



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 4. januarja 2017
sj.g(2017)33724

Dokument sodnega postopka

PRESEDNIKU TER ČLANICAM IN ČLANOM SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

PISNO STALIŠČE

ki ga na podlagi člena 23 Protokola o statutu Sodišča Evropske unije in člena 107 Poslovnika Sodišča vlaga

EVROPSKA KOMISIJA,

njo pa kot pooblaščenca zastopata **Maria CONDOU DURANDE**, pravna svetovalka, in **Miha ŽEBRE**, oba člana Pravne službe Komisije, z naslovom za vročanje v Pravni službi v Bruslju, *Greffe contentieux*, BERL 1/169, 200, rue de la Loi, 1049 Bruselj, ki soglašata z vročanjem vseh procesnih aktov z e-Curio,”

v zadevi:

C-490/16
A.S.

zaradi predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je Sodišču Evropske unije na podlagi člena 267 PDEU predložilo Vrhovno sodišče Republike Slovenije v upravnem sporu med tožečo stranko – **A. S., državljan Sirske Arabske Republike**, in toženo stranko – **Republika Slovenija**, v katerem prosi za razlago člena 13(1) in člena 27 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta št. 604/2013 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 državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (Uredba Dublin III).

I. DEJANSKO STANJE

1. Vrhovno sodišče Republike Slovenije odloča o pritožbi v upravnem sporu zoper sodbo Upravnega sodišča (prvostopenjsko sodišče), v katerem želi tožeča stranka (v nadaljevanju tudi: prosilec) doseči odpravo odločbe Ministrstva za notranje zadeve z dne 14. junija 2016, s katero je bilo odločeno, da Republika Slovenija ne bo obravnavala njene prošnje za mednarodno zaščito, ki jo je vložila 23. februarja 2016, saj da bo predana Republiki Hrvaški, ki je odgovorna država članica za obravnavanje te prošnje.
2. Izpodbijana odločitev temelji na ugotovitvi, da je tožeča stranka v Republiko Hrvaško februarja 2016 vstopila nezakonito in na odgovoru pristojnega organa Republike Hrvaške, da je ta država članica odgovorna za obravnavanje prošnje tožeče stranke.
3. Upravno sodišče Republike Slovenije je tej odločitvi Ministrstva za notranje zadeve pritrdilo in tožbo tožeče stranke zavrnilo kot neutemeljeno. Hkrati je do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu odložilo izvršitev izpodbijanega sklepa do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu, kar pomeni, da je predajo prosilca Republiki Hrvaški odložilo do odločitve Vrhovnega sodišča.
4. V postopku v glavni stvari je bilo ugotovljeno, da je tožeča stranka mejo Republike Hrvaške prečkala st. i. "migrantskim tokom" februarja 2016, pri čemer tožeča stranka zastopa stališče, da je merilo iz člena 13(1) Uredbe Dublin III uporabljeno napačno, ker naj bi opisano ravnanje hrvaških državnih organov pomenilo, da je v Republiko Hrvaško vstopila zakonito.

II. VPRAŠANJA PREDLOŽITVENEGA SODIŠČA

5. Med postopkom odločanja o pritožbi tožeče stranke je Vrhovno sodišče ugotovilo, da je odločitev odvisna od predhodne rešitve vprašanja glede razlage prava Unije. Ker zoper odločitev Vrhovnega sodišča o pritožbi v upravnem sporu stranke ne morejo vložiti rednega ali izrednega pravnega sredstva, je pred odločitvijo v tem sporu zaprosilo Sodišče za razlago zadevnih določb Uredbe Dublin III in mu postavilo naslednja vprašanja:

1. *Ali se sodno varstvo po členu 27 Uredbe št. 604/2013 nanaša tudi na razlago pogojev iz merila po členu 13(1), ko gre za odločitev, da država članica ne bo obravnavala vloge za mednarodno zaščito, druga država članica pa je odgovornost za obravnavanje prosilčeve prošnje na isti podlagi že sprejela, in ko prosilec temu nasprotuje?*
2. *Ali je treba razlagati pogoj nepravilnega prehoda po členu 13(1) Uredbe št. 604/2013 uredbe samostojno in avtonomno, ali pa v povezavi z 2. točko 3. člena Direktive 2008/115 o vračanju in s členom 5 Zakonika o schengenskih mejah, ki definirajo nezakonit prehod meje in je takšno razlago treba uporabiti pri členu 13(1) Uredbe št. 604/2013?*
3. *Ali je treba glede na odgovor na drugo vprašanje, pojem nepravilni prehod po členu 13(1) Uredbe št. 604/2013 v okoliščinah tega primera razlagati tako, da ne gre za nepravilen prehod meje, kadar je s strani države članice oblastno organiziran prehod meje z namenom tranzita v drugo državo članico EU?*
4. *V primeru, da je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen, ali je treba posledično člen 13(1) Uredbe št. 604/2013 razlagati tako, da prepreči vrnitev državljana tretje države v državo, ker je najprej vstopil v območje EU?*
5. *Ali je treba člen 27 Uredbe št. 604/2013 razlagati tako, da roki iz členov 13(1) in 29(2) ne tečejo, kadar vlagatelj izkoristi pravico do sodnega varstva, še posebej, kadar ta vključuje tudi vprašanje za predhodno odločanje, ali kadar nacionalno sodišče čaka na odgovor Sodišča EU na tako vprašanje, ki je bilo postavljeno v drugem primeru? Podrejeno, ali bi v takšnem primeru roki tekli, vendar pa odgovorna država članica ne bi imela pravice zavrniti sprejema?*

III. PRAVO UNIJE

Uredba (EU) št. 604/2013

6. V členu 13(1) Uredbe (EU) št. 604/2013 je v zvezi z vstopom in bivanjem določeno naslednje:

„Kadar se na podlagi dokazov ali posrednih okoliščin, opisanih na dveh seznamih iz člena 22(3) te uredbe, vključno s podatki iz Uredbe (EU) št. 603/2013, 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.“

7. Člen 27 iste uredbe v zvezi s pravnimi sredstvi določa:

- „1. *Prosilec ali druga oseba iz člena 18(1)(c) ali (d) ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva v obliki pritožbe zoper odločitve o predaji ali ponovnega dejanskega in zakonskega pregleda te odločitve pred sodiščem ali razsodiščem.*
2. *Države članice zagotovijo razumno obdobje, v katerem lahko zadevna oseba v skladu z odstavkom 1 uveljavlja svojo pravico do učinkovitega pravnega sredstva.*
3. *Za namene pritožb zoper ali ponovnega pregleda odločitev o predaji države članice v svojem nacionalnem pravu določijo:*
- (a) *da ima prosilec na podlagi pritožbe ali ponovnega pregleda pravico ostati v zadevni državi članici do zaključka postopka pritožbe ali ponovnega pregleda, ali*
 - (b) *da se predaja avtomatično odloži in da takšna odložitev preneha veljati po preteku razumnega obdobja, v katerem bi sodišče ali razsodišče po natančni preučitvi zahteve za odlog moralo odločiti, ali pritožbi ali ponovnemu pregledu zahteve odobri odložilni učinek, ali*
 - (c) *da ima zadevna oseba možnost, da v razumnem obdobju od sodišča ali razsodišča zahteva odložitev izvršitve odločitve o predaji, dokler se obravnava njegova pritožba ali poteka ponovni pregled. Države članice z odložitvijo predaje do sprejetja odločitve o prvi zahtevi za odlog zagotovijo, da je na voljo učinkovito pravno sredstvo. Vse odločitve glede odložitve izvršitve predaje se sprejmejo v razumnem obdobju, ki omogoča podrobno in natančno preučitev zahteve za odlog. V odločitvi, da se izvršitev odločitve o predaji ne odloži, so navedeni razlogi za takšno odločitev.*
4. *Države članice lahko določijo, da se lahko pristojni organi po uradni dolžnosti odločijo, da bodo odložili izvršitev odločitve o predaji, dokler se obravnava pritožba ali poteka ponovni pregled.*
5. *Države članice zagotovijo, da ima zadevna oseba dostop do pravne pomoči in po potrebi do jezikovne pomoči.*
6. *Države članice zagotovijo, da se na zahtevo odobri brezplačna pravna pomoč, če zadevne osebe niso sposobne kriti s tem povezanih stroškov. Države članice lahko določijo, da obravnava prosilcev, kar zadeva honorarje in druge stroške, ne bo ugodnejša od obravnave, ki je na splošno odobrena za njihove državljane v zadevah, ki se nanašajo na pravno pomoč.*

