



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA,
predstavljeni 23. oktobra 2025¹

Zadeva C-621/24

Landkreis Schweinfurt
proti
FB

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundessozialgericht (zvezno socialno sodišče, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Azilna politika – Direktiva 2013/33/EU – Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito – Člen 17 – Splošna pravila o materialnih pogojih za sprejem – Obseg zahteve v zvezi z zagotavljanjem ustreznega življenjskega standarda – Enako obravnavanje – Člen 20(1) – Omejitev materialnih pogojev za sprejem – Pojem ‚naknadna prošnja‘ – Nacionalno pravilo, v skladu s katerim prosilci, v zvezi s katerimi je bila sprejeta odločitev o predaji v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013, niso več upravičeni do dajatev za kritje potreb po obleki, gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu, razen če dokažejo posebne okoliščine – Dopustnost“

I. Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se v bistvu nanaša na obseg pravice, ki je prosilcem za mednarodno zaščito² priznana s členom 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33/EU³, in sicer pravice do materialnih pogojev za sprejem, ki jim zagotavljajo ustrezen življenjski standard za varovanje njihovega fizičnega in duševnega zdravja ter za zagotavljanje njihove eksistence na ozemlju države članice, v kateri prosijo za azil.⁴

2. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v okviru spora med FB, mladim afganistanskim državljanom, prosilcem za mednarodno zaščito, in Landkreis Schweinfurt (okrožje Schweinfurt, Nemčija) glede zakonitosti odločbe, s katero so bile tej osebi ukinjene

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² V nadaljevanju: prosilci.

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (UL 2013, L 180, str. 96).

⁴ V nadaljevanju: država članica gostiteljica.

dajatve za kritje njenih potreb po obleki ter gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu, ker naj bi bila odstranjena z ozemlja zaradi izvršitve odločitve o predaji, sprejete na podlagi Uredbe (EU) št. 604/2013.⁵

3. Bundessozialgericht (zvezno socialno sodišče, Nemčija) Sodišče najprej sprašuje, ali lahko država članica gostiteljica prosilce, v zvezi s katerimi je bila sprejeta odločitev o predaji na podlagi te uredbe, obravnava manj ugodno kot prosilce, ki naj bi, nasprotno, ostali na ozemlju te države.

4. To sodišče želi nato ugotoviti, ali navedena država članica prosilcem zagotavlja ustrezen življenjski standard, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje, kadar jim zagotavlja dajatve v naravi, ki pokrivajo nastanitev, hrano, osebno higieno in zdravstveno oskrbo, vendar jim načeloma ne priznava pravice do pomoči za obleko in denarne pomoči za kritje njihovih potreb po gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu.

5. Nazadnje, navedeno sodišče Sodišče sprašuje, ali je tako omejitev pravic do materialnih pogojev za sprejem mogoče sprejeti na podlagi člena 20(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2013/33, ker naj bi prošnja, ki jo je vložil državljani tretje države, v obravnavanem primeru pomenila naknadno prošnjo v smislu člena 2(q) Direktive 2013/32/EU.⁶

6. Najprej bom predstavil razloge, iz katerih menim, da člen 17(2), prvi pododstavek, in (5) Direktive 2013/33 nasprotuje nacionalnemu pravilu, v skladu s katerim se prosilcem, v zvezi s katerimi je bila sprejeta odločitev o predaji, vendar še ni bila izvršena, načeloma ne priznava pravica do dajatev za kritje potreb po obleki ter gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu. V zvezi s tem se bom oprl na načela, ki jih je Sodišče zaporedoma razvilo v sodbah z dne 27. septembra 2012, *Cimade in GISTI*⁷, z dne 12. novembra 2019, *Haqbin*⁸, z dne 14. januarja 2021, *The International Protection Appeals Tribunal in drugi*⁹, in nazadnje z dne 1. avgusta 2022, *Ministero dell'Interno (Ukinitve materialnih pogojev za sprejem)*¹⁰. Naj zlasti spomnim, da obveznost države članice gostiteljice, da prosilcem zagotovi ustrezen življenjski standard, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje, zahteva, da se tistim, ki niso finančno samostojni, dodeli pomoč za obleke in dodatek za dnevne izdatke, in sicer do njihove dejanske predaje državi članici, odgovorni za obravnavanje njihove prošnje za mednarodno zaščito.

7. Nato bom pojasnil, da tako nepriznavanje pravice v obravnavanem primeru ne more temeljiti na določbah člena 20(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2013/33, ker prošnja, kakršna je ta, ki jo je vložil FB, ni „naknadna prošnja“ iz razlogov, ki jih je Sodišče navedlo v sodbi *Khan Yunis in Baabda*¹¹, izdani 19. decembra 2024, torej nekaj mesecev po vložitvi tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

⁵ 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 vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31, v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

⁶ 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).

⁷ C-179/11, v nadaljevanju: sodba *Cimade in GISTI*, EU:C:2012:594.

⁸ C-233/18, EU:C:2019:956.

⁹ C-322/19 in C-385/19, v nadaljevanju: sodba *IPAT*, EU:C:2021:11.

¹⁰ C-422/21, EU:C:2022:616. Glej tudi zadevo *Sidi Bouzid* (C-184/24), v kateri postopek še teče.

¹¹ C-123/23 in C-202/23, v nadaljevanju: sodba *Khan Yunis in Baabda*, EU:C:2024:1042.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2013/32

8. V skladu s členom 2(q) Direktive 2013/32 „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)“.

2. Direktiva 2013/33

9. V uvodnih izjavah 8, 11 in 35 Direktive 2013/33 je navedeno:

„(8) Da bi se po vsej Uniji zagotovilo enako obravnavanje prosilcev, bi se morala ta direktiva uporabljati na vseh stopnjah in za vse vrste postopkov v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito, na vseh lokacijah in v objektih, ki sprejemajo prosilce[,] in dokler lahko slednji ostanejo na ozemlju držav članic kot prosilci.

[...]

(11) Treba bi bilo določiti standarde za sprejem prosilcev, ki bi zadoščali, da se jim zagotovi dostojen življenjski standard in primerljivi življenjski pogoji v vseh državah članicah.

[...]

(35) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah.^[12] Namen te direktive je zlasti zagotoviti dosledno spoštovanje človeškega dostojanstva in spodbujati uporabo členov 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 in 47 Listine ter jo je treba temu ustrezno izvajati.“

10. V skladu s členom 1 te direktive je njen namen določiti standarde za sprejem prosilcev v državah članicah.

11. Člen 2(g) navedene direktive pojem „materialni pogoji za sprejem“ opredeljuje kot „pogoje za sprejem, ki vključujejo nastanitev, hrano in obleko, zagotovljeno v naravi ali kot finančna pomoč ali kot kuponi ali kombinacija vseh treh, ter dodatek za dnevne izdatke“.

12. Ta direktiva se v skladu s svojim členom 3(1) „uporablja za vse državljane tretjih držav [...], ki podajo prošnjo za mednarodno zaščito na ozemlju [...] države članice, dokler jim je kot prosilcem dovoljeno ostati na ozemlju“.

¹² V nadaljevanju: Listina.

13. Člen 17 Direktive 2013/33, naslovljen „Splošna pravila o materialnih pogojih za sprejem in zdravstvenem varstvu“, v odstavkih 2, prvi pododstavek, 3 in 5 določa:

„2. Države članice zagotovijo, da materialni pogoji za sprejem omogočajo ustrezen življenjski standard prosilcev, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje.

[...]

3. Države članice lahko zagotavljanje vseh ali nekaterih materialnih pogojev za sprejem in zdravstveno varstvo pogojujejo s tem, da prosilci nimajo zadostnih sredstev za življenjski standard, ki je primeren za njihovo zdravje in ki omogoča njihovo preživetje.

[...]

