Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

4. listopada 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Međunarodna zaštita – Direktiva 2013/32/EU – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Članci 36. i 37. – Pojam ‚sigurna zemlja porijekla' – Označavanje – Prilog I. – Kriteriji – Članak 46. – Pravo na učinkoviti pravni lijek – Ispitivanje označavanja treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla koje provodi sud"

U predmetu C-406/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Krajský soud v Brně (Okružni sud u Brnu, Češka Republika), odlukom od 20. lipnja 2022., koju je Sud zaprimio 20. lipnja 2022., u postupku

CV

protiv

Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan (izvjestitelj), T. von Danwitz, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, I. Jarukaitis, A. Kumin, M. L. Arastey Sahún i M. Gavalec, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 6. lipnja 2023.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– 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 nizozemsku vladu, K. Bulterman, A. Hanje i P. P. Huurnink, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: češki

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

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. svibnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 36. i 37., članka 46. stavka 3. i Priloga I. Direktivi 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., L 90200) i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između osobe CV i Ministerstva vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (Ministarstvo unutarnjih poslova Češke Republike, odjel za politiku u području azila i migracija, u daljnjem tekstu: Ministarstvo unutarnjih poslova) povodom odbijanja njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

Ženevska konvencija o statusu izbjeglica

3 U skladu s člankom 1. odjeljkom A točkom 2. Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), koja je stupila na snagu 22. travnja 1954. te je dopunjena Protokolom o statusu izbjeglica, sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967., a koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija), „[u] ovoj se Konvenciji pojam ‚izbjeglica' odnosi na svaku osobu […] koja se nalazi izvan zemlje svog državljanstva […] te se uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili zbog političkog mišljenja, ne može, ili zbog tog straha, ne želi prihvatiti zaštitu dotične zemlje; […]"

EKLJP

4 Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), u njezinu članku 15., naslovljenom „Derogiranje u vrijeme izvanrednog stanja", predviđa se:

„1. U vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda svaka visoka ugovorna stranka može, u opsegu koji je strogo određen potrebama tih izvanrednih prilika, poduzeti mjere koje derogiraju njezine obveze iz ove Konvencije, uz uvjet da te mjere nisu nespojive s njezinim ostalim obvezama po međunarodnom pravu.

2. Na temelju te odredbe ne može se derogirati članak 2., osim za slučajeve smrti prouzročene zakonitim ratnim činima, niti članci 3., 4. (stavak 1.) i 7.

3. Svaka visoka ugovorna stranka koja se posluži tim pravom derogiranja svojih obveza mora glavnog tajnika Vijeća Europe u cijelosti obavijestiti o mjerama koje je poduzela i o razlozima radi kojih je to učinila. Ona će također obavijestiti glavnog tajnika Vijeća Europe o prestanku djelovanja tih mjera i o ponovnoj punoj primjeni svih odredaba ove Konvencije."

Pravo Unije

Direktiva 2005/85/EZ

5 Direktiva Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.) stavljena je izvan snage Direktivom 2013/32. U članku 30. stavku 1. Direktive 2005/85, naslovljenom „Nacionalno određivanje trećih zemalja kao sigurnih država podrijetla", navodilo se:

„Ne dovodeći u pitanje članak 29. države članice mogu zadržati ili donijeti propise koji u skladu s Prilogom II. omogućuju da se na nacionalnoj razini odrede treće zemlje, osim onih koje se nalaze na minimalnom zajedničkom popisu, kao sigurne zemlje podrijetla u svrhu rješavanja zahtjeva za azil. To uključuje mogućnost da se jedan dio države odredi kao siguran, ako su u tom dijelu ispunjeni uvjeti iz Priloga II."

6 Člankom 31. stavkom 1. te direktive, naslovljenim „Pojam sigurne zemlje podrijetla", određivalo se:

„Treća zemlja koja je u skladu s člankom 29. ili 30. određena kao sigurna zemlja podrijetla, nakon pojedinačnog ispitivanja zahtjeva se može smatrati sigurnom zemljom podrijetla za određenog tražitelja azila isključivo ako:

(a) tražitelj ima državljanstvo te zemlje; ili

(b) tražitelj je osoba bez državljanstva, a prije je imao uobičajeno boravište u toj zemlji;

i nije iznio nikakve ozbiljne razloge na temelju kojih se ta zemlja ne može smatrati sigurnom zemljom podrijetla s obzirom na njegove posebne okolnosti i u smislu njegovog zahtjeva za status izbjeglice u skladu s [Direktivom Vijeća 2004/83/EZ Vijeća od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.)]."

7 U prilogu II. navedenoj direktivi, naslovljenom „Određivanje sigurnih zemalja podrijetla u svrhu članka 29. i članka 30. stavka 1.", definirali su se kriteriji za određivanje trećih zemalja kao sigurnih zemalja podrijetla.

Direktiva 2011/95/EU

8 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 ispravak SL 2020., L 76, str. 37.), u njezinu članku 9., naslovljenom „Djelo proganjanja”, određuje se:

„1. Da bi se neko djelo smatralo djelom proganjanja u smislu članka 1.A Ženevske konvencije, djelo mora:

(a) biti dovoljno ozbiljno po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavlja ozbiljno kršenje temeljnih ljudskih prava, posebno prava koja ne mogu biti ograničena prema članku 15. stavku 2. [EKLJP-a]; ili

(b) biti skup različitih mjera, uključujući kršenja ljudskih prava, koje je dovoljno ozbiljno da utječe na pojedinca na sličan način kako je navedeno u točki (a).

2. Djela proganjanja u smislu stavka 1. mogu, između ostalog, biti u obliku:

(a) fizičkog ili mentalnog nasilja, uključujući seksualno nasilje;

(b) zakonskih, administrativnih, policijskih i/ili sudskih mjera koje su same po sebi diskriminacijske ili koje se primjenjuju na diskriminacijski način;

(c) sudskog progona ili kažnjavanja koje je nerazmjerno ili diskriminirajuće;

(d) uskraćivanja sudske pomoći što dovodi do nerazmjernih ili diskriminirajućih kazni;

(e) sudskog progona ili kažnjavanja radi odbijanja vršenja vojne službe prilikom sukoba, kada bi vršenje vojne službe uključivalo kaznena djela ili radnje koja su obuhvaćene klauzulama o isključenju koje su utvrđene u članku 12. stavku 2.;

(f) djela koja su po prirodi specifično vezana uz spol ili djecu.

3. U skladu s točkom (d) članka 2., mora postojati veza između razloga navedenih u članku 10. i djela proganjanja kako su opisana u stavku 1. ovog članka ili nedostatka zaštite od takvih djela.”

Direktiva 2013/32

9 U uvodnim izjavama 18. i 20. Direktive 2013/32 navodi se:

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

[…]

(20) U dobro utvrđenim okolnostima, kada se smatra da je zahtjev neosnovan ili kada postoje ozbiljni razlozi u pogledu državne sigurnosti ili javnog reda, države članice bi trebale imati mogućnost ubrzanja postupka razmatranja, posebno uvođenjem kraćih, ali razumnih rokova za određene postupovne radnje, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provod, te učinkovit pristup podnositelja zahtjeva do osnovnih načela i jamstava iz ove Direktive."

10 Člankom 31. te direktive, naslovljenim „Postupak razmatranja", u njegovu stavku 8. predviđa se:

„Države članice mogu propisati da se u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. zahtjevi razmatraju ubrzano i/ili vode na granicama ili u tranzitnim zonama u skladu s člankom 43., ako:

[…]

(b) podnositelj zahtjeva dolazi iz sigurne zemlje porijekla za potrebe ove Direktive;

[…]"

11 U članku 32. navedene direktive, naslovljenom „Neosnovani zahtjevi", navodi se:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 27., države članice mogu smatrati zahtjev neosnovanim samo onda kada je tijelo odlučivanja utvrdilo da podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju Direktive [2011/95].

