



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 20. junija 2017¹

Zadeva C-670/16

Tsegezab Mengesteab
proti
Bundesrepublik Deutschland
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Minden

(upravno sodišče v Mindnu, Nemčija))

„Območje svobode, varnosti in pravice – Razlaga Uredbe (EU) št. 604/2013 – Zahteve za sprejem na podlagi člena 21(1) – Roki za predložitev zahteve za sprejem – Čas vložitve prošnje za mednarodno zaščito v skladu s členom 20(2) – Začetek roka iz člena 21(1) – Ali neupoštevanje rokov iz člena 21(1) spada v okvir pravice do pritožbe zoper odločitve o predaji ali ponovnega pregleda te odločitve na podlagi člena 27(1)“

1. Verwaltungsgericht Minden (upravno sodišče v Mindnu, Nemčija) želi s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe pridobiti podrobne smernice glede razlage različnih vidikov Uredbe Dublin III² in nekaterih aktov Unije, na katerih temeljijo postopki, vzpostavljeni z navedeno uredbo.³ Prvič, ali ima v okoliščinah, v katerih državljani tretje države vložijo prošnjo za mednarodno zaščito v državi članici „A“, vendar navedena država članica od države članice „B“ zahteva, naj prevzame odgovornost za obravnavanje njegove prošnje, in država članica „B“ v skladu s pravili iz Uredbe Dublin III postane odgovorna država članica, zadevna oseba v skladu s členom 27(1) navedene uredbe pravico izpodbijati odločitve države članice „A“ o predaji na podlagi dejstva, da je bila zahteva za sprejem predložena po izteku roka iz Uredbe Dublin III? Drugič, kateri natančno je dogodek, ki pomeni začetek obdobja, v katerem mora država članica „A“ (država članica, ki poda zahtevo) predložiti zahtevo za sprejem? V zvezi s tem se postavlja več podvprašanj, na primer: ali se zadevno obdobje začne, kadar se državljani tretje države zglašijo pri organih države članice in poda prvo zaprositev za mednarodno zaščito? Ali kadar organi države članice izdajo dokument, ki potrjuje, da ima zadevna oseba pravico

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (UL 2013, L 180, str. 31; v nadaljevanju: Uredba Dublin III).

³ Glej zlasti Uredbo (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi sistema Eurodac za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (EU) št. 604/2013 [...] in o zahtevah za primerjavo s podatki iz sistema Eurodac, ki jih vložijo organi kazenskega pregona držav članic in Europol za namene kazenskega pregona, ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1077/2011 o ustanovitvi Evropske agencije za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (UL 2013, L 180, str. 1; v nadaljevanju: Uredba Eurodac) ter Uredbo št. 1560/2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 o določitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 200), kakor je bila spremenjena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 118/2014 z dne 30. januarja 2014 o spremembi Uredbe (ES) št. 1560/2003 (UL 2014, L 39, str. 1) (v nadaljevanju: Dublinska izvedbena uredba).

ostati v navedeni državi članici, dokler se ne odloči o njeni prošnji za mednarodno zaščito, ter da je v zadevnem obdobju upravičena do določene pomoči, vključno z nastanitvijo in socialnovarstvenimi dajatvami? Ali kadar se pri pristojnih organih vloži prošnja za mednarodno zaščito (in če je tako, kaj pomeni „vložitev“ take prošnje)?

Pravni okvir Unije

Listina

2. V členu 18 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁴ je priznana pravica do azila, in sicer ob upoštevanju pravil Ženevske konvencije z dne 28. julija 1951 o statusu beguncev⁵ in v skladu s Pogodbama.

3. V prvem odstavku člena 47 Listine je določeno, da ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.⁶

4. V skladu s členom 52(3) Listine sta vsebina in obseg pravic, zagotovljenih z Listino, enaka kot vsebina in obseg pravic, zagotovljenih z EKČP.

Dublinski sistem – pregled

5. Začetek Dublinskega sistema sega v meddržavni mehanizem iz Konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma.⁷ Dublinski sistem določa merila in mehanizme za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito. Te določbe so bile vključene v Dublinsko konvencijo,⁸ ki je leta 1997 z Amsterdamsko pogodbo postala del *acquis* Unije in bila pozneje nadomeščena z Uredbo Sveta (ES) št. 343/2003.⁹

Uredba Dublin III

6. V uvodnih izjavah je navedeno:

- Način določitve odgovorne države članice 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.¹⁰

4 UL 2010, C 83, str. 389 (v nadaljevanju: Listina).

5 Podpisana je bila 28. julija 1951 v Ženevi, veljati pa je začela 22. aprila 1954 (*Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 189, str. 150, št. 2545 (1954)), kakor je bila dopolnjena s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil sklenjen 31. januarja 1967 v New Yorku in je začel veljati 4. oktobra 1967.

6 Pravice, ki ustrezajo pravicam iz člena 47 Listine, so določene v členih 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP).

7 Konvencija o izvajanju schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9; v nadaljevanju: Schengenska konvencija). Pravila o določitvi odgovornosti za obravnavanje prošenj za azil so bila v členih od 28 do 38. Navedena pravila so bila nadomeščena z Dublinskim sistemom.

8 UL 1997, C 254, str. 1.

9 Uredba z dne 18. februarja 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 109, v nadaljevanju: Uredba Dublin II; ta uredba je bila nato nadomeščena z Uredbo Dublin III). Merila, ki se uporabljajo za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, so zdaj določena v poglavju III Uredbe Dublin III (v nadaljevanju: merila iz poglavja III).

10 Uvodna izjava 5.

- Direktiva o postopkih¹¹ bi se morala uporabljati hkrati in brez poseganja v določbe o postopkovnih zaščitnih ukrepih, ki jih ureja Uredba Dublin III, pri tem pa upoštevati omejitve glede uporabe navedene direktive.¹²
- 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 preučitev uporabe Uredbe Dublin III ter tudi pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero je predan prosilec.¹³
- Glede obravnavanja oseb, za katere se uporablja Uredba Dublin III, države članice zavezujejo njihove obveznosti iz instrumentov mednarodnega prava, vključno z ustrezno sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.¹⁴ Uredba Dublin III spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so zlasti priznani v Listini, in bi jo bilo zato treba v skladu s tem tudi uporabljati.¹⁵

7. Člen 2 vsebuje te opredelitve:

- „(a) ‚državljan tretje države‘ pomeni vsako osebo, ki ni državljan Unije v smislu člena 20(1) PDEU in ki ni državljan države, ki sodeluje pri [Uredbi Dublin III] na podlagi sporazuma z Evropsko unijo;
- (b) ‚prošnja za mednarodno zaščito‘ pomeni prošnjo za mednarodno zaščito, kot je opredeljena v členu 2(h) [Direktive o pogojih]¹⁶;
- (c) ‚prosilce‘ pomeni državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki je vložila prošnjo za mednarodno zaščito, glede katere še ni bila sprejeta dokončna odločitev;

[...]“

8. V skladu s splošnim načelom iz člena 3(1) Uredbe Dublin III morajo države članice „obravnavati vsako prošnjo za mednarodno zaščito državljana tretje države ali osebe brez državljanstva, ki prošnjo vloži na ozemlju katere koli izmed članic, tudi na meji ali na tranzitnem območju. Prošnjo obravnava ena sama država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila iz poglavja III.“ Kadar v skladu s členom 3(2) na osnovi meril iz poglavja III ni mogoče določiti nobene odgovorne države članice, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna prva država članica, v kateri je bila prošnja vložena. Z drugim pododstavkom člena 3(2) se kodificira sodba Sodišča v zadevi N. S.¹⁷ V njem je določeno:

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

11 Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 6; v nadaljevanju: Direktiva o postopkih).

12 Uvodna izjava 12.

13 Uvodna izjava 19.

14 Uvodna izjava 32.

15 Uvodna izjava 39.

16 Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9; v nadaljevanju: Direktiva o pogojih).

17 Sodba z dne 21. decembra 2011 (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865).

9. Člen 4(1) določa: „Čim je prošnja za mednarodno zaščito vložena v državi članici v smislu člena 20(2), njeni pristojni organi obvestijo prosilca o uporabi te uredbe [...]“. ¹⁸ Države članice morajo poleg tega v skladu s členom 5(1) opraviti razgovor s prosilci. ¹⁹

10. Poglavje III zajema člene od 7 do 15. V členu 7(1) je navedeno, da se merila iz poglavja III uporabljajo po vrstnem redu, v katerem so navedena v zadevnem poglavju. Odgovorna država članica se določi na podlagi položaja, ki je obstajal, ko je prosilec prvič vložil svojo prošnjo za mednarodno zaščito v državi članici (člen 7(2)).

11. Na vrhu hierarhične lestvice sta merili, povezani z mladoletniki (člen 8) in družinskimi člani (členi 9, 10 in 11). Predložitveno sodišče ni navedlo, da sta obravnavani v postopku v glavni stvari.

12. Člen 13(1) določa:

„Kadar se na podlagi dokazov ali posrednih okoliščin, opisanih na dveh seznamih iz člena 22(3) [Uredbe Dublin III], vključno s podatki iz [Uredbe Eurodac], ugotovi, da je prosilec ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo države članice po kopnem, morju ali zraku, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, v katero je vstopil na ta način. Ta odgovornost preneha 12 mesecev po datumu nezakonitega prehoda meje.“

13. V skladu s členom 17(1) se lahko „[z] odstopanjem od člena 3(1) [...] vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo v njej vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, tudi če tako obravnavanje ni njena odgovornost glede na merila iz [Uredbe Dublin III]“.

14. V skladu s členom 18(1)(a) je odgovorna država članica zavezana sprejeti prosilca, ki je vložil prošnjo v drugi državi članici. V takih primerih člen 18(2) določa, da mora odgovorna država članica obravnavati ali dokončati obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo je predložil prosilec.

15. Pravila o postopkih za „sprejem“ in „ponovni sprejem“ so opredeljena v poglavju VI. Člen 20 določa:

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

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

[...]“

16. Člen 21(1) določa:

„Kadar država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, meni, da je za obravnavanje prošnje odgovorna druga država članica, lahko čim hitreje, v vsakem primeru pa tri mesece od datuma, na katerega je bila prošnja vložena v smislu člena 20(2), od druge države članice zahteva, da sprejme prosilca.

Ne glede na prvi pododstavek v primeru zadetka v sistemu Eurodac, ki se ujema s podatki, zabeleženimi v skladu s členom 14 [Uredbe Eurodac], se v skladu s členom 15(2) navedene uredbe zahteva pošlje v dveh mesecih od prejema tega zadetka.

¹⁸ Informacije, ki se zagotovijo prosilcem, morajo vključevati gradivo o možnosti izpodbijanja odločbe o predaji (člen 4(1)(d)).

¹⁹ Osebni razgovor se lahko opusti, če je prosilec pobegnil ali če je že podal ustrezne informacije za določitev odgovorne države članice (člen 5(2)).

Kadar zahteva po sprejemu prosilca ni dana v obdobjih, določenih v prvem in drugem pododstavku, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, v kateri je bila prošnja vložena.“

17. V skladu s členom 22(1) mora država članica, na katero je zahteva naslovljena, preveriti potrebno in se o zahtevi za sprejem odločiti v dveh mesecih od datuma prejema take zahteve. Na podlagi člena 22(2) je treba uporabiti nekatere elemente dokazov in posrednih okoliščin. Člen 22(7) določa, da je to, da država članica, na katero je zahteva naslovljena, opusti ukrepanje v dvomesečnem roku iz člena 22(1), enakovredno sprejetju zahteve za sprejem v postopku za določitev odgovorne države članice v zvezi z zahtevo za sprejem.

18. V členih od 23 do 25 so opredeljeni postopki za zahteve za ponovni sprejem. Kadar država članica, v kateri je prosilec vložil novo prošnjo za mednarodno zaščito, meni, da je za obravnavanje prošnje pristojna druga država članica, lahko predloži zahtevo za ponovni sprejem (člen 23(1)). To zahtevo je treba predložiti čim hitreje in vsekakor v dveh mesecih od prejema zadetka Eurodac. Če zahteva za ponovni sprejem temelji na dokazih, ki niso pridobljeni iz sistema Eurodac, mora država članica svojo zahtevo predložiti v treh mesecih od datuma, ko je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito (člen 23(2)). Kadar zahteva za ponovni sprejem ni podana v določenih rokih, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, v kateri je bila vložena nova prošnja (člen 23(3)).

19. V skladu s členom 24(2) je treba zahtevo za ponovni sprejem predložiti v dveh mesecih, če da sistem Eurodac zadetek, če v državi članici, ki poda zahtevo, ni vložena nova prošnja in če zadevni državljani tretje države na ozemlju navedene države prebiva brez dokumenta za prebivanje. Če dokazi iz sistema Eurodac niso bili pridobljeni, je zadevni rok tri mesece od datuma, ko država članica, ki poda zahtevo, ugotovi, da bi lahko bila odgovorna za zadevno osebo. Kadar zahteva za ponovni sprejem ni predložena v rokih iz člena 24(2), mora država članica, ki poda zahtevo, zadevni osebi omogočiti vložitev nove prošnje.²⁰

20. Člen 26 določa, da kadar se država članica, na katero je naslovljena zahteva, strinja, da bo sprejela ali ponovno sprejela prosilca, mora država članica, ki daje zahtevo, uradno obvestiti zadevno osebo o odločitvi o njeni predaji v odgovorno državo članico. Navedena odločitev mora vsebovati informacije o razpoložljivih pravnih sredstvih.

21. V skladu s členom 27(1) imajo prosilci pravico do učinkovitega pravnega sredstva v obliki pritožbe zoper odločitev o predaji ali ponovnega dejanskega in zakonskega pregleda te odločitve pred sodiščem ali rabsodiščem. Države članice morajo v skladu s členom 27(3) v nacionalnem pravu določiti, da pritožbe zoper odločitve o predaji ali ponovni pregled teh odločitev odložijo izvršitev takih odločitev, in zadevni osebi dovoliti, da do izida izpodbijanja ostane na ozemlju držav članic.

22. Člen 29 se nanaša na načine in roke v zvezi s predajami. Člen 29(1) določa, da se predaja „iz države članice, ki poda zahtevo, v odgovorno državo članico, [...] 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“.

²⁰ Država članica, na katero je zahteva naslovljena, mora sprejeti odločitev v enem mesecu od datuma prejema zahteve za ponovni sprejem. Če take zahteve temeljijo na podatkih, pridobljenih iz sistema Eurodac, se ta rok skrajša na dva tedna (člen 25(1)). Opustitev ukrepanja v rokih iz člena 25(1) je enakovredna sprejetju zahteve za ponovni sprejem zadevne osebe (člen 25(2)).