5. Kadar države članice zagotovijo materialne pogoje za sprejem v obliki finančne pomoči ali kuponov, se njihov znesek določi na podlagi ravni, ki jo(jih) zadevna država članica določi z zakonom ali v praksi, da se državljanom zagotovi ustrezen življenjski standard. Države članice lahko glede tega prosilcem zagotovijo manj ugodno obravnavo v primerjavi z državljani, zlasti kadar se materialna pomoč delno zagotovi v naravi ali kadar je namen te(h) ravni, ki se uporablja(jo) za državljane, zagotoviti višji življenjski standard, kot je določen za prosilce v tej direktivi.“

14. Člen 20 te direktive, naslovljen „Omejitev ali ukinitve materialnih pogojev za sprejem“, določa:

„1. Države članice lahko omejijo ali v izjemnih in ustrezno utemeljenih primerih ukinejo materialne pogoje za sprejem, kadar prosilec:

[...]

(c) je vložil naknadno prošnjo, kot je opredeljena v členu 2(q) Direktive [2013/32].

[...]

5. Odločitve o omejitvi ali ukinitvi materialnih pogojev za sprejem [...], se sprejemajo posamično, objektivno in nepristransko ter se navedejo razlogi. Odločitve temeljijo na posebnem položaju zadevne osebe [...] ob upoštevanju načela sorazmernosti. V vseh okoliščinah države članice zagotovijo dostop do zdravstvenega varstva v skladu s členom 19 ter vsem prosilcem zagotovijo tudi dostojen življenjski standard.

6. Države članice zagotovijo, da materialni pogoji za sprejem niso ukinjeni ali omejeni, dokler ni sprejeta odločitev v skladu z odstavkom 5.“

3. Uredba Dublin III

15. V uvodnih izjavah 11 in 12 Uredbe Dublin III je navedeno:

„(11) Direktiva [2013/33] bi se morala uporabljati za postopek določanja odgovorne države članice, kot je določeno v tej uredbi, pri tem pa upoštevati omejitve glede uporabe navedene direktive.

(12) Direktiva [2013/33] bi se morala uporabljati hkrati in brez poseganja v določbe o postopkovnih zaščitnih ukrepih, ki jih ureja ta uredba, pri tem pa upoštevati omejitve glede uporabe navedene direktive.“

16. Člen 18 te uredbe določa „[o]bveznosti odgovorne države članice“ tako:

„1. Odgovorna država članica po tej uredbi je zavezana[...]:

[...]

(c) pod pogoji iz členov 23, 24, 25 in 29 ponovno sprejeti državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je umaknila prošnjo, ki se obravnava, in podala prošnjo v drugi državi članici ali ki je na ozemlju druge države članice brez dokumenta za prebivanje;

2. [...]

V primerih, ki spadajo v področje uporabe odstavka 1(c) in kadar je odgovorna država članica, potem ko je prosilec prošnjo umaknil, njeno obravnavo prekinila pred sprejetjem vsebinske odločitve na prvi stopnji, ta država članica zagotovi, da ima prosilec pravico zahtevati dokončanje obravnave njegove prošnje ali vložiti novo prošnjo za mednarodno zaščito, ki ne bo obravnavana kot naknadna prošnja, kot je določeno v Direktivi [2013/32]. V takih primerih države članice zagotovijo dokončanje obravnave.

[...]“

B. Nemško pravo

1. Zakon o materialnih pogojih za sprejem

17. V skladu s členom 1(1), točka 5, Asylbewerberleistungsgesetz (zakon o dajatvah, dodeljenih prosilcem za azil), v različici, objavljeni 5. avgusta 1997,¹³ kakor je bil nazadnje spremenjen s členom 18 Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandémie (zakon o okrepitvi preventivnega cepljenja proti covidu-19 in spremembi drugih določb v zvezi s pandemijo covid-19)¹⁴ z dne 10. decembra 2021 (v nadaljevanju: zakon o materialnih pogojih za sprejem):

„1. Pravico do dajatev imajo v skladu s tem zakonom tuji državljani, ki dejansko prebivajo na zveznem ozemlju in

[...]

(5) zoper katere je bila sprejeta izvršljiva odločba o vrnitvi, tudi če opozorilo o odstranitvi še ni izvršljivo ali ni več izvršljivo.“

¹³ BGBl. 1997 I, str. 2022.

¹⁴ BGBl 2021 I, str. 5162.

18. Člen 1a tega zakona, naslovljen „Omejitev pravic“, določa:

„1. Osebe, upravičene do dajatev v skladu s členom 1(1), točka 5, za katere sta bila določena datum odhoda in možnost odhoda, niso upravičene do dajatev v skladu s členi 2, 3 in 6 od naslednjega dne po datumu odhoda, razen če odhod ni mogel biti izpeljan iz razlogov, za katere niso odgovorne. Do odhoda ali odstranitve se jim dodelijo le dajatve za kritje njihovih potreb po prehrani in nastanitvi, vključno z ogrevanjem, ter osebni negi in zdravstveni oskrbi. Le če v posameznih primerih obstajajo posebne okoliščine, se jim lahko dodelijo tudi druge dajatve v smislu člena 3(1), prvi stavek. Dajatve je treba načeloma zagotoviti kot dajatve v naravi.

[...]

7. Osebe, upravičene do dajatev v skladu s členom 1(1), točka 1 ali 5, katerih prošnja za azil je bila z odločbo Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [(zvezni urad za migracije in begunce, Nemčija)] v skladu s členom 29(1), točka 1, v povezavi s členom 31(6) Asylgesetz [(zakon o azilu)¹⁵ z dne 26. junija 1992], zavržena kot nedopustna ter za katere je bila v skladu s členom 34a(1), prvi stavek, druga alternativa, tega zakona odrejena odstranitev, prejmejo samo dajatve v skladu z odstavkom 1, tudi če je zoper odločbo še mogoče vložiti pravno sredstvo. Prvi stavek se ne uporablja, če je sodišče odredilo odločilni učinek pravnega sredstva zoper odredbo o odstranitvi.“

19. Člen 3(1) zakona o materialnih pogojih za sprejem določa:

„Upravičenci do dajatev na podlagi člena 1 prejmejo dajatve za kritje potreb po hrani, nastanitvi, ogrevanju, obleki, zdravstveni oskrbi ter gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu (nujne potrebe). Poleg tega se jim dodelijo dajatve za kritje osebnih potreb v vsakdanjem življenju (nujne osebne potrebe).“

20. Člen 6(1) tega zakona določa:

„Druge dajatve se lahko dodelijo zlasti, če so v posameznih primerih nujne za zagotovitev preživetja ali zdravja, za kritje posebnih potreb otrok ali za izpolnitev obveznosti sodelovanja po upravnem pravu. [...]“

2. Zakon o pravici do azila

21. Člen 29 zakona o pravici do azila v različici, objavljeni 2. septembra 2008,¹⁶ kakor je bil nazadnje spremenjen s členom 9 Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (zakon o nadaljnjem razvoju centralnega registra tujcev)¹⁷ z dne 9. julija 2021, naslovljen „Nedopustne prošnje“, v odstavku 1, točka 1, določa:

„Prošnja za azil ni dopustna, če:

(1) je druga država

(a) v skladu z [Uredbo Dublin III] [...]

¹⁵ BGBl. 1992 I, str. 1126.

¹⁶ BGBl. 2008 I, str. 1798.

¹⁷ BGBl. 2021 I, str. 2467.