2. U slučajevima neosnovanih zahtjeva na koje se primjenjuje neka od okolnosti iz članka 31. stavka 8., države članice mogu smatrati zahtjev očigledno neosnovanim ako je kao takav definiran nacionalnim zakonodavstvom."

12 Člankom 36. Direktive 2013/32, naslovljenim „Koncept sigurne zemlje porijekla", određuje se:

„1. Treća zemlja koja je u skladu s ovom Direktivom označena kao sigurna zemlja porijekla, može se nakon razmatranja zahtjeva smatrati sigurnom zemljom porijekla za određenog podnositelja zahtjeva, ako:

(a) on ili ona imaju državljanstvo te zemlje; ili

(b) su on ili ona osobe bez državljanstva i prethodno su imali uobičajeno boravište u toj zemlji,

te on ili ona nisu podnijeli nijedan ozbiljni razlog zbog kojeg bi se moglo smatrati da ta zemlja nije sigurna zemlja porijekla s obzirom na njegove ili njezine posebne okolnosti i za potrebe njegovog ili njezinog ispunjavanja uvjeta kao ovlaštenika na supsidijarnu zaštitu u skladu s Direktivom [2011/95].

2. Države članice utvrđuju u nacionalnom zakonodavstvu daljnja pravila i načine primjene koncepta sigurne zemlje porijekla."

13 Člankom 37. te direktive, naslovljenim „Nacionalna oznaka treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla”, predviđa se:

„1. Države članice mogu zadržati ili donijeti zakonodavstvo koje omogućuje, u skladu s Prilogom I., nacionalno označavanje sigurnih zemalja porijekla u svrhe razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

2. Države članice redovito nadziru stanje u trećim zemljama koje su označile kao sigurne zemlje porijekla u skladu s ovim člankom.

3. Ocjena je li neka zemlja sigurna zemlja porijekla u skladu s ovim člankom temelji se na različitim vrstama izvora informacija, posebno uključujući informacije drugih država članica, [Europskog potpornog ureda za azil (EASO)], [Ureda visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)], Vijeća Europe i drugih mjerodavnih međunarodnih organizacija.

4. Države članice obavješćuju [Europsku] [k]omisiju o državama koje su, u skladu s ovim člankom, označene kao sigurne treće zemlje.”

14 Člankom 43. navedene direktive, naslovljenim „Postupci na granici”, u njegovu stavku 1. određuje se:

„Države članice mogu utvrditi postupke u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II., s ciljem donošenja odluka na granici ili tranzitnim zonama u državi članici o:

[…]

(b) sadržaju zahtjeva u postupku iz članka 31. stavka 8.”

15 Člankom 46. Direktive 2013/32, naslovljenim „Pravo na učinkoviti pravni lijek”, predviđa se:

„1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, protiv:

(a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu, uključujući odluku:
i. o razmatranju neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite;

[…]
iii. donesenu na granici ili u tranzitnim zonama države članice, kako je opisano u članku 43. stavku 1.;

[…]

3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da se učinkovitim pravnim lijekom predviđa cjelovito i *ex nunc* razmatranje i činjenica i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95], barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.

[…]

5. Ne dovodeći u pitanje stavak 6., države članice omogućuju podnositeljima zahtjeva da ostanu na državnom području do isteka roka unutar kojega imaju pravo na učinkovit pravni lijek, te, ako je takvo pravo ostvareno unutar roka, do zaključenja postupka povodom pravnog lijeka.

6. U slučaju odluke:

(a) o očigledno neosnovanom zahtjevu prema članku 32. stavku 2. ili odluke o neosnovanom zahtjevu prema članku 31. stavku 8., osim u slučajevima kada takve odluke se temelje na okolnostima iz članka 31. stavka 8. točke (h);

[…]

sud ima ovlast odlučivati o tome može li podnositelj zahtjeva ostati na državnom području države članice, na zahtjev podnositelja zahtjeva ili po službenoj dužnosti, ako takva odluka dovodi do prestanka prava podnositelja zahtjeva da ostane u državi članici te ako u takvim slučajevima nije predviđen pravni lijek prema nacionalnom pravu.

[…]”

16 Člankom 53. te direktive, naslovljenim „Stavljanje izvan snage”, određuje se:

„Direktiva [2005/85] stavlja se izvan snage za države članice koje obvezuje ova Direktiva s učinkom od 21. srpnja 2015. […].

Pozivanja na Direktivu stavljenu izvan snage smatraju se pozivanjima na ovu Direktivu i tumače se u skladu s korelacijskom tablicom iz Priloga III.”

17 U skladu s Prilogom I. navedenoj direktivi, naslovljenim „Označavanje sigurne zemlje porijekla za potrebe članka 37. stavka 1.”:

„Zemlja se smatra sigurnom zemljom porijekla ako se, na temelju pravnog položaja, primjenom prava u okviru demokratskog sustava i općih političkih okolnosti može zaključiti da općenito i trajno nema progona kako je definiran u članku 9. Direktive [2011/95], nema mučenja ili nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i da nema prijetnje zbog općeg nasilja u razmjerima međunarodnog ili unutarnjeg oružanog napada.

Prilikom ocjenjivanja se, između ostalog, uzima u obzir opseg pružanja zaštite prilikom progona ili zlostavljanja na sljedeće načine:

(a) mjerodavnim zakonima i propisima zemlje i na način na koji se primjenjuju;

(b) poštivanjem prava i sloboda iz [EKLJP-a] i/ili Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima[, koji je 16. prosinca 1966. donijela Opća skupština Ujedinjenih naroda i koji je stupio na snagu 23. ožujka 1976.,] i/ili Konvencije Ujedinjenih naroda protiv mučenja, posebno prava od kojih nisu dozvoljena odstupanja prema članku 15. stavku 2. [EKLJP-a];

(c) poštivanjem načela nevraćanja u skladu sa Ženevskom konvencijom;

(d) osiguranjem sustava učinkovitih pravnih sredstava protiv kršenja tih prava i sloboda.”

Uredba (EU) 2024/1348

18 Člankom 61. Uredbe (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), naslovljenim „Koncept sigurne zemlje podrijetla”, u njegovu stavku 2. određuje se:

„Treća zemlja može se odrediti kao sigurna zemlja podrijetla na razini [Europske] [u]nije i na nacionalnoj razini uz iznimke za određene dijelove njezina državnog područja ili jasno prepoznatljive kategorije osoba.”

19 U članku 78. te uredbe, naslovljenom „Stavljanje izvan snage”, u stavku 1. navodi se:

„Direktiva [2013/32] stavlja se izvan snage s učinkom od datuma iz članka 79. stavka 2., ne dovodeći u pitanje članak 79. stavak 3.”

20 Člankom 79. navedene uredbe, naslovljenim „Stupanje na snagu i primjena”, u stavcima 2. i 3. predviđa se:

„2. Ova Uredba primjenjuje se od 12. lipnja 2026.

3. Ova se Uredba primjenjuje na postupak za odobravanje međunarodne zaštite u vezi sa zahtjevima podnesenima od 12. lipnja 2026. Zahtjevi za međunarodnu zaštitu podneseni prije tog datuma uređuju se Direktivom [2013/32]. Ova se Uredba primjenjuje na postupak oduzimanja međunarodne zaštite ako je razmatranje oduzimanja međunarodne zaštite započelo od 12. lipnja 2026. Ako je razmatranje oduzimanja međunarodne zaštite započelo prije 12. lipnja 2026., postupak oduzimanja međunarodne zaštite uređuje se Direktivom [2013/32].”