23. Člen 35(1) določa, da „[v]saka država članica nemudoma uradno obvesti Komisijo o posebnih organih, pristojnih za izpolnjevanje obveznosti iz te uredbe ter vse njene spremembe. Države članice zagotovijo, da imajo ti organi potrebne vire za izpolnjevanje svojih nalog in zlasti za odgovarjanje v predpisanih rokih na zahteve po informacijah, zahteve za sprejem in zahteve za ponovni sprejem prosilcev.“

Uredba Eurodac

24. Namen sistema, vzpostavljenega z Uredbo Eurodac, je zagotavljanje pomoči pri določanju države članice, ki je v skladu z Uredbo Dublin III odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države, in tudi sicer omogočanje lažje uporabe zadnjenavedene uredbe.²¹ „Zadetek“ pomeni, da je „centralni sistem s primerjavo ugotovil, da se podatki o prstnih odtisih, zapisani v računalniško podprti osrednji podatkovni zbirki, ujemajo s tistimi, ki jih je posredovala v zvezi z neko osebo ena od držav članic [...]“.²²

25. V skladu s členom 9 mora vsaka država članica nemudoma vzeti prstne odtise vseh prstov vsakemu prosilcu za mednarodno zaščito, ki je star vsaj 14 let, ter jih čim hitreje in najpozneje 72 ur od vložitve prošnje za mednarodno zaščito, kot je opredeljeno v členu 20(2) Uredbe Dublin III, skupaj z nekaterimi drugimi podatki posredovati centralnemu sistemu.²³ Podatki se hranijo deset let. Obveznost zbiranja in posredovanja podatkov o prstnih odtisih velja tudi v zvezi z državljani tretjih držav, prijetimi zaradi nezakonitega prehoda zunanje meje (člen 14(1) in (2)). Zbrani podatki se zapišejo v centralnem sistemu. Brez poseganja v obveznost priprave statističnih podatkov se tako zapisani podatki uporabljajo izključno za namene primerjave s podatki o prosilcih za mednarodno zaščito.²⁴

Dublinska izvedbena uredba

26. V Dublinski izvedbeni uredbi je določena posebna ureditev za olajšanje sodelovanja med organi držav članic, odgovornimi za uporabo Uredbe Dublin III v zvezi s pošiljanjem ter obdelavo zahtev za sprejem in ponovni sprejem prosilcev za mednarodno zaščito.²⁵ Izvedbeni uredbi je priložen standardni obrazec za zahteve za sprejem. Zahteva mora med drugim vključevati izvod vseh dokazov in posrednih dokazov o tem, da je država članica, na katero je zahteva naslovljena, odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, in podatke v zvezi z zadetkom v sistemu Eurodac.²⁶

27. Priloga II k Dublinski izvedbeni uredbi vsebuje „seznam A“ in „seznam B“, v katerih so navedena dokazila za določitev države članice, odgovorne za namene Uredbe Dublin II. Seznam A se nanaša na formalne dokaze, na podlagi katerih se določi odgovornost, razen če so ta ovržena z dokazi o nasprotnem. V prvi alineji točke 7 navedenega seznama je naveden pozitiven rezultat, ki ga posreduje sistem Eurodac po primerjavi prstnih odtisov prosilca s prstnimi odtisi, odvzetimi v skladu s členom 14 Uredbe Eurodac.

21 Člen 1.

22 Člen 2(d). Sistem je sestavljen iz računalniško podprte osrednje podatkovne zbirke prstnih odtisov (v nadaljevanju: centralni sistem) (člen 3(1)).

23 Podatki so navedeni v členu 11 Uredbe Eurodac. Med njimi so spol prosilca, sklicna številka, ki jo je uporabila država članica izvora, datum odvzema prstnih odtisov, datum prenosa podatkov centralni sistem in identifikacijska številka operaterja.

24 Člen 15.

25 Uvodna izjava 3.

26 Člen 1.

Direktiva o pogojih

28. V Direktivi o pogojih so določeni standardi 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.²⁷ V členu 2 so med drugim navedene te opredelitve:

(a) ‚mednarodna zaščita‘ pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite [...];

[...]

(h) ‚prošnja za mednarodno zaščito‘ pomeni prošnjo državljana tretje države ali osebe brez državljanstva za zaščito s strani države članice, ki se lahko razume kot prošnjo za status begunca ali status subsidiarne zaščite in ki ne zahteva izrecno druge vrste zaščite izven področja uporabe te direktive, za katero se lahko zaprosi posebej;

[...]“

Direktiva o postopkih

29. Z Direktivo o postopkih so vzpostavljeni skupni postopki za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite.²⁸ Direktiva se uporablja za prošnje za mednarodno zaščito, podane na ozemlju Unije.²⁹ Države članice morajo imenovati organ za presojo, odgovoren za obravnavanje prošenj v okviru vseh upoštevni postopkov. Države članice imajo diskrecijsko pravico glede tega, ali je organ za presojo odgovoren tudi za obravnavanje primerov na podlagi Uredbe Dublin III.³⁰

30. Ko prosilec v skladu s členom 6(1) poda prošnjo za mednarodno zaščito pri organu, ki je po nacionalnem pravu pristojen za evidentiranje takih prošenj, je treba prošnjo evidentirati najpozneje tri delovne dni potem, ko je podana. Če se prošnja za mednarodno zaščito poda pri drugih organih, ki po nacionalnem pravu niso pristojni za evidentiranje zadevne osebe, je treba prošnjo kljub temu evidentirati najpozneje šest dni po tem, ko je podana. Ti organi morajo prosilce obvestiti o tem, kje in kako se lahko vložijo prošnje za mednarodno zaščito. Države članice morajo v skladu s členom 6(2) zagotoviti, da ima oseba, ki poda prošnjo za mednarodno zaščito, dejansko možnost, da prošnjo vloži v najkrajšem možnem času.³¹ Brez poseganja v člen 6(2) lahko države članice zahtevajo, da se prošnje za mednarodno zaščito vložijo osebno in/ali na določenem mestu (člen 6(3)). Člen 6(4) določa, da se „[n]e glede na odstavek 3 [...] za prošnjo za mednarodno zaščito šteje, da je bila vložena, ko obrazec, ki ga predloži prosilec, ali kadar tako določa nacionalno pravo, uradno poročilo prejmejo pristojni organi zadevne države članice“.

31. Prosilcu za mednarodno zaščito se dovoli ostati v državi članici izključno zaradi postopka obravnavanja njegove prošnje.³²

²⁷ Člen 1.

²⁸ Člen 1.

²⁹ Člen 3(1).

³⁰ Člen 4(1) in (2). V členu 2(f) je „organ za presojo“ opredeljen kot „kateri koli parasodni ali upravni organ v državi članici, ki je odgovoren za obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito in je pristojen izdajati odločbe na prvi stopnji v takih primerih“.

³¹ Kadar prosilec ne vloži prošnje, lahko država članica uporabi člen 28, ki določa uporabo postopka v primeru implicitnega umika prošnje ali odstopa od nje.

³² Člen 9(1).

Direktiva o sprejemu

32. Direktiva 2013/33/EU o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito,³³ kot so opredeljeni v členu 2(h) Direktive o pogojih, določa, da morajo države članice prosilce v 15 dneh po tem, ko „vložijo“ prošnjo za mednarodno zaščito, obvestiti o pravicah, ki jim pripadajo, in o vseh obveznostih, ki jih morajo izpolnjevati v zvezi s pogoji za sprejem (člen 5(1)). Države članice morajo zagotoviti, da se prosilcu v treh dneh po vložitvi prošnje izda dokument, ki potrjuje njegov status prosilca za mednarodno zaščito ali dokazuje, da mu je dovoljeno ostati na ozemlju zadevne države članice, dokler se odločanje o njegovi vlogi ne konča ali dokler se njegova vloga obravnava (člen 6(1)).

Nacionalno pravo

33. Iz pojasnila predložitvenega sodišča v predlogu za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da se v primeru, v katerem državljani tretje države v Nemčiji vložijo prošnjo za mednarodno zaščito, v nacionalnem sistemu razlikuje med – po eni strani – neformalno prošnjo, podano organom (kot so organi, pristojni za nadzor meje, policija, osebje organov za priseljevanje ali osebje sprejemnega centra za prosilce za azil), in – po drugi strani – vložitev formalne prošnje za mednarodno zaščito pri Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zvezni urad za priseljevanje in begunce; v nadaljevanju: zvezni urad), organu, imenovanem na podlagi nacionalnega prava za odločanje o prošnjah za azil in pristojnem za sprejemanje odločitev na podlagi prava tujcev.

34. Državljan tretje države se najprej napoti na ustrezen sprejemni center, ki mora o njem obvestiti zvezni urad. Nemški organi morajo državljanu tretje države izdati potrdilo o registraciji kot prosilca za azil (v nadaljevanju: potrdilo). Od tega trenutka lahko prebiva v Nemčiji do zaključka postopka v zvezi z njegovo prošnjo za azil. Državljan tretje države, ki se mu določi sestanek, se mora osebno zglasiti na lokalni izpostavi zveznega urada in vložiti prošnjo za mednarodno zaščito.

Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

35. T. Mengesteab (v nadaljevanju: tožeča stranka) je eritrejski državljani. Navedel je, da je na ozemlje Unije najprej vstopil 4. septembra 2015 v Italiji, in sicer s prečkanjem Sredozemskega morja iz Libije. Iz Italije se je po kopenski poti odpravil proti Nemčiji, v katero je vstopil 12. septembra 2015. Nemški organi so mu 14. septembra 2015 izdali prvo potrdilo, in sicer ga je izdala deželna vlada Zgornje Bavarske v odgovor na neformalno prošnjo za azil. Centralni organ za tujce Bielefeld mu je 8. oktobra 2015 izdal drugo potrdilo. T. Mengesteab je 14. januarja 2016 drugo potrdilo poslal zveznemu uradu in mu ga spet poslal 6. februarja 2016. Formalno prošnjo za mednarodno zaščito je pri zveznem uradu vložil 22. julija 2016.

36. Na podlagi 19. avgusta 2016 opravljene poizvedbe v podatkovni zbirki Eurodac se je izkazalo, da so bili T. Mengesteabu v Italiji odvzeti prstni odtisi (zadetek Eurodac IT2LE01HRQ), da pa tam ni vložil prošnje za mednarodno zaščito. Nemški organi so še istega dne na italijanske organe naslovili zahtevo za sprejem, na katero pa ti organi niso odgovorili.

37. Zvezni urad je v odločbi z dne 10. novembra 2016, ki je bila T. Mengesteabu vročena 16. novembra 2016, navedel, da prošnja za mednarodno zaščito, ki jo je vložil T. Mengesteab, ni dopustna, zato jo je zavrnil in odredil odstranitev T. Mengesteaba v Italijo. Zvezni urad je menil, da je Italija in ne Nemčija tista država članica, ki je odgovorna za obravnavanje njegove prošnje, saj je T. Mengesteab nezakonito prečkal zunanjo mejo Unije, ko je iz Libije pripotoval v Italijo, in da zato njegove okoliščine spadajo na področje uporabe člena 13(1) Uredbe Dublin III.

³³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 180, str. 96; v nadaljevanju: Direktiva o sprejemu).

38. T. Mengesteab je 17. novembra 2016 navedeno odločbo izpodbijal pred predložitvenim sodiščem in vložil predlog za odložitev izvršitve odločitve o predaji. Sodišče je 22. decembra 2016 odobrilo odložitev izvršitve odstranitvenega naloga.

39. T. Mengesteab trdi, da je za obravnavanje njegove prošnje odgovorna Nemčija, saj je bila zahteva za sprejem predložena po izteku trimesečnega obdobja iz prvega pododstavka člena 21(1) Uredbe Dublin III. Meni, da je rok za predložitev zahteve za sprejem začel teči že 14. septembra 2015, ko je izrazil neformalno prošnjo za azil. Tako naj bi bilo, čeprav obstaja zadetek Eurodac, saj naj bi bil na dva meseca skrajšani rok iz drugega pododstavka člena 21 namenjen pospešitvi postopka sprejema.

40. Zvezni urad meni, prvič, da prosilci ne morejo vložiti pritožbe ali zahteve za ponovni pregled v zvezi s pravili o rokih iz Uredbe Dublin III, saj se z njimi ne vzpostavljajo pravice teh posameznikov. Drugič, trdi, da začneta roka teči šele od vložitve formalne prošnje za azil.

41. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali lahko T. Mengesteab izpodbija uporabo rokov iz člena 21(1) Uredbe Dublin III v postopkih na podlagi člena 27(1) navedene uredbe. Če lahko, predložitveno sodišče prosi za smernice zlasti glede tega, kaj se šteje za vložitev prošnje za mednarodno zaščito na podlagi Uredbe Dublin III.

42. Predložitveno sodišče je zato postavilo ta vprašanja:

- „1. Ali lahko prosilec za azil zaradi izteka roka za predložitev zahteve za sprejem (člen 21(1), tretji pododstavek, [Uredbe Dublin III]) uveljavlja prenos odgovornosti na državo članico, ki poda zahtevo?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali lahko prosilec za azil uveljavlja prenos odgovornosti, tudi če ga je država članica, na katero je zahteva naslovljena, še naprej pripravljena sprejeti?
3. Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen: ali je na podlagi izrecne privolitve oziroma privolitve na podlagi molka (člen 22(7) [Uredbe Dublin III]) države članice, na katero je zahteva naslovljena, mogoče sklepati, da je ta še naprej pripravljena sprejeti prosilca za azil?
4. Ali se lahko dvomesečni rok iz člena 21(1), drugi pododstavek, [Uredbe Dublin III] po izteku trimesečnega roka iz člena 21(1), prvi pododstavek, [Uredbe Dublin III] konča, če od začetka trimesečnega roka mine več kot en mesec, preden država članica, ki poda zahtevo, opravi poizvedbo v podatkovni zbirki Eurodac?
5. Ali se prošnja za mednarodno zaščito šteje za vloženo v smislu člena 20(2) [Uredbe Dublin III] že ob prvi izdaji potrdila o registraciji kot prosilca za azil ali šele ob uradnem vpisu formalne prošnje za azil? Zlasti:
 - (a) Ali je potrdilo o registraciji kot prosilca za azil obrazec ali poročilo v smislu člena 20(2) [Uredbe Dublin III]?
 - (b) Ali je pristojni organ v smislu člena 20(2) [Uredbe Dublin III] organ, ki je pristojen za sprejem obrazca ali pripravo poročila, ali organ, ki je pristojen za odločanje o prošnji za azil?
 - (c) Ali se tudi šteje, da poročilo prispe do pristojnega organa, če mu je bila sporočena bistvena vsebina obrazca ali poročila ali pa mu mora biti za to posredovan izvirnik ali kopija poročila?

6. Ali je lahko posledica zakasnitev med prvo zaprositvijo za azil oziroma prvo izdajo potrdila o registraciji kot prosilca za azil in predložitvijo zahteve za sprejem prenos odgovornosti na državo članico, ki poda zahtevo, ob analogni uporabi člena 21(1), tretji pododstavek, ali obveznost države članice, ki poda zahtevo, da uporabi pravico do prevzema odgovornosti v skladu s členom 17(1), prvi pododstavek, [Uredbe Dublin III]?
7. Če je odgovor na šesto vprašanje glede ene od možnosti pritrdilen: po izteku kolikšnega obdobja se lahko šteje, da je bila zahteva za sprejem predložena s preveliko zamudo?
8. Ali se za zahtevo za sprejem, v kateri je država članica, ki jo poda, navedla le datum vstopa na njeno ozemlje in datum vložitve formalne prošnje za azil, ne pa tudi datum prve zaprositve za azil oziroma datum prve izdaje potrdila o registraciji kot prosilca za azil, šteje, da je bila predložena v roku iz člena 21(1), prvi pododstavek, [Uredbe Dublin III] ali pa je taka zahteva „brez učinka“?

43. Pisna stališča so predložile Nemčija, Madžarska in Evropska komisija. Te tri stranke so na obravnavi 25. aprila 2017 podale ustna stališča, podala sta jih tudi T. Mengesteab in Združeno kraljestvo.

Presoja

Uvodne ugotovitve

44. Predložitveno sodišče v predložitveni odločbi navaja, da je T. Mengesteab na ozemlje Unije vstopil tako, da je iz Libije prek Sredozemskega morja prispel v Italijo. Kot eritrejski državljani bi ob prehodu zunanjih meja držav članic Unije moral imeti vizum.³⁴ Domnevno ga ni imel, zato njegov vstop na ozemlje Unije ni bil zakonit, saj ni izpolnjeval pogojev iz člena 5(1) Zakonika o schengenskih mejah.³⁵ Ob upoštevanju teh okoliščin vprašanja predložitvenega sodišča temeljijo na izhodišču, da se za T. Mengesteab uporablja člen 13(1) Uredbe Dublin III in da je v skladu z navedeno uredbo odgovorna država članica Italija.