[...]

odgovorna za izvedbo azilnega postopka.“

22. Člen 34a(1) tega zakona določa:

„Če je treba tujega državljana odstraniti [...] v državo, odgovorno za izvedbo azilnega postopka [...], zvezni urad za migracije in begunce odredi odstranitev v to državo takoj, ko se ugotovi, da se ta odstranitev lahko izvede. To velja tudi, če je tuj državljan na podlagi predpisov prava Evropske unije ali mednarodne pogodbe prošnjo za azil vložil v drugi državi, odgovorni za izvedbo azilnega postopka, ali če jo je pred odločitvijo zveznega urada za migracije in begunce umaknil. [...]“

III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

23. FB je afganistanski državljan, ki je v Nemčijo vstopil 25. avgusta 2021 pri 19 letih in je bil 6. septembra 2021 registriran kot prosilec za mednarodno zaščito. Zvezni urad za migracije in begunce je Romunijo zaprosil za ponovni sprejem, ker je FB tam 6. avgusta 2021 že vložil prošnjo za mednarodno zaščito, ki naj bi jo nato implicitno umaknil.¹⁸

24. Kar zadeva materialne pogoje za sprejem, ki so mu bili odobreni že septembra 2021, je bil FB nastanjen v centru za prvi sprejem v okrožju Schweinfurt. Prejel je dajatve v naravi, določene v členih 3 in 3a zakona o materialnih pogojih za sprejem, in sicer ogrevano in vzdrževano stanovanje, hrano, oblačila, energijo v gospodinjstvu, izdelke za osebno nego in higieno ter dostop do brezžičnega lokalnega omrežja. Poleg tega je prejel finančno pomoč za kritje „nujnih osebnih potreb“ v višini 101,25 EUR za obdobje od 6. do 30. septembra 2021 in v višini 121,50 EUR mesečno od oktobra 2021.¹⁹

25. Potem ko je Romunija privolila v ponovni sprejem FB, je zvezni urad za migracije in begunce 25. oktobra 2021 sprejel odločbo o nedopustnosti njegove prošnje za mednarodno zaščito in odredil njegovo predajo tej državi članici.²⁰ Rok za to predajo je bil 22. april 2021. FB je zoper odločitev o predaji vložil pritožbo, ki je bila s sodbo Verwaltungsgericht Würzburg (upravno sodišče v Würzburgu, Nemčija) z dne 21. decembra 2021 zavrnjena.

26. Okrožje Schweinfurt je po zaslišanju FB z odločbo z dne 9. decembra 2021 omejilo materialne pogoje za sprejem, ki so mu bili zagotovljeni, pri čemer se je oprlo na člen 1a(7) zakona o materialnih pogojih za sprejem.²¹ Ta odločba je veljala od 1. januarja do 30. junija 2022. FB je torej od 1. januarja 2022 prejemal dajatve v naravi za kritje svojih potreb po nastanitvi, hrani, ogrevanju, osebni negi in zdravstveni oskrbi, v primeru bolezni pa tudi zdravstvene storitve. Izgubil pa je pravico do dajatev, ki so določene za kritje, na eni strani, njegovih „nujnih potreb“, in sicer potreb po obleki, gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu, ter, na drugi strani, njegovih „nujnih osebnih potreb“ iz člena 3(1), drugi stavek, tega zakona, in sicer izdatkov za prevoz, komunikacijo, prosti čas, razvedrilo, kulturo, nastanitvene in gostinske storitve ter drugo blago in storitve. Iz sporne odločbe, priložene nacionalnemu spisu, ki je na voljo Sodišču, je razvidno, da FB ni navedel posebnih okoliščin, ki bi upravičevale dodelitev teh drugih dajatev.

¹⁸ Ta položaj ustreza položaju iz člena 28(1), drugi pododstavek, točka (b), Direktive 2013/32.

¹⁹ Iz nacionalnega prava izhaja, da „nujne osebne potrebe“ prosilcev vključujejo izdatke za prevoz, komunikacijo, prosti čas, razvedrilo, kulturo, nastanitvene in gostinske storitve ter drugo blago in storitve.

²⁰ V nadaljevanju: odločitev o predaji.

²¹ V nadaljevanju: sporna odločba.

Predaj, ki sta bili prvotno načrtovani 19. januarja 2022 in nato 2. marca 2022, ni bilo mogoče izvesti iz razlogov, ki jih ni mogoče pripisati FB, saj Romunija od 1. marca 2022 zaradi vojne v Ukrajini ni več sprejemala vstopnih predaj. FB je bil 23. februarja 2022 premeščen v drugo okrožje, v katerem je bil upravičen do dajatev, ki se v obravnavani zadevi ne izpodbijajo. Torej ni sporno, da je v obravnavani zadevi sporno obdobje od 1. januarja 2022 do 22. februarja 2022.

27. FB je pri Sozialgericht Würzburg (socialno sodišče v Würzburgu, Nemčija) vložil tožbo za dodelitev ugodnejših materialnih pogojev za sprejem in zlasti finančne pomoči za kritje svojih nujnih osebnih potreb v tem spornem obdobju.

28. To sodišče je to tožbo sicer zavrnilo s sodbo z dne 20. januarja 2023, vendar ji je Bayerisches Landessozialgericht (deželno socialno sodišče na Bavarskem, Nemčija) s sodbo z dne 31. maja 2023 ugodilo, ker omejitev iz člena 1a(7) zakona o materialnih pogojih za sprejem zahteva, da se dokaže obstoj ravnanja, ki je v nasprotju z obveznostjo, kar v obravnavani zadevi ni bilo dokazano. Okrožje Schweinfurt je zato zoper to sodbo vložilo revizijo pri predložitvenem sodišču.

29. V teh okoliščinah je Bundessozialgericht (zvezno socialno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji za predhodno odločanje:

„1. Ali ureditev države članice, ki prosilcem [...] glede na njihov status oseb, za katere velja izvršljiva obveznost zapustitve države, v obdobju do roka predaje na podlagi Uredbe [Dublin III] zagotavlja izključno pravico do nastanitve, hrane, osebne nege, zdravstvene oskrbe in zdravljenja v primeru bolezni ter, odvisno od okoliščin posameznega primera, oblačil in gospodinjskih potrošniških izdelkov, pokriva minimalno raven iz člena 17(2) in (5) Direktive 2013/33/EU?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen:

(a) Ali je treba člen 20(1), prvi pododstavek, točka (c) Direktive [2013/32] v povezavi s členom 2(q) Direktive [2013/32] razlagati tako, da naknadna prošnja zajema tudi dejanska stanja, v katerih je prosilec predhodno vložil prošnjo za mednarodno zaščito v drugi državi članici in je [...] zvezni urad za migracije in begunce [...] na tej podlagi prošnjo zavrnil kot nedopustno na podlagi Uredbe [Dublin III] ter odredil odstranitev?

(b) Ali je odgovor na vprašanje, ali gre pri tem za naknadno prošnjo v smislu člena 2(q) Direktive [2013/32], odvisen od datuma umika prošnje ali datuma odločitve druge države članice na podlagi člena 27 ali člena 28 Direktive [2013/32]?

(c) Ali je treba člen 20(1), prvi pododstavek, točka (c), v povezavi s členom 20(5) in (6) Direktive [2013/33] v povezavi z Listino [...] razlagati tako, da je dopustna omejitev dajatev za sprejem na dajatve za kritje potreb po hrani in nastanitvi, vključno z ogrevanjem, osebni negi ter zdravstveni oskrbi in na dajatve v primeru bolezni ter – odvisno od posameznega primera – dajatve za kritje potreb po oblačilih in gospodinjskih potrošniških izdelkih?“

30. FB, nemška in belgijska vlada ter Evropska komisija so predložili pisna stališča. Te stranke in zainteresirane osebe (razen belgijske vlade) so se udeležile obravnave 4. septembra 2025, na kateri so tudi odgovorile na vprašanja za ustni odgovor, ki jih je postavilo Sodišče.

IV. Analiza

A. Uvodna ugotovitev

31. Glede na vsebino izmenjav, ki so potekale na obravnavi pred Sodiščem, se mi zdi koristno podati uvodno ugotovitev v zvezi z obsegom vprašanj, ki ju je postavilo predložitveno sodišče.

32. Nemška vlada je na obravnavi trdila, da je treba člen 27(3)(a) Uredbe Dublin III v delu, v katerem zadevni osebi daje pravico, da ostane v zadevni državi članici, dokler se obravnava njena pritožba ali poteka ponovni pregled odločitve o predaji, razlagati tako, da nasprotuje uporabi Direktive 2013/33. Ta vlada namreč meni, da ker je odločitev o predaji, sprejeta v zvezi s FB, postala pravnomočna, ta ni več imel pravice do prebivanja na nemškem ozemlju in zato ni spadal na področje uporabe te direktive, kot je opredeljeno v njenem členu 3(1), čeprav predaja dejansko ni bila izvedena.