Češko pravo

Zakon o azilu

21 Člankom 2. stavkom 1. točkama (b) i (k) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (Zakon br. 325/1999 o azilu), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon o azilu), određuje se:

„Za potrebe ovog zakona

[…]

(b) ‚podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu’ definira se kao stranac koji je u Češkoj Republici podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu o kojem još nije donesena konačna odluka. Stranac ima i status podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu tijekom roka utvrđenog za podnošenje žalbe predviđene člankom 32. i tijekom sudskog postupka koji se odnosi na žalbu protiv odluke ministarstva u skladu sa [zákonom č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (Zakon br. 150/2002 – Zakonik o upravnom postupku), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakonik o upravnom postupku)], ako navedena žalba ima suspenzivni učinak ili dok okružni sud ne donese odluku kojom se ne priznaje suspenzivni učinak, ako ga je stranac zatražio. […]

[…]

(k) ‚sigurna zemlja porijekla' definira se kao država čiji je stranac državljanin ili, u slučaju osobe bez državljanstva, država njegova posljednjeg stalnog boravka,
1. u kojoj općenito i trajno nema progona, nema mučenja ili nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i nema prijetnje zbog općeg nasilja u razmjerima međunarodnog ili unutarnjeg oružanog napada,
2. koju ni njezini državljani ni osobe bez državljanstva ne napuštaju zbog razloga navedenih u članku 12. ili članku 14.a,
3. koja je ratificirala i poštuje međunarodne ugovore o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, uključujući odredbe o djelotvornim pravnim lijekovima, i
4. koja pravnim subjektima omogućuje nadzor nad situacijom u pogledu poštovanja ljudskih prava,

[…]"

22 U članku 3.d tog zakona navodi se:

„1. Podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ima pravo ostati na državnom području; […] Pravo ostanka na državnom području ne daje pravo na dozvolu boravka u smislu [zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (Zakon br. 326/1999 o boravku stranaca na državnom području Češke Republike i izmjeni određenih zakona)]. Ministarstvo ima pravo ograničiti boravak podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na državnom području na samo dio državnog područja ili na prihvatni centar tranzitnog područja međunarodne zračne luke ako podnositelju zahtjeva nije dopušten ulazak na državno područje.

2. Ako podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije osoba koja je ponovno podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu, njegov boravak na državnom području ne može se okončati na temelju upravne ili sudske odluke; […]"

23 Članak 16. stavci 2. i 3. navedenog zakona glase kako slijedi:

„2. Zahtjev za međunarodnu zaštitu također se odbija kao očigledno neosnovan ako podnositelj zahtjeva dolazi iz države koju Češka Republika smatra sigurnom zemljom porijekla, osim ako podnositelj zahtjeva dokaže da se u njegovu slučaju ta zemlja ne može smatrati sigurnom.

3. Ako su ispunjeni uvjeti za odbijanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao očigledno neosnovanog, nije potrebno ispitati ispunjava li podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu uvjete za priznavanje azila predviđene člancima 13. i 14. ili supsidijarne zaštite predviđene člankom 14.b. Ako su ispunjeni uvjeti za odbijanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao očigledno neosnovanog u skladu sa stavkom 2., nije potrebno ispitati ni je li podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu iznio činjenice koje dokazuju da bi mogao biti izložen progonu zbog razloga navedenih u članku 12. ili da mu prijeti opasnost od teške štete u smislu članka 14.a."

24 U skladu s člankom 32. stavkom 2. Zakona o azilu:

„Podnošenje žalbe […] ima suspenzivni učinak, osim […] žalbe protiv odluke donesene na temelju članka 16. stavka 2. […]"

25 Člankom 85.b stavkom 1. tog zakona određuje se:

„Nakon […] donošenja odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao očigledno neosnovanog, ako je sud nije poništio, ili nakon što je okružni sud donio odluku o nepriznavanju suspenzivnog učinka, ako je on zatražen, ministarstvo po službenoj dužnosti strancu nalaže povratak u roku od najviše jednog mjeseca, osim ako se ne postupi u skladu sa [Zakonom br. 326/1999 o boravku stranaca na državnom području Češke Republike i izmjeni određenih zakona] […]”

26 Člankom 86. stavkom 4. navedenog zakona predviđa se:

„Ministarstvo odlukom utvrđuje popis sigurnih zemalja porijekla, […]. Barem jednom godišnje revidira popise zemalja utvrđene odlukom.”

Odluka br. 328/2015 kojom se provode Zakon o azilu i Zakon o privremenoj zaštiti stranaca

27 Člankom 2. točkom 15. vyhláške č 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců (Odluka br. 328/2015 kojom se provode Zakon o azilu i Zakon o privremenoj zaštiti stranaca) određuje se:

„Češka Republika sigurnom zemljom porijekla smatra […] Moldovu, uz izuzetak Pridnjestrovlja, […]”

Zakonik o upravnom postupku

28 U članku 75. stavku 2. Zakonika o upravnom postupku navodi se:

„Sud ispituje osporavane točke odluke u okviru podnesenih žalbenih razloga. […]”

29 Člankom 76. stavkom 1. tog zakonika predviđa se:

„Sud donosi presudu, bez održavanja rasprave, kojom poništava pobijanu odluku zbog povreda postupka

a) kada nadzor nije moguć zbog nerazumljivosti ili nedostatka u obrazloženju odluke,

b) jer činjenice na temelju kojih je upravno tijelo donijelo pobijanu odluku ne odgovaraju spisu ili se uopće ne temelje na tom spisu, ili ih treba detaljnije ili temeljitije dopuniti,

c) zbog bitne povrede odredbi koje se odnose na postupak pred upravnim tijelom, ako on može dovesti do donošenja nezakonite odluke o meritumu.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

30 Osoba CV, moldavski državljanin, podnijela je 9. veljače 2022. zahtjev za međunarodnu zaštitu u Češkoj Republici. U okviru tog zahtjeva navela je da je tijekom 2015. u Moldovi svjedočila prometnoj nesreći u kojoj je vozač vozila pregazio i usmrtio pješaka, a potom pobjegao s mjesta nesreće. Iste noći kad se dogodila ta nesreća u dom osobe CV došli su pojedinci koji su je odvezli u šumu i fizički napali.

31 Nakon što je pobjegla, osoba CV sakrila se kod prijatelja, a dva dana kasnije vratila se u svoj dom i vidjela da joj je kuća izgorjela. Zatim je pobjegla iz Moldove i ušla na češko državno područje s pomoću krivotvorene rumunjske putovnice koju joj je nabavio poznanik. Tijekom 2016. i 2019. osoba CV vraćala se u Moldovu, ali trudila se da to ne zna nitko osim njezinih rođaka.

32 U prilog svojem zahtjevu za međunarodnu zaštitu osoba CV navela je da je u Moldovi bila izložena prijetnjama pojedinaca koje policijska tijela nisu uspjela identificirati. Navela je i da se ne želi vratiti u regiju svojeg podrijetla zbog invazije Ruske Federacije na Ukrajinu.

