni obravnavi s tekočo zadevo C-556/21, ki je bila 14. julija 2022, zaslišani in med drugim pozvani, naj odgovorijo na vprašanja za ustni odgovor, ki jih je postavilo Sodišče.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve

39. Ta zadeva se uvršča v nadaljevanje zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 20. oktobra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi)⁹, v kateri je moralo Sodišče prvič odločiti o povezavi pravil za dodelitev roka za premislek, ki ga ima državljan tretje države, ki je žrtev trgovine z ljudmi, na podlagi člena 6 Direktive 2004/81, na eni strani in pravil o postopku predaje tega državljana v državo članico, odgovorno za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito, ki ga ureja Uredba Dublin III, na drugi strani.

40. Sodišče je v sodbi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi) odločilo, da je treba v zvezi z državljanom tretje države, ki je hkrati prosilec za mednarodno zaščito in žrtev trgovine z ljudmi, člen 6(2) Direktive 2004/81 razlagati tako, da nasprotuje temu, da država članica med rokom za premislek iz te določbe *izvrši odločbo o predaji* tega državljana v državo članico, ki je na podlagi Uredbe Dublin III odgovorna za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito. Vendar Sodišče ni natančneje določilo posledic te prepovedi za izračun *roka za predajo*.

41. V tej zadevi je Sodišče pozvano, naj odloči o vprašanju, ali lahko nacionalno sodišče na podlagi nacionalnega prava odloži izvršitev odločbe o predaji in posledično prekine rok za predajo, če je državljan tretje države hkrati na eni strani vložil pritožbo zoper odločbo o predaji, ne da bi predlagal odlog izvršitve te odločbe, in na drugi strani predlagal ponovni pregled upravne odločbe, s katero mu je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81.

42. Preden bom odgovoril na to vprašanje za predhodno odločanje, menim, da je treba navesti dve pripombi, katerih namen je, prvič, ugotoviti, da nobena določba Uredbe Dublin III ali Direktive 2004/81 ne predvideva povezave med tema aktoma, ter drugič, razviti pristop ob upoštevanju ureditve in ciljev te direktive.

⁹ C-66/21, v nadaljevanju: sodba Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi), EU:C:2022:809.

1. Uredba Dublin III in Direktiva 2004/81

43. Na prvem mestu, ugotavljam, da Uredba Dublin III in Direktiva 2004/81 spadata v lastno in ločeno ureditev ter imata različne cilje.¹⁰

44. Direktiva 2004/81 določa izdajo dovoljenja za prebivanje državljanom tretjih držav, ki so žrtve trgovine z ljudmi in se odločijo za sodelovanje v predkazenskem postopku in/ali sodnem postopku. Namen tega akta je tudi omogočiti, da se te še posebno ranljive žrtve zaščitijo in se ne vrnejo v roke kriminalnih združb.

45. Uredba Dublin III spada na področje upravljanja migracijskih tokov in določa postopek preučitve, ki je čisto upraven in katerega cilj je ugotoviti, katera država članica je odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.

46. Poleg tega ta uredba določa stroge roke, ki odločilno prispevajo k uresničevanju cilja hitre obravnave prošenj za mednarodno zaščito.¹¹

47. Vendar čeprav Direktiva 2004/81 določa, da ne posega v varstvo prosilcev za mednarodno zaščito,¹² vseeno ne napotuje izrecno na Uredbo Dublin III.

48. Namen Uredbe Dublin III je v skladu z njenim členom 1 tudi določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, in to med drugim v položaju, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, v katerem je prosilec za mednarodno zaščito vložil tožbo zoper odločbo o predaji, sprejeto v skladu s to uredbo. Navedena uredba se ne sklicuje niti na Direktivo 2004/81¹³ niti na nobeno drugo pravno sredstvo, ki ga prosilec za mednarodno zaščito vloži zoper drugo odločbo v zvezi s prebivanjem, zaradi katere bi bila odložena izvršitev odločbe o predaji.