33. Naj poudarim, da nemška vlada te trditve ni navedla v pisnem stališču, njena preučitev pa po mojem mnenju presega okvir spora, ki ga je opredelilo predložitveno sodišče. To namreč izhaja iz predpostavke, da FB spada na področje uporabe Direktive 2013/33 za zadevno obdobje ne glede na zavrnitev pritožbe, ki jo je vložil zoper odločitev o predaji Romuniji, in pravnomočnost te odločitve. V tem okviru to sodišče Sodišče sprašuje le o razlagi člena 17(2) in (5) ter člena 20 te direktive v zvezi z obsegom pravice do materialnih pogojev za sprejem, ki mu zagotavljajo ustrezen življenjski standard, ki je priznana temu prosilcu. Naj pa spomnim, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso samo nacionalno sodišče opredeli predmet vprašanj, ki jih želi nasloviti na Sodišče.²²

34. V teh okoliščinah menim, da Sodišče ne more razširiti predmeta vprašanj, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, tako, da jih preuči glede na člen 27(3) Uredbe Dublin III in razišče, ali FB zaradi izčrpanja pravnega sredstva iz te določbe ni imel več pravice do prebivanja na nemškem ozemlju, čeprav odločitev o predaji ni bila izvršena, in posledično ni več spadal na področje uporabe Direktive 2013/33. Ker to vprašanje precej presega obseg, ki ga je opredelilo to sodišče, menim, da se mora Sodišče omejiti na razlago določb te direktive, ki jih je navedeno sodišče izrecno omenilo.

B. Pogoji za uporabo splošnih pravil o materialnih pogojih za sprejem iz člena 17 Direktive 2013/33 (prvo vprašanje)

35. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 17(2), prvi pododstavek, in (5) Direktive 2013/33 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero pristojni organ prosilcem, v zvezi s katerimi je bila sprejeta odločitev o predaji na podlagi Uredbe Dublin III, odvzame pravico do dajatev za kritje potreb po obleki ter gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu, zagotovljenih v naravi ali v obliki finančnih pomoči, razen če dokažejo obstoj posebnih okoliščin.

²² Glej sodbi z dne 23. oktobra 1997, Franzén (C-189/95, EU:C:1997:504, točka 79), in z dne 17. oktobra 2024, Sony Computer Entertainment Europe (C-159/23, EU:C:2024:887, točka 28).

36. To vprašanje zahteva analizo obravnave, ki jo mora država članica gostiteljica zagotoviti prosilcu, ki bo predan državi članici, odgovorni za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito, preden se preuči obseg zahteve v zvezi z zagotavljanjem ustreznega življenjskega standarda iz člena 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33. To bom preučil z vidika položaja prosilca, ki tako kot FB ni imel lastnih sredstev, kot je bilo pojasnjeno na obravnavi.

1. Obravnava, ki jo je treba zagotoviti prosilcem, v zvezi s katerimi je bila sprejeta odločitev o predaji

37. Člen 17 Direktive 2013/33 v skladu s svojim naslovom določa splošna pravila o materialnih pogojih za sprejem.

38. Odstavek 2 tega člena opredeljuje predmet in namen ukrepov v zvezi z materialnimi pogoji za sprejem ter od držav članic zahteva, da „prosilcem“ zagotovijo ustrezen življenjski standard, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje.

39. V odstavku 5 navedenega člena pa so opredeljena pravila, ki veljajo za določitev zneska finančnih pomoči ali kuponov, izplačanih v ta namen, pri čemer je pojasnjeno, da lahko države članice prosilcem zagotovijo manj ugodno obravnavo v primerjavi z državljani, zlasti kadar se materialna pomoč delno zagotovi v naravi ali kadar je namen teh ravni, ki se uporabljajo za državljane, zagotoviti višji življenjski standard, kot je določen za prosilce v Direktivi 2013/33.

40. Predložitveno sodišče sprašuje Sodišče, ali lahko država članica gostiteljica, če se pusti dovoljeno različno obravnavanje prosilca in nacionalnega državljana ob strani, poleg tega različno obravnava prosilce, v zvezi s katerimi je bila sprejeta odločitev o predaji državi članici, odgovorni za obravnavanje njihove prošnje, saj so ti obravnavani manj ugodno kot drugi prosilci.

41. Glede na cilj Direktive 2013/33 in glede na to, kako je ta cilj izražen, ni nobenega dvoma, da zakonodajalec Unije ni nameraval uvesti ureditve prevzema s spremenljivo geometrijo, v kateri bi bili pogoji sprejema prosilca dejansko odvisni od tega, ali je država članica, v kateri je prosilec, država članica, ki bo dokončno odločila o njegovi prošnji za mednarodno zaščito. Razen posebnih določb, ki jih je ta zakonodajalec izrecno določil za ranljive osebe (členi od 21 do 25 te direktive), pridržane osebe (člen 10 navedene direktive) ali tiste, ki jim je naložena sankcija zaradi njihovega vedenja (člen 20 iste direktive), na podlagi nobenega elementa, jezikovnega, sistematičnega ali teleološkega, ni mogoče ugotoviti takega različnega obravnavanja.

42. Prvič, glede na trenutno stanje prava Unije nobeden od instrumentov, ki sestavljajo skupni evropski azilni sistem, ne vzpostavlja pravnega statusa prosilca, v zvezi s katerim je bila sprejeta odločitev o predaji, oziroma ne določa posebne pravne ureditve v zvezi z njim.²³

²³ Glej v zvezi s tem moje sklepne predloge v združenih zadevah *The International Protection Appeals Tribunal in drugi* (C-322/19 in C-385/19, EU:C:2020:642, točka 53).

43. Kar zadeva Direktivo 2013/33 je Sodišče v sodbi IPAT tako že razsodilo, da „prosilci, ki so predmet ‚postopkov v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito‘, uvedenih z Uredbo Dublin III, očitno spadajo na osebno področje uporabe [te] direktive“²⁴ in da ta ne razlikuje glede na to, ali je prosilec v postopku predaje ali ne.²⁵ Sodišče je poudarilo, da zakonodajalec Unije pojem „prosilec“ iz člena 2(b) navedene direktive, ki določa „eno samo kategorijo prosilcev“, ki zajema vse državljane tretjih držav in osebe brez državljanstva, ki vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila sprejeta dokončna odločitev, uporablja enotno in horizontalno.²⁶ Ker odločba o predaji ni odločba, s katero se dokončno odloči o prošnji za mednarodno zaščito, je Sodišče menilo, da sprejetje take odločitve ne more povzročiti, da se zadevni osebi odvzamejo status „prosilca“ v smislu te določbe in pravice, povezane s tem statusom.²⁷ Ugotoviti pa je treba, da se člen 17(2) iste direktive sklicuje na „prosilce“ brez vsakršnega razlikovanja.

44. Drugič, cilj Direktive 2013/33 ni zagotoviti integracije prosilcev v državi članici gostiteljici, temveč zagotoviti dejansko zadovoljevanje njihovih nujnih in takojšnjih potreb, da se v skladu z uvodnima izjavama 11 in 35 te direktive zagotovi spoštovanje njihovih temeljnih pravic.