Brez samovoljnega omejevanja dostopa do pravne pomoči lahko države članice določijo, da se brezplačna pravna pomoč in zastopanje ne odobri, če po mnenju pristojnega organa, sodišča ali razsodišča pritožba ali ponovni pregled nimata dejanskih možnosti za uspeh.

Kadar odločitev o neodobritvi brezplačne pravne pomoči in zastopanja v skladu s tem odstavkom sprejme organ, ki ni sodišče ali razsodišče, države članice zagotovijo pravico do učinkovitega pravnega sredstva za izpodbijanje odločitve pred sodiščem ali razsodiščem.

Pri zagotavljanju skladnosti z zahtevami iz tega odstavka države članice zagotovijo, da pravna pomoč in zastopanje nista samovoljno omejena in da dostop prosilca do sodnega varstva ni oviran.

Pravna pomoč vključuje vsaj pripravo zahtevanih procesnih dokumentov in zastopanje pred sodiščem ali razsodiščem ter je lahko omejena na pravne svetovalce ali zagovornike, ki so v nacionalnem pravu posebej določeni za pomoč in zastopanje.

Postopke za dostop do pravne pomoči se določi v nacionalnem pravu.“

8. V členu 29 iste direktive je v zvezi z načini predaje in roki določeno:

„1. Predaja prosilca ali druge osebe iz člena 18(1)(c) ali (d) iz države članice, ki poda zahtevo, v odgovorno državo članico, se izvede v skladu z nacionalno zakonodajo države članice, ki poda zahtevo, po posvetu med zadevnima državama članicama, kakor hitro je to praktično izvedljivo in najkasneje v šestih mesecih po odobritvi zahteve, da bo druga država članica sprejela ali ponovno sprejela zadevno osebo ali končni odločitvi o pritožbi ali ponovnem pregledu, če v skladu s členom 27(3) obstaja odložilni učinek.

Če se predaje v odgovorno državo članico izvajajo v obliki nadzorovanega odhoda ali v spremstvu, države članice zagotovijo, da se izvajajo na human način ter da se ob tem v celoti spoštujejo temeljne pravice in človeško dostojanstvo.

Če je treba, država članica, ki poda zahtevo, prosilcu priskrbi prepustnico. Komisija z izvedbenimi akti vzpostavi obliko prepustnice. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 44(2).

Odgovorna država članica obvesti državo članico, ki daje zahtevo, kot je ustrezno, o varnem prihodu zadevne osebe ali o dejstvu, da v roku, ki je bil določen, ni prišel.

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

3. Če je bila oseba predana pomotoma ali je bila odločitev o predaji na podlagi pritožbe ali ponovnega pregleda razveljavljena po tem, ko je predaja izvedena, država članica, ki je predajo izvedla, osebo nemudoma ponovno sprejme.

4. Komisija z izvedbenimi akti vzpostavi enotne pogoje za posvetovanje in izmenjavo podatkov med državami članicami, zlasti v primeru odloženih predaj ali predaj z zamudo, predaj po implicitnem sprejemu, predajami mladoletnikov ali vzdrževanih oseb ter nadzorovanih predaj. Ti izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 44(2).“

Direktiva 2008/115/ES¹

9. V členu 3(2) Direktive 2008/115/ES je nezakonito prebivanje opredeljeno tako:

„nezakonito prebivanje“ pomeni prisotnost državljanov tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz člena 5 Zakonika o schengenskih mejah ali drugih pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici;

