Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

4. listopada 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Odobrenje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 38. – Članak 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Koncept ‚sigurne treće zemlje' – Kvalifikacija Republike Turske kao ‚sigurne treće zemlje' – Ponovni prihvat tražiteljâ međunarodne zaštite u treću zemlju – Odbijanje"

U predmetu C-134/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće, Grčka), odlukom od 3. veljače 2023., koju je Sud zaprimio 7. ožujka 2023., u postupku

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges",

Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio"

protiv

Ypourgos Exoterikon,

Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin i L. S. Rossi (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 14. ožujka 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges", V. Papadopoulos, *dikigoros*,

– za Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio", E. Spathana, *dikigoros*,

* Jezik postupka: grčki

– za vladu Helenske Republike, Z. Chatzipavlou, K. Georgiadis, G. Karipsiadis, T. Papadopoulou i S. Spyropoulos, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, A. Edelmannová, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

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

– za ciparsku vladu, I. Neophytou i F. Sotiriou, u svojstvu agenata,

– za mađarsku vladu, Zs. Biró-Tóth i M. Z. Fehér, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i A. Hanje, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, A. Azéma i A. Katsimerou, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. lipnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 38. 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. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023./90200, L), u vezi s člankom 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Somateia „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges” (udruga „Helensko vijeće za izbjeglice”, Grčka) i Astikija Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio” (neprofitno civilno društvo „Podrška izbjeglicama u Egejskom moru”, Grčka), koji pomažu izbjeglicama, s jedne strane, i Ypourgosa Exoterikon (ministar vanjskih poslova, Grčka) i Ypourgosa Metanastefsis kai Asylou (ministar za useljavanje i azil, Grčka), s druge strane, u pogledu valjanosti ministarskih uredbi koje su ta dva ministra zajednički donijela i u kojima su odredila Republiku Tursku kao „sigurnu treću zemlju” za određene kategorije tražiteljâ međunarodne zaštite.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum između Unije i Turske o ponovnom prihvatu

3 Dana 16. prosinca 2013. Europska unija i Republika Turska sklopile su Sporazum o ponovnom prihvatu osoba koje neovlašteno borave (SL 2014., L 134, str. 3., u daljnjem tekstu: Sporazum između Unije i Turske o ponovnom prihvatu). Taj je sporazum ratificiran u ime Europske unije Odlukom Vijeća 2014/252/EU od 14. travnja 2014. (SL 2014., L 134, str. 1. i ispravak SL 2014., L 331, str. 40.).

4 Članak 4. stavak 1. Sporazuma između Unije i Turske o ponovnom prihvatu određuje:

„Na zahtjev države članice te bez dodatnih formalnosti koje ta država članica treba poduzeti osim onih propisanih ovim Sporazumom, Turska ponovno prihvaća sve državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji ne ispunjavaju, ili više ne ispunjavaju, uvjete koji su na snazi za ulazak, prisutnost, ili boravište na državnom području države članice koja podnosi zahtjev, pod uvjetom da se utvrdi, u skladu s člankom 10., da takve osobe:

[…]

(c) su nezakonito i izravno ušle na državno područje država članica nakon što su boravile ili prolazile državnim područjem Turske.”

5 Na temelju Odluke Vijeća (EU) 2016/551 od 23. ožujka 2016. o utvrđivanju stajališta koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Zajedničkog odbora za ponovni prihvat o Odluci Zajedničkog odbora za ponovni prihvat o načinima provedbe za primjenu od 1. lipnja 2016. članaka 4. i 6. Sporazuma između Europske unije i Republike Turske o ponovnom prihvatu osoba koje neovlašteno borave (SL 2016., L 95, str. 9.), obveza sadržana u članku 4. Sporazuma između Unije i Turske o ponovnom prihvatu primjenjuje se od 1. lipnja 2016.

Direktiva 2013/32

6 Uvodne izjave 18., 43., 44. i 46. Direktive 2013/32 glase kako slijedi:

„(18) U interesu je država članica i [tražitelja međunarodne zaštite] da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatanja koje se provodi.