45. V tem okviru je Sodišče razsodilo, da spoštovanje človekovega dostojanstva in pravice do azila, ki sta priznana v členih 1 oziroma 18 Listine, ni potrebno le v zvezi s prosilci, ki so na ozemlju države članice, odgovorne za obravnavanje njihove prošnje, ampak tudi v zvezi s prosilci, ki čakajo na določitev te države.²⁸

46. To razlogovanje je treba razširiti na prosilce, ki čakajo na dejansko predajo državi članici, odgovorni za obravnavanje njihove prošnje. Sam pojem „sprejem“ namreč zahteva, da se upošteva objektivno merilo, in sicer kraj, v katerem je prosilec, in ne uporaba pravil iz Uredbe Dublin III in z njo povezane prakse, iz katerih izhaja, da datum predaje in njena izvedba na koncu ostajata negotova. Sodišče je to prav tako zelo upravičeno poudarilo, ko je spomnilo, da odvzema pravic prosilcev do nekaterih materialnih pogojev za sprejem ni mogoče upravičiti s kratkostjo postopka določitve odgovorne države članice ob upoštevanju rokov v zvezi s postopkom (ponovnega) sprejema in predaje iz členov od 21 do 25 in člena 29 Uredbe Dublin III ter primera, da se predaja ne izvede v predpisanih rokih.²⁹ Obravnavana zadeva to ponazarja, saj ne samo, da je bil najdaljši rok, v katerem je bilo treba izvesti odločitev o predaji, šest mesecev, kar je izjemno dolgo obdobje, če prosilec, ki ni finančno samostojen, ne prejema pomoči v obliki obleke niti dodatka za dnevne izdatke, ampak ta odločitev ni bila nikoli izvršena.

47. Če bi bila prosilcem odvzeta pravica do materialnih pogojev za sprejem, ker niso „na pravem mestu“ na podlagi meril o odgovornosti iz Uredbe Dublin III, bi bile kršene njihove temeljne pravice. Objektivno so v podobnem položaju kot prosilci, ki bivajo v državi članici, ki je

²⁴ Sodba IPAT (točka 65), moj poudarek. Glej tudi točke od 61 do 73, zlasti točko 67 te sodbe. Sodišče je v navedeni sodbi razsodilo, da je treba člen 15 Direktive 2013/33 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prosilca izključuje od upravičenosti do enega pogoja za sprejem, in sicer dostopa do trga dela zgolj iz razloga, da je bila v zvezi z njim sprejeta odločitev o predaji na podlagi Uredbe Dublin III. Sodba IPAT temelji na načelih, ki jih je Sodišče določilo v točkah od 36 do 50 sodbe Cimade in GISTI. V tej sodbi je Sodišče razsodilo, da je država članica, ki obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, dolžna zagotoviti minimalne pogoje za sprejem, določene z Direktivo Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101), ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2013/33, tudi tistemu prosilcu, glede katerega v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vložil državljani tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109), ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Dublin III, odloči, da bo drugo državo članico pozvala, naj ga (ponovno) sprejme.

²⁵ Glej sodbo IPAT (točka 64).

²⁶ Glej sodbi IPAT (točka 67) ter Cimade in GISTI (točka 40).

²⁷ Glej v tem smislu sodbo IPAT (točki 64 in 68).

²⁸ Glej sodbi Cimade in GISTI (točki 42 in 43).

²⁹ Glej sodbo Cimade in GISTI (točki 44 in 45).

odgovorna za njihovo prošnjo, ali ki čakajo na določitev te države. Njihove potrebe so enake: čeprav zanje ne veljajo obveznosti sodelovanja, ki jih nalaga obravnavanje njihove prošnje, se morajo vseeno nastaniti, prehranjevati, obleči in razpolagati z denarnim zneskom, ki jim omogoča ohranjanje minimalnega dostojanstva in samostojnosti, da bi lahko izkoristili pravice, ki jim jih priznava Direktiva 2013/33.

48. Tak pristop bi bil tudi v nasprotju s ciljem Direktive 2013/33, kakor je izražen v uvodni izjavi 8, in sicer „[d]a bi se po vsej Uniji zagotovilo enako obravnavanje prosilcev, [tako da bi se ta direktiva uporabljala] na vseh stopnjah in *za vse vrste postopkov v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito*, na vseh lokacijah in v objektih, ki sprejemajo prosilce[,] in dokler lahko slednji ostanejo na ozemlju držav članic kot prosilci“. ³⁰ Postopek predaje in (ponovnega) sprejema prosilca s strani države članice, odgovorne za obravnavanje njegove prošnje, na podlagi Uredbe Dublin III je po svojem bistvu „postopek v zvezi s prošnjami za mednarodno zaščito“. ³¹ Poleg tega iz uvodne izjave 11 v povezavi s členom 20(5) te uredbe izhaja, da se standardi za sprejem iz Direktive 2013/33 uporabljajo za postopek določanja odgovorne države članice, pri čemer se ta postopek konča šele, ko ta država (ponovno) sprejme prosilca. Sodišče je to potrdilo v sodbi IPAT, ko je razsodilo, da obveznost zadevne države članice, da prosilcu zagotovi pogoje za sprejem, „preneha šele ob njegovi dokončni predaji v zaproseno državo članico“. ³²

49. Nazadnje, tretjič, če bi se dopustilo, da bi država članica gostiteljica lahko prekinila prevzem odgovornosti za prosilce, ker ni država članica, odgovorna za obravnavanje njihove prošnje, bi bilo to v nasprotju s ciljem skupnega evropskega azilnega sistema, ker bi za znaten delež prosilcev veljali nacionalni standardi, ki bi bili precej manj ugodni kot harmonizirana pravila, določena v tem sistemu. Očitno je, da tak ukrep ne bi omogočal, da se „zagotovijo neprekinjen[a] zaščit[a] in pravice, ki jih nudijo [Uredba Dublin III] in drugi ustrezni pravni instrumenti na področju azila“, za kar si prizadeva zakonodajalec Unije v členu 31 te uredbe.

50. Zato glede na te elemente menim, da člen 17(2), prvi pododstavek, in (5) Direktive 2013/33 nasprotuje nacionalnemu pravilu, v skladu s katerim so prosilci, v zvezi s katerimi je bila sprejeta odločitev o predaji državi članici, odgovorni za obravnavanje njihove prošnje za mednarodno zaščito, obravnavani manj ugodno kot drugi prosilci.

51. Zdaj je treba preučiti drugi vidik prvega vprašanja, ki ga je postavilo predložitveno sodišče: ali država članica prosilcem zagotavlja ustrezen življenjski standard, ki jim zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje, če jim odvzame pravico do pomoči v obliki obleke in do dodatka za dnevne izdatke, namenjenega kritju nakupa gospodinjskih proizvodov in potrošnega blaga?

2. Obseg zahteve v zvezi z zagotavljanjem ustreznega življenjskega standarda

52. Naj spomnim, da člen 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 določa načelo, v skladu s katerim morajo nacionalni ukrepi v zvezi z materialnimi pogoji za sprejem prosilcem zagotoviti ustrezen življenjski standard, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo fizično in duševno zdravje.

³⁰ Moj poudarek.

³¹ Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah The International Protection Appeals Tribunal in drugi (C-322/19 in C-385/19, EU:C:2020:642, točka 67).

³² Glej sodbo IPAT (točka 68).

53. Da bi predložitveno sodišče določilo obseg in načine prevzema odgovornosti, ki se zahteva s to določbo, Sodišče prosi, naj pojasni obseg zahteve v zvezi z zagotavljanjem ustreznega življenjskega standarda in vsebino obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi tega.

54. V gospodarskem pravu se izraz „življenjski standard“ nanaša na ekonomsko in socialno blaginjo posameznika ali skupine ljudi, vključno z njegovo sposobnostjo zadovoljitve nujnih in nenujnih potreb. Zakonodajalec Unije se v okviru Direktive 2013/33 sklicuje na zahtevo v zvezi z zagotavljanjem „ustreznega“ življenjskega standarda in na zahtevo v zvezi z ohranitvijo „dostojnega“ življenjskega standarda, ne da bi opredelil obseg teh zahtev. To sodišče želi torej izvedeti, ali je med njima mogoče potegniti vzporednico.