33 Odlukom od 8. ožujka 2022. (u daljnjem tekstu: odluka o odbijanju) Ministarstvo unutarnjih poslova odbilo je taj zahtjev kao očigledno neosnovan u smislu članka 16. stavka 2. Zakona o azilu, s obzirom na informacije koje je prikupilo o političkoj i sigurnosnoj situaciji u Moldovi te o poštovanju ljudskih prava u toj trećoj zemlji. Konkretno, to je ministarstvo istaknulo da Češka Republika, na temelju članka 2. Odluke br. 328/2015 kojom se provode Zakon o azilu i Zakon o privremenoj zaštiti stranaca, smatra Republiku Moldovu, uz izuzetak Pridnjestrovlja, „sigurnom zemljom porijekla” a da osoba CV nije uspjela dokazati da to ne vrijedi u njezinim posebnim okolnostima.

34 Osoba CV osporavala je tu odluku pred Krajským soudom v Brně (Okružni sud u Brnu, Češka Republika), koji je sud koji je uputio zahtjev. Pred tim sudom u biti ponavlja elemente iznesene u potporu svojem zahtjevu za međunarodnu zaštitu i tvrdi da je navedeno ministarstvo, iako je bilo dužno uzeti u obzir sve relevantne informacije i općenito ocijeniti taj zahtjev, kao jedini odlučujući element utvrdilo činjenicu da osoba CV potječe iz Republike Moldove.

35 Ministarstvo unutarnjih poslova pred navedenim sudom pojašnjava da nije zanemarilo situaciju koja je posljedica sukoba nastalog zbog invazije Ruske Federacije na Ukrajinu. Međutim, na datum donošenja navedene odluke ni u jednom se izvješću nije navodilo da se taj sukob proširio izvan Ukrajine ili da bi to ministarstvo, u jednom ili drugom slučaju, trebalo preispitati sadržaj informacija prikupljenih o Republici Moldovi.

36 Osim toga, taj sud navodi da je navedeno ministarstvo priznalo da postoje temeljni nedostaci u pogledu poštovanja prava u Moldovi, osobito u području pravosuđa, tako da se ne može isključiti postojanje slučajeva djela proganjanja u smislu članka 9. Direktive 2011/95. Konkretno, postoji opasnost od nerazmjernih ili diskriminirajućih kaznenih progona ili osuđujućih kaznenih presuda koja uvelike utječe na političke protivnike, njihove odvjetnike, borce za ljudska prava ili aktiviste civilnog društva. Međutim, Ministarstvo unutarnjih poslova smatralo je da osoba CV ne pripada nijednoj od tih skupina. Osim toga, osoba CV nije navela da ima problema s moldavskim državnim institucijama.

37 Sud koji je uputio zahtjev 9. svibnja 2022. prihvatio je zahtjev osobe CV za priznavanje suspenzivnog učinka njezine žalbe protiv odluke o odbijanju, pri čemu je prihvatio njezin argument prema kojem bi uspjeh u postupku nakon što napusti češko državno područje za nju imao samo formalni učinak jer bi u Moldovi bila izložena opasnosti da joj pojedinci koji su je ranije fizički napali nanesu tešku štetu. Osim toga, taj sud navodi da je uzeo u obzir to da je Republika Moldova 28. travnja 2022. odlučila da će zbog invazije Ruske Federacije na Ukrajinu produljiti ostvarivanje svojeg prava derogiranja obveza koje proizlaze iz EKLJP-a, u skladu s člankom 15. te konvencije, na koje se pozvala 25. veljače 2022. zbog energetske krize s kojom se suočila.

38 Budući da je zahtjev za međunarodnu zaštitu osobe CV odbijen, uzimajući u obzir, među ostalim, činjenicu da je Češka Republika označila Republiku Moldovu kao sigurnu zemlju porijekla, osim Pridnjestrovlja, sud koji je uputio zahtjev pita, kao prvo, o pojmu „sigurna zemlja porijekla” i, osobito, s obzirom na članak 37. Direktive 2013/32 i Prilog I. toj direktivi, o kriterijima označavanja treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla.

39 S jedne strane, pita prestaje li treća zemlja biti označena kao takva ako se pozove na pravo derogiranja predviđeno člankom 15. EKLJP-a.

40 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev želi doznati protivi li se pravu Unije to da država članica označi neku treću zemlju kao sigurnu zemlju porijekla, uz iznimku određenih dijelova njezina državnog područja. U tom pogledu navodi da se mogućnost takvog djelomičnog označavanja, koja se nalazi u članku 30. Direktive 2005/85, koja je stavljena izvan snage Direktivom 2013/32, više ne predviđa člankom 37. potonje direktive. Osim toga, taj sud smatra da je cilj pojma „sigurna zemlja porijekla” pojednostaviti postupak razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu, što je opravdano samo za treće zemlje za čije je državljane zaista malo vjerojatno da im treba odobriti međunarodnu ili supsidijarnu zaštitu. Naime, to bi bio slučaj samo za treće zemlje koje ispunjavaju kriterije utvrđene u Prilogu I. Direktivi 2013/322 na cijelom svojem državnom području.

41 Kao drugo, ako treba smatrati da se treća zemlja koja je izvršila pravo derogiranja predviđeno člankom 15. EKLJP-a ne može označiti kao sigurna zemlja porijekla ili da se takvim označavanjem ne može isključiti dio državnog područja predmetne treće zemlje, sud koji je uputio zahtjev pita o opsegu nadzora koji u tom pogledu mora provesti na temelju članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32, odredbe koja nije prenesena u češko pravo, ali za koju smatra da ima izravan učinak.

42 Konkretno, taj sud navodi da se na zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje podnesu državljani trećih zemalja koje su označene kao sigurne zemlje porijekla, kao što je zahtjev na koji se odnosi spor koji se pred njim vodi, može primijeniti poseban sustav razmatranja koji na temelju odredbi te direktive omogućuje, među ostalim, da se ti zahtjevi razmatraju u okviru ubrzanog postupka i da ih se, ovisno o slučaju, proglasi očigledno neosnovanima. Navedeni sud naglašava i da u tim okolnostima država članica u kojoj je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnio takav zahtjev može ne odobriti tom podnositelju zahtjeva da ostane na njezinu državnom području do zaključenja žalbenog postupka protiv odluke o odbijanju tog zahtjeva.

43 Stoga taj sud pita je li sud, kada mu je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu donesene u okviru takvog sustava, dužan na temelju cjelovitog i *ex nunc* razmatranja činjenica i pravnih pitanja predviđenog člankom 46. stavkom 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, istaknuti povredu pravila predviđenih tom direktivom u svrhu označavanja treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla, čak i ako tu povredu nije osporavao podnositelj zahtjeva koji je podnio taj pravni lijek.

44 U tim je okolnostima Krajský soud v Brně (Okružni sud u Brnu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li kriterij označavanja sigurne zemlje porijekla u smislu članka 37. stavka 1. Direktive [2013/32] iz Priloga I. točke (b) toj direktivi, prema kojem određena zemlja osigurava zaštitu od progona i zlostavljanja poštivanjem prava i sloboda iz [EKLJP-a], osobito prava od kojih nisu dozvoljena odstupanja u skladu s člankom 15. stavkom 2. [EKLJP-a]), tumačiti na način

da, ako određena zemlja derogira obveze predviđene [tom konvencijom] u vrijeme izvanrednog stanja u smislu članka 15. [te konvencije], ona više ne ispunjava navedeni kriterij označavanja sigurnom zemljom porijekla?