[…]

(43) Države članice trebaju sadržajno razmatrati sve zahtjeve tj. ocijeniti ispunjava li konkretni [tražitelj] uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 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 statusa 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)], osim ako ova Direktiva ne određuje drukčije, posebno ako se može opravdano sumnjati da bi druga zemlja mogla obaviti razmatranje ili pružiti dostatnu zaštitu. […]

(44) Države članice ne bi trebale biti obvez[…]ne sadržajno ocjenjivati zahtjev za međunarodnu zaštitu ako je opravdano sumnjati da će [tražitelj] zbog dovoljne povezanosti s trećom zemljom, kako je definirana nacionalnim pravom, potražiti zaštitu u toj trećoj zemlji te ako postoje razlozi da se smatra kako će [tražitelj] biti prihvaćen ili ponovno prihvaćen u trećoj zemlji. Države članice na tom temelju postupaju samo ako bi taj konkretni [tražitelj] u određenoj trećoj zemlji bio siguran. S ciljem izbjegavanja sekundarnog kretanja [tražitelja] potrebno je utvrditi zajednička načela da države članice razmatraju ili određuju treće zemlje kao sigurne.

[…]

(46) Kada države članice primjenjuju koncepte sigurne [treće zemlje] ovisno o svakom pojedinačnom slučaju ili određuju zemlje kao sigurne donošenjem popisa u tu svrhu, one bi trebale uzimati u obzir, između ostalog, smjernice i operativne priručnike te informacije o zemljama porijekla i aktivnostima, uključujući metodu izvještavanja [Europskog potpornog ureda za azil (EASO)] o informacijama o zemljama porijekla, iz Uredbe (EU) br. 439/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. o osnivanju Europskog potpornog ureda za azil [(SL 2010., L 132, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 5., str. 254.)] kao i mjerodavne smjernice [Ureda visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)].

7 Člankom 2. te direktive, naslovljenim „Definicije”, predviđa se:

„Za potrebe ove direktive:

(a) ‚Ženevska konvencija’ znači konvencija od 28. srpnja 1951. o statusu izbjeglica, kako je izmijenjena Njujorškim protokolom od 31. siječnja 1967.;

[…]

(c) ‚[tražitelj]’ znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u vezi koje nije još donesena konačna odluka;

[…]

(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 [tražitelju] dozvoljeno ostati u konkretnoj državi članici do završetka postupka;

[…]”

8 Poglavlje II. navedene direktive, naslovljeno „Temeljna načela i jamstva”, sadržava članke 6. do 30.

9 Među odredbama poglavlja III. te direktive, naslovljenog „Prvostupanjski postupci”, nalaze se i članci 31., 33., 35. i 38.

10 Članak 31. Direktive 2013/32, naslovljen „Postupak razmatranja”, u stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. Države članice obrađuju zahtjeve za međunarodnu zaštitu u postupku razmatranja u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II.

2. Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja što prije zaključi ne dovodeći u pitanje odgovarajuće i cjelovito razmatranje.”

11 Člankom 33. te direktive, naslovljenim „Nedopušteni zahtjevi”, određeno je:

„1. Osim slučajeva u kojima se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom (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.)], od država članica se ne zahtjeva da razmatraju ispunjava li [tražitelj] 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:

(a) je druga država članica priznala međunarodnu zaštitu;

(b) se zemlja koja nije država članica smatra prvom zemljom azila [tražitelja], u skladu s član[kom] 35.;

(c) se država koja nije država članica smatra sigurnom trećom zemljom za [tražitelja], u skladu s članak[om] 38.;

[…]”

12 Člankom 35. navedene direktive, naslovljenim „Koncept prve države azila”, predviđeno je:

„Država se smatra prvom državom azila određenog [tražitelja], ako:

(a) je njemu ili njoj priznat status izbjeglice u toj zemlji te ako se on ili ona još uvijek mogu pozvati na tu zaštitu; ili

(b) on ili ona na drugi način uživaju dostatnu zaštitu u toj zemlji, uključujući koristi od načela nevraćanja,

uz uvjet da će on ili ona u toj zemlji biti ponovno prihvaćeni.

U primjeni koncepta prve zemlje azila na posebne okolnosti [tražitelja], države članice mogu uzeti u obzir članak 38. stavak 1. [Tražitelju se] može […] omogućiti odbijanje primjene koncepta prve zemlje azila na njegove posebne okolnosti.”

