Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 8. ožujka 2016.[1]

**Predmet C-695/15 PPU**

**Shiraz Baig Mirza**
**protiv**
**Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Mađarska))

„Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granice, azil i useljavanje – Uredba br. 604/2013 (Dublin III) – Razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Uvjeti ostvarivanja prava država članica da podnositelja zahtjeva pošalju u sigurnu treću zemlju – Obveze države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva u slučaju ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva“

## I – **Uvod**

1. Ovaj predmet nastao je u okolnostima masovnog dolaska u Europsku uniju državljana trećih zemalja koji žele prijeći Mađarsku kako bi ušli na državno područje druge države članice, u predmetnom slučaju Austrije.

2. U ovom slučaju predmetni pakistanski državljanin ušao je na mađarsko državno područje iz Srbije. Najprije je podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu mađarskim tijelima, a potom je bez ovlaštenja otišao u Češku Republiku, da bi ga konačno ponovno prihvatila mađarska tijela. Budući da je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbačen kao nedopušten, mađarska tijela predlažu slanje pakistanskog državljanina u Srbiju, koju smatraju sigurnom trećom zemljom.

3. Sud koji je uputio zahtjev, kojemu je podnesena tužba podnositelja zahtjeva protiv mjera mađarskih tijela, pita se o uvjetima pod kojima država članica može predložiti slanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu „u sigurnu treću zemlju“, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe (EU) br. 604/2013[2] (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III), bez odlučivanja o meritumu njegova zahtjeva.

4. Moram odmah istaknuti da se čini da mogućnost udaljavanja ne dovodi do načelnog problema. Upravo suprotno, ona je predviđena propisima. Slijedi da pošteni podnositelj zahtjeva, koji ne napusti državu članicu u kojoj je podnio svoj zahtjev, riskira da će biti poslan u sigurnu treću zemlju a da nije odlučeno o meritumu njegova zahtjeva.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Uredba (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 (preinaka) (SL L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108.)

5. Što je s podnositeljem zahtjeva koji napusti državu članicu u kojoj je podnio svoj zahtjev kako bi nezakonito ušao u drugu državu članicu? Koji postupak treba provesti kad je prva država članica ponovno prihvatila predmetnu osobu? Protivi li se članak 18. stavak 2. Uredbe Dublin III, na temelju kojeg „razmatranje njegova zahtjeva [mora] biti završeno“, odbacivanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog te neposrednom udaljavanju zainteresirane stranke u sigurnu treću zemlju?

6. To su temeljna pitanja koja čine srž rasprave u ovom predmetu. Budući da je podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu zadržan u Mađarskoj, provodi se hitni prethodni postupak.

## II – **Pravni okvir**

### A – *Pravo Unije*

#### 1. Uredba Dublin III

7. Na temelju članka 2. točke (d) navedene uredbe „razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu“ znači svako razmatranje ili odluka ili rješenje koje se odnosi na zahtjev za međunarodnu zaštitu od strane nadležnih tijela u skladu s Direktivom 2013/32/EU[3] i Direktivom 2011/95/EU[4], osim za postupke za određivanje odgovorne države članice u skladu s ovom Uredbom.“

8. Prema članku 2. točki (e) te uredbe „povlačenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu“ znači radnje kojima se završavaju postupci koje je podnositelj zahtjeva započeo podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u skladu s Direktivom 2013/32/EU izričito ili prešutno.“

9. Članak 3. Uredbe Dublin III naslovljen „Pristup postupku za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu“ glasi:

„1. Države članice razmatraju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje […]. Zahtjev razmatra samo jedna država članica i to ona koja je prema kriterijima iz poglavlja III. navedena kao odgovorna.

2. Kada na temelju kriterija navedenih u ovoj Uredbi nije moguće odrediti nijednu odgovornu državu članicu, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je prva država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu.

Kada podnositelja zahtjeva nije moguće poslati u državu članicu, koja je prvobitno određena kao odgovorna, zbog utemeljenih razloga za pretpostavku da postoje sustavni nedostaci u postupku azila i uvjetima za prihvat podnositelja zahtjeva u toj državi članici, koji bi mogli izazvati opasnost neljudskog i ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice i dalje razmatra kriterije iz poglavlja III. da utvrdi može li se koju drugu državu članicu odrediti kao odgovornu.

