Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

19. prosinca 2024. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granična kontrola, azil i useljavanje – Politika azila – Direktiva 2013/32/EU – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Zahtjev za međunarodnu zaštitu – Razlozi za nedopuštenost – Članak 2. točka (q) – Pojam ‚naknadni zahtjev' – Članak 33. stavak 2. točka (d) – Odbacivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog od strane države članice zbog odbijanja prethodnog zahtjeva podnesenog u drugoj državi članici ili okončanja postupka o prethodnom zahtjevu od strane druge države članice"

U spojenim predmetima C-123/23 i C-202/23 [Khan Yunis i Baabda] [i],

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Verwaltungsgericht Minden (Upravni sud u Mindenu, Njemačka), odlukama od 28. listopada 2022., koje je Sud zaprimio 1. ožujka 2023. (C-123/23) i 28. ožujka 2023. (C-202/23), u postupcima

N. A. K.,

E. A. K.,

Y. A. K. (C-123/23),

M. E. O. (C-202/23),

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: I. Jarukaitis, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika petog vijeća, D. Gratsias (izvjestitelj) i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Juhász-Tóth, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 29. veljače 2024.,

* Jezik postupka: njemački

[i] Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za njemačku vladu, J. Möller, A. Hoesch i R. Kanitz, u svojstvu agenata,

– za francusku vladu, R. Bénard i J. Illouz, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. Azéma, J. Hottiaux, B. Schima i J. Vondung, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. lipnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023./90200, L) u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive.

2 Zahtjevi su upućeni u okviru dvaju sporova između osoba N. A. K., E. A. K. i Y. A. K. (predmet C-123/23) i osobe M. E. O. (predmet C-202/23), s jedne strane, te Bundesrepublika Deutschland (Savezna Republika Njemačka), s druge strane, u pogledu zakonitosti dviju odluka Bundesamta für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, Njemačka) (u daljnjem tekstu: Savezni ured) kojima se odbacuju njihovi zahtjevi za azil kao nedopušteni.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2011/95/EU

3 Članak 2. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L), naslovljen „Definicije”, propisuje:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚međunarodna zaštita’ znači status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita kako je definirana u točkama (e) i (g);

(b) ‚korisnik međunarodne zaštite’ znači osoba kojoj je odobren status izbjeglice ili status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita kako su definirani u točkama (e) i (g);

[…]

(d) ‚izbjeglica' znači državljanin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjana zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz svoje nacionalne države te nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, ne želi staviti se pod zaštitu te države, kao i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan države prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se zbog istih gore navedenih razloga, ili zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu, te na koju se ne primjenjuje članak 12.;

(e) ‚status izbjeglice' znači priznavanje kao izbjeglice državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva od strane države članice;

(f) ‚osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu' znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi se dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla ili, ako se radi o osobi bez državljanstva, u državu prethodnog uobičajenog boravišta, bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15., i na koju se ne primjenjuje članak 17. stavci 1. i 2., te koja nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države;

(g) ‚status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita' znači priznavanje, od strane države članice, državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva kao osobe koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu;

(h) ‚zahtjev za međunarodnom zaštitom' znači zahtjev za zaštitom koji državi članici podnosi državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, a može se shvatiti kao traženje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite, pri čemu podnositelj zahtjeva ne traži izrijekom drugu vrstu zaštite koja je izvan djelokruga ove Direktive, a koja se može zasebno tražiti;

[…]"

Direktiva 2013/32

4 Uvodna izjava 13. Direktive 2013/32 glasi kako slijedi:

„Približavanje pravila postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite trebalo bi pomoći u ograničavanju sekundarnog kretanja podnositelja zahtjeva za međunarodnom zaštitom između država članica, u slučajevima kada je takvo kretanje uzrokovano razlikama u pravnim okvirima te u uspostavi jednakih uvjeta za primjenu Direktive [2011/95] u državama članicama."

5 Članak 2. te direktive, naslovljen „Definicije", glasi:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

(b) ‚zahtjev za međunarodnu zaštitu' ili ‚zahtjev' znači zahtjev državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva za zaštitu od strane države članice za koju se smatra da traži status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite, a koja nije izričito zatražila drugu vrstu zaštite izvan područja primjene Direktive [2011/95] koja se može posebno primijeniti;

[…]

(e) ‚konačna odluka' znači odluka o tome priznaje li se državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite na temelju Direktive [2011/95] i u pogledu koje se ne može uložiti pravni lijek u okviru poglavlja V. ove Direktive, bez obzira na to je li podnositelju zahtjeva dozvoljeno ostati u konkretnoj državi članici do završetka postupka;

(f) ‚tijelo odlučivanja' znači nesudsko ili upravno tijelo u državi članici nadležnoj za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje je ovlašteno donositi odluke u prvom stupnju u tim predmetima;

[…]

(q) ‚naknadni zahtjev' znači daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu, uključujući slučajeve kada je podnositelj zahtjeva izričito povukao svoj zahtjev te slučajeve kada je tijelo odlučivanja odbacilo zahtjev nakon njegova prešutnog povlačenja u skladu s člankom 28. stavkom 1."

6 Člankom 6. te direktive, naslovljenim „Pristup postupku", propisano je:

„1. Ako osoba podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu tijelu koje je nadležno prema nacionalnom pravu za evidentiranje takvih zahtjeva, zahtjev se evidentira najkasnije tri radna dana od podnošenja zahtjeva.

Ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen drugim tijelima za koja je vjerojatno da zaprimaju takve zahtjeve, ali nisu nadležna za evidentiranje prema nacionalnom pravu, države članice osiguravaju da se zahtjev evidentira najkasnije šest radnih dana od podnošenja zahtjeva.

[…]

2. Države članice osiguravaju da osoba koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu ima učinkovitu mogućnost njegova što ranijeg podnošenja. Ako podnositelj zahtjeva ne podnese zahtjev, države članice mogu u skladu s time primijeniti članak 28.

[…]"

7 Članak 28. iste direktive nalovljen „Postupak kod prešutnog povlačenja ili odustanka od zahtjeva" predviđa:

„1. Kada postoji opravdan razlog da se smatra da je podnositelj zahtjeva prešutno povukao ili odustao od svog zahtjeva, države članice osiguravaju da tijelo odlučivanja donese odluku o okončanju postupka ili, ako tijelo odlučivanja smatra da zahtjev nije utemeljen nakon odgovarajućeg razmatranja sadržaja zahtjeva u skladu s člankom 4. Direktive [2011/95], o odbijanju zahtjeva.