13 Članak 38. te direktive, naslovljen „Koncept sigurne treće zemlje”, određuje:

„1. Države članice mogu primjenjivati koncept sigurne treće zemlje, samo ako su [se nadležna tijela uvjerila da će se prilikom postupanja s osobom koja traži međunarodnu zaštitu u određenoj trećoj zemlji poštovati] sljedeća načela:

(a) život i sloboda nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja;

(b) ne postoji opasnost od teške štete [k]ako je definirana u Direktivi [2011/95];

(c) poštivanje načela nevraćanja u skladu s Ženevskom konvencijom;

(d) poštivanje zabrane izgona, u kršenju prava na slobodu od mučenja i okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, kako je utvrđeno međunarodnim pravom;

(e) moguće je zatražiti status izbjeglice te, ako se utvrdi da je osoba izbjeglica, ostvariti zaštitu u skladu s Ženevskom konvencijom.

2. Na primjenu koncepta sigurne treće zemlje primjenjuju se pravila nacionalnog prava, uključujući:

(a) pravila koja zahtijevaju vezu između [tražitelja] i određene treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju;

(b) metodološka pravila koja nadležnim tijelima omogućuju da primjene koncept sigurne treće zemlje na određenu zemlju ili određenog [tražitelja]. Takva metodologija uključuje razmatranje [sigurnosti zemlje od slučaja do slučaja za određenog tražitelja] i/ili nacionalno označavanje zemalja koje se općenito smatraju sigurnima;

(c) pravila koja u skladu s međunarodnim pravom omogućuju pojedinačno razmatranje je li konkretna treća zemlja sigurna za određenog [tražitelja], [što tražitelju omogućuje barem] pobijanje primjene koncepta sigurne treće zemlje uz obrazloženje da ta treća zemlja nije sigur[na] u njegovim ili njezinim posebnim okolnostima. [Tražitelju] se također omogućuje da pobija postojanje veze između njega ili nje i treće zemlje u skladu s točkom (a).

3. Prilikom provođenja odluke koja se isključivo temelji na ovom članku, države članice:

(a) obavješćuju [tražitelja] o tome; i

(b) dostavljaju njemu ili njoj dokument kojim se tijela treće zemlje obavješćuju, na jeziku te zemlje, o tome da zahtjev nije razmatran sadržajno.

4. Ako treća zemlja ne dozvoli [tražitelju] da uđe na njezino državno područje, države članice osiguravaju pristup postupku u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II.

5. Države članice redovno obavješćuju Komisiju o zemljama na koje se u skladu s odredbama ovog članka primjenjuje ovaj koncept.”

Uredba (EU) 2024/1348

14 Direktiva 2013/32 stavljena je izvan snage Uredbom (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (SL 2024./1348, L), s učinkom od 12. lipnja 2026., u skladu s člankom 79. stavkom 2. te uredbe.

Grčko pravo

Zakon o međunarodnoj zaštiti

15 Nomos 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis (Zakon 4636/2019 o međunarodnoj zaštiti i drugim odredbama) (FEK A’ 169/1.11.2019), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o međunarodnoj zaštiti), prenosi Direktivu 2013/32 u grčki pravni poredak.

16 U skladu s člankom 84. stavkom 1. točkom (d) Zakona o međunarodnoj zaštiti, nadležna tijela odbacuju zahtjev za međunarodnu zaštitu kao nedopušten ako se država koja nije država članica smatra sigurnom trećom zemljom za tražitelja, u skladu s člankom 86. tog zakona.

17 Člankom 86. stavkom 1. Zakona o međunarodnoj zaštiti utvrđeni su kumulativni uvjeti koji moraju biti ispunjeni kako bi se neka zemlja smatrala „sigurnom trećom zemljom”.

18 Na temelju stavka 2. članka 86. tog zakona, poštovanje uvjeta određenih u stavku 1. tog članka razmatra se u svakom pojedinom slučaju i u pogledu svakog tražitelja zasebno, osim ako je treća zemlja o kojoj je riječ određena kao općenito sigurna i nalazi se na nacionalnom popisu sigurnih trećih zemalja. Ako je tako, tražitelj međunarodne zaštite može pobijati primjenu koncepta „sigurne treće zemlje” zato što treća zemlja o kojoj je riječ nije sigurna s obzirom na posebne okolnosti tog tražitelja. U skladu s člankom 86. stavkom 3. navedenog zakona, međuministarskom uredbom utvrđuju se treće zemlje koje se smatraju sigurnima za određene kategorije tražitelja azila, ovisno o njihovim posebnim značajkama, radi razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

19 U skladu s člankom 86. stavkom 5. tog zakona, ako navedena treća zemlja o kojoj je riječ ne dopusti tražitelju da uđe na njezino državno područje, njegov zahtjev sadržajno ispituju tijela koja su nadležna za donošenje odluke.