49. Zato povezava med tožbo, vloženo zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje, kot je določeno v členu 8 Direktive 2004/81, in izvršitvijo odločbe o predaji, sprejete v skladu z Uredbo Dublin III, zahteva razvoj uravnoteženega pristopa, pri čemer se ne upoštevajo samo strogi roki iz te uredbe, temveč tudi ranljivost državljana tretje države tako zaradi njegovega statusa žrtve trgovine z ljudmi kot tudi zaradi njegovega statusa prosilca za mednarodno zaščito.¹⁴

2. Direktiva 2004/81 in odlog izvršitve odločbe o predaji

50. Na drugem mestu, ugotavljam, da čeprav so se po zgledu zadeve, v kateri je bila izdana sodba Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi), stranke v svojih stališčih opredelile samo do obsega člena 27(3) in člena 29 Uredbe Dublin III v položaju, obravnavanem v postopkih v glavni stvari, se eno od pravnih sredstev, ki so jih vložili prosilci iz postopkov v glavni stvari, nanaša na ponovni pregled odločb, s katerimi je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81.

¹⁰ Glej moje sklepne predloge v zadevi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi) (C-66/21, EU:C:2022:434, točke od 36 do 38).

¹¹ Glej sodbo z dne 13. novembra 2018, X in X (C-47/17 in C-48/17, EU:C:2018:900, točka 69).

¹² Glej uvodno izjavo 4 te direktive.

¹³ V Uredbi Dublin III je trgovina z ljudmi omenjena samo v členu 6(3)(c), ki določa, da države članice pri ocenjevanju največjih koristi otroka tesno sodelujejo med sabo in upoštevajo vprašanja varnosti in varovanja, „zlasti v primerih, ko obstaja nevarnost, da mladoletnik postane žrtev trgovine z ljudmi“.

¹⁴ Glej moje sklepne predloge v zadevi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi) (C-66/21, EU:C:2022:434, točka 40).

51. Vendar menim, da v zvezi z državljanom tretje države, ki je hkrati prosilec za mednarodno zaščito in žrtev trgovine z ljudmi, vložitev pritožbe zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81 nasprotuje temu, da med preučitvijo te pritožbe država članica, ki daje zahtevo, na podlagi Uredbe Dublin III izvrši odločbo o predaji tega državljana v odgovorno državo članico.

52. Drži, da položaj, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, v katerem se zadevnemu državljanu tretje države po izteku roka za premislek ne izda dovoljenje za prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81, ni predviden v tej direktivi, ki v nasprotju z drugimi akti sekundarne zakonodaje¹⁵ ne določa niti postopkovnih jamstev za tega državljana.

53. Vendar je treba v zvezi s potrebnim spoštovanjem zahtev, ki izhajajo iz pravice do učinkovitega pravnega sredstva, poudariti, da je treba Direktivo 2004/81, kot izhaja iz njene uvodne izjave 6,¹⁶ razlagati ob spoštovanju temeljnih pravic in načel, priznanih z Listino, zlasti njenim členom 47, ki določa pravico do učinkovitega sodnega varstva. Iz sodne prakse Sodišča pa je mogoče sklepati, da mora imeti – da bi se v zvezi z državljanom tretje države zagotovilo spoštovanje zahtev, ki izhajajo iz člena 47 Listine – vsako pravno sredstvo, ki se vloži zoper odločbo, katere izvršitev lahko pripelje do predaje tega državljana v drugo državo članico, odložilni učinek.¹⁷

54. Poleg tega menim, da se rešitev, ki jo je Sodišče upoštevalo v sodbi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi) in v skladu s katero je odločbo o predaji, sprejeto v skladu z Uredbo Dublin III, prepovedano izvršiti med rokom za premislek, zagotovljenim v členu 6(1) Direktive 2004/81, lahko uporabi v poznejši fazi postopka.

55. Opozoriti moram namreč, da so različne faze postopka izdaje dovoljenja za začasno prebivanje zasnovane ob upoštevanju ne samo posebnega statusa žrtve, ki ga ima državljan tretje države, temveč tudi teže zadevnega kaznivega dejanja, in da vsaka od teh faz pomeni, da žrtev ostane na ozemlju zadevne države članice med rokom za premislek.¹⁸

56. Možnost, da državljan tretje države ostane na ozemlju zadevne države članice v zgodnji fazi postopka in do odločitve pristojnih organov o njegovi prošnji za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81, je namenjena temu, da se ne ogrozi uresničevanje dvojnega cilja, ki mu sledi ta direktiva, in sicer cilja varstva pravic žrtve trgovine z ljudmi, s tem, da med drugim omogoča, da ta oseba uide vplivu storilcev kaznivih dejanj, in cilja prispevanja k učinkovitosti kazenskega pregona.¹⁹

¹⁵ Glej na primer člen 31 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46) ter člena 10 in 20 Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), ki določajo pravico zadevne osebe, da vloži pravno sredstvo v zadevni državi članici.