45. Ali je predpostavka predložitvenega sodišča, da vstop T. Mengesteaba v Italijo ni bil zakonit v smislu navedene določbe, utemeljena?

46. V tem postopku ni izrecno postavljeno vprašanje razlage člena 13(1) Uredbe Dublin III. Sodišče trenutno obravnava podobno vprašanje v zadevah A. S.³⁶ in Jafari³⁷, in sicer glede prečkanja kopenskih meja državljanov tretjih držav, ki so od jeseni 2015 do pomladi 2016 potovali prek Zahodnega Balkana. Sodišče je bilo v teh dveh zadevah zaproseno za smernice glede pomena besedne zveze „nezakonito prečkal mejo države članice“ iz člena 13(1) Uredbe Dublin III v povezavi z razlago člena 5(4)(c)

³⁴ Glej člen 1 in Prilogo I k Uredbi Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001, v kateri so navedene tretje države, katerih državljani morajo imeti ob prehodu zunanjih meja držav članic vizum, in tretje države, katerih državljani so iz navedene obveznosti izvzeti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 65).

³⁵ Uredba (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2006, L 105, str. 1). Navedena uredba je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (UL 2016, L 77, str. 1), ki ima prav tako naslov Zakonik o schengenskih mejah. V času dejanskega stanja, ko je T. Mengesteab prečkal zunanjo mejo Unije v Italijo (to je 12. septembra 2015), je veljala zgodnejša različica Zakonika o schengenskih mejah, kakor je bil spremenjen z Uredbo (EU) št. 1051/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 (UL 2013, L 295, str. 1). V teh sklepnih predlogih se sklicujem na navedeno različico Zakonika o schengenskih mejah.

³⁶ Zadeva C-490/16, sodba še ni izdana.

³⁷ Zadeva C-646/16, sodba še ni izdana.

Zakonika o schengenskih mejah, v skladu s katerim lahko država članica iz humanitarnih razlogov ali zaradi svojih mednarodnih obveznosti odstopi od enega ali več pogojev iz člena 5(1) navedenega akta (kot je posedovanje veljavnega vizuma) in zadevnemu državljanu tretje države dovoli vstop na svoje ozemlje.

47. Ali je bilo navedeno vprašanje obravnavano v zvezi s primerom T. Mengesteaba? Če je odgovor nikalen, ali bi bilo treba opraviti tovrstno preučitev?

48. To je zahtevno in občutljivo vprašanje, ki je polno neizrečenih političnih pomislekov in nadvse nelagodno zaradi tragičnih zgodb posameznikov, ki poskusa prečkanja Sredozemskega morja niso preživeli. Čeprav predložitveno sodišče ni postavilo zadevnega vprašanja, je to vseeno upoštevno za ugotovitev, kako se Uredba Dublin III uporablja za ta obravnavani primer. Če člen 13(1) ni ustrezno merilo iz poglavja III, morda na dejanska postavljena vprašanja ni več treba odgovoriti.

49. Kot ozadje naj spomnim, da je Evropski parlament aprila 2015 Evropsko unijo in države članice pozval, naj storijo vse, kar je v njihovi moči, da čim bolj omejijo izgubo življenj na morju.³⁸ Posledično so Unija in obalne države članice, kot je Italija, pogosto v povezavi z agencijo Frontex (Evropska agencija za mejno in obalno stražo), izvedle več obsežnih in usklajenih akcij iskanja in reševanja (v nadaljevanju: SAR) ali operacij nadzora meje, ki so prav tako vključevale take odgovornosti.³⁹

50. Zdi se, da obstaja tiha predpostavka, da so bodoči prosilci za mednarodno zaščito, ki na ozemlje države članice prispejo s prečkanjem morja, zunanjo mejo navedene države članice nujno prečkali „nezakonito“ v smislu člena 13(1) Uredbe Dublin III. Menim, da ta predpostavka ne drži nujno za vsak primer.

51. Kadar se oseba po prečkanju morja varno izkrca, ne da bi bila odkrita, in se nato pozneje zgласi pri organih zadevne ali druge države članice, da bi vložila prošnjo za mednarodno zaščito, je predpostavka, da je mejo prve države članice zagotovo prečkala „nezakonito“, umestna: dejansko je skoraj zagotovo pravilna. Kadar je oseba rešena iz nabito polnega in potapljalovega se gumenjaka na odprtem morju, je pravni položaj precej bolj zapleten. Zadevni položaj je lahko dodatno niansiran, če je oseba rešena v teritorialnih vodah države članice.

52. Dolžnost pomagati osebam v nevarnosti na morju je „ena od najbolj starodavnih in temeljnih značilnosti pomorskega mednarodnega prava“.⁴⁰ V členu 98(1)(b) Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu (Konvencija UNCLOS) je navedeno, da mora vsaka država poveljniku ladje, ki plove pod njeno zastavo, naložiti dolžnost, da v taki meri, kot je to mogoče brez resne nevarnosti za ladjo, posadko ali potnike, med drugim gre z vso možno hitrostjo na pomoč osebam, ki so v nevarnosti. Člen 98(2) Konvencije UNCLOS določa, da vsaka obalna država podpira ustanavljanje, delo in vzdrževanje ustrezne in učinkovite iskalne in reševalne službe, ki naj zagotovi varnost na morju in nad njim.⁴¹

38 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 29. aprila 2015 o nedavnih tragičnih dogodkih v Sredozemlju in politiki EU na področju migracij in azila (2015/2660(RSP)), točka 1.

39 Zadevne operacije ureja Uredba (EU) št. 656/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o določitvi pravil za varovanje zunanjih morskih meja v okviru operativnega sodelovanja, ki ga usklajuje Evropska agencija za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (UL 2014, L 189, str. 93; v nadaljevanju: Uredba Frontex).

40 De Vattel, E., *The Law of Nations* (1834), str. 170, ki ga je citirala Moreno-Lax, V., „Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea“, 23(2) *International Journal of Refugee Law* (2011), str. od 174 do 220, na str. 194.

41 Mednarodna konvencija o varstvu človeškega življenja na morju (Konvencija SOLAS) iz leta 1974, kakor je bila spremenjena, se uporablja za vsa plovila, ne glede na to, ali so v državni lasti ali komercialna; glej tudi člen 33(1) poglavja V Priloge h Konvenciji SOLAS, ter točki 2.1.10 in 1.3.2 Priloge k Mednarodni konvenciji o iskanju in reševanju na morju (Konvencija SAR) iz leta 1979, 1405 UNTS 109.

53. „Varen kraj“ je lokacija, na kateri se šteje, da se operacije reševanja končajo. Je tudi kraj, kjer ni več ogrožena varnost življenja preživelih oseb in kjer je mogoče zadovoljiti njihove osnovne človekove potrebe (po hrani, zavetišču in zdravstveni pomoči). Je tudi kraj, od koder se lahko zagotovi prevoz do naslednjega ali končnega namembnega kraja preživelih oseb.⁴² Kljub temu za obalno državo (ali državo zastave plovila ali državo, ki organizira iskalne in reševalne akcije) ne velja posebna spremljajoča obveznost, da rešenim osebam dovoli izkrcanje na svojem ozemlju.⁴³ Državljanke tretjih držav, ki jih reši plovilo pod zastavo države članice Unije ali ki so rešeni v teritorialnih vodah države članice Unije, je načeloma (in seveda ob upoštevanju načela nevračanja) mogoče izkrcati v državi nečlanici Unije.⁴⁴ Komisija je pred desetimi leti, to je leta 2007, opozorila na težave v zvezi z določitvijo najprimernejšega pristanišča za izkrcanje.⁴⁵ Odbor Mednarodne pomorske organizacije za olajšave je leta 2009 predlagal, da bi morala vlada, odgovorna za območje SAR, odobriti izkrcanje rešenih oseb, če ni mogoče najti drugega varnega kraja, vendar je bil ta predlog pozneje zavrnjen.⁴⁶ Po pobudi Sveta⁴⁷ iz leta 2010, ki jo je Sodišče razglasilo za nično iz postopkovnih razlogov,⁴⁸ je bilo v Uredbi Frontex opredeljeno privzeto pravilo za SAR: država članica gostiteljica in sodelujoče države članice sodelujejo z enoto za usklajevanje reševanja, da določijo varen kraj, če pa to ni mogoče „tako, ko je to praktično izvedljivo“, se dovoli izkrcanje rešenih oseb v državi članici gostiteljici.⁴⁹ Vendar se Uredba Frontex ne uporablja v teritorialnem morju tretjih držav;⁵⁰ prav tako je bila zadevna uredba deležna kritik, saj z njo niso bile zagotovljene „jasne zakonske zahteve za izkrcanje v primeru [SAR]“.⁵¹

54. Iz kratkega pregleda, ki sem ga zagotovila, je jasno razvidno, da presečišče mednarodnega pomorskega prava, mednarodnega humanitarnega prava (v obliki Ženevske konvencije iz leta 1951) in prava Unije ne zagotavlja priročnega in očitnega odgovora na vprašanje, ali je treba v zvezi z osebami, rešenimi med prečkanjem Sredozemskega morja in izkrcanimi v obalni državi članici Unije (po navadi, vendar ne izključno v Grčiji ali Italiji), šteti, da so mejo navedene države članice prečkale „nezakonito“ v smislu člena 13(1) Uredbe Dublin III.

55. Je pa tudi res, da Sodišče ni v dobrem položaju, da predložitvenemu sodišču tukaj zagotovi potrebne smernice. Ker v predložitveni odločbi to vprašanje ni bilo postavljeno, dublinske države⁵² o njem niso bile obveščene. Zato jim ni bilo omogočeno, da ob poznavanju okoliščin sprejmejo odločitev o tem, ali predložiti pisna stališča, v katerih bi se obravnavalo to vprašanje.

42 Zadevni izraz ni opredeljen v konvencijah SOLAS in SAR, temveč v Smernicah Mednarodne pomorske organizacije (IMO) za ravnanje z osebami, rešenimi na morju, Resolucija MSC.167(78), sprejeta 20. maja 2004. Zakonodajalec Unije je skoraj popolnoma enako opredelitev sprejel v členu 2(12) Uredbe Frontex. Varen kraj je lahko na kopnem ali na krovu reševalne enote ali drugega primerne plovila ali zmogljivosti na morju, ki se lahko uporabljajo kot varen kraj, dokler se preživele osebe ne izkrcajo v naslednjem namembnem kraju.

43 Glej Moreno-Lax, V., navedena v zgornji opombi 40, str. 175.

44 Glej Moreno-Lax, V., navedena v zgornji opombi 40, str. 196. V zvezi s sporazumi s tretjimi državami glej Butler, G., in Ratcovich, M., „Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea“, 85(3) Nordic Journal of International Law (2016), str. od 235 do 259, na str. 249.

45 Glej delovni dokument služb Komisije, Študija o mednarodnih pravnih aktih na področju nezakonitega priseljevanja po morju, SEC(2007) 691.

46 IMO, Principles Relating To Administrative Procedures For Disembarking Persons Rescued At Sea (2009), FAL.3/Circ.194.

47 Glej del II Priloge k Sklepu Sveta z dne 26. aprila 2010 o dopolnitvi Zakonika o schengenskih mejah glede varovanja zunanjih meja na morju v okviru operativnega sodelovanja, ki ga usklajuje Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (2010/252/EU) (UL 2010, L 111, str. 20). V skladu s predlagano ureditvijo za skupne operacije pod okriljem agencije Frontex je treba dati prednost izkrcanju v tretji državi, iz katere je izplula ladja z osebami, če pa to ni mogoče, je treba dati prednost izkrcanju v državi članici gostiteljici operacije (točka 2.1).

48 Sodba z dne 5. septembra 2012, Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516). Sodišče je razsodilo, da Svet ni bil pristojen, da sam sprejme izpodbijani sklep.

49 Člen 10(1)(c) Uredbe Frontex.

50 Evropski parlament, „Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights“, str. 43.

51 Glej Klein, N., „A Maritime Security Framework for the Legal Dimensions of Irregular Migration by Sea“, v Moreno-Lax, V., in Papastravridis, E., „Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach“ (Brill/Nijhoff, Leiden/Boston: 2017), str. od 35 do 59, na str. 49.

52 Za podroben opis, katere države uporabljajo Uredbo Dublin III glej točko 23 in opombo 32 mojih sklepnih predlogov v zadevi A. S., C-490/16, ter zadevo Jafari, C-646/16, EU:C:2017:443.

56. Kar zadeva dejansko stanje, ki je podlaga predložitvene odločbe, Sodišče ne ve, ali je bil T. Mengesteab rešen iz morja (in če da, kdo ga je rešil), ali mu je bil vstop v Italijo dejansko dovoljen iz humanitarnih razlogov ali zaradi mednarodnih obveznosti zadevne države. Morda pa je bilo, nasprotno, njegovo gibanje v celoti prikrito. V tem primeru je zelo verjetno, da bi se za njegove okoliščine nedvoumno uporabljal člen 13(1) Uredbe Dublin III.

57. Iz navedenih razlogov – čeprav sem menila, da je moja dolžnost, da izpostavim to težavo – se mi zdi, da je pravilna razlaga člena 13(1) Uredbe Dublin III v okviru prečkanja morja, ki se konča s prihodom na ozemlje obalne države članice, vprašanje, na razrešitev katerega je treba počakati do druge zadeve, v okviru katere ga bo neposredno postavilo nacionalno sodišče. Zato se bom zdaj lotila obravnave vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče.

Prvo, drugo in tretje vprašanje

58. Prvo, drugo in tretje vprašanje so tesno povezana. Z njimi se v bistvu sprašuje, ali lahko T. Mengesteab izpodbija odločitev Nemčije, da ga preda Italiji kot državi članici, odgovorni za obravnavanje njegove prošnje.

Prvo vprašanje: splošne ugotovitve

59. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem izvedeti, ali lahko prosilec za mednarodno zaščito v skladu s členom 27(1) Uredbe Dublin III izpodbija odločitev o predaji, kadar država članica, ki poda zahtevo (v tem primeru Nemčija), ne spoštuje trimesečnega roka za predložitev take zahteve iz člena 21(1).

60. Nemčija in Združeno kraljestvo trdita, da bi moral biti odgovor na prvo vprašanje nikalen. T. Mengesteab in Madžarska sta nasprotnega mnenja. Komisija je v pisnih stališčih trdila, da prosilec lahko izpodbija odločitev o predaji iz navedenega razloga. Na obravnavi je svoje stališče spremenila. Navedla je, da pravica prosilca do pritožbe ali ponovnega pregleda na podlagi člena 27(1) Uredbe Dublin III ne zajema določb navedene uredbe, s katerima sta opredeljena roka, v katerih morajo države članice podati zahtevo za sprejem.

61. Zdi se mi, da se s prvim vprašanjem postavljata dve splošni vprašanji, in sicer razlaga člena 21(1) Uredbe Dublin III in obseg pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 27(1). Vprašanje v bistvu je, ali morajo biti dejanja držav članic, zlasti opustitev ukrepanja v rokih iz zadevne uredbe, predmet sodnega nadzora na podlagi tožbe, ki jo pri nacionalnem sodišču vloži prosilec za mednarodno zaščito, ki izpodbija odločitev o predaji.