IV. PRAVNA ANALIZA

Prvo vprašanje

10. S prvim vprašanjem se predložitveno sodišče v bistvenem sprašuje, ali prosilec za mednarodno zaščito odločitev o predaji v državo članico, ki je sprejela odgovornost za obravnavanje njegove prošnje, lahko izpodbija s sklicevanjem na merila, povezana z nezakonitim prečkanjem zunanje meje Unije, na katera napotuje člen 13(1) Uredbe Dublin III.
11. Komisija uvodoma spominja na 9. uvodno izjavo Uredbe Dublin III, v skladu s katero je bila navedena uredba med drugim sprejeta tudi z namenom uvedbe potrebnih izboljšav učinkovitosti Dublinskega sistema ter zaščite, ki se prizna prosilcem po tem sistemu.
12. V zvezi s tem je v 19. uvodni izjavi Uredbe Dublin III dodatno pojasnjeno, da bi bilo treba za zagotovitev učinkovite zaščite pravic prosilcev – v skladu s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – vzpostaviti pravne zaščitne ukrepe in pravico do učinkovitega pravnega sredstva v zvezi z odločitvijo o predaji v odgovorno državo članico. Za zagotovitev spoštovanja mednarodnega prava, bi morale učinkovito pravno sredstvo proti takim odločitvam obsegati tako preučitev uporabe te uredbe kot tudi pravnega in dejanskega stanja v državi članici, v katero je predan prosilec.
13. Obe navedeni razlagi je imelo pred očmi tudi Sodišče, ki je sorodnih zadevah C-63/15² *Ghezelbash* in C-155/15³ *Karim*, razsodilo, da se lahko prosilec za azil v okviru pritožbe zoper odločitev o predaji, sprejeto v zvezi z njim, sklicuje na napačno uporabo merila o

¹ Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, 24.12.2008, str. 98).

² ECLI:EU:C:2016:409.

³ ECLI:EU:C:2016:410.

odgovornosti iz tretjega poglavja Uredbe Dublin III in zlasti merila glede izdaje vizuma iz člena 12 te uredbe.

14. Po mnenju Komisije iz okoliščin obravnavanega primera ne izhaja nič takšnega, kar bi prosilcu jemalo pravico, da se v pritožbi zoper odločitev o predaji sklicuje na napačno uporabo meril o odgovornosti iz tretjega poglavja Uredbe Dublin III, in hkrati nič takšnega, kar bi preprečevalo uporabo enake razlage člena 27(1) Uredbe Dublin III, kot jo je utemeljilo Sodišče v prej navedenih zadevah.
15. V luči navedenega je treba zato člen 27(1) Uredbe Dublin III razlagati tako, da se prosilec za mednarodno zaščito v okviru pritožbe zoper odločitev o predaji, sprejeto v zvezi z njim, lahko sklicuje na napačno uporabo merila o odgovornosti iz tretjega poglavja Uredbe Dublin III in zlasti merila o nezakonitem prečkanju meje države članice iz člena 13(1) navedene uredbe.

Drugo in tretje vprašanje

16. Z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je po mnenju Komisije treba obravnavati skupaj, se predložitveno sodišče v bistvenem sprašuje, ali je pojem nezakonitega prehoda meje države članice iz člena 13(1) Uredbe Dublin III treba razlagati v smislu člena 3(2) Direktive 2008/115/ES o vračanju in v smislu člena 5 Uredbe (ES) št. 562/2006⁴ (v nadaljevanju tudi: „Zakonik o schengenskih mejah“ ali „ZSM“), ali morda vendarle avtonomno in sicer v smislu, da **ne gre** za nezakonit prehod meje, kadar je s strani države članice oblastno organiziran prehod meje z namenom tranzita v drugo državo članico Unije.
17. V zvezi s tem je treba najprej pojasniti, da merila iz člena 13(1) Uredbe Dublin III temeljijo na konceptu odgovornosti države članice prvega vstopa čez zunanjo mejo Unije, da zagotavlja nadzor njenih zunanjih meja, kot je določen v členih pod naslovom II ZSM. Odgovorna država članica mora zlasti preverjati, ali državljani tretjih držav izpolnjujejo pogoje za vstop, kot so določeni v členu 5 ZSM. To prispeva k zmanjševanju nezakonitih migracij, kar je v interesu tako države članice na zunanji meji

⁴ 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 (UL L 105, 13.4.2006, str. 1). Ta uredba je bila razveljavljena z istoimensko uredbo - Uredbo (EU) 2016/399, v kateri je bivši člen 5 postal člen 6, vendar je predložitveno sodišče *ratione temporis* seveda uporabilo prejšnjo različico.