Države članice mogu smatrati da je podnositelj zahtjeva prešutno povukao ili odustao od svog zahtjeva za međunarodnu pomoć, posebno kada se utvrdilo sljedeće:

(a) da se on ili ona nisu odazvali na zahtjeve da podnesu informacije bitne za njihov zahtjev za potrebe članka 4. Direktive [2011/95] ili se nisu odazvali na osobni razgovor iz članaka od 14. do 17. ove Direktive, osim ako podnositelj zahtjeva u razumnom roku ne dokaže da je njegovo propuštanje posljedica okolnosti na koje on ili ona nisu mogli utjecati;

(b) da su on ili ona pobjegli ili bez dozvole napustili mjesto gdje su živjeli ili bili zadržani a da nisu u razumnom roku o tome obavijestili nadležno tijelo ili da u razumnom roku nisu izvršili obveze javljanja ili druge obveze kontaktiranja, osim ako podnositelj zahtjeva dokaže da je to posljedica okolnosti na koje on ili ona nisu mogli utjecati.

[…]

2. Države članice osiguravaju da podnositelj zahtjeva koji se ponovno javi nadležnom tijelu nakon donošenja odluke o okončanju postupka iz stavka 1. ovog članka, ima pravo zatražiti ponovno otvaranje svog predmeta ili podnijeti novi zahtjev na koji se neće primjenjivati postupak iz članaka 40. i 41.

Države članice mogu utvrditi rok od najmanje devet mjeseci u kojem podnositelj zahtjeva ne može tražiti ponovno otvaranje predmeta ili u kojem se novi postupak smatra naknadnim zahtjevom i na njega se primjenjuju članci 40. i 41. Države članice mogu odrediti da se predmet podnositelja zahtjeva može ponovno otvoriti samo jednom.

Države članice osiguravaju da se takva osoba ne udalji suprotno načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

Države članice mogu dozvoliti tijelu odlučivanja da nastavi postupak u fazi u kojoj je on bio okončan.

3. Ovaj članak ne dovodi u pitanje Uredbu (EU) br. 604/2013 [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.; u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III)].”

8 U skladu s člankom 33. Direktive 2013/32, naslovljenim „Nedopušteni zahtjevi”:

„1. Osim slučajeva u kojima se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom [Dublin III], od država članica se ne zahtjeva da razmatraju ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom [2011/95] ako se zahtjev smatra nedopuštenim u skladu s ovim člankom.

2. Države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim samo ako:

[…]

(d) je zahtjev naknadni zahtjev, pri čemu ne postoje elementi ili utvrđenja u vezi razmatranja je li podnositelj zahtjeva koji ispunjava uvjete kao ovlaštenik međunarodne zaštite na temelju Direktive [2011/95], naveo ili podnio te nove elemente ili utvrđenja; […]

[…]”

9 Članak 40. te direktive, naslovljen „Naknadni zahtjev”, propisuje:

„1. Ako osoba koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici dostavi naknadne dokaze ili naknadni zahtjev u istoj državi članici, ta država članica razmatra daljnje dokaze ili elemente naknadnog zahtjeva u okviru razmatranja o prethodnom zahtjevu ili u okviru razmatranja odluke u okviru revizije ili žalbenog postupka ako nadležna tijela pri tome poštuju i razmatraju sve elemente naknadnih dokaza ili zahtjeva.

2. U svrhu odlučivanja o dopustivosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d), naknadni je zahtjev za međunarodnu zaštitu najprije predmet prethodnog razmatranja o tome koji su se novi elementi ili utvrđenja pojavili ili ih je podnositelj zahtjeva podnio a odnose se na razmatranje ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ovlaštenika na međunarodnu zaštitu na temelju Direktive [2011/95].

[…]

5. Kada se u skladu s ovim člankom [naknadni] zahtjev dalje ne razmatra, naknadni se zahtjev smatra nedopuštenim u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d).

[…]

7. Ako osoba u vezi koje treba izvršiti odluku o premještaju u skladu s Uredbom [Dublin III] podnese daljnje dokaze ili zahtjev u državi članici koja izvršava premještaj, te dokaze ili naknadne zahtjeve razmatra [odgovorna] država članica, kako je definirana tom Uredbom, u skladu s ovom Direktivom.”

10 Članak 41. navedene direktive, naslovljen „Iznimke od prava ostanka u državi članici u slučaju naknadnog zahtjeva”, u stavku 1. navodi:

„Države članice mogu utvrditi iznimke od prava ostanka na državnom području, ako osoba:

(a) uloži prvi naknadni zahtjev koji se ne razmatra daljnje u skladu s člankom 40. stavkom 5. samo zato da bi se odgodilo ili onemogućilo izvršenje odluke na temelju koje bi ta osoba trebala biti odstranjena iz te države članice; ili

(b) uloži sljedeći naknadni zahtjev u istoj državi članici nakon donošenja konačne odluke o prvom naknadnom zahtjevu kojim se on proglašava nedopuštenim u skladu s članak[om] 40. stavk[om] 5., ili nakon konačne odluke o odbijanju zahtjeva kao neosnovanog.

Države članice mogu predvidjeti takve iznimke samo ako tijelo odlučivanja smatra da odluka o povratku neće dovesti izravno ili neizravno do kršenja načela nevraćanja suprotno međunarodnim obvezama ili obvezama Unije država članica.”

Uredba Dublin III

11 Na temelju članka 48. prvog stavka Uredbe Dublin III stavljena je izvan snage Uredba Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio

državljanin treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.), koja je pak zamijenila, u skladu sa svojim člankom 24., Konvenciju o određivanju države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji su podneseni u jednoj od država članica Europskih zajednica, potpisanu u Dublinu 15. lipnja 1990. (SL 1997., C 254, str. 1.).

12 U skladu s njezinim člankom 1. naslovljenim „Predmet”, Uredbom Dublin III utvrđuju se kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (u daljnjem tekstu: odgovorna država članica).

13 U poglavlju II. te uredbe, naslovljenom „Opća načela i zaštitne mjere”, članak 3. te uredbe, naslovljen „Pristup postupku za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu”, u stavku 1. propisuje:

„Države članice razmatraju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji podnese zahtjev na državnom području bilo koje države članice, uključujući granicu ili područje tranzita. Zahtjev razmatra samo jedna država članica i to ona koja je prema kriterijima iz poglavlja III. navedena kao odgovorna.”

14 Članak 17. navedene uredbe, naslovljen „Diskrecijske klauzule”, u stavku 1. prvom i drugom podstavku predviđa:

„Iznimno od članka 3. stavka 1. svaka država članica može odlučiti da razmotri zahtjev za međunarodnu zaštitu koji u njoj podnese državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva i onda kada takvo razmatranje nije njezina odgovornost na temelju kriterija iz ove Uredbe.