62. Pri preučitvi teh vprašanj se mi zdi bistveno upoštevati nekatera splošna načela iz sodne prakse Sodišča, potrjena v preambuli Uredbe Dublin III.⁵³ Evropska unija temelji na vladavini prava, glede na to, da se niti njene države članice niti njene institucije ne morejo izogniti pregledu skladnosti svojih aktov z Listino oziroma Pogodbama, ki oblikujejo zaključen sistem pravnih sredstev in postopkov, namenjen zagotavljanju sodnega nadzora zakonitosti aktov Unije, ki spadajo na področje uporabe prava Unije. Poleg tega so temeljne pravice del splošnih pravnih načel, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče. V ta namen se Sodišče zgleduje po ustavnih tradicijah, ki so skupne državam članicam, in zlasti po EKČP, ki ima v zvezi s tem poseben pomen.⁵⁴

⁵³ Glej zlasti uvodni izjavi 32 in 39 Uredbe Dublin III.

⁵⁴ Sodba z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 283 in navedena sodna praksa).

63. Konkretni obravnavani temeljni pravici sta med drugim pravica do obrambe in pravica do učinkovitega sodnega varstva, ki sta zagotovljeni s členom 47 Listine. Prvonavedena je del postopkovnih pravic, zajetih s pravico do izjave. Zadnjenavedena vključuje zahtevo, da ustrezeni organ zadevni osebi omogoči, da brani svoje pravice in da ima dostop do učinkovitega pravnega sredstva glede vseh kršitev pravic, zagotovljenih s pravom Unije.⁵⁵ V zvezi s tem ima člen 47 širše področje uporabe kot ustrezni pravici iz členov 6 in 13 EKČP.⁵⁶

64. Ob upoštevanju teh splošnih načel pri razlagi členov 21(1) in 27(1) Uredbe Dublin III menim, da bi moral biti odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, in sicer iz razlogov, ki jih bom pojasnila v nadaljevanju. Praktične posledice za primer T. Mengesteaba so odvisne od odgovora na peto vprašanje, v katerem je obravnavano vprašanje, kdaj se prošnja za mednarodno zaščito šteje za „vloženo“. Navedeni korak pomeni začetek trimesečnega obdobja iz prvega pododstavka člena 21(1).⁵⁷

Člen 21(1) Uredbe Dublin III

65. Čeprav je res, da ni izrecnega besedila, da so roki iz člena 21(1) Uredbe Dublin III predmet pritožbe ali ponovnega pregleda na podlagi člena 27(1), taka razlaga ni v nasprotju z besedilom niti ni nezdružljiva s cilji zakonodaje.⁵⁸

66. Napetost med pravicami posameznikov in meddržavnimi mehanizmi, vzpostavljenimi s postopki, ki jih ureja Dublinski sistem, je priznana že od njegovega oblikovanja.⁵⁹ Ker je bil Dublinski sistem prvotno zasnovan, da bi se državam članicam zagotovil mehanizem za hitro določitev države, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, obstoj navedenega nasprotja morda ni presenetljiv.⁶⁰

67. Vendar pa se je stališče o tem, kako naj se navedena napetost ustrezno odpravi, skozi čas spreminjalo. Prvič, zdaj je treba upoštevati temeljne pravice, zagotovljene z Listino kot primarnim pravom.⁶¹ Drugič, iz zakonodajne zgodovine je razvidno, da je zakonodajalec Unije z uvedbo Uredbe Dublin III želel zagotoviti popolno skladnost njenih določb s temeljnimi pravicami kot splošnimi načeli prava Unije in mednarodnega prava. V zvezi s tem je bil „[p]oseben poudarek [...] namenjen potrebi po okrepitvi pravnih in postopkovnih zaščitnih ukrepov za osebe, za katere velja dublinski postopek, s čimer bi se jim omogočile boljše možnosti za obrambo njihovih pravic [...]“.⁶² Navedeni poudarek na temeljnih pravicah je razviden iz sistematike in besedila Uredbe Dublin III. Ti skupaj oblikujejo okvir, v katerem je treba razlagati člen 21(1).⁶³

68. Iz sistematike zadevne uredbe je jasno razvidno, da je glavni cilj čim prej določiti državo članico, odgovorno za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki je bila vložena v eni od držav članic.⁶⁴ Odgovorno državo članico določijo pristojni organi, ki so v skladu s členom 35(1) imenovani za ta namen. Ti organi morajo pri opravljanju svojih nalog upoštevati roke iz Uredbe Dublin III.

55 Sodba z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (v nadaljevanju: Kadi II) (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točki 99 in 100), glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, točki 82 in 83).

56 Glej Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah v zvezi s členom 47 (UL 2007, C 303, str. 2).

57 V zvezi s petim vprašanjem glej spodnjo točko 130 in naslednje.

58 Glej uvodno izjavo 5 Uredbe Dublin III.

59 Glej obrazložitevni memorandum k predlogu Komisije za uredbo Sveta COM(2001) 447 final z dne 26. julija 2001 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države (UL 2001, C 304E, str. 192).

60 Glej točko 6 zgoraj.

61 Schengenska konvencija in Dublinska konvencija sta bili sprejeti pred Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (UL 2000, C 364, str. 1), ki so jo na zasedanju Evropskega sveta v Nici ob soglasju držav članic slovesno razglasili Komisija, Evropski parlament in Svet. Uredba Dublin II je bila sprejeta, preden je Listina leta 2009 dobila status Pogodbe.

62 Glej obrazložitevni memorandum k predlogu Komisije COM(2008) 820 final, str. 11, in uvodno izjavo 19 Uredbe Dublin III.

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

64 Sodba z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 57).

69. V skladu s členom 3(1) mora prošnjo obravnavati samo ena država članica, in sicer tista, ki je za to odgovorna glede na merila iz poglavja III. Splošno načelo je, da je za obravnavanje prošnje za azil odgovorna država članica, ki je imela največjo vlogo pri vstopu prosilca na ozemlje Unije ali pri prebivanju na njem. Za določitev odgovornosti za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito se najpogosteje uporabljajo merila iz poglavja III glede nezakonitega vstopa na ozemlje Unije (to je člen 13(1)), redkeje pa se uporabljajo merila iz členov od 8 do 11 poglavja III glede mladoletnikov in enotnosti družine.⁶⁵ Dublinski sistem je oblikovan tako, da se zagotovi, da si države članice prosilca ne podajajo ali ga držijo v negotovosti, kadar ni nobena država članica pripravljena obravnavati njegovo prošnjo za mednarodno zaščito. Besedna zveza „samo ena država članica“ kaže, da prosilci ne smejo vložiti več prošenj v več državah članicah („forum shopping“⁶⁶).

70. Postopek določanja odgovorne države članice se mora začeti takoj, ko je v neki državi članici vložena prošnja za mednarodno zaščito (člen 20(1) in (2) Uredbe Dublin III). Kadar država članica, v kateri je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito, meni, da je za obravnavanje prošnje odgovorna druga država članica, lahko od te druge države članice zahteva, da prosilca sprejme. Zahteve za sprejem je treba predložiti čim prej ali najpozneje v treh mesecih od datuma, na katerega je bila vložena prošnja v smislu člena 20(2). Državi članici, v kateri je vložena prošnja, zahteve za sprejem ni treba predložiti, saj je postopek za sprejem diskrecijski. Če ta take zahteve ne predloži, ostane odgovorna država članica.

71. Poleg tega je iz zakonodajne zgodovine razvidno, da se je ob nadomestitvi Dublinske konvencije z Uredbo Dublin II rok za predložitev zahtev za sprejem skrajšal s šest mesecev na tri.⁶⁷ Spremenjena roka iz Uredbe Dublin II (ki sta izražena v Uredbi Dublin III) sta bila povezana s postopki ugotavljanja dopustnosti v (takratni) predlagani direktivi o postopkih.⁶⁸ Komisija je takrat v obrazložitvenem memorandumu navedla, da mehanizem za določitev odgovorne države članice lahko deluje, le če se – med drugim – prošnje obravnavajo v dogovorjenih rokih.⁶⁹

72. Če se država članica dejansko odloči, da bo predložila zahtevo za sprejem, sta roka iz člena 21(1) zavezujoča in se ju je treba strogo držati. Ni določbe, na podlagi katere bi ju države članice lahko podaljšale, prav tako zakonodajalec ni določil, da lahko države članice v izjemnih okoliščinah od njih odstopijo.

73. Država članica, v kateri je vložena prošnja, lahko seveda pri drugi državi članice uspe z zahtevo za sprejem. Če je uspešna, ne bo več odgovorna za obravnavo prošnje za azil z vsebinskega vidika. Vendar tudi: (i) se lahko odloči, da ne bo predložila zahteve za sprejem, (ii) lahko predloži zahtevo v trimesečnem roku iz člena 21(1) Uredbe Dublin III, ki jo država članica, na katero je zahteva naslovljena, legitimno zavrne (zaradi pomanjkanja dokazov), ali (iii) lahko tako zahtevo predloži po izteku trimesečnega roka. V katerem koli od zgornjih primerov postane država članica odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.⁷⁰ To ima seveda vsebinske posledice za prosilca. Država članica „A“ ga ne preda državi članici „B“. Prosilec ostane v prvi državi članici, medtem ko se njegova prošnja za mednarodno zaščito obravnava, dokler ni sprejeta odločitev o njej. Vsebinski vpliv na prosilca se razlikuje glede na okoliščine zadeve. Če dublinski postopek hitro napreduje, so učinki navedenega postopka na splošni potek obravnave prošnje prosilca za mednarodno zaščito verjetno

⁶⁵ Glej obrazložitveni memorandum k predlogu Komisije COM(2016) 270 final za „Uredbo Dublin IV“.

⁶⁶ Pojem „forum shopping“ razumem tako, da se nanaša na zlorabo azilnih postopkov v obliki več prošenj za azil, ki jih vložijo ista oseba v več državah članicah izključno zaradi podaljšanja bivanja v državah članicah, glej predlog uredbe (COM(2008) 820 final) z dne 3. decembra 2008, str. 4. Zadevni pojem se uporablja tudi širše, in sicer za vključitev državljanov tretjih držav, ki želijo vložiti prošnjo za mednarodno zaščito v določeni državi članici. V teh sklepnih predlogih ta pojem uporabljam samo v prvem smislu, zlasti zato, ker je glavni namen pravil Dublinskega sistema preprečevanje vložitve več prošenj. Pojavljali so se očitki, da je uporaba izraza „forum shopping“ zavajajoča in neprimerna; glej študijo „The reform of the Dublin III Regulation“ (študija za Odbor Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE), ki jo je naročil tematski sektor Evropskega parlamenta za pravice državljanov in ustavne zadeve), str. 21.

⁶⁷ Komisija v osnutku Uredbe Dublin IV predlaga nadaljnje skrajšanje navedenega roka, in sicer na en mesec.

⁶⁸ Ti postopki so zdaj navedeni v členu 34 Direktive o postopkih.

⁶⁹ Glej točko 3.3, str. 4, obrazložitvenega memoranduma k dokumentu COM(2001) 447 final.

⁷⁰ Tretji pododstavek člena 21(1). Glej tudi zgornji točki 18 in 19 o zahtevah za ponovni sprejem. V zvezi z razlago členov 23 in 24 Uredbe Dublin III ter uporabo rokov, glej zadevo Hasan (C-360/16) (v obravnavi).

manjši, kot bi bili, če pri obravnavi prošnje prihaja do zamud, zlasti v predhodni fazi določitve odgovorne države članice.⁷¹ V zvezi s tem roki, vključno s tistimi iz člena 21(1), prosilcem in zadevnim državam članicam zagotavljajo neko stopnjo gotovosti. Različni določeni roki so osrednjega pomena za splošno delovanje Dublinskega sistema.

74. Navedeno stališče podpirajo določbe, ki so bile uvedene za zagotavljanje ali krepitev pravic posameznikov, kot sta pravica do obveščenosti iz člena 4(1) ter pravica do prejema obvestila glede odločitve o predaji iz člena 26(1) in (2) Uredbe Dublin III.

75. Naj dodam, da iz besedila člena 29(3) izhaja, da je v zakonodajnem okviru obravnavana možnost, da je oseba lahko predana pomotoma in da je odločitve o predaji mogoče razveljaviti na podlagi pritožbe ali ponovnega pregleda.⁷²

76. Zato ugotavljam, da besedilo in cilji skupaj z zakonodajno sistematiko Uredbe Dublin III kažejo, da je treba prosilcem, če države članice ne upoštevajo rokov v zvezi z zahtevami za sprejem, omogočiti izpodbijanje odločitev o predaji, zlasti če neupoštevanje teh rokov vpliva na potek obravnave prošnje zadevnega posameznika za mednarodno zaščito.

Člen 27(1) Uredbe Dublin III

77. Predložitveno sodišče želi pridobiti smernice, ali bi bilo treba sodbo Sodišča v zadevi Abdullahi⁷³ uporabiti za primer T. Mengesteaba. Sodba Abdullahi se je nanašala na somalijsko državljanko, ki je na ozemlje Unije najprej vstopila v Grčiji. Nato je prek Madžarske prispela v Avstrijo, kjer je vložila prošnjo za azil. Avstrijski organi so menili, da je v skladu z upoštevnim merilom iz poglavja III odgovorna država članica Madžarska.⁷⁴ Madžarski organi so privolili v obravnavanje njene prošnje. S. Abdullahi je trdila, da je, nasprotno, odgovorna država članica Grčija, saj je v njej najprej vstopila na ozemlje Unije.⁷⁵ Sodišče je razsodilo, da je treba pravico do pritožbe ali ponovnega pregleda iz člena 19(2) Uredbe Dublin II razlagati tako, da v okoliščinah, v katerih je država članica privolila v sprejem prosilca za azil, ker je dejansko bila država članica prvega vstopa v Evropsko unijo, lahko prosilec za azil to izpodbija zgolj s sklicevanjem na obstoj sistemskih pomanjkljivosti azilnega postopka in pogojev za sprejem prosilcev za azil v navedeni državi članici, ki pomenijo utemeljene razloge za prepričanje, da bi bil prosilec izpostavljen resnični nevarnosti nečloveškega ali ponižujočega ravnanja v smislu člena 4 Listine.

78. Zdi se mi, da je sodba v zadevi Abdullahi omejena na posebne okoliščine navedene zadeve. Položaj T. Mengesteaba je drugačen.

79. Prvič, T. Mengesteab ne izpodbija uporabe upoštevnega merila iz poglavja III (člen 13(1) Uredbe Dublin III). Drugič, razlaga Uredbe Dublin II v sodbi Abdullahi je zaradi sprememb, uvedenih v naslednji različici Uredbe Dublin, večinoma zastarela.⁷⁶ Razvili so se cilji in splošna sistematika Uredbe. Pravica do pritožbe ali ponovnega pregleda je zato manj omejena, kot je bila v členu 19(2) Uredbe Dublin II. Prejšnja uredba ni vključevala določb iz Uredbe Dublin III o zaščitnih ukrepih za prosilce glede informacij, ki jim jih morajo države članice dati na voljo, niti ne obveznosti organizacije

⁷¹ Glej točki 96 in 97 spodaj.

⁷² Razlaga člena 29 je sporna v zadevi Shiri (C-201/16), ki je trenutno v obravnavi.

⁷³ Sodba z dne 10. decembra 2013 (C-394/12, EU:C:2013:813).

⁷⁴ Člen 10(1) Uredbe Dublin II je bil ustreznik členu 13(1) Uredbe Dublin III.

⁷⁵ V tistem času je bilo vračanje prosilcev za azil v Grčijo začasno ustavljeno. Iz navedenega razloga bi torej lahko AS. Abdullahi upravičeno zahtevala, naj se njena prošnja obravnava v Avstriji.