Prva međuministarska uredba i druga međuministarska uredba

20 Na temelju članka 86. stavka 3. Zakona o međunarodnoj zaštiti donesen je Koini Ypourgiki Apofasi 42799/3.6.2021 „Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A’169)” (Međuministarska uredba 42799/3.6.2021, naslovljena „Utvrđivanje trećih zemalja koje su određene kao sigurne i utvrđivanje nacionalnog popisa, u skladu s odredbama članka 86. Zakona 4636/2019 (A’169)”) (FEK B 2425/7.6.2021) (u daljnjem tekstu: prva međuministarska uredba).

21 Tom je međuministarskom uredbom Republika Turska određena kao „sigurna treća zemlja” za tražitelje međunarodne zaštite čija je zemlja podrijetla Sirija, Afganistan, Bangladeš ili Somalija.

22 Prva međuministarska uredba zamijenjena je s Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021 „Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/03.06.2021 koinis apofasis ton Ypourgon Exoterikon kai Metanastefsis kai Asylou “Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A’169)” (B’ 2425)” (Međuministarska uredba 458568/15.12.2021 „Izmjena međuministarske uredbe 42799/03.06.2021 ministra vanjskih poslova i ministra za useljavanje i azil, ‚Utvrđivanje trećih zemalja koje su određene kao sigurne i utvrđivanje nacionalnog popisa, u skladu s odredbama članka 86. Zakona 4636/2019 (A’169)’ (B’ 2425)”) (FEK B’ 5949/16.12.2021) (u daljnjem tekstu: druga međuministarska uredba).

23 Tom je međuministarskom uredbom Republika Turska iznova određena kao „sigurna treća zemlja” za tražitelje međunarodne zaštite čija je zemlja podrijetla Sirija, Afganistan, Pakistan, Bangladeš ili Somalija.

Glavni postupak i prethodna pitanja

24 Tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su tužbu za poništenje Symvoulio tis Epikrateiasu (Državno vijeće, Grčka), sudu koji je uputio zahtjev, prve međuministarske uredbe i druge međuministarske uredbe zbog, među ostalim, činjenice da se one protive članku 86. Zakona o međunarodnoj zaštiti i članku 38. Direktive 2013/32.

25 Konkretnije, tužitelji iz glavnog postupka ističu, s jedne strane, da mogućnost ponovnog prihvata tražiteljâ međunarodne zaštite na koje se odnose te uredbe u Tursku nije zajamčena „međunarodnim sporazumima” i, s druge strane, da ne postoje razumni izgledi da će tražitelji međunarodne zaštite biti ponovno prihvaćeni u Tursku s obzirom na to da je ta treća zemlja od ožujka 2020. i pandemije bolesti COVID-19 obustavila ponovne prihvate takvih tražitelja na svoje državno područje.

26 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je, nakon što je utvrdio da je tužba za poništenje dopuštena samo u dijelu u kojem je podnesena protiv druge međuministarske uredbe, sud koji je uputio zahtjev presudio da, u mjeri u kojoj tužitelji iz glavnog postupka prigovaraju da Republika Turska nema pravnu obvezu ponovno prihvatiti tražitelje međunarodne zaštite iz Grčke, taj prigovor treba odbiti. Naime, uzimajući u obzir osobito Sporazum između Unije i Turske o ponovnom prihvatu, sud koji je uputio zahtjev je smatrao da Republika Turska ima takvu pravnu obvezu.

27 Suprotno tomu, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome poštuje li Republika Turska doista navedenu pravnu obvezu, uzimajući u obzir okolnosti, koje isto tako priznaju grčka tijela, da je ta treća zemlja od ožujka 2020. i bez izgleda da će se to promijeniti u bliskoj budućnosti, prestala prihvaćati na svoje državno područje tražitelje međunarodne zaštite čiji su zahtjevi odbačeni kao nedopušteni u Grčkoj na temelju koncepta „sigurne treće zemlje”.

28 S tim u vezi sud koji je uputio zahtjev ističe da u okviru tog suda postoje dva različita tumačenja članka 38. Direktive 2013/32 kad je riječ o tom pitanju.