Kada transfer u skladu s ovim stavkom nije moguće obaviti ni u jednu državu članicu određenu na temelju kriterija iz poglavlja III. ili u prvu državu članicu u kojoj je zahtjev podnesen, država članica koja provodi postupak određivanja odgovorne države članice postaje odgovorna država članica.

3 — Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL L 180, 29. 6. 2013., str. 60.)

4 — Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL L 337, 20. 12. 2011., str. 9.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.)

3. Svaka država članica pridržava pravo da, podložno pravilima i zaštitnim mjerama koje su utvrđene u Direktivi 2013/32/EU, podnositelja zahtjeva pošalje u sigurnu treću zemlju.“

10. Prema članku 7. stavku 2. navedene uredbe „[o]dgovorna država članica u skladu s kriterijima navedenim u ovom poglavlju[5], određuje se na temelju položaja koji je postojao kada je podnositelj zahtjeva prvi put podnio svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici.“

11. Na temelju članka 13. stavka 1. Uredbe „Dublin III“, „[k]ada se utvrdi na temelju dokaza ili dokaza na osnovu indicija […] da je podnositelj zahtjeva pri dolasku iz treće zemlje nezakonito prešao granicu države članice kopnom, morem ili zrakom, za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu odgovorna je država članica u koju je na taj način ušao. Ta odgovornost prestaje 12 mjeseci od dana kada je protupropisan prelazak granice izvršen.“

12. Članak 17. stavak 1. Uredbe Dublin III naslovljen „Diskrecijske klauzule“ određuje:

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

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

13. Prema članku 18. te uredbe naslovljenom „Obveze odgovorne države članice“:

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

a) […];

b) […];

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

d) […].

2. […].

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

[…].“

5 — Riječ je o poglavlju III. naslovljenom „Kriteriji za utvrđivanje odgovorne države članice“.

2. Direktiva 2013/32

14. Članak 28. Direktive 2013/32 naslovljen „Postupak kod [implicitnog] povlačenja ili odustanka od zahtjeva“ predviđa:

„1. […].Države članice mogu smatrati da je podnositelj zahtjeva [implicitno] povukao ili odustao od svog zahtjeva za međunarodnu [zaštitu], posebno kada je utvrdilo sljedeće:

a) […];

b) da su on ili ona pobjegli ili bez dozvole napustili mjesto gdje su živjeli ili bili zadržani a da nisu u razumnom roku o tome obavijestili nadležno tijelo […]

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

[…]

Države članice osiguravaju da se takva osoba ne odstrani suprotno načelu nevraćanja.

Države članice mogu dopustiti da nadležno tijelo nastavi s postupkom u fazi u kojoj je bio obustavljen.

3. Ovaj članak ne dovodi u pitanje Uredbu [Dublin III].“

15. Članak 33. Direktive 2013/32 naslovljen „Nedopušteni zahtjevi“ u odjeljku II. poglavlja III. određuje:

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

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

[…]

(c) se zemlja, koja nije država članica, smatra sigurnom trećom zemljom za tražitelja sukladno članku 38.;

[…]“

16. U skladu s člankom 38. Direktive 2013/32, pod naslovom „Koncept sigurne treće zemlje“:

„1. Države članice mogu primjenjivati koncept sigurne treće zemlje, samo ako su nadležna tijela sigurna da [će] se [u odnosu na osobu] 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 [kako] je definirana u Direktivi 2011/95/EU;

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

(d) poštuje se zabrana udaljavanja, kojim bi se kršilo pravo na slobodu od mučenja i okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg tretmana, 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 podnositelja zahtjeva 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 podnositelja zahtjeva. Takva metodologija uključuje razmatranje svakog pojedinačnog slučaja za određenog podnositelja zahtjeva 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 podnositelja zahtjeva i koja barem podnositelju zahtjeva omogućuju podnositelju zahtjeva pobijanje primjene koncepta sigurne treće zemlje uz obrazloženje da ta treća zemlja nije siguran u njegovim ili njezinim posebnim okolnostima. Podnositelju zahtjeva se također omogućuje da pobija postojanje veze između njega ili nje i treće zemlje u skladu s točkom (a).