Država članica koja odluči razmotriti zahtjev za međunarodnu zaštitu u skladu s ovim stavkom postaje odgovorna država članica i preuzima obveze povezane s takvom odgovornošću. […]”.

15 Članak 18. iste uredbe, naslovljen „Obveze odgovorne države članice”, glasi kako slijedi:

„1. Odgovorna država članica u skladu s ovom Uredbom obvezna je da:

(a) pod uvjetima iz članaka 21., 22. i 29. prihvati podnositelja zahtjeva koji je podnio zahtjev u drugoj državi članici;

(b) pod uvjetima iz članaka 23., 24., 25. i 29. ponovno prihvati podnositelja zahtjeva čiji se zahtjev razmatra i koji je zatražio međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici ili koji je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku;

(c) pod uvjetima iz članaka 23., 24., 25. i 29. ponovno prihvati državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva koja je povukla zahtjev koji se razmatra i zatražila međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici ili koja je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku;

(d) pod uvjetima iz članaka 23., 24., 25. i 29. ponovno prihvati državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva čiji je zahtjev odbijen i koja je zatražila međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici ili koja je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku.

2. […]

U slučajevima iz područja primjene stavka 1. točke (c), kada je odgovorna država članica nakon što je podnositelj zahtjeva zahtjev povukao, prekinula njegovo razmatranje prije donošenja prvostupanjske odluke o meritumu, ta država članica osigurava da podnositelj zahtjeva ima pravo zatražiti da se razmatranje njegovog zahtjeva završi ili podnijeti novi zahtjev za međunarodnu zaštitu, koji se ne smije tretirati kao naknadni zahtjev kako je predviđeno u Direktivi [2013/32]. U takvim slučajevima, države članice osiguravaju da se razmatranje zahtjeva okonča."

16 Članak 27. Uredbe Dublin III, naslovljen „Pravni lijekovi", u stavku 1. određuje:

„Podnositelj zahtjeva ili druga osoba iz članka 18. stavka 1. točaka (c) ili (d) ima pravo na djelotvoran pravni lijek, u obliku žalbe protiv odluke o transferu ili činjeničnog i pravnog preispitivanja te odluke pred sudom."

17 Članak 29. te uredbe, naslovljen „Modaliteti i rokovi", u stavcima 1. i 2. određuje:

„1. Transfer podnositelja zahtjeva ili druge osobe iz članka 18. stavka 1. točaka (c) ili (d) iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi se u skladu s nacionalnim pravom države članice moliteljice, nakon savjetovanja među predmetnim državama članicama, čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što je druga država članica prihvatila zahtjev za prihvat ili ponovni prihvat predmetne osobe ili nakon konačne odluke o žalbi ili preispitivanju kada u skladu s člankom 27. stavkom 3. postoji suspenzivni učinak.

[…]

2. Ako se transfer ne provede u šestomjesečnom roku, odgovorna država članica oslobađa se svoje obveze da prihvati ili ponovno prihvati predmetnu osobu i odgovornost se tada prenosi na državu članicu moliteljicu. Taj se rok može produljiti na najviše godinu dana, ako transfer nije bilo moguće provesti jer je predmetna osoba u zatvoru, ili na najviše osamnaest mjeseci ako predmetna osoba pobjegne."

Njemačko pravo

AsylG

18 Članak 26.a Asylgesetza (Zakon o azilu) (BGBl. 2008 I, str. 1798.), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: AsylG), naslovljen „Sigurne treće zemlje", u stavku 2. određuje:

„Osim država članica [Unije], sigurne treće zemlje su države navedene u prilogu I."

19 Članak 29. AsylG-a, naslovljen „Nedopušteni zahtjevi", u stavku 1. propisuje:

„Zahtjev za azil nije dopušten ako:

[…]

5. u slučaju naknadnog zahtjeva u skladu s člankom 71. ili ponovnog zahtjeva u skladu s člankom 71.bis ne treba provesti daljnji postupak azila."

20 Članak 31. AsylG-a naslovljen „Odluke Saveznog ureda o zahtjevima za azil” u stavku 2. propisuje:

„U odlukama o dopuštenim zahtjevima za azil […] izričito se utvrđuje priznaje li se strancu status izbjeglice ili supsidijarna zaštita i priznaje li se on kao korisnik prava na azil. […]”

21 Članak 71. AsylG-a, naslovljen „Naknadni zahtjev”, u stavku 1. propisuje:

„Ako stranac nakon povlačenja ili konačnog odbijanja prethodnog zahtjeva za azil podnese novi zahtjev za azil (naknadni zahtjev), daljnji postupak azila provodi se samo ako su ispunjeni uvjeti iz članka 51. stavaka 1. do 3. Verwaltungsverfahrensgesetza [(Zakon o upravnom postupku) (BGBl. 2003 I, str. 102., u daljnjem tekstu: VwVfG)]; razmatranje provodi Savezni ured. […]”

22 Članak 71.bis AsylG-a, naslovljen „Ponovni zahtjev”, u stavku 1. predviđa:

„Ako stranac nakon neuspješnog okončanja postupka azila u sigurnoj trećoj zemlji (članak 26.bis), na koju se primjenjuje zakonodavstvo [Unije] o nadležnosti za provedbu postupaka azila ili s kojom je Savezna Republika Njemačka u tom pogledu sklopila međunarodni sporazum, podnese zahtjev za azil (ponovni zahtjev) na državnom području, daljnji postupak azila provodi se samo ako je Savezna Republika Njemačka nadležna za provedbu postupka azila i ispunjeni su uvjeti iz članka 51. stavaka 1. do 3. [VwVfG-a]; za provjeru je odgovoran Savezni ured.”

VwVfG

23 Člankom 51. stavcima 1. i 2. VwVfG-a određuje se:

„(1) Tijelo na zahtjev podnositelja treba odlučiti o poništenju ili izmjeni upravnog akta koji se ne može pobijati ako

1. se činjenično ili pravno stanje na kojem se temelji upravni akt naknadno promijenilo u korist podnositelja zahtjeva;

2. postoje novi dokazi koji bi doveli do povoljnije odluke za podnositelja zahtjeva;

[…]

(2) Zahtjev je dopušten samo ako podnositelj zahtjeva, isključujući krajnju nepažnju, nije mogao istaknuti razlog za ponavljanje postupka u prethodnom postupku, osobito pravnim lijekom.”