55. Na prvem mestu, člen 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 ne napotuje izrecno na pravo držav članic za določitev pomena in obsega pojma „ustrezní življenjski standard“. V skladu z ustaljeno sodno prakso je torej treba podati avtonomno in enotno razlago tega pojma, pri čemer je treba upoštevati ne le besedilo te določbe, ampak tudi njen kontekst in cilje, ki jim sledi ta direktiva.³³

56. Sodišče je v skladu s to metodo obseg zahteve v zvezi z ohranitvijo dostojnega življenjskega standarda iz člena 20(5) Direktive 2013/33 opredelilo tako, da državam članicam prepoveduje, da prosilca postavijo v položaj hudega materialnega pomanjkanja, zaradi katerega ne bi mogel zadovoljiti svojih najosnovnejših potreb, kot so nastanitev, hrana, obleka in higiena, in zaradi katerega bi bilo ogroženo njegovo telesno ali duševno zdravje ali bi se znašel v stanju poslabšanja razmer, ki ni združljivo s tem dostojanstvom.³⁴ Sodišče je v sodbi Cimade in GISTI že razsodilo, da se prosilcu ne morejo odvzeti minimalni standardi za sprejem, določeni z Direktivo 2003/9 – čeprav le za začasno obdobje po vložitvi prošnje in preden bi bil dejansko predan – da ne bi bili med drugim kršeni cilj te direktive in zahteve iz člena 1 Listine, v skladu s katerimi je treba človekovo dostojanstvo spoštovati in varovati.³⁵

57. Zakonodajalec Unije v členu 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 zahteva, da ukrepi v zvezi z materialnimi pogoji za sprejem ne zagotavljajo „dostojnega“ življenjskega standarda, ampak „ustrezen“ življenjski standard.

58. Naj poudarim, da morajo države članice ta življenjski standard zagotoviti z ukrepi v zvezi z „materialnimi pogoji za sprejem“, ki so torej njegovi sestavni deli. Ti pogoji so v členu 2(g) Direktive 2013/33 opredeljeni kot „nastanitev, hran[a] in oblek[a], zagotovljen[i] v naravi ali kot finančna pomoč ali kot kuponi ali kombinacija vseh treh, ter dodatek za dnevne izdatke“. Čeprav zakonodajalec Unije državam članicam priznava polje proste presoje glede oblike, v kateri so navedeni pogoji ponujeni, pa njihovo vsebino natančno opredeli tako, da opredeli potrebe, ki jih je treba zadovoljiti. Kot je razvidno iz uporabe „in“ in „ter“, so materialni pogoji za sprejem kumulativni in jih je treba šteti za neločljivo povezane, saj so sredstvo za zagotovitev ustreznega življenjskega standarda prosilcu, ki ni finančno samostojen. V okviru člena 17(2), prvi

³³ Glej sodbe z dne 17. novembra 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, točka 12); z dne 29. februarja 2024, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Naknadna verska spreobrnitev) (C-222/22, EU:C:2024:192, točka 25), in z dne 4. septembra 2025, Casa Județeană de Asigurări de Sănătate Mureș in drugi (C-489/23, EU:C:2025:651, točka 31).

³⁴ Glej sodbo z dne 1. avgusta 2022, Ministero dell'Interno (Ukinitev materialnih pogojev za sprejem) (C-422/21, EU:C:2022:616, točki 39 in 40), ki napotuje na sodbo z dne 12. novembra 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, točke od 46 do 48).

³⁵ Glej sodbo Cimade in GISTI (točka 56).

pododstavkov, te direktive je torej pravica do ustreznega življenjskega standarda zasnovana kot sestavljena pravica, katere uživanje je odvisno od hkratnega izpolnjevanja vsakega od teh pogojev.³⁶

59. Zato države članice ne smejo določiti sistema „à la carte“ tako, da enega od teh sestavnih delov ukinejo ali odstranijo. V zvezi s tem naj poudarim, da se besedilo člena 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 razlikuje od besedila člena 17(3) te direktive, ki državam članicam omogoča zagotavljanje „vseh ali nekaterih“ navedenih pogojev, kadar ima prosilec lastna sredstva. Iz tega izhaja, da se države članice na podlagi člena 17(2), prvi pododstavek, navedene direktive ne morejo izogniti svoji obveznosti, da skrbijo tako za potrebe prosilca po nastanitvi in hrani kot tudi za potrebo po obleki ter da mu izplačajo dodatek za dnevne izdatke.

60. Na drugem mestu, izraz „ustrezno“ pomeni dodelitev dajatev, ki so primerne za zagotavljanje eksistence prosilca ter varovanja njegovega fizičnega in duševnega zdravja, ne pa dostopa do vseh ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic. Poleg tega se zakonodajalec Unije v členu 17(3) Direktive 2013/33 izrecno sklicuje na zadostna sredstva, da se zagotovi „življenjski standard, ki je primeren za [...] zdravje in ki omogoča [...] preživetje“³⁷ prosilca. To pomeni dodelitev dajatev, katerih vsebina bo primerna glede na posamezni položaj prosilca v določeni družbi in določenem obdobju.³⁸ Besedilo člena 17(5) te direktive je v zvezi s tem posebej razsvetljuje, saj v ta namen zahteva, da se znesek finančne pomoči ali kuponov, ki se izplača iz naslova materialnih pogojev za sprejem, določi „na podlagi ravni, ki jo(jih) zadevna država članica določi“. Če pa je pomoč v obliki obleke zagotovljena v naravi, menim, da mora prosilcu omogočiti razumno dostojni dostop do obleke in obutve, ki ustrezata spolu in starosti ter sezoni ter ju je v zadostni količini.

61. Glede na te elemente besedila zahteva v zvezi z zagotavljanjem ustreznega življenjskega standarda iz člena 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33, čeprav pokriva osnovne potrebe prosilca, torej presega pravico do samega preživetja. Ta mora imeti možnost živeti dostojno življenje z dostopom do sredstev, ki so zadostna in primerna za zadovoljevanje potreb po nastanitvi, hrani, obleki in skrbi zase, ter za minimalno samostojnost v določeni družbi in določenem obdobju.³⁹

62. Kontekst te določbe potrjuje razlago, v skladu s katero ima ta zahteva precej širši vsebinski obseg od tistega, ki se nanaša na ohranitev dostojnega življenjskega standarda.

63. Zahteva v zvezi z zagotavljanjem ustreznega življenjskega standarda namreč spada v kontekst *zagotavljanja materialnih pogojev za sprejem*, katerih podrobna pravila so opredeljena v členu 17 Direktive 2013/33, medtem ko zahteva v zvezi z ohranitvijo dostojnega življenjskega standarda spada v kontekst *omejitve ali celo ukinitve teh pogojev*, določene v členu 20 te direktive.⁴⁰ Zadnjenavedena zahteva je torej izjema, ki se uporablja le v položajih, za katere je značilna zloraba pravice ali ravnanje prosilca, ki je v nasprotju s pravnimi pravili. Zakonodajalec Unije je

³⁶ Glej v zvezi s tem v mednarodnem pravu Eide, A., in Eide, W. B., „Adequate Standard of Living“, v Moeckli, D., in drugi, *International Human Rights Law*, 4. izdaja, Oxford University Press, Oxford, 2022, str. od 187 do 208.

³⁷ Moj poudarek.

³⁸ Glej v zvezi s tem Smith, R. K. M., *International Human Rights Law*, 10. izdaja, Oxford University Press, Oxford, 2022, zlasti poglavje 16, naslovljeno „The right to an adequate standard of living“, str. od 307 do 321, točka 16.1.2, ter Eide, A., in Eide, W. B., „Article 25“, v Alfredsson, G., in Eide, A., *The Universal Declaration of Human Rights: a Common Standard of Achievement*, Kluwer Law International, Haag, 2023, str. od 523 do 550.

³⁹ Glej Eide, A., in Eide, W. B., „Adequate Standard of Living“, *op. cit.*, zlasti točka 2. Glej tudi Trebilcock, A., „La notion de droit à un niveau de vie suffisant“, v Thouvenin, J.-M., in Trebilcock, A., *Le droit international social: Droits Économiques, Sociaux et Culturels*, str. od 1664 do 1680, zlasti točka 19.

⁴⁰ Glej tudi uvodni izjavi 11 in 35 Direktive 2013/33.

z zahtevo, da sta zagotovljena integriteta in dostojanstvo prosilca, ko so mu vsi ali nekateri materialni pogoji za sprejem ukinjeni, določil minimalni prag, pod katerega se države članice ne smejo spustiti.