2. Treba li članke 36. i 37. Direktive [2013/32] tumačiti na način da onemogućuju da država članica određenu zemlju označi sigurnom zemljom porijekla samo djelomično, uz određene iznimke područja za koja se ne može pretpostaviti da je taj dio zemlje siguran za podnositelja zahtjeva, a ako država članica određenu zemlju označi sigurnom uz takve iznimke područja, određenu se zemlju ne može u cijelosti označiti sigurnom zemljom porijekla u smislu te direktive?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na jedno od dvaju [prvih] prethodnih pitanja […], treba li članak 46. stavak 3. Direktive [2013/32], u vezi s člankom 47. [Povelje], tumačiti na način da je sud koji odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke o očiglednoj neosnovanosti zahtjeva u smislu članka 32. stavka 2. te direktive, koja je donesena u okviru postupka predviđenog člankom 31. stavkom 8. točkom (b) [navedene] direktive, dužan po službenoj dužnosti (*ex officio*), čak i ako podnositelj zahtjeva nije podnio prigovor, uzeti u obzir činjenicu da je označavanje zemlje kao sigurne zemlje [porijekla] protivno pravu Unije zbog prethodno navedenih razloga?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

45 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita treba li članak 37. Direktive 2013/32, u vezi s Prilogom I. toj direktivi, tumačiti na način da treća zemlja prestaje ispunjavati kriterije koji omogućuju da je se označi kao sigurnu zemlju porijekla samo zbog toga što poziva na pravo derogiranja obveza iz EKLJP-a, u skladu s člankom 15. te konvencije.

46 Kao što to proizlazi iz informacija koje je pružio taj sud, žalitelj iz glavnog postupka prigovara Ministarstvu unutarnjih poslova da, iako je iznio prijetnje kojima je bio izložen u Moldovi i naveo da se ne želi vratiti u regiju svojeg podrijetla zbog invazije Ruske Federacije na Ukrajinu, to je ministarstvo odluku o odbijanju temeljilo samo na činjenici da on potječe iz Republike Moldove i da je Češka Republika tu treću zemlju označila kao sigurnu zemlju porijekla, uz izuzetak Pridnjestrovlja. Slijedom toga, navedeni sud pita o utjecaju koji na takvo označavanje može imati činjenica da je Republika Moldova 28. travnja 2022., dok se pred njim vodio glavni postupak, odlučila produljiti ostvarivanje svojeg prava derogiranja obveza koje proizlaze iz EKLJP-a, u skladu s člankom 15. te konvencije, zbog invazije Ruske Federacije na Ukrajinu.

47 Najprije valja podsjetiti na to da se člancima 36. i 37. Direktive 2013/32, koji se odnose na koncept sigurne zemlje porijekla odnosno na nacionalne oznake trećih zemalja kao sigurnih zemalja porijekla, uspostavlja poseban sustav razmatranja koji države članice mogu primijeniti na zahtjeve za međunarodnu zaštitu, a koji se temelji na obliku oborive pretpostavke o dostatnoj zaštiti u zemlji porijekla, koju može pobiti podnositelj zahtjeva ako iznese ozbiljne razloge koji se odnose na njegovu posebnu situaciju (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., A, C-404/17, EU:C:2018:588, t. 25.).

48 Na temelju specifičnosti tog posebnog sustava razmatranja države članice mogu odlučiti, u skladu s člankom 31. stavkom 8. točkom (b) te direktive, s jedne strane, ubrzati postupak razmatranja i, s druge strane, provesti taj postupak na granici ili u tranzitnim zonama, u skladu s člankom 43. navedene direktive.

49 Osim toga, kada se zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnio podnositelj zahtjeva koji dolazi iz sigurne zemlje porijekla smatra neosnovanim jer je tijelo odlučivanja utvrdilo, u skladu s člankom 32. stavkom 1. Direktive 2013/32, da podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete za međunarodnu zaštitu na temelju Direktive 2011/95, države članice također mogu smatrati, na temelju tog članka 32. stavka 2., da je takav zahtjev očigledno neosnovan ako je kao takav definiran nacionalnim zakonodavstvom.

50 Usto, jedna od posljedica za podnositelja zahtjeva čiji je zahtjev odbijen na temelju primjene koncepta sigurne zemlje porijekla jest to da mu se, suprotno onomu što je predviđeno u slučaju pukog odbijanja, ne može odobriti da ostane na području države članice u kojoj je podnesen taj zahtjev do zaključenja postupka povodom njegova pravnog lijeka protiv odluke o odbijanju navedenog zahtjeva, kao što to proizlazi iz članka 46. stavaka 5. i 6. Direktive 2013/32 (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., A, C-404/17, EU:C:2018:588, t. 27.)

51 S obzirom na te uvodne napomene, valja istaknuti da se članak 37. te direktive, kao što na to upućuje njegov naslov, odnosi na nacionalne oznake trećih zemalja kao sigurnih zemalja porijekla. Konkretno, u tom članku 37. stavku 1. navodi se da države članice mogu zadržati ili donijeti zakonodavstvo koje omogućuje, u skladu s Prilogom I. navedenoj direktivi, nacionalno označavanje sigurnih zemalja porijekla u svrhe razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

52 U tom Prilogu I. pojašnjava se, među ostalim, da se treća zemlja smatra sigurnom zemljom porijekla ako se, na temelju pravnog položaja, primjenom prava u okviru demokratskog sustava i općih političkih okolnosti može zaključiti da općenito i trajno nema progona kako je definiran u članku 9. Direktive 2011/95, nema mučenja ili nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i da nema prijetnje zbog općeg nasilja u razmjerima međunarodnog ili unutarnjeg oružanog napada.

53 U tom se pogledu u navedenom prilogu navode elementi koji se mogu uzeti u obzir kako bi se ocijenilo, među ostalim, u kojoj mjeri treća zemlja o kojoj je riječ pruža zaštitu prilikom progona i zlostavljanja. Među tim elementima u drugom stavku točki (b) tog priloga navodi se način na koji se poštuju prava i slobode iz EKLJP-a, posebno prava od kojih nisu dozvoljena odstupanja prema članku 15. stavku 2. te konvencije.

54 Iako se u tom članku EKLJP-a predviđa da je u vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda moguće poduzeti mjere koje derogiraju obveze iz te konvencije, ostvarivanje te mogućnosti prate određena jamstva.

55 Naime, u skladu s člankom 15. stavkom 1. EKLJP-a, navedenu mogućnost prije svega treba ostvariti u opsegu koji je strogo određen potrebama tih izvanrednih prilika i uz uvjet da te mjere nisu nespojive s ostalim obvezama po međunarodnom pravu. Nadalje, tim člankom 15. stavkom 2. predviđa se da se ne mogu derogirati članak 2. EKLJP-a, koji se odnosi na pravo na život, osim za slučajeve smrti prouzročene zakonitim ratnim činima, članak 3. i članak 4. stavak 1. te konvencije, u kojima se navode zabrana mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne odnosno zabrana ropstva, ni članak 7. navedene konvencije, kojim se

propisuje načelo prema kojem nema kazne bez zakona. Naposljetku, kao što to uostalom ističe sud koji je uputio zahtjev, Europski sud za ljudska prava provodi nadzor nad mjerama donesenima u skladu s navedenim člankom 15.

56 Osim toga, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti naveo u točki 62. svojeg mišljenja, iz same činjenice da se treća zemlja poziva na pravo derogiranja predviđeno člankom 15. EKLJP-a ne može se zaključiti ni da je ta treća zemlja stvarno poduzela mjere čiji je učinak derogiranje obveza iz te konvencije ni, po potrebi, kakvi su priroda i opseg donesenih mjera odstupanja.

57 Iz toga slijedi da se ne može smatrati da treća zemlja prestaje ispunjavati kriterije navedene u točki 52. ove presude koji omogućuju da je se označi kao sigurnu zemlju porijekla u smislu članka 37. Direktive 2013/32 samo zbog toga što se pozvala na pravo derogiranja predviđeno člankom 15. EKLJP-a.