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-123/23

24 Osoba N. A. K. je majka osoba E. A. K. i Y. A. K., maloljetne djece čiji je pravni zastupnik. Oni su Palestinci bez državljanstva iz pojasa Gaze. Tvrde da su 11. studenoga 2019. ušli u Njemačku te 15. studenoga 2019. zatražili azil. Njihovi zahtjevi evidentirani su 22. studenoga 2019. U prilog tim zahtjevima osoba N. A. K. ističe da je nju i njezinu djecu progonio Hamas zbog političkih aktivnosti njezina supruga. Osim toga, njezini su je roditelji željeli prisiliti da svoju djecu vrati u obitelj svojeg supruga i da se sama vrati u roditeljski dom.

25 Iz izjava osobe N. A. K. i provjera koje je proveo Savezni ured proizlazi da je osoba N. A. K. prethodno podnijela zahtjeve za azil nadležnim tijelima Kraljevine Španjolske i Kraljevine Belgije. Zahtjev za ponovni prihvat koji je Savezni ured uputio španjolskim nadležnim tijelima ona su odbila. Nikakav zahtjev za ponovni prihvat nije upućen belgijskim nadležnim tijelima.

26 U odgovoru na zahtjev za pružanje informacija koji je uputio Savezni ured, belgijsko nadležno tijelo navelo je 5. ožujka 2021. da je zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je 21. kolovoza 2018. podnijela osoba N. A. K. odbijen odlukom od 5. srpnja 2019., protiv koje nije uložen nikakav pravni lijek. Nadležno belgijsko tijelo smatralo je, među ostalim, da nije dokazano da je vjerojatno da će osoba N. A. K. u svojoj državi podrijetla biti izložena opasnosti od proganjanja ili trpljenja teške štete.

27 Odlukom od 25. svibnja 2021. Savezni ured odbio je zahtjeve za azil osoba N. A. K., E. A. K. i Y. A. K. uz obrazloženje, u bitnome, da se primjenjuje članak 71.bis AsylG-a i da nisu bili ispunjeni uvjeti kojima se može opravdati pokretanje novog postupka azila. Osobe N. A. K., E. A. K. i Y. A. K. podnijele su 9. lipnja 2021. protiv te odluke tužbu Verwaltungsgerichtu Minden (Upravni sud u Mindenu, Njemačka), odnosno sudu koji je uputio zahtjev.

28 Taj sud ističe da iz presuda od 20. svibnja 2021., L. R. (Zahtjev za azil koji je Norveška odbila) (C-8/20, EU:C:2021:404) i od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Zahtjev za azil koji je Danska odbila) (C-497/21, EU:C:2022:721), proizlazi da se odredba poput članka 71.bis AsylG-a ne može primijeniti ako je prvi zahtjev za azil iste zainteresirane osobe odbila treća država ili država članica koja nije država članica u kojoj je podnesen drugi zahtjev, a koja ne primjenjuje Direktivu 2011/95. S druge strane, Sud je izričito ostavio otvorenim pitanje može li se takva odredba primijeniti ako je prvi zahtjev za azil odbila druga država članica koja primjenjuje tu direktivu. Međutim, to je pitanje odlučujuće za ishod glavnog postupka jer u ovom slučaju podnositelji zahtjeva nisu podnijeli nove elemente ili utvrđenja koji mogu opravdati razmatranje njihova zahtjeva, u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d) Direktive 2013/32 i člankom 71.bis stavkom 1. AsylG-a, u vezi s člankom 51. stavcima 1. i 2. VwVfG-a.

29 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev smatra da pojam „naknadni zahtjev” u smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32 obuhvaća i slučaj zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog nakon što je druga država članica Unije donijela konačnu odluku o istovrsnom prethodnom zahtjevu istog podnositelja, tako da se članak 33. stavak 2. točka (d) te direktive primjenjuje na takav zahtjev.

30 S obzirom na te okolnosti, Verwaltungsgericht Minden (Upravni sud u Mindenu) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive [2013/32], u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice u skladu s kojim zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u toj državi članici treba odbaciti kao nedopušten ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je prethodno podnesen u drugoj državi članici ta druga država članica konačnom odlukom odbila kao neosnovan?”

Predmet C-202/23

31 Dana 2. ožujka 2020. osoba M. E. O., libanonski državljanin, ušla je u Njemačku te je podnijela zahtjev za azil koji je Savezni ured evidentirao 30. travnja 2020. Provjera koju je to tijelo provelo otkrila je da je osoba M. E. O., prije svojeg ulaska u Njemačku, podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u Poljskoj.

32 Dopisom od 29. travnja 2020. poljska tijela suglasila su se da ponovno prihvate osobu M. E. O. Odlukom od 25. lipnja 2020., koja je osobi M. E. O. dostavljena 1. srpnja 2020., Savezni ured odbacio je zahtjev za azil te osobe kao nedopušten i odredio njezino udaljavanje u Poljsku. Osoba M. E. O. podnijela je tužbu protiv te odluke i zahtjev za privremenu pravnu zaštitu. Potonji zahtjev je odbijen 31. srpnja 2020. Međutim, iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da se odluka o udaljavanju osobe M. E. O. u Poljsku nije mogla izvršiti a da se ne utvrdi da je osoba M. E. O. u bijegu, u smislu članka 29. stavka 2. Uredbe Dublin III.

33 Dana 2. veljače 2021. Savezni ured poništio je odluku od 25. lipnja 2020. uz obrazloženje da je rok za transfer osobe M. E. O. u Poljsku istekao. Osim toga, u odgovoru na zahtjev Saveznog ureda poljska su ga tijela obavijestila da je postupak o zahtjevu za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba M. E. O. u Poljskoj prekinut 20. travnja 2020. jer je osoba M. E. O. boravila u Njemačkoj. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se, u skladu s poljskim propisom, taj postupak na zahtjev osobe M. E. O. mogao ponovno pokrenuti u roku od devet mjeseci od njegova prekida, odnosno do 20. siječnja 2021.

34 Odlukom od 14. srpnja 2021. Savezni ured odbacio je zahtjev za azil osobe M. E. O. kao nedopušten i zaprijetio joj je udaljavanjem u Libanon. Osoba M. E. O. protiv te je odluke 27. srpnja 2021. podnijela tužbu sudu koji je uputio zahtjev. Potonji je odlukom od 31. kolovoza 2021. suspendirao odluku o udaljavanju.