⁷⁶ Komisija je v svojem predlogu COM(2008) 820 final spremenila besedilo določb o pravici prosilca do vložitve pritožbe zoper odločitve o predaji ali zahtevka za ponovni pregled take odločitve, glej zlasti predlagano uvodno izjavo 17 in člen 26 z naslovom „Pravna sredstva“. Zadevno besedilo je bilo spremenjeno v postopku soodločanja. Besedilo v zvezi s pravnimi sredstvi v zdajšnjih uvodnih izjavah 9 in 19 ter členu 27(1) je vključil zakonodajalec. Svet je svoje stališče sprejel na prvi obravnavi, in sicer na podlagi kompromisa, doseženega z Evropskim parlamentom, ki je predvideval zlasti okrepljena pravna jamstva in pravice za prosilce za mednarodno zaščito; glej medinstitucionalni dokument 2008/243/COD.

osebnega razgovora.⁷⁷ Spremembe zakonodajne sistematike potrjujejo navedeni cilji izboljšanja zaščite, ki se zagotavlja prosilcem v okviru Dublinskega sistema, in uvedbe učinkovitega pravnega sredstva, ki obsegata preučitev uporabe Uredbe Dublin III kot tudi pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero je predan prosilec, in uporabo Uredbe Dublin III.⁷⁸

80. Sodišče je člen 27(1) Uredbe Dublin III, v skladu s katerim imajo prosilci pravico do učinkovitega pravnega sredstva v obliki pritožbe zoper odločitve o predaji ali ponovnega pregleda te odločitve, pred kratkim preučilo v zadevah Ghezelbash⁷⁹ in Karim⁸⁰.

81. V vsaki od teh zadev je prosilec za mednarodno zaščito izpodbijal odločitve pristojnih organov v državi članici, v kateri je bil, da ga predajo drugi državi članici, ki se je s prvo državo članico dogovorila o prevzemu odgovornosti za obravnavanje njegove prošnje. Sodišče je v sodbi Ghezelbash razsodilo (v zvezi z domnevno napačno uporabo merila iz poglavja III glede vizumov (člen 12 Uredbe Dublin III)), da bi moralo za zagotovitev spoštovanja mednarodnega prava učinkovito pravno sredstvo proti takim odločitvam, določeno v Uredbi Dublin III, obsegati preučitev uporabe te uredbe ter tudi preučitev pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero je prosilec predan.⁸¹ V sodbi Karim je odločilo, da je v zvezi z napačno uporabo člena 19(2) (ki ni eno od meril iz poglavja III, vendar je del poglavja V Uredbe Dublin III) na podlagi člena 27(1) navedene uredbe mogoče vložiti pritožbo ali zahtevo za ponovni pregled, pri čemer je navedlo, da „[...] uporaba [Uredbe Dublin III] pretežno temelji na postopku določitve odgovorne države članice na podlagi meril iz poglavja III te uredbe [...]“.⁸²

82. T. Mengesteab in Madžarska trdita, da se v obravnavani zadevi uporabljata sodbi Ghezelbash in Karim. Nemčija, Združeno kraljestvo in Komisija menijo, da se navedeni sodbi uporabljata le v omejenih okoliščinah, in sicer, kadar prosilec za mednarodno zaščito trdi, da so bila merila iz poglavja III uporabljena napačno, ali kadar je sporna določba tesno povezana z uporabo navedenih meril. Komisija poleg tega poziva Sodišče, naj pojasni svoji sodbi v zadevah Ghezelbash in Karim ter jasno opredeli omejitve prosilčevih pravic na podlagi člena 27(1) Uredbe Dublin III.

83. Čeprav v sodbah Ghezelbash in Karim ni bilo izrecno obravnavo vprašanje, ali lahko prosilec za mednarodno zaščito izpodbija neupoštevanje rokov iz člena 21(1) Uredbe Dublin III, se mi zdi, da se načela, opredeljena v teh dveh zadevah, vseeno uporabljajo tudi v obravnavani zadevi.⁸³

84. Naj se takoj lotim obravnavanja ugovorov, predloženih glede tega, da se lahko prosilci v položaju T. Mengesteaba v postopkih za ponovni pregled odločitev o predaji ali v pritožbenih postopkih zoper odločitve o predaji sklicujejo na člen 21(1).

85. Prva trditev, ki so jo predložili Nemčija, Združeno kraljestvo in Komisija (zadnjenavedena na obravnavi), je, da se prosilec ne more sklicevati na neupoštevanje rokov iz člena 21(1), saj v njem določena roka urejata meddržavne odnose med državo članico, ki poda zahtevo, in državo članico, na katero je zahteva naslovljena. Iz tega sledi, da posameznik takih odnosov ne bi smel izpodbijati.

⁷⁷ Glej zlasti člene 4(1)(d), 5 in 26 Uredbe Dublin III.

⁷⁸ Uvodni izjavi 9 in 19 Uredbe Dublin III.

⁷⁹ Sodba z dne 7. junija 2016 (C-63/15, EU:C:2016:409).

⁸⁰ Sodba z dne 7. junija 2016 (C-155/15, EU:C:2016:410).

⁸¹ Točki 38 in 39.

⁸² Točka 23.

⁸³ Sodba z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, točke od 44 do 46 in od 51 do 53), glej tudi točko 62 zgoraj.

86. Navedeno stališče me ne prepriča, saj Dublinski sistem ni več izrecno meddržavni mehanizem. Kot je razvidno iz pripravljalnega gradiva za navedeni akt, je ta položaj prenehal obstajati, ko je bil Dublinski sistem vključen *acquis* Unije kot Uredba Dublin II.⁸⁴ Zadevni položaj je postal še bolj očiten z uvedbo Uredbe Dublin III.⁸⁵

87. Drugi ugovor, ki ga je vložilo predvsem Združeno kraljestvo, je, da sta določena roka postopkovni zadevi. Združeno kraljestvo poziva Sodišče, naj razlikuje med vprašanji, ki se nanašajo na materialne pravice (kot je napačna uporaba meril iz poglavja III), in vprašanji, ki se nanašajo (kot trdi Združeno kraljestvo) izključno na postopek.

88. Menim, da položaj ni tako enostaven, kot trdi Združeno kraljestvo. Zdi se mi, da bi tovrstno razlikovanje lahko pripeljalo do prisiljene uporabe zadevne uredbe in bi dejansko morda ne bilo v skladu z Listino.

89. Res je, da se na splošno šteje, da je določitev rokov postopkovna zadeva. Vendar ima uporaba rokov iz člena 21(1) Uredbe Dublin III vsebinske posledice za prosilce in zadevne države članice.⁸⁶

90. V pravu Unije se v zvezi z akti, ki jih sprejmejo institucije Unije, na splošno priznava, da kršitev bistvene postopkovne zahteve zmanjša učinkovitost izvajanja pooblastila, kadar lahko to izvajanje vpliva na izid postopka. V zvezi s tem se šteje, da sta taki bistveni postopkovni zahtevi načelo učinkovitega sodnega varstva in pravica do izjave.⁸⁷ Kar zadeva zahtevo za sprejem, se po izteku roka iz prvega pododstavka člena 21(1) sprožijo posledice, določene v tretjem pododstavku, in sicer, da za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito ostane odgovorna država članica, ki poda zahtevo.

91. Sodišče je v zvezi z veljavnostjo sklepov o uvrstitvi na seznam razsodilo, da se sodno varstvo med drugim nanaša na spoštovanje postopkovnih pravil in da so sodišča Unije pristojna za odločanje, ali je organ Unije spoštoval upoštevna procesna jamstva.⁸⁸ Menim, da se ta načela uporabljajo tudi v obravnavani zadevi.

92. Uporaba rokov iz člena 21(1) Uredbe Dublin III – ki se navezujejo na zakonitost zahteve za sprejem in posledično odločitve o predaji, ki temelji na tej zahtevi – se nanaša na dejanska in pravna vprašanja glede uporabe navedene uredbe, v zvezi s katerimi bi moralo biti nacionalnim sodiščem omogočeno, da v skladu s členom 27(1) Uredbe Dublin III izvajajo sodni nadzor.

93. Poudarjam, da odločitev tega sodišča v zvezi s tem ne bo nikoli preprečila postopka na nacionalni ravni. S členom 27(1) Uredbe Dublin III je zagotovljena pravica do dostopa do pravnega sredstva. Iz tega ne izhaja, da bo vsako izpodbijanje uspešno glede na vsebino. Da pa bi se ta pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 27(1) izvajala učinkovito, morajo imeti nacionalna sodišča možnost preveriti, ali je bila odločitev o predaji, ki temelji na privolitvi v sprejem na podlagi člena 21(1) Uredbe Dublin III, sprejeta ob spoštovanju postopkov iz navedene določbe in temeljnih jamstev, določenih v navedeni uredbi.⁸⁹

⁸⁴ Glej na primer dokument COM(2001) 447 final, str. 3.

⁸⁵ Glej na primer točko 74 zgoraj in uvodno izjavo 19 Uredbe Dublin III.

⁸⁶ Glej točko 73 zgoraj.

⁸⁷ Sodba z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točki 326 in 338).

⁸⁸ Sodba z dne 18. julija 2013, Kadi II, (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točki 117 in 118).

⁸⁹ Glej po analogiji sodbo z dne 28. julija 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, točka 61). V zvezi s procesnimi jamstvi glej zlasti člene 4, 5 in 26 Uredbe Dublin III.

94. Da bi bila navedena pravica učinkovita v okoliščinah, v katerih prosilec izpodbija odločitev o predaji, ker država članica, ki poda zahtevo, ni upoštevala rokov iz člena 21(1) za predložitev zahteve za sprejem, mora nacionalno sodišče med drugim preučiti uporabo Uredbe Dublin III glede na njeno besedilo, sistematiko in cilje zakonodajalca. Navedla sem že, da roka iz člena 21(1) nista spremenljiva.⁹⁰ Če se prosilcu omogoči dostop do sodnega varstva v primeru kršitve roka, se s sodnim nadzorom zagotovi, da ima prosilec dejansko na voljo učinkovito pravno sredstvo, če to upravičujejo okoliščine.

95. Združeno kraljestvo in Komisija sta pravilno navedla, da člen 21(1) ni oblikovan za podeljevanje pravic posameznikom. Vendar to ne pomeni, da je bil namen zakonodajalca ta, da se posameznikom ne dovoli sklicevanje na neupoštevanje rokov iz Uredbe Dublin III. Zavezujoči roki so bili najprej uvedeni v Uredbi Dublin II, da bi se države članice spodbudilo k čim prejšnji določitvi države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, in da bi se preprečil položaj, v katerem se prosilci za mednarodno zaščito dlje časa „držijo v negotovosti“.⁹¹ Tako je v prosilčevem interesu, da Dublinski sistem deluje učinkovito, da se odgovorna država članica hitro določi in da njegov primer preide v fazo, v kateri se presoja o vsebini njegove prošnje. Od preprečevanja zamud med – najprej – določitvijo odgovorne države članice in – nato – obravnavanjem prošnje za mednarodno zaščito zaradi sprejetja odločitve o njej imajo koristi tudi države članice. Hiter in učinkovit postopek zmanjša verjetnost sekundarnih gibanj proti državam, v zvezi s katerimi se šteje, da dublinske prošnje obravnavajo hitreje.

96. Ali bi zahteva za sprejem, predložena dan po izteku trimesečnega roka iz člena 21(1) Uredbe Dublin III, zadostovala, da bi bila vsakršna poznejša predaja brez učinka, ali pa bi bilo treba predaje prepovedati le v primerih nezaslišane neskladnosti, v katerih se na primer zahteva predloži čez eno leto ali pozneje?

97. V zvezi s tem naj opozorim, da je v členu 31(3) Direktive o postopkih določeno šestmesečno obdobje, v katerem se mora zaključiti obravnavanje vsebine prošnje za mednarodno zaščito. Zdi se mi, da obdobje za predložitev zahteve za sprejem v običajnih okoliščinah ne sme biti daljše od obdobja za izvedbo vsebinske presoje.⁹² Zato bi obdobje, ki je za šest mesecev daljše od predpisanega (to je več kot dvakrat daljši rok, ki ga je določil zakonodajalec), pomenilo, da se ogrožajo cilji Uredbe Dublin III. Določitev odgovorne države članice ne bi potekala „hitro“ in prosilec bi dejansko bil „v negotovosti“ do zaključka te prehodne faze, preden bi se presojalo o vsebini njegove prošnje. Je pa tudi res, da bi bilo nacionalno sodišče pristojno za odločanje o vsaki posamezni zadevi glede na vse zadevne okoliščine.

98. Naj dodam, da če se izpodbija odločitev o predaji, položaj države članice, na katero je zahteva naslovljena, ni nujno oslavljen, saj imajo izpodbijanja na podlagi člena 27(1) odločilni učinek. Prosilci, ki so bili pri izpodbijanju uspešni, za to niso „nagrajeni“. Uspešno izpodbijanje pomeni le, da se torej uporablja privzeti položaj iz Uredbe Dublin III in da država članica, ki poda zahtevo, ostane odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito.

⁹⁰ Glej točko 72 zgoraj.

⁹¹ Glej pripombe visokega komisarja Združenih narodov za begunce k predlogu Komisije za Uredbo Dublin IV (COM(2016) 270 final), str. 21, obrazložitveni memorandum k predlogu Komisije za Uredbo Dublin II (COM(2001) 447 final), in predlog Komisije za Uredbo Dublin III (COM(2008) 820 final).

⁹² Informacije, ki se zagotovijo prosilcem ter so določene v členu 4 in navedene v Prilogi X k Dublinski izvedbeni uredbi, vključujejo naslednji odlomek: „Če organi naše države odločijo, da je za obravnavanje vaše prošnje odgovorna druga država, vas bomo skušali takoj, ko bo to mogoče, poslati v navedeno državo, da se bo lahko vaša prošnja obravnavala tam. Celotni dublinski postopek *lahko*, do vaše predaje navedeni državi, v *normalnih okoliščinah traja do 11 mesecev*.“ Poudarek ni moj, temveč se z njim upošteva besedilo Priloge X k Dublinski izvedbeni uredbi. To je skoraj dvakrat dlje od šestih mesecev, ki so dovoljeni za vsebinsko presojo prošnje, in mi daje vedeti, da je lahko faza določitve odgovorne države članice včasih veliko predolga. Vsebinska presoja je lahko kočljiva in zapletena ter lahko vključuje več korakov, saj se v nekaterih nacionalnih sistemih najprej presoja, ali je treba prosilcu priznati status begunca, in če je to neuspešno, se nato obravnava, ali je upravičen do subsidiarne zaščite: glej na primer sodbo z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točka 55 in naslednje). Ne razumem, zakaj bi morala predhodna faza (določitev odgovorne države članice) trajati več časa od vsebinske presoje.

99. Tretji ugovor, ki sta ga vložila Združeno kraljestvo in Komisija, je, da bi pravica do pritožbe zoper neupoštevanje rokov ali do zahteve za ponovni pregled takega neupoštevanja spodbudila *forum shopping*.

100. Navedena trditev me ne prepriča.

101. Nič ne kaže, da bi v zvezi s T. Mengesteabom obstajal sum, da je to počel. Zato se ta konkretni pomislek ne poraja v obravnavani zadevi. Poleg tega je treba upoštevati, da Uredba Dublin III vsebuje posebne določbe za preprečevanje navedenega pojava, in sicer ureditev glede zahtev za ponovni sprejem v členih od 23 do 25.⁹³ Izpodbijanje odločitve o predaji na podlagi člena 21(1) zaradi izteka trimesečnega roka je vprašanje, ki se razlikuje od vprašanja, ki se nanaša na *forum shopping*.