58 S obzirom na navedeno, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 85. svojeg mišljenja, nadležna tijela države članice koja je predmetnu treću zemlju označila kao sigurnu zemlju porijekla trebaju na temelju takvog pozivanja ocijeniti može li se, s obzirom na uvjete provedbe tog prava derogiranja, takva oznaka zadržati u svrhu razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli podnositelji zahtjeva iz te treće zemlje.

59 Naime, člankom 37. stavkom 2. Direktive 2013/32 od država članica zahtijeva se da redovito nadziru stanje u trećim zemljama koje su označile kao sigurne zemlje porijekla. Time je zakonodavac Unije namjeravao obvezati države članice da uzmu u obzir činjenicu da su okolnosti na temelju kojih se može pretpostaviti sigurnost podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu u određenoj zemlji porijekla po svojoj prirodi promjenjive.

60 Slijedom toga, taj se zahtjev za redovit nadzor odnosi i na nastanak značajnih događaja jer oni zbog svoje važnosti mogu utjecati na sposobnost treće zemlje koja je označena kao sigurna zemlja porijekla da nastavi ispunjavati kriterije koji su u tu svrhu utvrđeni u Prilogu I. navedenoj direktivi i stoga da se smatra da može zajamčiti sigurnost podnositeljâ zahtjeva.

61 Naime, pozivanje na pravo derogiranja predviđeno člankom 15. EKLJP-a predstavlja takav događaj. Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti naveo u točki 67. svojeg mišljenja, iako se mjere koje su protivne tom članku 15. stavku 2., kojima se odstupa, među ostalim, od zabrane nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne propisane člankom 3. te konvencije, po svojoj prirodi protive označavanju treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla, ne može se isključiti da mjere odstupanja koje utječu na temeljna prava, osim onih koja se navedenim člankom 15. stavkom 2. isključuju iz područja primjene tog odstupanja, također mogu biti neusklađene s kriterijima predviđenima Prilogom I. Direktivi 2013/32 u svrhu označavanja treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla. Osim toga, takvo pozivanje u svakom slučaju upućuje na znatan rizik od bitne promjene načina na koji se primjenjuju pravila u području prava i sloboda u trećoj zemlji o kojoj je riječ.

62 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 37. Direktive 2013/32, u vezi s Prilogom I. toj direktivi, treba tumačiti na način da treća zemlja ne prestaje ispunjavati kriterije koji omogućuju da je se označi kao sigurnu zemlju porijekla samo zbog toga što se poziva na pravo derogiranja obveza iz EKLJP-a, u skladu s člankom 15. te konvencije, pri čemu nadležna tijela države članice koja je provela takvo označavanje ipak trebaju ocijeniti može li se uvjetima provedbe tog prava dovesti u pitanje to označavanje.

Drugo pitanje

63 Sud koji je uputio zahtjev drugim pitanjem u biti pita treba li članak 37. Direktive 2013/32 tumačiti na način da mu se protivi to da se neka treća zemlja može označiti kao sigurna zemlja porijekla, uz izuzetak određenih dijelova njezina državnog područja.

64 Naime, s obzirom na to da je Češka Republika označila Republiku Moldovu kao sigurnu zemlju porijekla, izuzev Pridnjestrovlja, taj sud dvoji u pogledu usklađenosti takvog djelomičnog označavanja s tom direktivom.

65 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, pri tumačenju odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst, nego i njezin kontekst, ciljeve propisa kojeg je dio te, ovisno o slučaju, njezin nastanak (presuda od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 113. i navedena sudska praksa).

66 Kao prvo, kad je riječ o tekstu članka 37. Direktive 2013/32 koji se, u skladu sa svojim naslovom, odnosi na nacionalnu oznaku treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla, u njemu se u više navrata upućuje na pojmove „zemlja” i „treća zemlja” a da se pritom ne navodi da se ti pojmovi u svrhu takvog označavanja mogu shvatiti kao da se odnose samo na dio državnog područja treće zemlje o kojoj je riječ.

67 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu članka 37. te direktive, iz tog članka 37. proizlazi, na prvom mjestu, da države članice mogu označiti sigurne zemlje porijekla u skladu s Prilogom I. navedenoj direktivi. Međutim, kao ni tekst navedenog članka 37., kriteriji navedeni u tom prilogu ne pružaju nikakvu naznaku prema kojoj bi države članice kao sigurnu zemlju porijekla mogle označiti samo dio državnog područja treće zemlje o kojoj je riječ u kojoj su ti kriteriji ispunjeni.

68 Suprotno tomu, u skladu s navedenim prilogom, označavanje zemlje kao sigurne zemlje porijekla ovisi, kao što se to navodi u točki 52. ove presude, o mogućnosti dokazivanja da općenito i trajno nema progona kako je definiran u članku 9. Direktive 2011/95, nema mučenja ili nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i da nema prijetnje zbog općeg nasilja u razmjerima međunarodnog ili unutarnjeg oružanog napada.

69 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točkama 92. i 93. svojeg mišljenja, upotrebom priloga „općenito i trajno” upućuje se na to da, u nedostatku bilo kakvog upućivanja na dio državnog područja treće zemlje o kojoj je riječ iz Priloga I. Direktivi 2013/32 ili članka 37. te direktive, uvjeti iz tog priloga trebaju biti ispunjeni u pogledu cijelog državnog područja treće zemlje o kojoj je riječ kako bi se ona mogla označiti kao sigurna zemlja porijekla.

70 Na drugom mjestu, kao što se to navodi u točkama 47. do 50. ove presude, nacionalna oznaka treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla omogućuje da se na zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli podnositelji zahtjeva iz tih trećih zemalja primijeni poseban sustav razmatranja koji je derogativan.

71 U tom pogledu, tumačenje članka 37. Direktive 2013/32 na način da omogućuje da se treće zemlje označe kao sigurne zemlje porijekla, uz iznimku određenih dijelova njihova državnog područja, imalo bi za učinak proširenje područja primjene tog posebnog sustava razmatranja. Budući da takvo tumačenje nema uporište u tekstu tog članka 37. ni, općenitije, u toj direktivi, priznavanje takve mogućnosti bilo bi protivno uskom tumačenju koje treba primijeniti na derogativne odredbe

(vidjeti u tom smislu presude od 5. ožujka 2015., Komisija/Luksemburg, C-502/13, EU:C:2015:143, t. 61. i od 8. veljače 2024., Bundesrepublik Deutschland (Dopuštenost naknadnog zahtjeva), C-216/22, EU:C:2024:122, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

72 Kao treće, tumačenje prema kojem članak 37. Direktive 2013/32 ne omogućuje državama članicama da treću zemlju označe kao sigurnu zemlju porijekla, uz iznimku određenih dijelova njezina državnog područja, potvrđuje nastanak tog članka. U tom pogledu valja istaknuti da je prije stupanja na snagu Direktive 2013/32 mogućnost označavanja trećih zemalja kao zemalja sigurnog porijekla, u svrhu razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu, državama članicama bila dodijeljena Direktivom 2005/85, osobito člankom 30. te direktive.

73 Tim člankom 30. izričito se predviđalo da države članice također mogu odrediti kao siguran jedan dio državnog područja treće zemlje ako su u tom dijelu ispunjeni uvjeti iz Priloga II. Direktivi 2005/85, koji u biti odgovaraju uvjetima iz Priloga I. Direktivi 2013/32. Iako se u Prilogu II. Direktivi 2005/85, kao i u Prilogu I. Direktivi 2013/32, zahtijevalo „općenito i trajno” dokazivanje da nema nikakvih progona, iz samog teksta navedenog članka 30. proizlazilo je da se taj zahtjev, u okviru takvog djelomičnog označavanja, primjenjivao samo na dio državnog područja koje je određeno kao sigurno.