35 Sud koji je uputio zahtjev navodi da su, s obzirom na činjenice u glavnom postupku, ispunjeni uvjeti za primjenu članka 71.bis AsylG-a, tako da zahtjev za azil osobe M. E. O. treba odbaciti kao nedopušten. Naime, s jedne strane, sud koji je uputio zahtjev smatra da tu odredbu treba tumačiti na način da se primjenjuje kada je postupak azila u sigurnoj trećoj zemlji, u smislu članka 26.bis AsylG-a, okončan na datum prijenosa odgovornosti za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na Saveznu Republiku Njemačku, u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III. To je ovdje slučaj jer je rok za nastavak postupka u vezi sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu koji je osoba M. E. O. podnijela u Poljskoj istekao 20. siječnja 2021., dok je Savezna Republika Njemačka postala odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu osobe M. E. O. po isteku roka predviđenog člankom 29. stavkom 1. Uredbe Dublin III šest mjeseci od odluke, donesene 31. srpnja 2020., o zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu osobe M. E. O. protiv odluke kojom se nalaže njezino udaljavanje u Poljsku, odnosno 31. siječnja 2021.

36 S druge strane, članak 51. stavci 1. i 2. VwVfG-a ne primjenjuje se u ovom slučaju jer se zahtjev za azil koji je osoba M. E. O. podnijela u Njemačkoj temeljio na činjenicama koje su nastale prije njezina odlaska iz Libanona. Međutim, treba pretpostaviti da se osoba M. E. O. pozvala na iste činjenice u prilog svojem zahtjevu za međunarodnu zaštitu koji je podnijela u Poljskoj ili barem da je to mogla učiniti, tako da se te činjenice ne mogu smatrati novim elementima na koje se nije mogla pozvati bez svoje krivnje.

37 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da, ako se pokaže da se pravu Unije protivi odredba kao što je članak 71.bis AsylG-a, zbog toga što se novi zahtjev za međunarodnu zaštitu ne može smatrati „naknadnim zahtjevom” u smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32, ako je konačnu odluku o prethodnom zahtjevu istog podnositelja donijela druga država članica Unije, tužbu osobe M. E. O. treba prihvatiti.

38 U slučaju da se smatra da se novi zahtjev za međunarodnu zaštitu može kvalificirati kao „naknadni zahtjev” u smislu tog članka 2. točke (q), čak i u slučaju da je postupak povodom prethodnog zahtjeva istog podnositelja, podnesen u drugoj državi članici, ta druga država članica prekinula zbog toga što ga je podnositelj zahtjeva propustio nastaviti, sud koji je uputio zahtjev pita se protivi li se članku 33. stavku 2. točki (d) Direktive 2013/32 odbacivanje novog zahtjeva kao nedopuštenog sve dok je ponovno otvaranje postupka o prethodnom zahtjevu još uvijek moguće. Ako je to slučaj, sud koji je uputio zahtjev pita se je li određivanje roka u kojem podnositelj zahtjeva može zahtijevati ponovno otvaranje postupka o svojem prethodnom zahtjevu obuhvaćeno nacionalnim pravom ili pravom Unije i, u slučaju da je obuhvaćeno pravom Unije, koji je rok predviđen tim pravom.

39 S obzirom na te okolnosti, Verwaltungsgericht Minden (Upravni sud u Mindenu) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive [2013/32] u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive tumačiti na način da se protivi pravilu države članice prema kojem zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u toj državi članici treba odbaciti kao nedopušten ako je podnositelj zahtjeva već prije u drugoj državi članici podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu i druga država članica je obustavila postupak jer je podnositelj zahtjeva odustao od svojeg zahtjeva u toj državi članici?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje:

Treba li članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive [2013/32] u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive tumačiti na način da se protivi pravilu države članice prema kojem zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u toj državi članici treba odbaciti kao nedopušten ako je podnositelj zahtjeva već prije podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici i druga država članica je obustavila postupak jer je podnositelj zahtjeva odustao od svojeg zahtjeva, iako postupak za azil u drugoj državi članici ta druga država članica može ponovno otvoriti ako podnositelj zahtjeva to zatraži u toj drugoj državi članici?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje:

Propisuje li pravo Unije koji je datum u slučaju odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu mjerodavan za to može li se još ponovno otvoriti postupak za azil koji je prije obustavljen u drugoj državi članici ili je to pitanje uređeno samo nacionalnim pravom?

4. Ako na treće pitanje treba odgovoriti na način da pravo Unije sadržava odgovarajuće zahtjeve:

Koji je datum, prema zahtjevima prava Unije u slučaju odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, mjerodavan za to može li se postupak za azil koji je prije obustavljen u drugoj državi članici još ponovno otvoriti?”

Postupak pred Sudom

40 U predmetu C-123/23 sud koji je uputio zahtjev zatražio je da mu se na temelju članka 53. stavka 3. Poslovnika Suda da prednost pri odlučivanju. Predsjednik Suda je odlukom od 18. travnja 2023. odlučio da ne treba udovoljiti tom zahtjevu.

41 Odlukom predsjednika Suda od 10. svibnja 2023. predmeti C-123/23 i C-202/23 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka kao i u svrhu donošenja presude.

Pitanje u predmetu C-123/23

42 Svojim pitanjem u predmetu C-123/23 sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32, u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice koji predviđa mogućnost odbacivanja kao nedopuštenog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u smislu članka 2. točke (b) te direktive, koji je u toj državi članici podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva čiji je prethodni zahtjev za međunarodnu zaštitu, koji je podnesen u drugoj državi članici, odbijen konačnom odlukom koju je donijela potonja država članica.

43 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa čiji je dio (presuda od 28. listopada 2022., Generalstaatsanwaltschaft München (Izručenje i *ne bis in idem*) C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, t. 67. i navedena sudska praksa).

44 Kao prvo, u pogledu teksta članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32 kojim se taksativno nabrajaju situacije u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten (presuda od 20. svibnja 2021., L. R. (Zahtjev za azil koji je Norveška odbila), C-8/20, EU:C:2021:404, t. 31. i navedena sudska praksa), valja istaknuti da ta odredba predviđa u svojoj točki (d) da države članice mogu donijeti takvu odluku kada je riječ o „naknadnom zahtjevu" u kojem podnositelj nije naveo nikakve nove elemente ili činjenice kako bi se moglo utvrditi ispunjava li uvjete da postane korisnik međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95.

45 Pojam „naknadni zahtjev" definiran je u članku 2. točki (q) Direktive 2013/32 kao „daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu".

46 Ta definicija tako preuzima pojmove „zahtjev za međunarodnu zaštitu" i „konačna odluka", koji su također definirani u članku 2. te direktive u njegovim točkama (b) i (e).