64. Nasprotno pa je zahteva v zvezi z zagotavljanjem ustreznega življenjskega standarda iz člena 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 standard in ima nujno širši vsebinski obseg. To dokazuje sodba z dne 27. februarja 2014, *Saciri in drugi*,⁴¹ v kateri Sodišče zahteva, da raven materialnih pogojev za sprejem, zlasti finančna pomoč, ki se izplačuje v ta namen, zadostuje za zagotovitev „dostojnega“ življenjskega standarda, „primernega“ za zdravje in za zagotovitev eksistence prosilcev.

65. Nazadnje, če bi se dajatve, namenjene zadovoljevanju potreb po obleki, gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu, izvzele iz materialnih pogojev za sprejem, določenih v členu 17(2) Direktive 2013/33, bi bilo to očitno v nasprotju s ciljem, ki mu sledi zakonodajalec Unije.

66. Kar zadeva pomoč v obliki oblek, velja, da je obleka pogoj za uživanje človekovih pravic na splošno.⁴² Naj spomnim, da je po mnenju Sodišča potreba po obleki „osnovna“ potreba, enako kot potreba po nastanitvi in hrani, saj prispeva k spoštovanju človekovega dostojanstva. Nošenje raztrganih in umazanih oblačil je poleg tega najbolj vidno in razkriva pomanjkanje. Obleka ne prispeva le k varovanju duševnega zdravja, ampak očitno tudi k ohranjanju telesnega zdravja zadevne osebe, saj primerno oblačilo varuje telo pred vremenskimi vplivi, hladom, dežjem itd. Obleka je tudi sredstvo za zagotavljanje polnega učinka pravic, ki so priznane prosilcu, kot so pravica do prostega gibanja, poklicnega usposabljanja ali celo do dostopa do trga dela.

67. Dodatek za dnevne izdatke je tudi bistveni element materialnih pogojev za sprejem, ker – kot je Komisija večkrat poudarila na obravnavi – prosilcu omogoča minimalno samostojnost. Ta dodatek, s katerim prosilec prosto razpolaga in ki je zasnovan kot „žepnina“, katere višina je odvisna od vsake države članice, mu mora omogočiti, da kupi nujne izdelke za vsakdanjo porabo, kot so izdelki za osebno nego ali vozovnice. Po navedbah Agencije Evropske unije za azil (EUAA)⁴³ ima ta dodatek več ciljev: prvič, omogočiti prosilcem, da dosežejo minimalno raven fizičnega preživetja, razen osnovnih potreb, kot so nastanitev, hrana ali obleka; drugič, zagotoviti prosilcem minimalno raven udeležbe v družbeno-kulturnem življenju države članice, v kateri prebivajo, in tretjič, jim omogočiti določeno finančno samostojnost.⁴⁴ Naj dodam, da ta dodatek prosilcem omogoča tudi, da izpolnijo obveznost sodelovanja, ki jim je naložena v okviru postopka obravnavanja njihove prošnje za mednarodno zaščito, tako da se odzovejo na različna vabila in pridejo na razgovore, ter jim omogoča tudi, da izkoristijo pravice, ki so jim priznane, da so na primer deležni poklicnega usposabljanja ali dostopa do zdravstvenega varstva.

68. V zvezi s tem naj poudarim, da je v mednarodnem pravu priznano, da pravica do ustreznega življenjskega standarda – poimenovana tudi pravica do „zadostnega“ ali „dostojnega“ življenjskega standarda – zahteva, da ima vsakdo dostop ne le do ustrezne hrane, ustreznega stanovanja, ustreznih oblačil ter potrebne zdravstvene oskrbe in socialnih storitev, ampak tudi do drugih ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic, potrebnih v dani družbi v določenem obdobju, kot sta

⁴¹ C-79/13, EU:C:2014:103, točka 40.

⁴² O vprašanju obstoja pravice do ustrezne obleke glej Graham, L. D., „Reasserting the Right to Adequate Clothing in International Human Rights Law“, *Human Rights Law Review*, zvezek 24, št. 1, 2024.

⁴³ EUAA je nadomestila Evropski azilni podporni urad (EASO).

⁴⁴ EASO, *Vodnik po pogojih za sprejem: operativni standardi in kazalniki*, september 2016, str. 33.

pravica do izobraževanja ali pravica do dela.⁴⁵ Blago in storitve morajo biti na voljo v zadostni količini in kakovosti, primerni glede na spol ali starost in ustrezni s kulturnega vidika. Čeprav obstajajo razhajanja glede natančnega obsega te pravice, se torej priznava, da je ta pravica povezana z uveljavljanjem drugih pravic, od katerih so nekatere manj omejujoče od drugih, in temelji na pravici do človekovega dostojanstva.⁴⁶ Tako Svetovna banka zgolj z ekonomskega vidika meni, da ustrezen življenjski standard pomeni življenje nad pragom revščine zadevne družbe. Po njenem mnenju je za zagotavljanje ustreznega življenjskega standarda treba pokriti dve vrsti izdatkov: izdatke, potrebne za hrano in nakup osnovnih dobrin, ter dodatne izdatke, ki odražajo stroške udeležbe v vsakdanjem življenju v družbi in se razlikujejo glede na državo.⁴⁷

69. Iz vseh teh elementov izhaja, da zahteva v zvezi z zagotavljanjem ustreznega življenjskega standarda iz člena 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 torej nasprotuje temu, da država članica prosilcu odvzame dajatve za kritje njegovih potreb po obleki, gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu.

70. Nacionalno pravilo, kakršno je to iz postopka v glavni stvari, se mi zdi še toliko bolj problematično, ker temelji na samodejni ukinitvi teh dajatev.

71. Naj v zvezi s tem spomnim, da člen 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33 temelji na načelnem zagotavljanju dodatka za dnevne izdatke in dajatev za kritje potreb prosilca po nastanitvi, hrani in obleki. To načelno zagotavljanje je še toliko nujnejše, ker prosilec ni finančno samostojen in ne more takoj vstopiti na trg dela, da bi zadovoljil svoje potrebe in si tako zagotovil določen življenjski standard. Država članica gostiteljica lahko vse ali nekatere od teh materialnih pogojev za sprejem ukine le, če ima prosilec lastna sredstva, kot je določeno v členu 17(3) te direktive, ali če je zlorabil sistem sprejema ali je bil kaznovan zaradi hude kršitve pravil v nastanitvenem centru ali hudega nasilnega vedenja, kot je določeno v členu 20, od (1) do (4), te direktive.

72. Pravna ureditev, kakršna je obravnavana, pa temelji na obratnem načelu od tistega, na katerem temelji člen 17(2), prvi pododstavek, Direktive 2013/33, saj določa načelno ukinitvev dajatev za kritje potreb prosilca po obleki, gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu. Iz razprav, ki so potekale na obravnavi, je razvidno, da je upravna odločba o odvzemu pravice do teh dajatev samodejna, če je bila sprejeta odločitev o predaji, in se sprejme ne glede na posamični položaj prosilca. Ta mora torej pri pristojnem nacionalnem organu vložiti prošnjo, s katero lahko zahteva ponovno vzpostavitev pomoči v obliki obleke le, če dokaže posebne okoliščine.⁴⁸ V obravnavani zadevi se mi zdi, da je bila sporna odločba sprejeta, ne da bi bila pred tem opravljena posamična preučitev, na podlagi katere bi bilo mogoče oceniti potrebe osebe FB ter posledice, ki jih je imela ukinitvev pomoči v obliki obleke in finančne pomoči za njegovo prebivanje na nacionalnem ozemlju.