29 Prema prvom tumačenju, koje zastupa većina članova od kojih se sastoji sud koji je uputio zahtjev, mogućnost ponovnog prihvata tražitelja međunarodne zaštite u treću zemlju o kojoj je riječ preduvjet je za određivanje te zemlje kao „sigurne treće zemlje” u smislu članka 38. te direktive, s obzirom na osobito cilj istaknut posebice u njezinoj uvodnoj izjavi 18., koji se odražava i u članku 31. stavku 2. navedene direktive, da se zajamči što brže moguće postupanje sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu. Drukčije bi tumačenje samo produljilo vrijeme razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i povećalo nesigurnost boravka tražitelja u zemlji u kojoj je podnio zahtjev, pri čemu se ne bi mogla isključiti opasnost od toga da ga se vrati u zemlju u kojoj bi mogao biti izložen progonu ni mogućnost narušavanja međunarodnih odnosa. Iz toga slijedi da država članica ne može aktom opće primjene odrediti treću zemlju kao općenito sigurnu, kako ju na to ovlašćuje članak 38. stavak 2. Direktive 2013/32, ako ta treća zemlja ne jamči stvarno poštovanje obveze koju ima da prihvati ili ponovno prihvati tražitelje međunarodne zaštite o kojima je riječ na svoje državno područje. U tim okolnostima valja prihvatiti tužbu za poništenje podnesenu protiv druge međuministarske uredbe.

30 Međutim, sud koji je uputio zahtjev navodi da je, u skladu s drugim tumačenjem odredaba Direktive 2013/32, uvjet koji se odnosi na stvarni prihvat ili ponovni prihvat tražiteljâ međunarodne zaštite ne utječe na valjanost regulatornog akta kojim je neka zemlja određena kao općenito sigurna, nego na valjanost bilo pojedinačnog akta kojim je konkretan zahtjev za

međunarodnu zaštitu odbačen kao nedopušten na temelju koncepta „sigurne treće zemlje” bilo izvršenja takvog pojedinačnog akta. U tim okolnostima valja odbiti kao neosnovanu tužbu za poništenje podnesenu protiv druge međuministarske uredbe.

31 U tim je okolnostima Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 38. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 18. [Povelje], tumačiti na način da mu se protive nacionalni (regulatorni) propisi kojima se kao općenito sigurnom za određene kategorije tražitelja međunarodne zaštite određuje treća zemlja koja, iako je preuzela pravnu obvezu da će dopustiti ponovni prihvat tih kategorija tražitelja međunarodne zaštite na svoje državno područje, u praksi već dugo (u ovom slučaju više od 20 mjeseci) odbija ponovni prihvat, pri čemu po svemu sudeći nije razmatrana mogućnost promjene stava te zemlje u bliskoj budućnosti?

ili

2. Treba li tu odredbu tumačiti na način da ponovni prihvat u treću zemlju ne predstavlja kumulativni uvjet za donošenje nacionalnog (regulatornog) akta kojim se neka treća zemlja određuje kao općenito sigurna za određene kategorije tražitelja međunarodne zaštite, ali je kumulativni uvjet za donošenje pojedinačnog akta kojim se određeni zahtjev za međunarodnu zaštitu odbacuje kao nedopušten zbog toga što postoji ‚sigurna treća zemlja’?

ili

3. Treba li [navedenu] odredbu tumačiti na način da je ponovni prihvat u ‚sigurnu treću zemlju’ pitanje koje treba razmotriti tek u trenutku izvršenja odluke ako se odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu temelji na razlogu povezanom sa ‚sigurnom trećom zemljom’”?

Postupak pred Sudom

32 U svojem zahtjevu za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev zatražio je od Suda da se o ovom predmetu odlučuje u ubrzanom postupku, na temelju članka 105. stavka 1. Poslovnika Suda, zbog znatnog broja osoba na koje će se odnositi odluka Suda i toga što je područje o kojem je riječ osobito osjetljivo.

33 Dana 31. ožujka 2023. predsjednik Suda je, nakon što je saslušao sutkinju izvjestiteljicu i nezavisnog odvjetnika, odlučio da taj zahtjev ne treba prihvatiti.