Unije kot tudi v interesu vseh držav članic Unije, ki so odpravile nadzor meje na svojih notranjih mejah.

18. Poleg tega je koncept iz člena 13(1) Uredbe Dublin III namenjen tudi zagotavljanju *hierarhije meril* o odgovornosti, kot jo uvodoma ureja njeno tretje poglavje, in preprečevanju sekundarnih gibanj prosilcev za azil, kar je tudi eden od ciljev te uredbe.
19. Nezakoniti prehod se ugotavlja s pomočjo dokazov ali indicev, navedenih na dveh seznamih iz priloge II k Uredbi Komisije (ES) št. 1560/2003⁵, ki določa merila in mehanizme za določitev odgovorne države članice. Na seznamu A so navedeni zlasti: pozitiven rezultat, ki ga posreduje Eurodac; vstopni žig v ponarejenem ali predrugačenem potnem listu; vozovnice, ki dokazujejo vstop preko zunanje meje, medtem ko so na seznamu B kot indici za nezakonit vstop na ozemlje preko zunanje meje države članice navedeni podrobne in preverljive izjave prosilca za azil; poročila/potrditev informacij s strani mednarodne organizacije kot je UNHCR ali s strani druge države članice ali tretje države; vozovnice; pa tudi informacije, ki dokazujejo, da je prosilec za azil uporabljal storitve vodnika ali turistične agencije.
20. Uredba Dublin III sicer ne opredeljuje pojma „nezakonitega prehoda“ zunanje meje, vendar Komisija meni, da ga je treba ob upoštevanju povezave med navedeno uredbo in Zakonikom o schengenskih mejah razlagati v luči določb tega zakonika in njegove smiselne uporabe.
21. V zvezi s tem Komisija pojasnjuje, da se na zunanjih mejah Unije na mejnih prehodih, ki jih določijo države članice, izvajajo kontrole, ki so zlasti namenjene preverjanju, ali državljani tretjih držav, ki prečkajo zunanjo mejo, izpolnjujejo pogoje za vstop. V skladu s členom 5 ZSM morajo tako državljani tretjih držav izpolnjevati naslednje pogoje: a) posedovati morajo veljavno potno listino ali listine, ki jim dovoljujejo prehod meje; (b) posedovati morajo veljaven vizum, razen če imajo veljavno dovoljenje za prebivanje; (c) upravičujejo namen in pogoje nameravanega bivanja in imajo zadostna sredstva za preživljanje, (d) ne gre za osebe, za katere je bil razpisan ukrep v SIS zaradi zavrnitve

⁵ Uredba komisije (ES) št. 1560/2003 z dne 2. septembra 2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) No 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 državljani tretje države (UL L 222 , 5.9.2003, str. 3).