47 Što se tiče, s jedne strane, pojma „zahtjev za međunarodnu zaštitu" ili „zahtjev", on je definiran u članku 2. točki (b) Direktive 2013/32 kao zahtjev za zaštitu koji je „državi članici" podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva za koju se smatra da traži status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite u smislu Direktive 2011/95.

48 S druge strane, kad je riječ o pojmu „konačna odluka", on je u članku 2. točki (e) Direktive 2013/32 definiran kao svaka odluka o tome priznaje li se državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite na temelju Direktive 2011/95 i u pogledu koje se ne može uložiti pravni lijek u okviru poglavlja V. Direktive 2013/32.

49 Stoga valja utvrditi da se tekstom članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32, u vezi s odredbama navedenima u točkama 45. do 48. ove presude, ne utvrđuje uvjet prema kojem bi se novi zahtjev za međunarodnu zaštitu morao podnijeti tijelima iste države članice koja je donijela konačnu odluku o prethodnom zahtjevu istog podnositelja kako bi ga se kvalificiralo kao „naknadni zahtjev” i odbacilo kao nedopušten zbog nepostojanja novih elemenata ili utvrđenja.

50 Kao drugo, to je tumačenje potvrđeno kontekstom te odredbe.

51 Naime, članak 40. Direktive 2013/32, u kojem se detaljno navodi postupak koji se primjenjuje na naknadne zahtjeve, u stavku 7. predviđa, među ostalim, da ako osoba u vezi koje treba izvršiti odluku o transferu u skladu s Uredbom Dublin III podnese naknadni zahtjev u državi članici koja izvršava transfer, tada ga razmatra odgovorna država članica u smislu navedene uredbe.

52 Međutim, iz članka 17. stavka 1. Uredbe Dublin III proizlazi da se odluka o transferu na temelju te uredbe ne može donijeti ako je država članica u kojoj se nalazi predmetna osoba sama razmotrila zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela ta osoba jer činjenica da je ta država članica provela takvo razmatranje ima za posljedicu to da je postala „odgovorna država članica” u smislu navedene uredbe i više ne može zahtijevati transfer podnositelja zahtjeva u drugu državu članicu.

53 Iz toga logično slijedi da je „naknadni zahtjev” iz članka 40. stavka 7. Direktive 2013/32 novi zahtjev podnesen u državi članici koja je zatražila transfer nakon što je država članica u koju dotičnu osobu treba transferirati donijela odluku o prethodnom zahtjevu istog podnositelja. Ta odredba tako potvrđuje da pojam „naknadni zahtjev”, kako je definiran u članku 2. točki (q) te direktive, obuhvaća i slučaj novog zahtjeva podnesenog nakon što je druga država članica donijela odluku o prethodnom zahtjevu istog podnositelja.

54 Članak 40. stavak 1. Direktive 2013/32, koji se, među ostalim, odnosi na mogućnost da osoba koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u određenoj državi članici podnese „naknadni zahtjev u istoj državi članici”, također potvrđuje tumačenje navedeno u točki 49. ove presude. Naime, ako bi se zahtjev za međunarodnu zaštitu, kako bi se kvalificirao kao „naknadni zahtjev” u smislu članka 2. točke (q) te direktive, trebao podnijeti nadležnim tijelima iste države članice kao ona koja je donijela odluku o prethodnom zahtjevu istog podnositelja, upućivanje u članku 40. stavku 1. navedene direktive na naknadni zahtjev podnesen „u istoj državi članici” bilo bi suvišno.

55 Kao treće, tumačenje članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32 na način da država članica može kvalificirati kao „naknadni zahtjev” i odbaciti kao nedopušten, ako nije potkrijepljen novim elementima ili utvrđenjima, novi zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnio podnositelj zahtjeva čiji je prethodni zahtjev odbijen konačnom odlukom druge države članice također je u skladu s ciljem ograničenja sekundarnih kretanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu između država članica, što je cilj te direktive, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 13.

56 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točkama 82. do 84. svojeg mišljenja, tumačenje članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32 na način da se novi zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nadležnim tijelima države članice može kvalificirati kao „naknadni zahtjev” i odbaciti kao nedopušten ako ne postoje novi elementi ili utvrđenja samo u slučaju kada je prethodni zahtjev istog podnositelja odbijen konačnom odlukom iste države članice moglo bi potaknuti podnositelje zahtjeva čije su zahtjeve za međunarodnu zaštitu nadležna tijela države članice konačno odbila da se presele u drugu, čak i treću državu članicu

kako bi podnijeli novi istovrstan zahtjev, nadajući se da bi njegovo cjelovito ispitivanje koje bi, prema tom tumačenju, trebala provesti tijela tih drugih država članica, dovelo do rezultata koji bi za njih bio povoljan.

57 Valja još naglasiti da je mogućnost odbacivanja kao nedopuštenog novog zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se ne temelji na novim elementima ili utvrđenjima niti iz kojeg proizlaze takvi elementi ili utvrđenja, u slučaju kada je prethodni zahtjev istog podnositelja odbijen odlukom koju je donijela druga država članica, u skladu s načelom uzajamnog povjerenja između država članica, na kojem se, prema sudskoj praksi Suda, temelji zajednički europski sustav azila i koje u pravu Unije ima temeljnu važnost, s obzirom na to da omogućava stvaranje i održavanje prostora bez unutarnjih granica (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2020., Minister for Justice and Equality (Zahtjev za međunarodnu zaštitu u Irskoj), C-616/19, EU:C:2020:1010, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

58 Osim toga, valja istaknuti da je tumačenje članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32 navedeno u točki 55. ove presude u skladu sa sudskom praksom Suda koja proizlazi iz presude od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Zahtjev za azil koji je Danska odbila) (C-497/21, EU:C:2022:721).

59 Svakako, Sud je u toj presudi presudio da članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32, u vezi s njezinim člankom 2. točkom (q) kao i s člankom 2. Protokola (br. 22) o stajalištu Danske priloženog UEU-u i UFEU-u, treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice različite od Kraljevine Danske kojim se predviđa mogućnost odbacivanja kao nedopuštenog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u smislu članka 2. točke (b) te direktive, koji je u toj drugoj državi članici podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva čiji je prethodni zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u Kraljevini Danskoj ta država članica odbila.