¹⁶ Glej v tem smislu tudi uvodno izjavo 33 Direktive 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ (UL 2011, L 101, str. 1).

¹⁷ Glej po analogiji sodbo z dne 19. junija 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, točki 55 in 56).

¹⁸ Glej moje sklepe predloge v zadevi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi) (C-66/21, EU:C:2022:434, točka 62).

¹⁹ Glej po analogiji sodbo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi) (točki 58 in 60).

57. Vendar se mi ne zdi logično sklepati, da ta cilja ne bi bila ogrožena, če v poznejši fazi postopka, ko je bilo vloženo pravno sredstvo zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81, državljanu tretje države, ki je žrtev trgovine z ljudmi, ne bi bilo dovoljeno ostati na ozemlju zadevne države članice.

58. Če bi tako pravno sredstvo lahko pripeljalo do odprave te odločbe in tega, da pristojni organ sprejme novo odločbo, s katero se temu državljanu izda dovoljenje za začasno prebivanje, je namreč ključno, da se mu omogoči ostati na ozemlju zadevne države članice, dokler pristojni organi ne odločijo o pravnem sredstvu.

59. V nasprotnem primeru bi lahko državljan tretje države znova prišel pod vpliv storilcev kaznivih dejanj, katerih žrtev je, kar bi škodilo sodelovanju te žrtve v predkazenskem postopku in/ali sodnem postopku, tudi če bi lahko bila vključena v tak postopek, če bi uspela s pravnim sredstvom zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje.

60. Tako bi se s sklepanjem, da vložitev pravnega sredstva zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81 ne zahteva odloga izvršitve odločbe o predaji, sprejete na podlagi določb Uredbe Dublin III, odvzel polni učinek ne samo pravici do učinkovitega sodnega varstva, kot je določena v pravu Unije,²⁰ temveč tudi postopku izdaje tega dovoljenja za začasno prebivanje.

61. Nazadnje naj dodam, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso, kadar pravila Unije na nekem področju niso harmonizirana, v notranjem pravnem redu posamezne države članice določiti postopkovna pravila v zvezi s pravnimi sredstvi pred sodišči, s katerimi se zagotavlja varstvo pravic pravnih subjektov, na podlagi načela procesne avtonomije, vendar pod pogojem, da ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in da ta pravila v praksi ne onemogočajo ali čezmerno ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih zagotavlja pravo Unije (načelo učinkovitosti).²¹

62. Iz tega sledi, da nič ne nasprotuje zadevni nacionalni praksi, v skladu s katero to, da se zaradi zahteve za ponovni pregled odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81 izvršitev te odločbe odloži, samodejno povzroči odlog izvršitve odločbe o predaji, sprejete na podlagi Uredbe Dublin III.

63. Dejstvo ostaja, da je treba to procesno avtonomijo uresničevati ob spoštovanju prava Unije.

64. Ker so v položaju iz postopkov v glavni stvari državljani tretjih držav, ki so vložili pritožbo zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81, tudi prosilci za mednarodno zaščito na podlagi Uredbe Dublin III in jim je bila izdana odločba o predaji v drugo državo članico, morajo biti torej posledice te odločbe skladne s to uredbo.

65. Zato je treba ugotoviti, ali se z vložitvijo odložilnega pravnega sredstva zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 te direktive prekine tudi rok za predajo.

²⁰ Za ponazoritev naj navedem, da je pravica do učinkovitega sodnega varstva določena v okviru drugih aktov prava o priseljevanju, zlasti v členih 10 in 20 Direktive 2003/109 ter členu 13 Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98).

²¹ Glej sodbo z dne 9. septembra 2021, Adler Real Estate in drugi (C-546/18, EU:C:2021:711, točka 36).

B. Prekinitev roka za predajo

66. Predložitveno sodišče želi s svojim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali je treba člen 27(3) in člen 29(1) Uredbe Dublin III razlagati tako, da se rok za predajo prekine, če je zadevni državlján tretje države vložil odločilno pravno sredstvo zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81.

67. Povedano drugače, to sodišče želi ugotoviti, ali se z vložitvijo takega pravnega sredstva, ki je ločeno od pravnega sredstva zoper odločbo o predaji v smislu člena 27(3) Uredbe Dublin III, vendar tako kot zadnjenavedeno pravno sredstvo povzroči odlog izvršitve odločbe o predaji, rok za predajo prekine.