102. Če prosilec vloži dve prošnji v dveh državah članicah, bi to res spadalo v opredelitev pojma *forum shopping*. V takem primeru bi se uporabljali roki iz člena 23, pristojni organi pa bi morali zahtevo za ponovni sprejem predložiti v določenem trimesečnem roku. Če se zadevna roka ne upoštevata, je za obravnavanje prošnje odgovorna država članica, v kateri je bila vložena nova prošnja. Vendar navedena posledica izhaja iz zakonodajne ureditve, ne pa iz pravice do pritožbe ali ponovnega pregleda.⁹⁴

103. Četrty ugovor je vložila samo Komisija. Sodišče poziva, naj omeji pravico do ponovnega pregleda ali pritožbe na podlagi člena 27(1) in jo naveže izključno na tiste določbe, v katerih so obravnavane temeljne pravice posameznika.⁹⁵ Ta argument razumem tako, da temelji na predpostavki, da je pravica do azila zagotovljena, če se bo seveda upoštevalo načelo nevračanja. Komisija tako trdi, da se pravica do pritožbe ali ponovnega pregleda lahko uporablja, le kadar gre za pravico do družinskega življenja ali pravice otroka oziroma v primeru obstoja sistemskih pomanjkljivosti v azilnem postopku države, ki ji bo prosilec predan.⁹⁶

104. Naloga Sodišča v tem postopku ni, da preuči vsebino predloga Komisije za „Uredbo Dublin IV“. Je pa tudi res, da izraza „pravica do učinkovitega pravnega sredstva“ ne razumem na ta način. Razlagati ga je treba glede na člena 41 in 47 Listine,⁹⁷ kot je to naredilo Sodišče v sodbah Ghezelbash in Karim.⁹⁸

105. Razumevanje, kot ga predlaga Komisija, bi poleg tega ustvarilo samovoljno razlikovanje v zvezi z uporabo meril iz poglavja III, saj bi se za primere napačne uporabe meril v zvezi z mladoletniki ali za primere, v katerih obstajajo družinske vezi (členi od 8 do 11), uporabljal člen 27(1), ta pa se praviloma ne bi uporabljal za primere napačne uporabe meril iz členov od 12 do 15 (vizumi in pogoji za vstop).

106. Zdi se mi, da sploh ni jasno, ali bi bil tak položaj v skladu z zahtevami Listine.

⁹³ Glej tudi člena 3(1) ter 20(4) in (5) Uredbe Dublin III.

⁹⁴ Komisija v predlogu uredbe Dublin IV predlaga, naj odgovornosti v zvezi z zahtevami za ponovni sprejem ne bi ponovno prevzela država članica, ki poda zahtevo. Vendar v zvezi z zahtevami za sprejem (primer T. Mengesteaba) ne predlaga enako. Glej stran 16 obrazložitvenega memoranduma v zvezi z dokumentom COM(2016) 270 final.

⁹⁵ Poudariti je treba tudi, da bi omejena pravica do pritožbe ali ponovnega pregleda, ki jo predlaga Komisija, pomenila, da bi se pravica do pravnega sredstva le redko uveljavljala uspešno. Prvič, Grčija ni edina država članica, v katero se prosilci za azil ne vračajo. Preden je bila leta 2011 sprejeta odločitev, da se prosilci ne predajajo Grčiji, je bilo pred Evropskim sodiščem za človekove pravice več zadev, v katerih so bili pogoji za sprejem v Grčiji razglašeni za neprimerne, pri čemer so precej gradiva v zvezi s tem zbrale nevladne organizacije. Posamezniki bi brez podobne podpore zelo težko našli podobne razloge v zvezi z drugimi državami članicami. Drugič, posamezni prosilci se le redko sklicujejo na merila o družini iz poglavja III, pri čemer se je izkazalo, da države članice nerade sprejmejo take trditve, kadar so izražene (glej stran 10 obrazložitvenega memoranduma v zvezi s predlogom za dokument COM(2016) 270 final).

⁹⁶ Glej obrazložitveni memorandum v zvezi s predlogom dokumenta COM(2016) 270 final. Komisija v bistvu predlaga rešitev, ki jo je pred Sodiščem neuspešno zagovarjala v zadevah Ghezelbash in Karim.

⁹⁷ Čeprav je člen 41 Listine izražen z vidika institucij Unije, je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da za države članice veljajo načela dobrega upravljanja, kadar delujejo na področju uporabe prava Unije; glej sodbi z dne 22. novembra 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, točka 82), in z dne 8. maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, točki 49 in 50). V zvezi s pravico do izjave in pravico do učinkovitega pravnega sredstva glej točki 62 in 63 zgoraj.

⁹⁸ Sodbi z dne 7. junija 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409) in Karim (C-155/15, EU:C:2016:410).

107. Pri presoji pravice do učinkovitega pravnega sredstva na podlagi člena 27(1) Uredbe Dublin III je treba navedeno določbo povezati s členom 26(1). Države članice morajo v skladu z zadnjenavedeno določbo prosilca uradno obvestiti o odločitvi o njegovi predaji. Namen člena 27(1), s katerim je zagotovljena pravica do izjave, ki je pravica do obrambe, je zagotavljati učinkovito pravno sredstvo proti napačnim odločitvam o predaji.⁹⁹ Če zahteve glede obveščanja iz člena 26(1) ne bi bilo, s členom 27(1) ne bi bilo mogoče izpolnjevati teh funkcij. Iz besedila člena 27(1) – „pritožbe [...] ali ponovnega dejanskega in zakonskega pregleda“ – izhaja, da je uporaba rokov urejena z navedeno določbo. Tako razumevanje je v skladu s pravico do obrambe in načelom učinkovitega sodnega varstva, ki sta povezana, kot je Sodišče pojasnilo v sodbi Kadi II.¹⁰⁰

108. Ker v členu 27(1) niso izrecno izključeni roki iz člena 21(1), menim, da bi bilo v nasprotju z besedilom, cilji in sistematiko Uredbe Dublin III, če bi se pravica do učinkovitega pravnega sredstva in dostop do sodnega varstva omejila, kot se predlaga.

109. Očitno je, da je begunska kriza konec leta 2015 in na začetku leta 2016 ustvarila izjemne razmere, ki so države članice postavile v težak položaj in izčrpale razpoložljiva sredstva.¹⁰¹ Vendar tega ne sprejemam kot utemeljitve za zmanjšanje sodnega varstva, zagotovljenega s pravili iz Uredbe Dublin III.

110. Zato ugotavljam, da bi bilo treba člen 27(1) Uredbe Dublin III v povezavi z uvodno izjavo 19 navedene uredbe razlagati tako, da ima prosilec za mednarodno zaščito pravico vložiti pritožbe zoper odločitve o predaji ali zahteve za ponovni pregled te odločitve, sprejete na podlagi zahteve za sprejem, pri katere predložitvi država članica, ki poda zahtevo, ni upoštevala roka iz člena 21(1) navedene uredbe.

Drugo vprašanje

111. Predložitveno sodišče sprašuje, ali lahko prosilec za azil izpodbija odločitve o predaji, tudi če država članica, na katero je zahteva naslovljena, privoli v njegov sprejem in postane država članica, odgovorna za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito.

112. V primeru T. Mengesteaba Italija ni odgovorila na zahtevo za sprejem, ki jo je predložila Nemčija. Za odgovorno državo članico je določena v skladu s členom 22(7) Uredbe Dublin III, saj italijanski organi niso ukrepali v dvomesečnem roku iz člena 22(1) navedene uredbe.

113. Zdi se mi, da prosilčeva pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 27(1) ni odvisna od odziva (ali neodziva) države članice, na katero je zahteva naslovljena. V besedilu člena 27(1) je navedeno, da se pravno sredstvo, ki se z njim daje na voljo, nanaša na odločitve o predaji, ki jo izda država članica, ki poda zahtevo. Njegov namen je zagotoviti sodni nadzor nad tem, ali je bila navedena odločitev sprejeta na ustrezni dejanski in pravni podlagi. V pritožbenem postopku ali postopku ponovnega pregleda se bodo obravnavali ti elementi, ne pa dejanja države članice, na katero je zahteva naslovljena in ki mora v dveh mesecih od prejema zahteve za sprejem opraviti nekatera preverjanja (člen 22(1)).

⁹⁹ Glej tudi člen 4(1)(d) Uredbe Dublin III, v skladu s katerim morajo države članice prosilce obvestiti o možnosti izpodbijanja odločitve o predaji. Glej tudi zadevo Hassan (C-647/16) (v obravnavi na Sodišču).

¹⁰⁰

Sodba z dne 18. julija 2013 (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točke od 115 do 117).

¹⁰¹

Nemčija je na obravnavi navedla, da je bilo v obdobju med letoma 2007 in 2011 povprečno število prosilcev za mednarodno zaščito 39.000 na leto. Leta 2012 se je zadevna številka podvojila na 78.000; leta 2013 se je povzpela na 127.000, leta 2014 na 202.000, leta 2015 na 477.000 in leta 2016 na 746.000. Za prvo četrtletje leta 2017 niso bile navedene nobene številke.

114. Zato ni pomembno, ali država članica, na katero je zahteva naslovljena, če prosilec izpodbija odločitev o predaji zaradi neupoštevanja rokov iz člena 21(1) Uredbe Dublin III, privoli v zahtevo za sprejem. Položaj ostane enak, kadar država članica, na katero je zahteva naslovljena, postane država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito na podlagi člena 22(7).

115. Glede na predlagana odgovora na prvo in drugo vprašanje na tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Četrto vprašanje

116. Drugi pododstavek člena 21(1) Uredbe Dublin III določa, da je treba v primeru zadetka v sistemu Eurodac v zvezi z državljanom tretje države, ki so ga organi države članice prijeli pri nezakonitem prehodu meje v smislu člena 14(1) Uredbe Eurodac, v dveh mesecih od prejema navedenega zadetka poslati zahtevo za sprejem.

117. Predložitveno sodišče želi s četrtnim vprašanjem ugotoviti, ali se dvomesečni rok začne po izteku trimesečnega roka iz prvega pododstavka člena 21(1) Uredbe Dublin III, kar bi pomenilo, da ima država članica, ki poda zahtevo, na voljo skupno pet mesecev, v katerih mora predložiti zahtevo za sprejem. Podredno, ali je v drugem pododstavku člena 21(1) določen krajši rok v primerih zadetka v sistemu Eurodac?¹⁰²

118. Madžarska in Komisija trdita, da je dvomesečno obdobje samostojno ter da se ne začne ob koncu trimesečnega roka iz prvega pododstavka člena 21(1) Uredbe Dublin III. Združeno kraljestvo se z navedenim stališčem ne strinja. Meni, da je v skladu z besedilom navedene uredbe, če se drugi pododstavek člena 21(1) razlaga tako, da je dvomesečno obdobje dodatno glede na trimesečni rok.

119. Iz besedila prvega pododstavka člena 21(1) Uredbe Dublin III je razvidno, da je splošni rok za predložitev zahteve za sprejem tri mesece. Besedna zveza „ne glede na“ na začetku drugega pododstavka pomeni, da je kljub splošnemu pravilu predvidena posebna določba za primere, v katerih gre za zadetek v sistemu Eurodac. Kot sama razumem, je dvomesečni rok določen kot alternativa splošnemu trimesečnemu obdobju in ni dodaten glede na splošno trimesečno obdobje, in sicer iz naslednjih razlogov.

120. Prvič, zadetek v sistemu Eurodac, pridobljen s primerjavo prstnih odtisov prosilca s prstnimi odtisi, odvzetimi v skladu s členom 14(1) Uredbe Eurodac, pomeni neposreden dokaz o nezakonitem vstopu na zunanji meji držav članic Unije.¹⁰³ Tak dokaz spada med formalne dokaze na podlagi katerih se določi, ali je država članica dejansko odgovorna država članica za namene Uredbe Dublin III.¹⁰⁴ Zadetek v sistemu Eurodac omogoča hitrejši potek navedenega postopka v primerjavi s primeri, v katerih tovrstni dokazi niso na voljo.¹⁰⁵ Država članica, ki poda zahtevo, naj bi tako potrebovala manj časa za opredelitev, ali naj predloži zahtevo za sprejem.

¹⁰²

Četrto vprašanje nacionalnega sodišče je mogoče razumeti tudi tako (glej točko 42 zgoraj), da skuša izvedeti, ali bi bilo mogoče dvomesečni rok uporabiti kot fleksibilno podaljšanje običajnega trimesečnega roka, če je država članica počasna pri podaji zahteve za iskanje v podatkovni zbirki Eurodac. Vendar se je na obravnavi vprašanje – zlasti s strani Združenega kraljestva in Komisije – obravnavalo tako, da gre za vprašanje, ali je upošteveni rok (3+2) mesecev in ne dva meseca, kot je podana zahteva za iskanje v podatkovni zbirki Eurodac. Niti zastopnik T. Megesteaba niti agent Nemčiji nista nasprotovala temu pristopu. Zato bom k temu vprašanju tudi jaz tako pristopila.

¹⁰³

Glej Dublinsko izvedbeno uredbo, Priloga II, točka 7, prva alineja. Take informacije so upošteвне za pravne in dejanske razloge, navedene v zahtevi za sprejem, kot je določeno v členu 3(1) Uredbe št. 1560/2003.

¹⁰⁴

Člen 22(3)(a)(i) Uredbe Dublin III.

¹⁰⁵

Uvodna izjava 30 Uredbe Dublin III. Glej tudi Dublinsko izvedbeno uredbo, Priloga X, del B, v katerem so navedene informacije, ki se v skladu s členom 4 Dublinske uredbe pošljejo prosilcem.

121. Drugič, stališče, da zadetek v sistemu Eurodac spodbudi hitro razrešitev postopkov na podlagi Uredbe Dublin III, je razvidno iz določb, v katerih so obravnavane zahteve za ponovni sprejem.¹⁰⁶ V takih primerih je treba zahtevo za ponovni sprejem v skladu s prvim pododstavkom člena 23(2) Uredbe Dublin III predložiti čim hitreje oziroma vsekakor v dveh mesecih od prejema zadetka v sistemu Eurodac. Če zahteva za ponovni sprejem temelji na dokazih, ki niso zadetek v sistemu Eurodac, je zadevno obdobje v skladu z drugim pododstavkom člena 23(2) tri mesece od datuma, na katerega je bila vložena prošnja za mednarodno zaščito.

122. Podobno se, v primerih, ki spadajo na področje uporabe člena 24 Uredbe Dublin III (o zahtevah za ponovni sprejem v zvezi z osebami, ki na ozemlju države članice prebivajo brez dokumenta za prebivanje in niso vložile nove prošnje za mednarodno zaščito), razlikuje med primeri, v katerih je na voljo zadetek v sistemu Eurodac, in okoliščinami, v katerih taki dokazi ne obstajajo. V prvem pododstavku člena 24(2) je določeno dvomesečno obdobje, kadar obstaja zadetek v sistemu Eurodac. V drugem pododstavku navedene določbe je določen trimesečni rok za primere, v katerih taki dokazi ne obstajajo. Država članica, na katero je zahteva naslovljena, mora v skladu s členom 25(1) čim prej odgovoriti na zahtevo za ponovni sprejem, vsekakor najpozneje v enem mesecu od prejetja zahteve. Vendar ima, če zahteva za ponovni sprejem temelji na zadetku v sistemu Eurodac, za odgovor na voljo samo dva tedna.

123. Tretjič, roka iz prvega in drugega pododstavka člena 21(1) začneta teči na podlagi različnih dogodkov. Pri prvem je upoštevana vložitev prošnje za mednarodno zaščito. Drugi začne teči ob prejetju informacije iz centralnega sistema Eurodac o zadetku. Da bi se prišlo do petmesečnega obdobja, bi bilo treba šteti, da se dvomesečno obdobje iz drugega pododstavka člena 21(1) Uredbe Dublin III začne šele ob koncu trimesečnega obdobja, in sicer *ne glede na to*, kdaj so na voljo informacije o zadetku. Vendar je tako razumevanje v nasprotju z izrecno formulacijo besedila.