74 U skladu s člankom 53. Direktive 2013/32, tom je direktivom stavljena izvan snage Direktiva 2005/85 čiji je članak 30., kao što to proizlazi iz korelacijske tablice iz Priloga III. Direktivi 2013/32, zamijenjen člankom 37. potonje direktive. Međutim, u potonjem se članku više ne navodi mogućnost da se dio državnog područja treće zemlje označi kao siguran.

75 Namjera brisanja te mogućnosti proizlazi iz samog teksta izmjene članka 30. stavka 1. Direktive 2005/85 navedene u Komisijinu Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o minimalnim standardima u postupcima priznavanja i oduzimanja međunarodne zaštite u državama članicama (COM(2009) 554 *final*, str. 60.), u kojem je navedena mogućnost u velikoj većini jezičnih verzija izričito precrtana, a u ostalima izbrisana.

76 Usto, takvu namjeru potvrđuje detaljno objašnjenje tog prijedloga (COM(2009) 554 *final*, Prilog, 14959/09 ADD 1, str. 15.) koje je Komisija dostavila Vijeću Europske unije, u kojem se izričito navodi namjera o ukidanju mogućnosti država članica da primjenjuju koncept sigurne zemlje porijekla na dio treće zemlje i posljedica koja proizlazi iz takvog ukidanja, odnosno da se sada zahtijeva da se materijalni uvjeti za takvo označavanje ispune za cijelo državno područje treće zemlje o kojoj je riječ.

77 Kao četvrto i posljednje, ciljevima koji se nastoje postići Direktivom 2013/32 ne protivi se takva posljedica, a time ni tumačenje članka 37. te direktive prema kojem se tim člankom državama članicama ne omogućuje da kao sigurnu zemlju porijekla označe treću zemlju čiji određeni dijelovi državnog područja ne ispunjavaju materijalne uvjete za takvo označavanje iz Priloga I. navedenoj direktivi.

78 S tim u vezi, osim činjenice da Direktiva 2013/32 slijedi opći cilj uspostavljanja zajedničkih postupovnih pravila, cilj je te direktive, među ostalim, kao što to osobito proizlazi iz njezine uvodne izjave 18., da se sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu postupa „što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi” (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 109.).

79 U tom se smislu u uvodnoj izjavi 20. navedene direktive navodi da bi u dobro utvrđenim okolnostima, kada se smatra da je zahtjev neosnovan, države članice trebale imati mogućnost ubrzanja postupka razmatranja, posebno uvođenjem kraćih, ali razumnih rokova za određene postupovne radnje, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi, te učinkovit pristup podnositelja zahtjeva do osnovnih načela i jamstava iz te direktive.

80 Kao što se to navodi u točkama 47. do 50. ove presude, država članica na zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli podnositelji zahtjeva iz treće zemlje koju je ta država članica označila kao sigurnu zemlju porijekla može primijeniti poseban sustav razmatranja koji se temelji na jednom obliku oborive pretpostavke o dostatnoj zaštiti u zemlji porijekla i na temelju kojeg je moguće, među ostalim, ubrzati postupak razmatranja tih zahtjeva.

81 Budući da zakonodavac Unije Direktivom 2013/32 nastoji, kao što je to navedeno u točki 78. ove presude, zajamčiti istodobno brzo i sustavno razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu, dužan je, u okviru izvršavanja diskrecijske ovlasti koju ima u svrhu utvrđivanja zajedničkih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, odvagnuti ta dva cilja prilikom određivanja uvjeta u kojima države članice mogu označiti treću zemlju kao sigurnu zemlju porijekla. Stoga činjenica da taj zakonodavac u okviru te direktive nije predvidio mogućnost država članica da isključe dio državnog područja treće zemlje u svrhu takvog označavanja odražava to odvagivanje i njegov izbor da prednost dâ sustavnom razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli podnositelji zahtjeva čija zemlja podrijetla ne ispunjava materijalne uvjete iz Priloga I. navedenoj direktivi za cijelo svoje državno područje.

82 Iako se člankom 61. stavkom 2. Uredbe 2024/1348, kojom se Direktiva 2013/32 stavlja izvan snage s učinkom od 12. lipnja 2026., ponovno uvodi takva mogućnost, s obzirom na to da se njime propisuje da se u pogledu određivanja treće zemlje kao sigurne zemlje podrijetla na razini Unije i na nacionalnoj razini mogu predvidjeti iznimke za određene dijelove njezina državnog područja, riječ je o pravu zakonodavca Unije da preispita taj izbor ponovnim odvagivanjem, pod uvjetom da je to odvagivanje u skladu sa zahtjevima koji osobito proizlaze iz Ženevske konvencije i Povelje. Osim toga, valja utvrditi da činjenica da se pravni sustav koji se u tu svrhu uvodi tom uredbom razlikuje od sustava predviđenog Direktivom 2005/85 potkrepljuje tumačenje prema kojem zakonodavac Unije nije predvidio tu mogućnost u Direktivi 2013/32.

83 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 37. Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da mu se protivi to da se treća zemlja može označiti kao sigurna zemlja porijekla kada određeni dijelovi njezina državnog područja ne ispunjavaju materijalne uvjete za takvo označavanje navedene u Prilogu I. toj direktivi.

Treće pitanje

84 Sud koji je uputio zahtjev trećim pitanjem u biti pita treba li članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da, kada je sudu podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se razmatrao u okviru posebnog sustava primjenjivog na zahtjeve koje su podnijeli podnositelji zahtjeva iz trećih zemalja koje su, u skladu s člankom 37. te direktive, označene kao sigurne zemlje porijekla, taj sud treba, na temelju cjelovitog i *ex nunc* razmatranja koje se nalaže tim člankom 46. stavkom 3., istaknuti povredu materijalnih uvjeta za takvo označavanje navedenih u Prilogu I. navedenoj direktivi, čak i ako se ta povreda izričito ne navodi u prilog tom pravnom lijeku.

85 U skladu sa svojim naslovom, članak 46. Direktive 2013/32 odnosi se na pravo podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu na učinkoviti pravni lijek. U tom se članku 46. stavku 1. tim podnositeljima zahtjeva priznaje takvo pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom protiv odluka donesenih u vezi s njihovim zahtjevom. U stavku 3. navedenog članka 46. određuje se doseg tog prava na učinkoviti pravni lijek, pri čemu se pojašnjava da države članice koje ta direktiva obvezuje moraju osigurati da sud pred kojim se osporava odluka o zahtjevu za međunarodnu zaštitu o kojoj je riječ „cjelovito i *ex nunc* razm[otri] i činjenic[e] i pravn[a] pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95]” (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

86 Usto, valja podsjetiti na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da značajke pravnog sredstva predviđenog člankom 46. Direktive 2013/32 moraju biti određene sukladno članku 47. Povelje, koji potvrđuje načelo djelotvorne sudske zaštite. Naime, članak 47. Povelje dovoljan je sam za sebe i ne mora biti pojašnjen odredbama prava Unije ni nacionalnog prava kako bi se na temelju njega pojedincima dodijelilo pravo na koje se kao takvo mogu pozivati. Stoga ne može drukčije vrijediti za članak 46. stavak 3. te direktive u vezi s člankom 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 55. i 56. i navedenu sudsku praksu).

87 U tom kontekstu, kad je riječ o dosegu prava na učinkoviti pravni lijek, kako je utvrđeno u članku 46. stavku 3., Sud je presudio da izraz „osiguravaju da se učinkovitim pravnim lijekom predviđa cjelovito i *ex nunc* razmatranje i činjenica i pravnih pitanja” treba tumačiti na način da države članice, na temelju te odredbe, moraju urediti svoje nacionalno pravo na način da postupanje s pravnim lijekovima o kojima je riječ podrazumijeva da sud ispita sve činjenične i pravne elemente koji mu omogućuju da provede ažurirano ocjenjivanje slučaja o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 110.).