34 Naime, ubrzani postupak je postupovni instrument kojim treba odgovoriti na izvanrednu hitnu situaciju. Znatan broj osoba ili pravnih situacija na koje bi se moglo odnositi postavljeno pitanje ne može kao takav predstavljati iznimnu okolnost koja može opravdati uporabu ubrzanog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Administrativna suspenzija odluke o transferu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, t. 33. do 35.). Usto, sud koji je uputio zahtjev ne ističe nijedan element na temelju kojeg se može smatrati da je ovaj predmet dio iznimne krizne situacije koja nadležnim nacionalnim tijelima osobito ne omogućava da predvide mjere koje su nužne kako bi osigurala razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili koja znatno narušava funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila do odgovora Suda (vidjeti u tom smislu rješenje predsjednika Suda od 19. rujna 2017.,

Magamadov, C-438/17, EU:C:2017:723, t. 18. i presudu od 22. rujna 2022., Bundesrepublik Deutschland (Administrativna suspenzija odluke o transferu), C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709, t. 36.).

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

35 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 38. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 18. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se treća zemlja određuje kao općenito sigurna za određene kategorije tražiteljâ međunarodne zaštite premda je, unatoč tomu što ima pravnu obvezu, ta treća zemlja, općenito i bez mogućnosti da se u budućnosti predvidi suprotno, suspendirala prihvat ili ponovni prihvat tih tražitelja na svoje državno područje.

36 Uvodno valja podsjetiti na to da se u članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32 taksativno nabrajaju situacije u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten (presuda od 8. veljače 2024., Bundesrepublik Deutschland (Dopuštenost kasnijeg zahtjeva), C-216/22, EU:C:2024:122, t. 26. i navedena sudska praksa).

37 Tako članak 33. stavak 2. točka (c) te direktive predviđa ovlast države članice da takav zahtjev smatra nedopuštenim ako se država koja nije država članica smatra „sigurnom trećom zemljom” za tražitelja, u skladu s člankom 38. navedene direktive. Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, ta je ovlast prenesena u nacionalno pravo na temelju članka 84. stavka 1. točke (d) Zakona o međunarodnoj zaštiti.

38 Iz članka 38. Direktive 2013/32 proizlazi da je primjena koncepta „sigurne treće zemlje” uvjetovana ispunjenjem kumulativnih uvjeta predviđenih u njegovim stavcima 1. do 4. (presude od 19. ožujka 2020., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, t. 36. i od 16. studenoga 2021., Komisija/Mađarska (Inkriminacija pomaganja tražiteljima azila), C-821/19, EU:C:2021:930, t. 36. i navedena sudska praksa).

39 Prvo, članak 38. stavak 1. te direktive predviđa da države članice mogu primjenjivati koncept „sigurne treće zemlje” samo ako su se uvjerile da će se prilikom postupanja s tražiteljem međunarodne zaštite u trećoj zemlji o kojoj je riječ poštovati načela koja su izričito navedena u točkama (a) do (e) te odredbe.

40 U predmetnom slučaju iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev konačno odbio razlog koji su istaknuli tužitelji iz glavnog postupka, koji se temeljio na tome da Republika Turska ne poštuje ta načela tako da taj sud ne pita Sud da protumači navedena načela.

41 Drugo, u skladu s člankom 38. stavkom 2. navedene direktive, primjena koncepta „sigurne treće zemlje” uvjetovana je poštovanjem pravila utvrđenih nacionalnim pravom. Među tim se pravilima moraju nalaziti, među ostalim, pravila o postojanju veze između tražitelja međunarodne zaštite i treće zemlje o kojoj je riječ koja je takva da je smisleno da taj tražitelj ode u navedenu zemlju, metodološka pravila koja nadležnim tijelima omogućuju da primijene koncept „sigurne treće zemlje” na određenu zemlju ili određenog tražitelja međunarodne zaštite, pri čemu je pobliže određeno da takva metodologija mora uključivati razmatranje sigurnosti zemlje od

slučaja do slučaja za određenog tražitelja i/ili nacionalno označavanje zemalja koje se općenito smatraju sigurnima i pravila koja u skladu s međunarodnim pravom omogućuju pojedinačno razmatranje je li konkretna treća zemlja sigurna za određenog tražitelja međunarodne zaštite i koja tom tražitelju omogućuju pobijanje kako primjene koncepta „sigurne treće zemlje" s obzirom na njegovu posebnu situaciju tako i postojanja veze između njega i te zemlje.