124. Združeno kraljestvo je izrazilo zaskrbljenost, da države članice včasih naletijo na težave pri uporabi Uredbe Eurodac. Pojasnilo je, da so primeri, v katerih se osebe namerno poškodujejo, da bi pristojnim organom otežile odvzem prstnih odtisov. Bili so tudi primeri, v katerih je bilo prstne odtise težko pridobiti, saj so imele osebe poškodovane prstne blazinice zaradi dolgotrajnega fizičnega dela.

125. Čeprav ne dvomim v legitimnost pomislov Združenega kraljestva, ne verjamem, da bi bilo mogoče težave, ki jih je opredelilo, odpraviti, če bi se drugi pododstavek člena 21(1) Uredbe Dublin III razlagal tako, kot predlaga.

126. Obveznost odvzema prstnih odtisov je uvedena v členu 9(1) Uredbe Eurodac.¹⁰⁷ V skladu z navedeno uredbo je treba prstne odtise odvzeti nemudoma, in sicer čim prej po vložitvi prošnje za mednarodno zaščito, vsekakor pa najpozneje 72 ur po njej.¹⁰⁸ Rok iz drugega pododstavka člena 21(1) Uredbe Dublin III se nanaša le na obveznosti držav članic v zvezi z zahtevami za sprejem. Z njim ni opredeljeno obdobje, v katerem je treba odvzeti prstne odtise državljana tretje države po vložitvi njegove prošnje za mednarodno zaščito. Da se lahko pridobi zadetek v sistemu Eurodac, morajo biti prstni odtisi po definiciji že evidentirani v tem sistemu (ker so bili na primer odvzeti in posredovani v zvezi z nezakonitim preходом meje v drugo državo članico (v skladu s členom 14(1) Uredbe Eurodac)). Navedena faza postopka poteka pred predložitvijo zahteve za sprejem. Zato se mi zdi, da stališče Združenega kraljestva – če je zaskrbljeno, da bi lahko krajše dvomesečno obdobje na podlagi drugega pododstavka navedene določbe negativno vplivalo na države članice – temelji na napačnem

¹⁰⁶

Glej člene od 23 do 25 Uredbe Dublin III ter zgornji točki 18 in 19.

¹⁰⁷

Glej tudi člen 14(1) Uredbe Eurodac.

¹⁰⁸

Enake roke je mogoče najti v členu 14(2) Uredbe Eurodac. Komisija trenutno vodi dva postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, in sicer proti Italiji in Grčiji, zaradi neizpolnitve obveznosti iz Urdbe Eurodac.

razumevanju člena 21(1) Uredbe Dublin III. Dvomesečni rok ne more začeti teči, če v skladu s členom 9 Uredbe Eurodac niso odvzeti prstni odtisi, da bi se primerjali s prstnimi odtisi, ki že obstajajo v centralnem sistemu Eurodac, ali če (iz drugih razlogov) v tem sistemu ni mogoče najti ujemajoče se prstne odtise. V takih primerih bi se uporabljalo splošno trimesečno obdobje.

127. Res je, da ni jasno (je sporno), ali se dvomesečno obdobje iz drugega pododstavka člena 21(1) prekriva s splošnim trimesečnim rokom ali pa se navedeno obdobje začne po izteku splošnega trimesečnega roka.

128. Vendar je glavni cilj dublinskega postopka hitra določitev odgovorne države članice. Ne bi bilo v skladu z navedenim ciljem, če bi se dvomesečno obdobje razumelo tako, da se začne po izteku trimesečnega roka iz prvega pododstavka člena 21(1) (kar bi ustvarilo petmesečno obdobje).¹⁰⁹ Tako začne, če je podan zadetek v podatkovni zbirki Eurodac, obdobje za predložitev zahteve za sprejem teči, ko država članica, ki poda zahtevo, prejme informacije o tem, da je bilo v centralnem sistemu Eurodac ugotovljeno ujemanje za prstne odtise. Tak zadetek v podatkovni zbirki Eurodac je neposredni dokaz nezakonitega vstopa na zunanji meji držav članic EU. Zato bi morale biti obdobje za predložitev zahteve za sprejem v teh okoliščinah krajše od splošnega trimesečnega roka.

129. Zato ugotavljam, da trimesečno obdobje iz prvega pododstavka člena 21(1) Uredbe Dublin III zagotavlja splošni rok, v katerem je treba predložiti zahteve za sprejem. Krajše dvomesečno obdobje iz drugega pododstavka člena 21(1) se uporablja, če da primerjava prstnih odtisov, pridobljenih v skladu s členom 9(1) Uredbe Eurodac, zadetek v smislu členov 2(d) in 14(1) navedene uredbe. Navedeno dvomesečno obdobje ni dodatno glede na splošni trimesečni rok in se zato ne more začeti po izteku obdobja iz prvega pododstavka člena 21(1) Uredbe Dublin III. Če pristojni organi prejmejo zadetek, začne dvomesečni rok teči od navedenega trenutka in povzroči skrajšanje splošnega trimesečnega obdobja iz prvega pododstavka člena 21(1).

Peto vprašanje

130. Predložitveno sodišče želi s petim vprašanjem ugotoviti pomen besedne zveze „[p]rošnja za mednarodno zaščito šteje za vloženo, ko obrazec, ki ga predloži prosilec, ali poročilo, ki ga pripravi pristojni organ, prispe do pristojnega organa zadevne države članice“ iz člena 20(2) Uredbe Dublin III. Pojasnjuje, da se v okviru nemškega sistema potrdilo o tem, da je zadevni državljani tretje države prosilec za azil, najprej izda v odgovor na prvo neformalno prošnjo za azil. Ko je navedena prošnja evidentirana, mora nato državljani tretje države pri zveznem uradu, pristojnem organu, določenem na podlagi člena 35(1) Uredbe Dublin III, vložiti formalno prošnjo za mednarodno zaščito. Ali potrdilo, ki ga izdajo organi po izrazitvi neformalne prošnje, pomeni „vložitev“ prošnje za mednarodno zaščito na podlagi Uredbe Dublin III ali pa je prošnja vložena šele takrat, ko pristojni organi formalno prošnjo evidentirajo kot predloženo?

131. Nemčija, Združeno kraljestvo in Komisija trdijo, da je prošnja vložena, šele ko se pristojnim organom poda formalna prošnja in jo ti prejmejo. T. Mengesteab in Madžarska se z navedenim stališčem ne strinjata. T. Mengesteab trdi, da izrazitev neformalne prošnje za azil pomeni vložitev prošnje za mednarodno zaščito za namene člena 20(2) Uredbe Dublin III in da ta dogodek sproži začetek trimesečnega roka iz prvega pododstavka člena 21(1). Madžarska meni, da potrdilo, izdano po neformalni prošnji za azil, pomeni „poročilo“, ki ga organi pošljejo v smislu člena 20(2) Uredbe Dublin III.

¹⁰⁹

Glej uvodno izjavo 30 Uredbe Dublin III in točko 24 zgoraj.

132. Predložitveno sodišče meni, da se prošnja za mednarodno zaščito šteje za vloženo, ko nacionalni organi prosilcu izdajo potrdilo, v katerem je navedeno, da ima ta pravico prebivati v zadevni državi članici do zaključka azilnega postopka ter prejemati pomoč, kot so nastanitev in nekatere socialnovarstvene dajatve.

133. Menim, da stališče Nemčije, Združenega kraljestva in Komisije izraža boljšo razlago člena 20(2) Uredbe Dublin III.

134. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, temveč tudi sobesedilo, s katerim se pojavlja, in cilje, ki naj bi jih dosegli s pravili, katerih del je.¹¹⁰

135. Prošnja za mednarodno zaščito je v členu 2(h) Direktive o pogojih opredeljena kot „prošnj[a] državljana tretje države ali osebe brez državljanstva za zaščito s strani države članice, ki se lahko razume kot prošnj[a] za status begunca ali status subsidiarne zaščite in ki ne zahteva izrecno druge vrste zaščite izven področja uporabe te direktive, za katero se lahko zaprosi posebej“.¹¹¹ Navedeno besedilo je dovolj široko, da obsega neformalno prošnjo za mednarodno zaščito, izraženo organom države članice (kot so policija, mejni policisti, organi za priseljevanje ali osebje sprejemnega centra), in tudi formalno prošnjo, vloženo pri pristojnih organih, imenovanih na podlagi člena 35(1) Uredbe Dublin III.

136. V Uredbi Dublin III ni opredeljeno, kaj pomeni „vložitev“ prošnje za mednarodno zaščito. Kar zadeva postopkovna vprašanja glede priznanja mednarodne zaščite, je očitno, da je Direktiva o postopkih tesno povezana s pravili iz Uredbe Dublin III.¹¹²

137. V členu 6 Direktive o postopkih se razlikuje med dvema fazama postopka v zvezi s prošnjo: prvič, ko oseba poda prošnjo za mednarodno zaščito, in drugič, ko ima navedena oseba možnost vložiti tako prošnjo.¹¹³ V zvezi s prvo fazo je v členu 6(1) navedeno, da je treba prošnjo evidentirati najpozneje tri delovne dni po tem, ko je podana.¹¹⁴ Kar zadeva drugo fazo (za katero ne veljajo roki iz člena 6(1)), je v členu 6(2) navedeno, da mora imeti oseba, ki poda prošnjo, možnost, da jo vloži „v najkrajšem možnem času“.¹¹⁵ V členu 6(4) Direktive o postopkih je izražen člen 20(2) Uredbe Dublin III, in sicer je v njem navedeno, da „se za prošnjo za mednarodno zaščito šteje, da je bila vložena, ko obrazec, ki ga predloži prosilec, ali kadar tako določa nacionalno pravo, uradno poročilo prejmejo pristojni organi zadevne države članice“. V Direktivi o postopkih podobno kot v Uredbi Dublin III ni opredeljeno, kaj pomeni „vložitev“ prošnje za mednarodno zaščito, prav tako v njej niso določena posebna postopkovna pravila. Za te zadeve se torej še naprej uporabljajo nacionalna pravila.

¹¹⁰ Sodba z dne 6. junija 2013, MA in drugi (C-648/11, EU:C:2013:367, točka 50).

¹¹¹ Člen 4 Direktive o pogojih ureja obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito. V skladu s členom 4(1) se lahko od prosilcev zahteva, da čim prej predložijo vse potrebne elemente za utemeljitev prošnje.

¹¹² Glej uvodno izjavo 12 Uredbe Dublin III in točko 30 zgoraj.

¹¹³ Glej člen 6(1) oziroma (2) Direktive o postopkih.

¹¹⁴ Navedeni rok se podaljša na šest delovnih dni, če se prošnja poda pri nacionalnih organih, ki niso imenovani v ta namen v skladu z nacionalnim pravom, kot je policija (glej drugi pododstavek člena 6(1)). V Direktivi o sprejemu se ne razlikuje med podajo neformalne prošnje za mednarodno zaščito in vložitvijo formalne prošnje. V obeh primerih se uporablja beseda „vložiti“.

¹¹⁵ Države članice lahko zahtevajo, da se prošnja vloži osebno in/ali na določenem mestu (člen 6(3) Direktive o postopkih).

138. Beseda „vloženo“ v členu 20(2) Uredbe Dublin III kaže formalni postopek v zvezi s predložitvijo prošnje za mednarodno zaščito.¹¹⁶ Navedena prošnja se predloži bodisi z izpolnitvijo obrazca bodisi jo predloži oseba, ki v imenu prosilca pripravi uradno poročilo. Direktivi o postopkih ali Direktivi o pogojih ni priložen standardni obrazec za prošnje za mednarodno zaščito. Zato mora vsaka država članica določiti natančno vsebino obrazca in poročila. Po navadi so prosilci odgovorni, da obrazce sami izpolnijo, morda ob pomoči nevladnih organizacij ali pristojnih organov držav članic. Vendar pa nekateri prosilci morda niso sposobni izpolniti obrazca, zato je določena možnost, da tretja oseba izpolni poročilo, ki ga je mogoče uporabiti namesto obrazca prošnje. Zdi se, da navedeno stališče potrjuje člen 20(2), v katerem je navedeno, da „[k]adar prošnja ni pisna, mora biti čas med izjavo o nameri in pripravo poročila čim krajši“. Kolikor mi je znano, potrdilo, ki ga izdajo organi, odgovorni za sprejem prosilcev, ni obrazec ali poročilo v smislu navedene določbe. Njegov namen je le potrditi status prosilca do zaključka presoje njegove prošnje in zagotoviti, da so izpolnjene zahteve iz Direktive o sprejemu.¹¹⁷ Namen potrdila ni evidentirati podrobnih informacij o prosilcu, ki bi bile potrebne, da bi se pristojnim organom omogočilo obravnavanje njegove prošnje za azil z vsebinskega vidika.

139. Nadaljnja zahteva iz člena 20(2) je, da mora obrazec ali poročilo prispeti do pristojnih organov, da se šteje, da je prošnja vložena. V okviru Uredbe Dublin III morajo biti pristojni organi organi, imenovani na podlagi člena 35(1), ne pa nacionalni organ, ki opravlja splošne dolžnosti v sistemu države članice za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito. To pa zato, ker dejanje vložitve prošnje za mednarodno zaščito sproži nekatere dogodke v okviru dublinskega postopka. Označuje začetek: (i) postopka določanja države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje (člen 1); (ii) obveznosti, da se prosilcu zagotovijo informacije o dublinskem postopku (člen 4(1)); (iii) sposobnosti države članice, da se določi, ali bo uporabila diskrecijsko pravico in postala odgovorna država članica, in sicer z odstopanjem od pravila, da se odgovornost določi na podlagi uporabe meril iz poglavja III (člen 17(1)), in (iv) rokov glede zahtev za sprejem ali ponovni sprejem (v skladu s prvim pododstavkom člena 21 oziroma drugim pododstavkom člena 23).¹¹⁸

140. Torej, prošnja za mednarodno zaščito spada na področje uporabe člena 20(2) Uredbe Dublin III, če je predložena na obrazcu ali v poročilu v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili in prispe do pristojnega organa, imenovanega v skladu s členom 35(1) Uredbe Dublin III. Navedeni organ je med drugim odgovoren za prejem prošnje. Ali je isti organ zadolžen tudi za pomoč prosilcem pri pripravi prošnje, je zadeva, urejena z Direktivo o postopkih.

141. Predložitveno sodišče navaja, da mora biti državljani tretje države, ki nacionalnim organom, kot so tisti, odgovorni za nadzor meje, policija ali organ za priseljevanje, *predloži prošnjo za mednarodno zaščito* (prva faza), v okviru nemškega sistema napoten na sprejemni center, kjer je registriran. Sprejemni center mora nato zvezni urad (pristojni urad, imenovan v skladu s členom 35(1) Uredbe Dublin III) obvestiti o prošnji za mednarodno zaščito. Zadevni osebi je treba izdati potrdilo. Te korake je treba opraviti pred vložitvijo *prošnje za mednarodno zaščito* (druga faza) pri zveznem uradu.

¹¹⁶

Angleška beseda „lodge“ (slov. *vložiti*) je v slovarju Oxford English Dictionary opredeljena kot „to present (a complaint, appeal, claim etc.) formally to the proper authorities“ (slov. *formalno predložiti (pritožbo, ugovor, zahtevek itd.) ustreznim organom*). Angleški izraz „lodged“ iz člena 1 Uredbe Dublin III je v francoski različici preveden z „introduite“. Ker se beseda „lodge“ (slov. *vložiti*) v besedilih, ki skupaj sestavljajo skupni evropski azilni sistem, ne uporablja dosledno, se ne bom opirala na izključno jezikovni argument za pojasnitev njene razlage (glej opombo 115 zgoraj).

¹¹⁷

Glej točki 32 in 34 zgoraj.