60 Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 35. i 43. navedene presude, Sud je to tumačenje članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32 obrazložio posebnim statusom koji na temelju Protokola spomenutog u prethodnoj točki Kraljevina Danska uživa u pogledu trećeg dijela glave V. UFEU-a, u koji spadaju, među ostalim, politike koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i imigraciju. Naime, u skladu s navedenim Protokolom, Direktiva 2011/95 ne primjenjuje se na tu državu članicu, tako da zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nadležnim tijelima navedene države članice ne može biti zahtjev „za stjecanje statusa izbjeglice ili statusa osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita” u smislu Direktive 2011/95.

61 Uostalom, u točki 46. presude od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Zahtjev za azil koji je Danska odbila) (C-497/21, EU:C:2022:721), Sud je naglasio da tumačenje članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32 dano u toj presudi ne dovodi u pitanje zasebno pitanje primjenjuje li se pojam „naknadni zahtjev” na novi zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen državi članici nakon što je druga država članica različita od Kraljevine Danske konačnom odlukom odbila prethodni zahtjev.

62 S obzirom na prethodna razmatranja, na pitanje iz predmeta C-123/23 valja odgovoriti tako da članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32, u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive, treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice koji predviđa mogućnost odbacivanja kao nedopuštenog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u smislu članka 2. točke (b) navedene direktive, koji je u toj državi članici podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva čiji

je prethodni zahtjev za međunarodnu zaštitu, koji je podnesen u drugoj državi članici, na koju se primjenjuje Direktiva 2011/95, odbijen konačnom odlukom koju je donijela potonja država članica.

Pitanja u predmetu C-202/23

63 Uvodno valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će, prema potrebi, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena. Osim toga, Sud može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u svojem pitanju (presuda od 15. srpnja 2021., Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, t. 31. i navedena sudska praksa).

64 Naime, okolnost da se, na formalnoj razini, sud koji je uputio zahtjev u svojim pitanjima pozvao na određene posebne odredbe prava Unije ne sprječava Sud da mu pruži sve elemente za tumačenje koji mogu biti korisni za odlučivanje u glavnom postupku, izvodeći iz svih elemenata koje mu je taj sud dostavio, osobito iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, elemente prava Unije koje treba tumačiti uzimajući u obzir predmet spora (vidjeti u tom smislu presudu od 22. travnja 2021., Profi Credit Slovakia, C-485/19, EU:C:2021:313, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

65 U ovom slučaju iz navoda suda koji je uputio zahtjev, sažetih u točkama 31. do 35. ove presude, proizlazi da je osoba M. E. O. najprije podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu poljskim tijelima, a zatim je 2. ožujka 2020. ušla u Njemačku i ondje podnijela zahtjev za azil koji je Savezni ured evidentirao 30. travnja 2020. U međuvremenu je 20. travnja 2020. nadležno poljsko tijelo prekinulo postupak pokrenut zahtjevom koji je osoba M. E. O. podnijela zbog toga što je boravila u Njemačkoj.

66 Savezni ured je pak odlukom od 14. srpnja 2021., o kojoj je riječ u glavnom postupku u predmetu C-202/23, odbacio kao nedopušten zahtjev za azil osobe M. E. O., s obrazloženjem da je na datum prijenosa odgovornosti za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba M. E. O. na Saveznu Republiku Njemačku, u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III, odnosno 31. siječnja 2021., nadležno poljsko tijelo već konačnom odlukom, u skladu s člankom 28. stavkom 1. Direktive 2013/32, prekinulo postupak o prethodnom zahtjevu za međunarodnu zaštitu tog podnositelja jer je navedeni zahtjev, prema mišljenju tog tijela, prešutno povučen.

67 Iz toga proizlazi da se Savezni ured, kako bi odbacio zahtjev za međunarodnu zaštitu osobe M. E. O. kao nedopušten, oslonio na pretpostavku da je, u okolnostima poput onih opisanih u točkama 65. i 66. ove presude, novi zahtjev za međunarodnu zaštitu osobe M. E. O. bilo moguće kvalificirati kao „naknadni zahtjev” u smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32 i u odnosu na njega primijeniti članak 33. stavak 2. točku (d) te direktive. Pitanja postavljena u predmetu C-202/23 temelje se na istoj pretpostavci.

68 U tom kontekstu valja preoblikovati pitanja postavljena u predmetu C-202/23 i smatrati da njima sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32, u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se predviđa mogućnost odbacivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog u smislu članka 2. točke (b) navedene direktive, koji je u toj državi članici podnio državljanin treće

zemlje ili osoba bez državljanstva koja je u drugoj državi članici već podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu, ako je novi zahtjev podnesen prije nego što je nadležno tijelo druge države članice, u skladu s člankom 28. stavkom 1. iste direktive, donijelo odluku o prekidu razmatranja prethodnog zahtjeva zbog njegova prešutnog povlačenja.

69 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se člankom 2. točkom (q) Direktive 2013/32 predviđa na izričit način mogućnost da se daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu kvalificira kao „naknadni zahtjev" kada je „podnesen" nakon donošenja konačne odluke u smislu članka 2. točke (e) te direktive, o prethodnom zahtjevu, uključujući slučajeve kada je podnositelj zahtjeva izričito povukao svoj zahtjev te slučajeve kada je tijelo odlučivanja odbacilo zahtjev nakon njegova prešutnog povlačenja u skladu s člankom 28. stavkom 1. iste direktive.

70 Članak 28. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2013/32 propisuje da kada postoji opravdan razlog da se smatra da je podnositelj zahtjeva prešutno povukao ili odustao od svog zahtjeva, države članice osiguravaju da tijelo odlučivanja donese odluku o okončanju postupka ili, ako tijelo odlučivanja smatra da zahtjev nije utemeljen nakon odgovarajućeg razmatranja sadržaja zahtjeva u skladu s člankom 4. Direktive 2011/95, o odbijanju zahtjeva.

71 U skladu s člankom 28. stavkom 1. drugim podstavkom točkom (b) Direktive 2013/32 države članice mogu smatrati da je podnositelj zahtjeva prešutno povukao ili odustao od svojeg zahtjeva za međunarodnu pomoć kada je utvrđeno da je pobjegao ili bez dozvole napustio mjesto gdje je živio ili bio zadržan a da nije u razumnom roku o tome obavijestio nadležno tijelo ili da u razumnom roku nije izvršio obveze javljanja ili druge obveze kontaktiranja, osim ako podnositelj zahtjeva dokaže da je to posljedica okolnosti na koje nije mogao utjecati.