42 Treće, članak 38. stavak 3. Direktive 2013/32 zahtijeva od država članica da, prilikom provođenja odluke koja se temelji isključivo na konceptu „sigurne treće zemlje", obavijeste tražitelja i da mu dostave dokument kojim se tijela te zemlje obavješćuju, na jeziku te zemlje, o tome da zahtjev za međunarodnu zaštitu nije razmatran sadržajno. Usto, na temelju članka 38. stavka 4. te direktive, ako treća zemlja o kojoj je riječ ne dopusti tražitelju te zaštite da uđe na njezino državno područje, države članice osiguravaju pristup postupku u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. navedene direktive.

43 Stoga proizlazi, kao prvo, iz teksta članka 38. Direktive 2013/32 da on ovlašćuje državu članicu da aktom opće primjene, kao što je druga međuministarska uredba, odredi zemlju kao općenito sigurnu treću zemlju za određene tražitelje međunarodne zaštite.

44 Naime, prvo, valja, s jedne strane, istaknuti da metode koje države članice moraju koristiti kako bi osigurale da se koncept „sigurne treće zemlje" može primijeniti na određenu zemlju i na koje upućuje članak 38. stavak 2. točka (b) te direktive predviđaju pojedinačno razmatranje toga je li zemlja o kojoj je riječ sigurna za određenog tražitelja „i/ili nacionalno označavanje [trećih] zemalja koje se općenito smatraju sigurnima". S druge strane, činjenica da članak 38. stavak 2. točka (c) navedene direktive obvezuje države članice da utvrde pravila koja omogućuju pojedinačno razmatranje je li konkretna treća zemlja sigurna za određenog tražitelja i koja mu osobito jamče mogućnost pobijanja primjene koncepta „sigurne treće zemlje" uz obrazloženje da ta treća zemlja nije sigurna u njegovim ili njezinim posebnim okolnostima, nužno podrazumijeva da je država članica ovlaštena odrediti, u aktu opće primjene, takvu treću zemlju kao općenito sigurnu.

45 Drugo, to tumačenje potvrđuju uvodne izjave 44. i 46. Direktive 2013/32 od kojih prva izričito upućuje na utvrđivanje „zajedničk[ih] načela da države članice […] određuju treće zemlje kao sigurne", a druga na uzimanje u obzir određenog broja informacija i dokumenata kada države članice „određuju zemlje kao sigurne donošenjem popisa u tu svrhu".

46 Treće, valja istaknuti da članak 38. Direktive 2013/32 ne uvjetuje valjanost akta opće primjene kojim država članica određuje treću zemlju kao općenito sigurnu time da se dokaže da su tražitelji međunarodne zaštite o kojima je riječ zaista prihvaćeni ili ponovno prihvaćeni na državno područje te treće države.

47 Naime, s jedne strane, dokazani prihvat ili ponovni prihvat tih tražitelja u navedenu treću zemlju nisu jedno od pravila navedenih u članku 38. stavku 2. te direktive kojima je uvjetovana primjena koncepta „sigurne treće zemlje" u državama članicama. S druge strane, iz članka 38. stavka 4. navedene direktive, kojim je pobliže određeno da „[a]ko treća zemlja ne dozvoli [tražitelju] da uđe na njezino državno područje, države članice osiguravaju pristup postupku u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. [Direktive 2013/32]", implicitno proizlazi da je kvalifikacija takve treće zemlje kao „sigurne treće zemlje" u skladu s odbijanjem te zemlje da prihvati ili ponovno prihvati tražitelje međunarodne zaštite na svoje državno područje.

48 Stoga iz te potonje odredbe proizlazi da, kada je država članica aktom opće primjene odredila treću zemlju kao općenito sigurnu, unatoč tomu što je ta zemlja suspendirala mogućnost ulaska tražiteljâ međunarodne zaštite na svoje državno područje, država članica mora svakome od tih tražitelja o kojima je riječ osigurati pravo pokretanja postupka razmatranja njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

49 Kad je riječ, kao drugo, o kontekstu članka 38. Direktive 2013/32, valja uzeti u obzir članak 35. te direktive, koji se odnosi na razlog nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se razlikuje od onoga navedenog u točki 37. ove presude.

50 Kao što je pobliže određeno tim člankom 35., država se može smatrati „prvom državom azila" određenog tražitelja ako je njemu ili njoj priznat status izbjeglice u toj zemlji te ako se on ili ona još uvijek mogu pozvati na tu zaštitu ili on ili ona na drugi način uživaju dostatnu zaštitu u toj zemlji, uključujući koristi od načela nevraćanja, „uz uvjet da će on ili ona [u oba slučaja] u toj zemlji biti ponovno prihvaćeni".