- vstopa; in (e) ne predstavljajo grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katere koli države članice.
22. Če osebe navedenih pogojev ne izpolnjujejo, jih pristojni organi v skladu s členom 14 Uredbe (EU) št. 603/2013⁶ pridržijo in jim odvzamejo prstne odtise, ki jih v digitalni obliki posredujejo v centrali sistem podatkov, imenovan Eurodac. Ta obveznost prav tako velja za osebe, ki se jih ne vrača in ki fizično ostanejo na ozemlju države članice, ne da bi izpolnjevale navedene pogoje.
23. Ugotoviti je treba, da prej navedena določba ZSM taksativno določa pogoje za zakonit vstop državljana tretje države na ozemlje države članice Unije. Če oseba pogojev iz navedene določbe ne izpolnjuje, se šteje, da je v nezakonitem položaju. Dejstvo, da pristojni organi države članice tej osebi niso preprečili prečkanja državnega ozemlja, da bi lahko prispela v drugo državo članico, in dejstvo, da so ji ob tem nudili celo materialno podporo obliki organiziranega prevoza, njenega položaja v smislu člena 5 ZSM ne moreta legalizirati.
24. V členu 3(2) Direktive 2008/115/ES⁷ je „nezakonito prebivanje“ opredeljeno kot prisotnost državljana tretje države na ozemlju države članice, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz člena 5 Zakonika o schengenskih mejah ali drugih pogojev za vstop, bivanje ali stalno prebivališče v tej državi članici. Ta opredelitev zajema vse državljane tretjih držav, ki so fizično prisotni na ozemlju države članice, vključno na njenih mejah oziroma v trenutku ali obdobju prečkanje te države članice.
25. Sodišče je namreč že v zadevi C-47/15 *Affum*⁸ razsodilo, da vsak državljan tretje države, ki je na ozemlju države članice, ne da bi izpolnjeval pogoje za vstop, bivanje ali stalno prebivališče, že zgolj zaradi tega v njej nezakonito prebiva, ne da bi bila ta prisotnost pogojena z minimalnim trajanjem ali namenom ostati na tem ozemlju. Poleg tega

⁶ Uredba (EU) št. 603/2013 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 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, 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 L 180, 29.6.2013, str. 1).

⁷ Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL L 348, 24.12.2008, str. 98).

⁸ ECLI:EU:C:2016:408, tč. 48.

začasnost ali prehodnost take prisotnosti ni niti med razlogi, navedenimi v členu 2(2) Direktive 2008/115, iz katerih se lahko države članice odločijo, da državljana tretje države, ki v njih nezakonito prebiva, izključijo iz področja uporabe te direktive.

26. V primeru, ko se državljan tretje države, ki z avtobusom potuje čez ozemlje države članice, ne da bi izpolnjeval pogoje za vstop vanjo ali pogoje za bivanje oziroma stalno prebivališče v njej, nahaja na ozemlju te države članice, v njej prebiva nezakonito v smislu člen 3(2) Direktive 2008/115/ES in je torej kot tak v skladu s členom 2 iste direktive podvržen njeni uporabi.
27. Komisija zato meni, da je treba pojem nezakonitega prebivanja iz člena 13(1) Uredbe Dublin III razlagati v istem smislu, kot izhaja iz člena 5 ZSM, in v smislu člena 3 Direktive 2008/115/ES, torej tako, da pojem nezakonitega prebivanja pomeni prisotnost državljana tretje države, ki ne izpolnjuje pogojev za vstop iz člena 5 ZSM, na ozemlju države članice.
28. In četudi so pristojni organi ene države članice prosilcem za mednarodno zaščito, ki želijo svoje prošnje vložiti v drugi državi članici, dovolili prečkanje države članice, to po prepričanju Komisije ne pomeni, da so pogoji za zakonit vstop v smislu člena 5 ZSM izpolnjeni.
29. Ni odveč ponoviti, da je eden od ciljev Uredbe Dublin III ravno v preprečevanju sekundarnih gibanj prosilcev za mednarodno zaščito.
30. Ob upoštevanju navedenega Komisija meni, da je treba pojem nezakonitega prehoda iz člena 13(1) Uredbe (EU) št. 604/2013 razlagati v istem smislu, kot je opredeljen v členu 3 Direktive 2008/115/ES in kot izhaja iz člena 5 Uredbe (ES) št. 562/2006 in sicer tako, da nezakoniti prehod pomeni prisotnost državljana tretje države, ki ne izpolnjuje pogojev za vstop iz člena 5 Uredbe (ES) št. 562/2006, na ozemlju države članice. Dejstvo, da so pristojni organi ene države članice organizirali tranzit v drugo državo članico, ne pomeni, da so pogoji za zakonit vstop iz člena 5 Uredbe (ES) št. 562/2006 izpolnjeni.

Četrto vprašanje

31. Ob upoštevanju predlaganih odgovorov Komisije na drugo in tretje vprašanje zato na četrto vprašanje ni treba odgovoriti.