⁴⁵ Ta pravica je zapisana med drugim v členu 25(1) Splošne deklaracije o človekovih pravicah, ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948, v katerem je določeno: „[v]sakdo ima kot član družbe pravico do socialne varnosti“ (člen 22) in „[v]sakdo ima pravico do takšne življenjske ravni, ki zagotavlja njemu in njegovi družini zdravje in blagostanje, vključno hrano, obleko, stanovanje, zdravniško oskrbo in potrebne socialne usluge; pravico do varstva v primeru nezaposlenosti, bolezni, delovne nezmožnosti, vdovstva ter starosti ali druge nezmožnosti pridobivanja življenjskih sredstev zaradi okoliščin, neodvisnih od njegove volje“ (glej Eide, A., in Eide, W. B., „Article 25“, *op. cit.*, zlasti str. 531 in 532). Ta pravica je določena tudi v členu 11 Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki ga je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela 16. decembra 1966 in je začel veljati 3. januarja 1976, ki v odstavku 1 določa, da „[d]ržave pogodbenice tega pakta priznavajo vsakomur pravico do življenjskega standarda, ki zadostuje zanj samega in za njegovo družino, vštevši ustrezno hrano, obleko in stanovanje in pravico do stalnega izboljševanja njegovih življenjskih razmer“.

⁴⁶ Glej Trebilcock, A., *op. cit.*, zlasti točke 14, 20 in 21, ter Smith, R. K. M., *op. cit.*, zlasti točka 16.1.

⁴⁷ Glej Eide, A., in Eide, W. B., „Adequate Standard of Living“, *op. cit.*, zlasti točka 2.

⁴⁸ Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bil prosilec v okviru sprejetja sporne odločbe „zaslišan“.

73. Glede na vse te premisleke menim, da je treba člen 17(2), prvi pododstavek, in (5) Direktive 2013/33 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prosilcu samodejno ukine dajatve za kritje njegovih potreb po obleki, gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu, zgolj zato, ker je bila v zvezi z njim sprejeta odločitev o predaji na podlagi Uredbe Dublin III.

C. Omejitev ali ukinitve materialnih pogojev za sprejem zaradi vložitve naknadne prošnje (drugo vprašanje)

74. Predložitveno sodišče drugo vprašanje za predhodno odločanje postavlja za primer, da pravna ureditev iz postopka v glavni stvari ne izpolnjuje zahteve v zvezi z zagotavljanjem ustreznega življenjskega standarda iz člena 17(2), prvi pododstavek, in (5) Direktive 2013/33.

75. Predložitveno sodišče želi s tremi podvprašanji, ki jih vsebuje to vprašanje, ugotoviti, ali je ureditev, kakršna je obravnavana, mogoče upravičiti na podlagi člena 20(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2013/33, v skladu s katerim lahko država članica gostiteljica omeji materialne pogoje za sprejem, če je prosilec vložil naknadno prošnjo, kot je opredeljena v členu 2(q) Direktive 2013/32. Po mnenju tega sodišča bi namreč prošnja za mednarodno zaščito, vložena v Nemčiji, lahko pomenila „naknadno prošnjo“ v smislu zadnjenavedene določbe. Nobena od teh določb pa naj se ne bi izrekla o tem, ali gre za naknadno prošnjo tudi v primeru, ko je vpletenih več držav članic. Poleg tega navedeno sodišče sprašuje, ali taka ureditev izpolnjuje jamstva, ki so izrecno določena v členu 20(5) in (6) navedene direktive, zlasti tisto, ki se nanaša na spoštovanje človekovega dostojanstva.

76. Najprej je treba poudariti, da so bila ta vprašanja Sodišču postavljena, preden je podalo bistvena pojasnila glede pojma „naknadna prošnja“ v sodbi Khan Yunis in Baabda, na katero napotujem.

77. Sodišče je v tej sodbi v bistvu potrdilo, da pojem „naknadna prošnja“, kot je opredeljen v členu 2(q) Direktive 2013/32, zajema položaj, v katerem prosilec poda novo prošnjo, potem ko je druga država članica že sprejela odločbo o prošnji, ki jo je vložil pred tem.⁴⁹ Vendar je Sodišče pojasnilo, da mora prva država članica, v kateri je prosilec vložil prošnjo, izdati „dokončno odločbo“ o tej prošnji v smislu člena 2(e) te direktive.⁵⁰

78. Iz informacij v predložitveni odločbi pa izhaja, da nove prošnje, ki jo je FB vložil 6. septembra 2021 v Nemčiji, ni mogoče opredeliti kot „naknadno prošnjo“ v smislu člena 2(q) Direktive 2013/32, zaradi česar se člen 20(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2013/33 ne uporablja. Vsi, ki so se udeležili obravnave, se tako strinjajo, da je bila navedena prošnja vložena pred sprejetjem dokončne odločitve o prošnji, ki jo je pred tem 6. avgusta 2021 vložil v Romuniji in nato implicitno umaknil.

79. Štiritedenski rok je bil očitno prekratek, da bi romunski organi lahko celovito obravnavali to prvo prošnjo, na podlagi česar bi lahko ugotovili, ali FB izpolnjuje pogoje za priznanje statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite.

⁴⁹ Glej sodbo Khan Yunis in Baabda (točka 53).

⁵⁰ Glej sodbo Khan Yunis in Baabda (točka 74). Pojem „dokončna odločba“ v skladu s členom 2(e) Direktive 2013/32 pomeni „odločbo o tem, ali se državljanu tretje države ali osebi brez državljanstva prizna status begunca ali subsidiarne zaščite na podlagi Direktive 2011/95/EU [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9)] in zoper katero ni več možno pravno sredstvo v okviru poglavja V [...] [D]irektive [2013/32]“.

80. Poleg tega je bila odločba o nedopustnosti prošnje, ki jo je FB vložil v Nemčiji, sprejeta pred iztekom devetmesečnega roka, ki ga morajo države članice spoštovati v skladu s členom 28(2) Direktive 2013/32, preden v primeru implicitnega umika prve prošnje obravnavajo novo prošnjo kot naknadno prošnjo.

81. Nazadnje, razumem, da je Nemčija na podlagi člena 20(5) in člena 23(1) Uredbe Dublin III uveljavljala odgovornost Romunije in zahtevala ponovni sprejem FB na podlagi člena 18(1)(c) te uredbe, ker je ta vložil novo prošnjo pri nemških organih, potem ko je implicitno umaknil prošnjo, ki jo je pred tem vložil pri romunskih organih. Romunija se je strinjala, da bo zadevno osebo ponovno sprejela na podlagi tega člena. Ta podlaga pa po mojem mnenju predpostavlja, da prva prošnja ni bila zavrnjena in da posledično končna odločba ni bila sprejeta.⁵¹

82. V teh okoliščinah Sodišču predlagam, naj odloči, da je treba člen 2(q) Direktive 2013/32, na katerega se sklicuje člen 20(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2013/33, razlagati tako, da pojem „naknadna prošnja“ ne zajema položaja, v katerem prosilec vložil novo prošnjo v državi članici, preden druga država članica sprejme dokončno odločbo o prošnji, ki jo je vložil pred tem.

V. Predlog

83. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Bundessozialgericht (zvezno socialno sodišče, Nemčija), odgovori:

1. Člen 17(2), prvi pododstavek, in (5) Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito

je treba razlagati tako, da

nasprotuje nacionalni ureditvi, ki osebi, ki prosi za mednarodno zaščito, samodejno ukine dajatve za kritje njenih potreb po obleki, gospodinjskih proizvodih in potrošnem blagu, zgolj zato, ker je bila v zvezi z njo sprejeta odločitev o predaji na podlagi 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 vložil državljani tretje države ali oseba brez državljanstva.

2. Člen 2(q) Direktive 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite, na katerega se sklicuje člen 20(1), prvi pododstavek, točka (c), Direktive 2013/33,

je treba razlagati tako, da

pojem „naknadna prošnja“ ne zajema položaja, v katerem prosilec za mednarodno zaščito vložil novo prošnjo v državi članici, preden druga država članica sprejme dokončno odločbo o prošnji, ki jo je vložil pred tem.

⁵¹ V skladu z določbami člena 18(2), drugi pododstavek, Uredbe Dublin III mora v tem primeru država članica, na katero je zahteva naslovljena, zagotoviti, da „ima prosilec pravico zahtevati dokončanje obravnave njegove prošnje ali vložiti novo prošnjo za mednarodno zaščito, ki ne bo obravnavana kot naknadna prošnja“ (moj poudarek).