51 Stoga, za razliku od onoga što proizlazi iz članka 38. stavka 4. Direktive 2013/32 kad je riječ o konceptu „sigurne treće zemlje", članak 35. te direktive uvjetuje primjenu koncepta „prve države azila" u državama članicama time da je tražitelj zaista ponovno prihvaćen u tako određenoj državi.

52 Kao treće, tumačenje članka 38. Direktive 2013/32 – prema kojem taj članak ne uvjetuje određivanje treće zemlje kao općenito sigurne time da treća zemlja o kojoj je riječ zapravo prihvaća ili ponovno prihvaća tražitelje međunarodne zaštite na svoje državno područje – koje proizlazi iz njegova teksta i konteksta nije u suprotnosti, suprotno onomu što navodi sud koji je uputio zahtjev, s ciljevima Direktive 2013/32. Ono osobito nije u suprotnosti s ciljem, istaknutim u uvodnoj izjavi 18. te direktive, prema kojem se, u interesu osobito tražiteljâ međunarodne zaštite, odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatanja koje se provodi (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

53 Naime, kao što je navedeno u točki 48. ove presude, iz članka 38. stavka 4. Direktive 2013/32 proizlazi da suspenzija prihvata ili ponovnog prihvata tražiteljâ međunarodne zaštite na državno područje treće zemlje koju je neka država članica odredila kao općenito sigurnu dovodi do toga da ta država članica morati osigurati tim tražiteljima mogućnost pokretanja postupka u skladu s temeljnim načelima i jamstvima koja su navedena u člancima 6. do 30. Direktive 2013/32, koji su sadržani u njezinu poglavlju II.

54 Iz toga slijedi da u slučaju u kojem se dokaže da treća zemlja koju je neka država članica označila kao općenito sigurnu zapravo ne prihvaća ili ponovno ne prihvaća tražitelje međunarodne zaštite o kojima je riječ, ta država članica ne može odbaciti njihove zahtjeve kao nedopuštene na temelju članka 33. stavka 2. točke (c) Direktive 2013/32. Usto, navedena država članica ne može neopravdano odgoditi razmatranje tih zahtjeva i mora osobito osigurati da to razmatranje bude provedeno pojedinačno u skladu s člankom 10. stavkom 3. točkom (a) te direktive i uz poštovanje rokova koji su navedeni u članku 31. te direktive.

55 S obzirom na prethodna razmatranja, tumačenje članka 38. Direktive 2013/32 sadržano u točki 52. ove presude ne može ni lišiti korisnog učinka pravo koje je priznato tražitelju međunarodne zaštite, kako je utvrđeno člankom 18. Povelje i konkretizirano tom direktivom, na dobivanje

statusa korisnika međunarodne zaštite ako su ispunjeni uvjeti koji se zahtijevaju pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 8. veljače 2024., Bundesrepublik Deutschland (Dopuštenost naknadnog zahtjeva), C-216/22, EU:C:2024:122, t. 39.).

56 Slijedom toga, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 38. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 18. Povelje, treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice kojim se treća zemlja određuje kao općenito sigurna za određene kategorije tražiteljâ međunarodne zaštite premda je, unatoč tomu što ima pravnu obvezu, ta treća zemlja, općenito i bez mogućnosti da se u budućnosti predvidi suprotno, suspendirala prihvat ili ponovni prihvat tih tražitelja na svoje državno područje.

Drugo i treće pitanje

57 Uzimajući u obzir odgovor dan na prvo pitanje, s obzirom na koji će sud koji je uputio zahtjev moći donijeti odluku u glavnom postupku, a koji se odnosi isključivo na valjanost jedne regulatorne odredbe kojom se Republika Turska određuje kao „sigurna treća zemlja” za određene kategorije tražitelja međunarodne zaštite, nije potrebno odgovoriti na drugo i treće pitanje.

Troškovi

58 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 (četvrto vijeće) odlučuje:

Članak 38. 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 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi propis države članice kojim se treća zemlja određuje kao općenito sigurna za određene kategorije tražiteljâ međunarodne zaštite premda je, unatoč tomu što ima pravnu obvezu, ta treća zemlja, općenito i bez mogućnosti da se u budućnosti predvidi suprotno, suspendirala prihvat ili ponovni prihvat tih tražitelja na svoje državno područje.

Potpisi