88 S tim vezi, najprije, izrazom „ex nunc” naglašava se obveza suda da provede ocjenu koja uzima u obzir, ovisno o slučaju, nove elemente koji su nastali nakon donošenja pobijane odluke. Naime, takva ocjena omogućava sveobuhvatnu obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a da spis nije potrebno vratiti tijelu odlučivanja na ponovno odlučivanje. Stoga je ovlast kojom raspolaže sud da uzme u obzir nove elemente o kojima to tijelo nije odlučivalo obuhvaćena svrhom Direktive 2013/32, kako se na to podsjeća u točki 78. ove presude (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 111. i 112.).

89 Nadalje, pridjev „u potpunosti” iz članka 46. stavka 3. te direktive potvrđuje da sud mora ispitati i elemente koje je tijelo odlučivanja uzelo ili moralo uzeti u obzir kao i one koji su nastali nakon donošenja odluke tog tijela (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 113.).

90 Naposljetku, izrazom „ako je potrebno” iz dijela rečenice „uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95]” ističe se činjenica da se cjelovito i *ex nunc* razmatranje, koje je na sudu, ne mora nužno odnositi na materijalno ispitivanje potreba za međunarodnom zaštitom te se stoga može odnositi na postupovne aspekte zahtjeva za međunarodnu zaštitu (vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 115.).

91 Naime, označavanje treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla obuhvaćeno je tim postupovnim aspektima zahtjevâ za međunarodnu zaštitu jer takvo označavanje, s obzirom na razmatranja iz točaka 48. do 50. ove presude, može utjecati na postupak razmatranja koji se odnosi na takve zahtjeve.

92 Osim toga, kao što se to navodi u točki 46. ove presude, žalitelj iz glavnog postupka prigovara tijelu koje je donijelo odluku o odbijanju da, iako je izložio prijetnje kojima je bio izložen u Moldovi i naveo da se ne želi vratiti u regiju svojeg podrijetla zbog invazije Ruske Federacije na Ukrajinu, to je tijelo tu odluku o odbijanju temeljilo samo na činjenici da on potječe iz Republike Moldove, s obzirom na to da je Češka Republika tu treću zemlju označila kao sigurnu zemlju porijekla, s izuzetkom Pridnjestrovlja.

93 Stoga je označavanje te treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla jedan od elemenata spisa koji je dostavljen sudu koji je uputio zahtjev i o kojem on treba odlučiti na temelju žalbe protiv navedene odluke.

94 Iz toga treba zaključiti da u takvim okolnostima, čak i ako žalitelj iz glavnog postupka nije izričito naveo moguću povredu, kao takvu, pravila predviđenih Direktivom 2013/32 u svrhu takvog označavanja kako bi se na postupak razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio podnositelj zahtjeva iz navedene treće zemlje primijenio poseban sustav koji proizlazi iz označavanja te zemlje kao sigurne zemlje porijekla, ta moguća povreda čini pravno pitanje koje sud koji je uputio zahtjev treba razmotriti na temelju cjelovitog i *ex nunc* razmatranja koje se nalaže člankom 46. stavkom 3. te direktive.

95 Naime, odluka o odbijanju isključivo se temelji na činjenici da žalitelj iz glavnog postupka potječe iz Republike Moldove i da se ta zemlja treba smatrati sigurnom zemljom porijekla. Slijedom toga, treba smatrati da je odlučujući element te odluke o odbijanju koja se temelji na označavanju navedene treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla nužno obuhvaćen žalbom koju je žalitelj iz glavnog postupka podnio protiv navedene odluke. Stoga sud koji je nadležan za odlučivanje o toj žalbi treba u okviru te žalbe ispitati zakonitost takvog označavanja na temelju tog članka 46. stavka 3.

96 Uzimajući u obzir osobito pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev postavio kako bi odlučio o sporu koji se pred njim vodi, kako se navode u točkama 38. do 40. ove presude, njegova se ocjena, na temelju cjelovitog i *ex nunc* razmatranja koje se nalaže navedenim člankom 46. stavkom 3. i na temelju elemenata spisa, s jedne strane, treba odnositi na pozivanje na članak 15. EKLJP-a ako tijela nadležna u tom pogledu nisu mogla ispitati doseg takvog značajnog događaja u pogledu mogućnosti treće zemlje koja je označena kao sigurna zemlja porijekla da nastavi ispunjavati kriterije koji su u tu svrhu predviđeni Direktivom 2013/32. S druge strane, ta se ocjena treba odnositi na povredu uvjeta koji proizlazi iz odredbi te direktive, prema kojem se označavanje treće zemlje kao sigurne zemlje porijekla treba odnositi na cijelo njezino državno područje.

97 Osim toga, Sud je već pojasnio da, kada državljanin treće zemlje ispunjava uvjete kako bi mu se priznala međunarodna zaštita kako su predviđeni navedenom direktivom, države članice u načelu su dužne odobriti traženi status jer u tom pogledu ne raspolažu diskrecijskom ovlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

98 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da, kada je sudu podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se razmatrao u okviru posebnog sustava primjenjivog na zahtjeve koje su podnijeli podnositelji zahtjeva iz trećih zemalja koje su, u skladu s člankom 37. te direktive, označene kao sigurne zemlje porijekla, taj sud, na temelju cjelovitog i *ex nunc* razmatranja koje se nalaže tim člankom 46. stavkom 3., treba istaknuti, na temelju elemenata spisa i elemenata koji su mu dostavljeni tijekom postupka koji se pred njim vodi, povredu materijalnih uvjeta za takvo označavanje navedenih u Prilogu I. navedenoj direktivi, čak i ako se ta povreda izričito ne navodi u prilog tom pravnom lijeku.

Troškovi

99 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 (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 37. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, u vezi s Prilogom I. toj direktivi,**

   treba tumačiti na način da:

   treća zemlja ne prestaje ispunjavati kriterije koji omogućuju da je se označi kao sigurnu zemlju porijekla samo zbog toga što se poziva na pravo derogiranja obveza iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., u skladu s člankom 15. te konvencije, pri čemu nadležna tijela države članice koja je provela takvo označavanje ipak trebaju ocijeniti može li se uvjetima provedbe tog prava dovesti u pitanje to označavanje.

2. **Članak 37. Direktive 2013/32**

   treba tumačiti na način da mu se:

   protivi to da se treća zemlja može označiti kao sigurna zemlja porijekla kada određeni dijelovi njezina državnog područja ne ispunjavaju materijalne uvjete za takvo označavanje navedene u Prilogu I. toj direktivi.

3. **Članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,**

   treba tumačiti na način da:

   kada je sudu podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se razmatrao u okviru posebnog sustava primjenjivog na zahtjeve koje su podnijeli podnositelji zahtjeva iz trećih zemalja koje su, u skladu s člankom 37. te direktive, označene kao sigurne zemlje porijekla, taj sud, na temelju cjelovitog i *ex nunc*

razmatranja koje se nalaže tim člankom 46. stavkom 3., treba istaknuti, na temelju elemenata spisa i elemenata koji su mu dostavljeni tijekom postupka koji se pred njim vodi, povredu materijalnih uvjeta za takvo označavanje navedenih u Prilogu I. navedenoj direktivi, čak i ako se ta povreda izričito ne navodi u prilog tom pravnom lijeku.

Potpisi