72 Osim toga, člankom 28. stavkom 2. prvim podstavkom Direktive 2013/32 propisano je da države članice osiguravaju da podnositelj zahtjeva koji se ponovno javi nadležnom tijelu nakon donošenja odluke o okončanju postupka iz stavka 1. tog članka ima pravo zatražiti ponovno otvaranje svojeg predmeta ili podnijeti novi zahtjev na koji se neće primjenjivati postupak iz članaka 40. i 41. te direktive. U skladu s člankom 28. stavkom 2. drugim podstavkom navedene direktive, države članice mogu, s jedne strane, utvrditi rok od najmanje devet mjeseci u kojem podnositelj zahtjeva ne može tražiti ponovno otvaranje predmeta ili u kojem se novi postupak smatra naknadnim zahtjevom i na njega se primjenjuju članci 40. i 41. iste direktive i, s druge strane, odrediti da se predmet podnositelja zahtjeva može ponovno otvoriti samo jednom.

73 Iako se članak 2. točka (q) Direktive 2013/32 izričito ne odnosi na slučaj u kojem je država članica u kojoj je podnositelj zahtjeva podnio svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu donijela odluku o okončanju razmatranja tog zahtjeva nakon njegova prešutnog povlačenja, novi zahtjev podnesen nakon donošenja takve odluke također se može kvalificirati kao „naknadni zahtjev" u smislu te odredbe. Naime, ako to nije slučaj, ne bi bilo potrebno u članku 28. stavku 2. prvom podstavku te direktive predvidjeti da se na novi zahtjev, koji podnese podnositelj zahtjeva koji se ponovno pojavi pred nadležnim tijelom nakon donošenja odluke o okončanju razmatranja iz stavka 1. tog članka 28., neće primijeniti postupak iz članaka 40. i 41. navedene direktive, koji se odnosi na naknadne zahtjeve.

74 Međutim, iz samog teksta članka 2. točke (q) Direktive 2013/32 proizlazi da se novi zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je već podnijela takav zahtjev može kvalificirati kao „naknadni zahtjev" i odbaciti kao nedopušten, u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d) te direktive, samo ako je podnesen nakon donošenja

konačne odluke o tom prethodnom zahtjevu. Stoga je kvalifikacija novog zahtjeva istog podnositelja kao „naknadnog zahtjeva” isključena ako je taj novi zahtjev podnesen prije donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu tog podnositelja.

75 U tom pogledu valja podsjetiti na to da članak 6. Direktive 2013/32 razlikuje podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, njegovo evidentiranje, koje je na dotičnoj državi članici na temelju stavka 1. prvog i drugog podstavka tog članka, i njegovo ulaganje, kojim se u načelu od podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu zahtijeva da ispuni obrazac predviđen u tu svrhu, u skladu sa stavcima 3. i 4. navedenog članka (vidjeti u tom smislu presudu od 25. lipnja 2020., Ministerio Fiscal (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodno zaštitu), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495 t. 87. i 93.).

76 Kao što je to Sud već presudio, radnja „podnošenja” (fr. *présenter)* zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne zahtijeva nikakvu administrativnu formalnost jer se navedene formalnosti moraju poštovati prilikom „[ulaganja]” (fr. *introduction*) zahtjeva (presuda od 25. lipnja 2020., Ministerio Fiscal (Tijelo koje može zaprimiti zahtjev za međunarodnu zaštitu), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, t. 93.).

77 Međutim, s obzirom na korištenje izraza „podnesen” u članku 2. točki (q) Direktive 2013/32, treba utvrditi da je za kvalifikaciju zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao „naknadnog zahtjeva” u smislu te odredbe važan samo datum njegova podnošenja.

78 Osim toga, odluka tijela odlučivanja, u skladu s člankom 28. stavkom 1. Direktive 2013/32, o okončanju razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu zbog toga što je podnositelj zahtjeva prešutno povukao svoj zahtjev ne može se smatrati konačnom odlukom u smislu članka 2. točke (e) te direktive sve dok podnositelj zahtjeva ima mogućnost, predviđenu u članku 28. stavku 2. navedene direktive, zatražiti ponovno otvaranje svojeg predmeta ili podnijeti novi zahtjev na koji se ne primjenjuje postupak iz članaka 40. i 41. Direktive 2013/32. Stoga se novi zahtjev koji je podnio podnositelj zahtjeva u toj situaciji ne može kvalificirati kao „naknadni zahtjev” u smislu članka 2. točke (q) te direktive i odbaciti kao nedopušten u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (d) navedene direktive.

79 U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je osoba M. E. O. njemačkim tijelima podnijela zahtjev za azil 2. ožujka 2020., dok je odluka nadležnog poljskog tijela o okončanju postupka povodom njegova zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog poljskim tijelima donesena tek 20. travnja 2020. te se, osim toga, taj postupak može ponovno otvoriti. Ako je to doista slučaj, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, valja zaključiti da kvalifikacija zahtjeva za azil koji je osoba M. E. O. podnijela njemačkim tijelima kao „naknadnog zahtjeva” i odbacivanje tog zahtjeva kao nedopuštenog, s obzirom na to da osoba M. E. O. nije podnijela nove elemente ili utvrđenja u odnosu na svoj prethodni zahtjev, nije u skladu s odredbama članka 2. točke (q) i članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32.

80 S obzirom na sva prethodna razmatranja, sudu koji je uputio zahtjev valja odgovoriti tako da članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32, u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive, treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se predviđa mogućnost odbacivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog u smislu članka 2. točke (b) navedene direktive, koji je u toj državi članici podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je u drugoj državi članici već podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu, ako je novi zahtjev

podnesen prije nego što je nadležno tijelo druge države članice, u skladu s člankom 28. stavkom 1. Direktive 2013/32, donijelo odluku o okončanju razmatranja prethodnog zahtjeva zbog njegova prešutnog povlačenja.

Troškovi

81 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive,**

   treba tumačiti na način da mu se:

   ne protivi propis države članice koji predviđa mogućnost odbacivanja kao nedopuštenog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u smislu članka 2. točke (b) navedene direktive, koji je u toj državi članici podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva čiji je prethodni zahtjev za međunarodnu zaštitu, koji je podnesen u drugoj državi članici na koju se primjenjuje Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite, odbijen konačnom odlukom koju je donijela potonja država članica.

2. **Članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32, u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive,**

   treba tumačiti na način da mu se:

   protivi propis države članice kojim se predviđa mogućnost odbacivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog u smislu članka 2. točke (b) navedene direktive, koji je u toj državi članici podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je u drugoj državi članici već podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu, ako je novi zahtjev podnesen prije nego što je nadležno tijelo druge države članice, u skladu s člankom 28. stavkom 1. iste direktive, donijelo odluku o okončanju razmatranja prethodnog zahtjeva zbog njegova prešutnog povlačenja.

Potpisi