68. V zvezi s tem Uredba Dublin III predvideva samo položaj, v katerem prosilec za mednarodno zaščito vloží pritožbo zoper odločbo o predaji, sprejeto na podlagi te uredbe, in predlaga odlog izvršitve te odločbe med preučitvijo njegove pritožbe. S tem odlogom, če je odobren, se prekine rok za predajo na podlagi člena 29 navedene uredbe. Nasprotno pa niti Uredba Dublin III niti Direktiva 2004/81 ne vsebujeta določb o učinkih, ki jih ima na rok za predajo zahteva za ponovni pregled odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 te direktive.

69. Vendar so v zvezi z odlogom izvršitve odločbe o predaji in izračunom roka za predajo določbe člena 27(3) in člena 29 Uredbe Dublin III jasne in natančne ter imajo lasten cilj.

70. Samo če je bil odlog izvršitve odločbe o predaji odobren na enega od treh načinov iz člena 27(3) te uredbe, se lahko začetek roka za predajo odloži na podlagi člena 29(1) navedene uredbe.

71. V zvezi s tem je mogoče navesti več pripomb.

72. Prvič, naj opozorim, da se je Kraljevina Nizozemska odločila izvajati člen 27(3)(c) Uredbe Dublin III, v skladu s katerim ima zadevna oseba pravico od sodišča zahtevati odlog izvršitve odločbe o predaji, dokler se obravnava njena pritožba ali poteka ponovni pregled.

73. To pomeni, da pritožba ali zahteva za ponovni pregled, ki jo prosilec za mednarodno zaščito vloží zoper odločbo o predaji, sprejeto na podlagi Uredbe Dublin III, ne povzroči samodejno odloga izvršitve te odločbe in posledično prekinitve roka za predajo. Taka prekinitev je mogoča šele po sprejetju odločbe, s katero se odloči o tej prekinitvi.

74. Poleg tega v nasprotju s tem, kar trdi državni sekretar, trije načini odloga izvršitve odločbe o predaji, določeni v členu 27(3) Uredbe Dublin III, niso kumulativni, temveč alternativni, kot kaže uporaba prirednega veznika „ali“ v točkah (a) in (b) te določbe.²²

75. Ker se zdi – kar mora preveriti predložitveno sodišče – da prosilci iz postopkov v glavni stvari niso predlagali odloga izvršitve odločb o predaji, ki so bile sprejete v zvezi z njimi, v okviru pritožb, ki so jih vložili zoper te odločbe o predaji, je rok za predajo začel teči od trenutka, ko je odgovorna država članica sprejela zahtevo za sprejem ali ponovni sprejem zadevne osebe.²³

²² Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:147, točka 75).

²³ Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevi E.N. in drugi (Prekinitev roka za predajo v pritožbenem postopku) (C-556/21, EU:C:2022:901, točka 57).

76. Drugič, pravna sredstva iz člena 27 Uredbe Dublin III se nanašajo samo na pritožbe, vložene zoper odločbo o predaji, sprejeto na podlagi te uredbe, in ne zoper druge odločbe.

77. Tako menim, da se izraz „pritožba zoper [...] odločitev o predaji“ v smislu člena 27(3) Uredbe Dublin III ne nanaša na vsa pravna sredstva, ki bi ovirala izvršitev odločbe o predaji, temveč samo na pravna sredstva, vložena zoper samo odločbo o predaji.

78. Tretjič, člen 29(1) Uredbe Dublin III določa, da če v skladu s členom 27(3) te uredbe obstaja odločilni učinek, rok za predajo začne znova teči od „končne odločbe o pritožbi ali ponovnem pregledu“.

79. Vendar moram opozoriti, da sta pritožba, vložena zoper odločbo o predaji v skladu z določbami Uredbe Dublin III, in pravno sredstvo, vloženo zoper drugo odločbo o prebivanju – v obravnavani zadevi pritožba zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81 – predmet dveh ločenih postopkov.

80. V zvezi s tem, kot je Sodišče priznalo, da ni mogoče šteti, da lahko praktična nemožnost izvršitve odločbe o predaji upraviči prekinitev roka za predajo,²⁴ tudi jaz menim, da niti vsi primeri pravne nemožnosti izvršitve odločbe o predaji ne morejo povzročiti prekinitve tega roka.