¹¹⁸

Zaradi celovitosti naj dodam, da niso vsi roki na podlagi Uredbe Dublin III odvisni od vložitve prošnje za mednarodno zaščito. Če je v skladu s členom 13(1) prosilec ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo države članice, se odgovornost navedene države članice za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito preneha 12 mesecev po datumu nezakonitega prehoda meje. Odgovornost ni povezana z vložitvijo prošnje za mednarodno zaščito.

142. Zato se zdi, da dokument, ki je upošteven za neformalno prošnjo za mednarodno zaščito (prva faza), ni vložen pri zveznem uradu. Prav tako nič ne kaže, da bi bila neformalna prošnja podana na obrazcu v skladu s členom 20(2).¹¹⁹ Neformalna prošnja ni poročilo v smislu navedene določbe, saj je niso pripravili nacionalni organi. Namesto tega jo prosilec sam ustvari.

143. Poleg tega se mi zdi, da potrdilo, izdano v odgovor na neformalno prošnjo, ni poročilo v smislu člena 20(2) Uredbe Dublin III. To pa zato, ker potrdilo ni prošnja za mednarodno zaščito, ki jo predloži državljani tretje države v smislu člena 2(h) Direktive o pogojih. Namesto tega je uradni odgovor na prosilčevo neformalno prošnjo. V njem je evidentiran začasni status zadevne osebe do odločitve o njeni prošnji za mednarodno zaščito in potrjeno, da je upravičena do pomoči, ki jo je treba zagotoviti v skladu z Direktivo o sprejemu.¹²⁰ Zdi se verjetno, da je dejansko dokument na podlagi nacionalnega prava, izdan v skladu s členom 6(1) Direktive o sprejemu, s katerim se potrjuje status prosilca in to, da lahko ostane v zadevni državi članici do odločitve o njegovi prošnji za mednarodno zaščito.

144. Nasprotna razlaga člena 20(2), ki jo podaja predložitveno sodišče, temelji na postopkovnih posebnostih nemškega sistema. Vendar je mogoče, da teh ni drugje v Evropski uniji. Ni nujno, da druge države članice izdajo uradno potrdilo v odgovor na neformalno prošnjo za mednarodno zaščito. Zato se mi zdi, da se datum izdaje zadevnega potrdila ne more šteti za trenutek, ko se prošnja vloži.

145. Madžarska trdi, da bi se državam članicam zagotovilo preveč manevrskega prostora, če bi se štel, da je prošnja za mednarodno zaščito vložena, ko prispe do pristojnih organov. Natančneje, zagotovil bi se jim nadzor nad tem, koliko časa preteče od takrat, ko državljani tretje države poda prvo zaprositev za mednarodno zaščito, do takrat, ko končno vloži svojo prošnjo, da bi zagotovile, da se prošnje vložijo šele takrat, ko lahko nacionalna uprava zagotovi, da lahko upošteva roke za predložitev zahteve za sprejem ali ponovni sprejem. To bi lahko vodilo do pristranskega obravnavanja posameznih primerov, kar bi ogrozilo delovanje dublinskih postopkov, zlasti kar zadeva zahtevo glede hitre določitve odgovorne države članice. Predložitveno sodišče je izrazilo podobne pomisleke.

146. Res je, da v Uredbi Dublin III ni pravil, ki bi urejala obdobje med neformalno prošnjo in vložitvijo formalne prošnje za mednarodno zaščito. Ni določb, ki bi države članice zavezovale k ukrepanju v določenem roku, razen člena 6(2) Direktive o postopkih, v skladu s katerim morajo države članice zagotoviti, da ima oseba, ki poda prošnjo za mednarodno zaščito, dejansko možnost, da jo vloži v najkrajšem možnem času. Rezultat je, da je državi članici dejansko omogočeno, da „upravlja“ hitrost vlaganja prošenj za azil.

147. Morebitne neugodnosti za posameznike, ki so posledica navedene prožnosti, je treba oceniti glede na težave, ki bi nastale v dublinskem postopku, če se člena 20(2) in 35(1) ne bi upoštevala ter če bi se štel, da so neformalne prošnje, podane nacionalnim organom, ki niso organi, imenovani na podlagi zadnjenavedene določbe, enakovredne vložitvi prošnje. Menim, da bi zadnjenavedena razlaga gotovo bolj moteče vplivala na dublinski postopek in bi uvedla element negotovosti glede tega, kdaj je bila prošnja dejansko vložena. Poleg tega izračun rokov ne bi bil več izvedljiv.

148. Zato je po mojem mnenju boljša razlaga člena 20(2) tista, ki v celoti upošteva besedilo navedene določbe v povezavi s členom 35(1).

¹¹⁹

Iz člena 20(2) Uredbe Dublin III je razvidno, da je treba formalno prošnjo za mednarodno zaščito predložiti na obrazcu, vloženem pri pristojnih organih, razen če je prošnja predložena v obliki poročila, poslanega tem organom; glej točko 15 zgoraj.

¹²⁰

Glej člen 9 Direktive o postopkih oziroma člen 6(1) Direktive o sprejemu.

149. Zdi se mi, da je zakonodajalec opredelitev, kdaj je obrazec ali poročilo v smislu člena 20(2) prispelo do pristojnih organov zadevne države članice, prepustil nacionalnim postopkovnim pravilom. Če države članice uporabijo člen 6(3) Direktive o postopkih, bo manj prostora za zmedo glede tega vidika postopka, saj je treba prošnjo vložiti osebno (kot je to v Nemčiji) ali na določenem mestu.¹²¹ To je, ko je poročilo „prispelo“ do pristojnih organov v smislu člena 20(2).

150. Iz tega sledi, da neformalni prošnji za mednarodno zaščito in potrdili, ki sta jih nacionalni organi izdali 14. septembra 2015 in 8. oktobra 2015, niso pomenili vložitve prošnje za mednarodno zaščito v smislu člena 20(2) Uredbe Dublin III, prav tako pa tudi nista ti potrdili pomenili poročila v smislu navedene določbe. Zato obdobje, v katerem so pristojni organi morali predložiti zahtevo za sprejem, ni začelo teči na nobenega od navedenih datumov. Teči je začelo 22. julija 2016, ko je T. Mengesteab pri zveznem uradu vložil formalno prošnjo za mednarodno zaščito. Zahteva za sprejem, predložena 19. avgusta 2016, je bila torej podana v roku iz drugega pododstavka člena 21(1).

151. Zato ugotavljam, da se prošnja za mednarodno zaščito šteje za vloženo v smislu člena 20(2) Uredbe Dublin III, ko obrazec ali poročilo prispe do pristojnih organov, imenovanih za izpolnjevanje obveznosti države članice na podlagi člena 35(1) navedene uredbe. V zvezi s tem: (i) potrdilo o registraciji kot prosilca za azil ni obrazec ali poročilo; (ii) imenovani pristojni organ je organ, odgovoren za prejem prošnje za mednarodno zaščito, vložene v zadevni državi članici, in (iii) se v skladu z nacionalnimi pravili, s katerimi je prenesena Direktiva o postopkih, šteje, da je prošnja prispela do pristojnega organa.

Šesto in sedmo vprašanje

152. Ob upoštevanju odgovora na peto vprašanje in čeprav gre navsezadnje za zadevo, o kateri mora odločati predložitveno sodišče, se mi zdi, da v primeru T. Mangesteaba zahteva za sprejem ni bila brez učinka in da zato Nemčija ne bo postala samodejno odgovorna za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito na podlagi tretjega pododstavka člena 21(1) Uredbe Dublin III. Glede na navedeno želi predložitveno sodišče ugotoviti, ali desetmesečna zamuda med 8. oktobrom 2015 (ko je bilo izdano drugo potrdilo) in 19. avgustom 2016 (datum zahteve za sprejem) pomeni, da mora Nemčija obravnavati prošnjo T. Mangesteaba na podlagi člena 17(1) Uredbe Dublin III (šesto vprašanje). Če to dejansko drži, želi predložitveno sodišče izvedeti, po izteku kolikšnega obdobja med izdajo potrdila in predložitvijo zahteve za sprejem je treba izhajati iz tega, da je bila taka zahteva predložena s preveliko zamudo (sedmo vprašanje).

153. Kratek odgovor je, da od države članice ni mogoče zahtevati, naj uveljavi svojo diskrecijsko pravico na podlagi člena 17(1) Uredbe Dublin III in prošnjo za mednarodno zaščito obravnava iz humanitarnih razlogov. V teh okoliščinah ni treba nujno obravnavati sedmega vprašanja.¹²²

154. Jasno je, da je razlaga člena 17(1) vprašanje razlage prava Unije.¹²³ Iz besedila izhaja, da je ta določba izjema od splošnega pravila iz člena 3(1), da je treba državo članico, odgovorno za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, določiti glede na merila iz poglavja III. Besedna zveza, da „se lahko vsaka država članica odloči, da obravnava prošnjo za mednarodno zaščito [...]“, izraža, da države članice člen 17(1) uporabljajo po lastni presoji. V Uredbi Dublin III ni mehanizma, ki bi države

¹²¹
Glej točki 33 in 34 zgoraj.

¹²²
Glej tudi drugi pododstavek člena 3(2) Uredbe Dublin III, ki se uporablja, kadar predaja prosilca ni mogoča zaradi utemeljene domneve, da v zadevni državi članici obstajajo sistemske pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem prosilcev.

¹²³
Sodba z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 54).

članice zavezoval k sklicevanju na ta člen. Predpostavka, na kateri temelji vprašanje predložitvenega sodišča, in sicer, da je lahko posledica zamude med potrdilom in zahtevo za sprejem to, da se od države članice zahteva, naj uporabi člen 17(1), je zato zgrešena.¹²⁴ Prav tako v Uredbi Dublin III ni pravne podlage za odločbo, da je konkretno obdobje predolgo.

155. Menim, da zamuda med izdajo potrdila o registraciji posameznika kot prosilca za mednarodno zaščito in predložitvijo zahteve za sprejem ne more povzročiti, da se od države članice, ki poda zahtevo, zahteva, naj uporabi svojo diskrecijsko pravico na podlagi člena 17(1) Uredbe Dublin III. Glede na navedeni odgovor na sedmo vprašanje ni treba odgovoriti.

Osmo vprašanje

156. Predložitveno sodišče z osmim vprašanjem prosi za smernice glede informacij, ki jih mora vsebovati zahteva za sprejem, da ima učinek. Zlasti želi izvedeti, ali zadostuje, če se zagotovijo podrobnosti o datumu vstopa v državo članico, ki poda zahtevo, in datumu, na katerega je prosilec vložil formalno prošnjo za mednarodno zaščito, ali pa je treba vključiti tudi datum neformalne prošnje za zaščito in datum izdaje potrdila.

157. V Prilogi I k Dublinski izvedbeni uredbi je določen standardni obrazec za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki ga je treba izpolniti ob predložitvi zahteve za sprejem. Navedeni obrazec ne vključuje podrobnosti o prvi neformalni prošnji za azil ali o datumu izdaje potrdila. Poleg tega tovrstnih zahtev ni niti v členu 21.

158. Vseh osem vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, je povezanih. Ob upoštevanju navedenega in stališč, ki sem jih izrazila, zlasti v odgovoru na prvih pet vprašanj, zato menim, da ni zahteve, v skladu s katero bi morala zahteva za sprejem vključevati podrobnosti o neformalni prošnji za mednarodno zaščito in datum izdaje potrdila.

159. Zato ugotavljam, da je treba zahtevo za sprejem na podlagi člena 21(1) Uredbe Dublin III sicer predložiti na obrazcu, kot je tisti iz Priloge I k Dublinski izvedbeni uredbi, vendar ni nujno, da države članice vanjo vključijo datum prve neformalne prošnje za mednarodno zaščito ali datum izdaje potrdila o registraciji kot prosilca za mednarodno zaščito.

Predlog

160. Ob upoštevanju zgoraj navedenega menim, da bi moralo Sodišče na vprašanja, ki mu jih je postavilo Verwaltungsgericht Minden (upravno sodišče v Mindnu (Nemčija)), odgovoriti:

1. Člen 27(1) Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, v povezavi z uvodno izjavo 19 navedene uredbe, je treba razlagati tako, da ima prosilec za mednarodno zaščito pravico vložiti pritožbe zoper odločitev o predaji ali zahteve za ponovni pregled te odločitve, sprejete na podlagi zahteve za sprejem, pri katere predložitvi država članica, ki poda zahtevo, ni upoštevala roka iz člena 21(1) navedene uredbe.

¹²⁴

Ni verjetno, da bi se lahko v zvezi z državo članico, ki po izdaji potrdila preprosto ne ukrepa, štelo, da je s tem uporabila člen 17(1) Uredbe Dublin III, razen če je zadevna država članica prek elektronskega komunikacijskega omrežja „DubliNet“, vzpostavljenega na podlagi Dublinske izvedbene uredbe, in prek sistema Eurodac poslala ustrezna obvestila; glej drugi in tretji pododstavek člena 17(1). Izrecno se ne želim spuščati v vprašanje, ali bo (in v katerih fazah) nadaljnje nedelovanje glede prošnje za mednarodno zaščito nedelujoči državi članici, dalo odgovornost za izvedbo vsebinske presoje in v kakšnem časovnem okviru.

2. V navedenih okoliščinah vprašanje, ali država članica, na katero je zahteva za sprejem naslovljena, vanjo privoli, ni pomembno. Položaj ostane enak, kadar država članica, na katero je zahteva naslovljena, postane država članica, odgovorna za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito na podlagi člena 22(7) Uredbe št. 604/2013.
3. Na tretje vprašanje ni treba odgovoriti.
4. Trimesečno obdobje iz prvega pododstavka člena 21(1) Uredbe št. 604/2013 zagotavlja splošni rok, v katerem je treba predložiti zahteve za sprejem. Krajše dvomesečno obdobje iz drugega pododstavka člena 21(1) se uporablja, če da primerjava prstnih odtisov, pridobljenih v skladu s členom 9(1) Uredbe Eurodac, zadetek v smislu členov 2(d) in 14(1) navedene uredbe. Navedeno dvomesečno obdobje ni dodatno glede na splošni trimesečni rok in se zato ne more začeti po izteku obdobja iz prvega pododstavka člena 21(1) Uredbe št. 604/2013.
5. Prošnja za mednarodno zaščito se šteje za vloženo v smislu člena 20(2) Uredbe št. 604/2013, ko obrazec ali poročilo prispe do pristojnih organov, imenovanih za izpolnjevanje obveznosti države članice na podlagi člena 35(1) navedene uredbe. V zvezi s tem: (i) potrdilo o registraciji kot prosilca za azil ni obrazec ali poročilo; (ii) imenovani pristojni organ je organ, odgovoren za prejem prošnje za mednarodno zaščito, vložene v zadevni državi članici, in (iii) se v skladu z nacionalnimi pravili, s katerim je prenesena Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite, šteje, da je prošnja prispela do pristojnega organa.
6. Zamuda med izdajo potrdila o registraciji posameznika kot prosilca za mednarodno zaščito in predložitvijo zahteve za sprejem ne more povzročiti, da se od države članice, ki poda zahtevo, zahteva, naj uporabi svojo diskrecijsko pravico na podlagi člena 17(1) Uredbe št. 604/2013.
7. Na sedmo vprašanje ni treba odgovoriti.
8. Čeprav je treba zahtevo za sprejem na podlagi člena 21(1) Uredbe št. 604/2013 predložiti na obrazcu, kot je tisti iz Priloge I k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) št. 118/2014 z dne 30. januarja 2014 o spremembi Uredbe (ES) št. 1560/2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 o določitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državlján tretje države, ni nujno, da država članica, ki poda zahtevo, v navedeni obrazec vključi datum prve neformalne prošnje za mednarodno zaščito ali datum izdaje potrdila o registraciji kot prosilca za mednarodno zaščito.