Peto vprašanje

32. Predložitveno sodišče s petim vprašanjem sprašuje, ali roki iz členov 13(1) in 29(2) Uredbe Dublin III, ki zadevata vstop prosilca in odločitev o njegovi predaji v odgovorno državo članico, ne tečejo v obdobju uveljavljanja njegove pravice do sodnega varstva zoper navedeno odločitev.
33. Člen 13(1) Uredbe Dublin III se nahaja v njenem tretjem poglavju, v katerem so navedena merila za določanje odgovorne države članice. Ob uporabi te določbe odgovornost za sprejem prosilca zaradi nezakonitega prehoda zunanje meje preneha dvanajst mesecev po datumu tega prehoda. Namen tega roka je, da prva država nezakonitega prehoda zunanje meje ne ostane nedoločljivo dolgo odgovorna za sprejem državljanov tretjih držav.
34. Komisiji se zdi, da predložitveno sodišče peto vprašanje utemeljuje z domnevo, da se dvanajstmesečni rok iz člena 13(1) Uredbe Dublin III upošteva v primeru pritožbe zoper odločitev o predaji. Tej domnevi Komisija ne more pritrditi, saj se navedeni rok nanaša zgolj na merilo za določanje države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito v primeru nezakonitega prehoda zunanje meje Unije. V okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari, ko je država članica že sprejela odgovornost na podlagi člena 13(1) Uredbe Dublin III, pa navedeni dvanajstmesečni rok ne teče več, niti se ne more uporabiti v primeru pritožbe zoper odločitev o predaji.
35. Na drugi strani pa člen 29 Uredbe Dublin III določa šestmesečni rok za predajo prosilca za mednarodno zaščito državi članici, ki je bila na podlagi meril iz tretjega poglavja Uredbe Dublin III določena za odgovorno in ki je sprejela obravnavanje osebe. Ta rok ustreza potrebi po hitrem delovanju v postopkih s prosilci za mednarodno zaščito, saj države članice zavezujejo, da prosilca karseda hitro predajo v državo članico, ki je sprejela odgovornost za obravnavanje njegove prošnje.
36. Evropski zakonodajalec je v primeru pritožbe zoper odločitev o predaji državam članicam prepustil izbiro o tem, ali ima taka pritožba odložilni ali neodložilni učinek.

37. Kar pa zadeva računanje rokov in zagotavljanje možnosti uveljavljanja pravice do učinkovitega pravnega sredstva, Komisija meni, da je treba analogno slediti razsodbi Sodišča v zadevi C-19/08 – *Petrosian*⁹.
38. Torej, če ni nobenega pravnega sredstva, ki bi lahko imelo odložilni učinek, začne rok za izvedbo predaje teči z izrecno ali domnevano odločitvijo, s katero država članica, na katero je naslovljena zahteva, privoli v ponovni sprejem zadevne osebe, ne glede na negotovosti v zvezi s pravnim sredstvom, ki ga je, če je bilo treba, zoper odločitev o predaji vložil prosilec na sodiščih države članice, ki daje zahtevo.¹⁰
39. Nasprotno pa, kadar zakonodaja države članice, ki daje zahtevo, v okviru postopka predaje prosilca določa odložilni učinek pravnega sredstva, rok za izvedbo predaje ne začne teči že z začasno sodno odločitvijo, da se izvedba postopka predaje odloži, temveč šele s sodno odločitvijo, s katero se odloči o temelju postopka in s katero ni več mogoče ovirati te izvedbe.
40. Iz analogne uporabe sodbe v zadevi *Petrosian* prav tako izhaja, da je treba začetek šestmesečnega roka iz člena 29(2) Uredbe Dublin III določiti tako, da imajo države članice v obeh položajih na voljo šest mesecev, ki jih morajo popolnoma izkoristiti za določitev tehničnih podrobnosti izvedbe predaje.
41. Vendar iz predložitvenega sklepa ni povsem nedvoumno razvidno, da se je nacionalni zakonodajalec odločil za odložilni učinek v primeru uveljavljanja pravice do pritožbe zoper odločitev o predaji.
42. Zato je treba po mnenju Komisije v primeru, da je v nacionalni zakonodaji tak odložilni učinek določen, ob upoštevanju prej navedene sodbe v zadevi *Petrosian* šteti, da začne rok iz člena 29(2) Uredbe Dublin III, v katerem je treba izvršiti predajo prosilca v odgovorno državo, teči šele od sodne odločitve, s katero se odloči o temelju postopka in s katero ni več mogoče ovirati te izvedbe.
43. Če pa v nacionalni zakonodaji tak odložilni učinek ni predviden, začne rok za izvedbo predaje teči z izrecno ali domnevano odločitvijo, s katero država članica, na katero je naslovljena zahteva, privoli v ponovni sprejem zadevne osebe.