81. Če bi moralo Sodišče priznati, da se rok za predajo prekine zaradi vložitve pravnega sredstva zoper drugo odločbo o prebivanju vsakič, ko je zaradi tega pravnega sredstva izvršitev odločbe o predaji, sprejete na podlagi Uredbe Dublin III, odložena, bi namreč obstajalo tveganje, da bi bil izračun roka za predajo lahko odložen ob različnih priložnostih v okviru različnih postopkov, kar bi ogrozilo cilj hitre določitve države članice, odgovorne za obravnavanje prošelj za mednarodno zaščito, kot je zagotovljen s to uredbo.

82. Zato menim, da zahteva za ponovni pregled odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81 ne pomeni pritožbe zoper odločbo o predaji, sprejeto na podlagi Uredbe Dublin III, in torej ne more prekiniti roka za predajo.

83. Poleg tega, kar zadeva povezavo med postopkom predaje, za katerega so določeni strogi roki iz Uredbe Dublin III, in postopkom izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81, državi članici, ki daje zahtevo, med postopkom, v katerem je bila zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje vložena pritožba, nič ne preprečuje, da pripravi izvršitev odločbe o predaji, sprejete na podlagi Uredbe Dublin III, če ti ukrepi ne ogrozijo polnega učinka pravice do učinkovitega sodnega varstva.²⁵

84. Taka razlaga ne more ogroziti spoštovanja zavezujočih in jasno opredeljenih rokov, znotraj katerih je v skladu z določbami Uredbe Dublin III določen upravni postopek prenosa odgovornosti za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito na državo članico, na katero je zahteva naslovljena.²⁶

²⁴ Glej sodbo z dne 22. septembra 2022, Bundesrepublik Deutschland (Upravni odlog odločitve o predaji) (C-245/21 in C-248/21, EU:C:2022:709, točka 65).

²⁵ Glej po analogiji moje sklepne predloge v zadevi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi) (C-66/21, EU:C:2022:434, točka 95).

²⁶ Glej po analogiji sodbo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi) (točka 72).

85. V zvezi s tem morajo države članice zagotoviti ravnovesje med trajanjem pravnih sredstev, vloženih zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81, in spoštovanjem roka iz člena 29(1) in (2) Uredbe Dublin III, da se zagotovita pravilno razmerje in ohranitev polnega učinka teh instrumentov.²⁷

86. Nazadnje, v vseh primerih, v katerih povezuje ta dva postopka državi članici, ki daje zahtevo, ne bi omogočila predaje zadevnega državljana tretje države v šestmesečnem roku iz člena 29(1) Uredbe Dublin III, lahko ta država članica še vedno uporabi diskrecijsko klavzulo iz člena 17 te uredbe in se odloči obravnavati prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo je vložil državljani tretje države, tudi če za to obravnavanje glede na merila, določena v navedeni uredbi, ni pristojna.²⁸

87. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj odloči, da če je zadevni državljani tretje države vložil zahtevo za ponovni pregled odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive 2004/81, mora biti izvršitev odločbe o predaji, sprejete na podlagi določb Uredbe Dublin III, odložena med celotnim trajanjem postopka s pravnim sredstvom, ne da bi se zaradi tega odloga rok za predajo prekinil.

V. Predlog

88. Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavil Raad van State (državni svet, Nizozemska), odgovori:

Člen 27(3) in člen 29 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 vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva

je treba razlagati tako, da:

- mora biti izvršitev odločbe o predaji, sprejete v skladu z določbami te uredbe, odložena na podlagi člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah zaradi vložitve pritožbe zoper odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz člena 8 Direktive Sveta 2004/81/ES z dne 29. aprila 2004 o dovoljenju za prebivanje, izdanem prebivalcem tretjih držav, ki so žrtve nedovoljene trgovine z ljudmi ali so bili predmet dejanj omogočanja nezakonitega priseljevanja, ki sodelujejo s pristojnimi organi;
- ta odlog ne povzroči prekinitve roka za predajo iz člena 29(1) Uredbe št. 604/2013.

²⁷ Glej po analogiji sodbo Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi) (točka 76).

²⁸ Kot sem opozoril v sklepnih predlogih v zadevi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Odstranitev žrtve trgovine z ljudmi) (C-66/21, EU:C:2022:434, točka 93).