⁹ ECLI:EU:C:2009:41.

¹⁰ *Idem*. Točka 40 in naslednje.

44. Dvanajstmesečni rok iz člena 13(1) Uredbe Dublin III je del meril za določanje odgovorne države članice. Ta rok začne teči od nezakonitega prehoda zunanje meje, posledica njegovega izteka pa je prenehanje odgovornosti države članice prvega prehoda zunanje meje in od nastopa tega dejstva ni več mogoče zahtevati predaje. Ta rok posledično tudi ne vpliva na izvrševanje pravice do pritožbe zoper odločitev o predaji v državo članico, ki je bila določena za odgovorno v skladu s pogoji iz člena 13(1) iste uredbe.

V. SKLEP

45. Vsled vsega navedenega Komisija predlaga Sodišču, naj na zastavljena vprašanja predložitvenega sodišča odgovori tako:

Člen 27(1) Uredbe (EU) št. 604/2013 je treba v luči njene 19. uvodne izjave razlagati tako, da se prosilec za mednarodno zaščito v okviru pritožbe zoper odločitev o predaji, sprejeto v zvezi z njim, lahko sklicuje na napačno uporabo merila o odgovornosti iz tretjega poglavja iste uredbe in zlasti merila o nezakonitem prehodu zunanje meje države članice iz 13(1) člena navedene uredbe.

Pojem nezakonitega prehoda iz člena 13(1) Uredbe (EU) št. 604/2013 je treba razlagati v istem smislu, kot je opredeljen v členu 3 Direktive 2008/115/ES in kot izhaja iz člena 5 Uredbe (ES) št. 562/2006 in sicer tako, da nezakoniti prehod pomeni prisotnost državljana tretje države, ki ne izpolnjuje pogojev za vstop iz člena 5 Uredbe (ES) št. 562/2006, na ozemlju države članice. Dejstvo, da so pristojni organi ene države članice organizirali tranzit v drugo državo članico, ne pomeni, da so pogoji za zakonit vstop iz člena 5 Uredbe (ES) št. 562/2006 izpolnjeni.

Če nacionalna zakonodaja države članice določa odložilni učinek pritožbe zoper odločitev o predaji prosilca v odgovorno državo, začne rok iz člena 29(2) Uredbe (ES) št. 604/2013, v katerem je treba izvesti predajo v odgovorno državo članico, teči šele od sodne odločitve, s katero se odloči o temelju postopka in s katero ni več mogoče ovirati te izvedbe. Če pa v nacionalni zakonodaji tak odložilni učinek ni predviden, začne rok za izvedbo predaje teči z izrecno ali domnevano odločitvijo, s katero država članica, na katero je naslovljena zahteva, privoli v ponovni sprejem zadevne osebe.

Dvanajstmesečni rok iz člena 13(1) Uredbe (ES) št. 604/2013 je del meril za določanje odgovorne države članice. Ta rok začne teči od nezakonitega prehoda zunanje meje, posledica njegovega izteka pa je prenehanje odgovornosti države članice prvega prehoda zunanje meje in od nastopa tega dejstva ni več mogoče zahtevati predaje. Ta rok tudi ne vpliva na izvrševanje pravice do pritožbe zoper odločitev o predaji v državo članico, ki je bila določena za odgovorno v skladu s pogoji iz člena 13(1) iste uredbe.

Maria CONDOU DURANDE

Miha ŽEBRE

agenta Komisije