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

(a) obavješćuju o tome podnositelja zahtjeva;

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

4. […]

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

17. Članak 39. Direktive naslovljen „Koncept europske sigurne treće zemlje“ glasi:

„1. Države članice mogu utvrditi da se neće uopće ili neće obaviti cjelovito razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu i sigurnosti podnositelja zahtjeva u vezi njegovih ili njezinih posebnih okolnosti, kako je opisano u poglavlju II., u slučajevima kada nadležno tijelo utvrdi na temelju činjenica, da podnositelj zahtjeva koji traži ulazak ili je nezakonito ušao na njihovo državno područje iz sigurne treće zemlje iz stavka 2.

2. U svrhu iz stavka 1. određena treća zemlja može se smatrati sigurnom trećom zemljom isključivo ako:

(a) je ratificirala i poštuje odredbe Ženevske konvencije bez ikakvih zemljopisnih ograničenja;

(b) ima zakonom propisan postupak azila;

(c) je ratificirala Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i poštuje njezine odredbe, uključujući standarde u vezi učinkovitih pravnih lijekova.

3. Podnositelj zahtjeva može pobijati primjenu koncepta europske sigurne treće zemlje na temelju toga što odnosna treća zemlja nije sigurna u njegovim ili njezinim posebnim okolnostima.

4. Određene države članice u nacionalnom pravu u skladu s načelom nevraćanja utvrđuju načine provođenja odredaba iz stavka 1. te posljedice odluka na temelju tih odredaba u skladu s načelom nevraćanja, uključujući utvrđivanje iznimaka od primjene ovog članka iz humanitarnih ili političkih razloga ili zbog u vezi međunarodnog javnog prava.“

B – *Nacionalno pravo*

1. Mađarsko pravo o pravu na azil

18. U skladu s člankom 51. stavkom 2. točkom (e) Zakona br. LXXX iz 2007. o pravu na azil (a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, u daljnjem tekstu: zakon o pravu na azil), „[z]ahtjev [za azil] nedopušten je ako u odnosu na podnositelja zahtjeva postoji treća zemlja koja se može smatrati sigurnom trećom zemljom.“

19. U skladu sa stavkom 4. istog članka „[z]ahtjev se ne može proglasiti nedopuštenim na temelju stavka 2. točke (e) gore osim ako je podnositelj zahtjeva

a) boravio u sigurnoj trećoj zemlji te je u toj zemlji imao mogućnost zatražiti učinkovitu zaštitu […];

b) prelazio preko državnog područja takve zemlje te je u predmetnoj zemlji imao mogućnost zatražiti učinkovitu zaštitu […]“

20. U skladu s člankom 53. tog zakona, „[t]ijelo nadležno za područje azila odbacit će zahtjev rješenjem ako utvrdi da je ispunjen jedan od uvjeta iz članka 51. stavka 2.“

2. Uredba Vlade od 21. srpnja 2015.

21. Na temelju članka 2. Uredbe Vlade 191/2015 (VII.21.) o utvrđivanju, na državnoj razini, zemalja podrijetla određenih kao sigurne treće zemlje [191/2015. (VIT. 21.) Kormányrendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról, u daljnjem tekstu: Uredba Vlade od 21. srpnja 2015.):

„Sigurnim trećim zemljama smatraju se […] države članice Europske unije i zemlje kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji – osim Turske –, države članice Europskog gospodarskog prostora i države Sjedinjenih Američkih Država koje ne primjenjuju smrtnu kaznu kao i:

1. Švicarska,

2. Bosna i Hercegovina,

3. Kosovo,

4. Kanada,

5. Australija,

6. Novi Zeland.“

22. U tom pogledu valja podsjetiti da je 19. prosinca 2009. Republika Srbija predala službeni zahtjev za pristupanje Europskoj uniji. Komisija je 12. listopada 2011. donijela pozitivno mišljenje i preporučila da se Srbiji dodijeli status zemlje kandidatkinje. Vijeće je u veljači 2012. bilo pozvano donijeti odluku o dodjeli Srbiji statusa zemlje kandidatkinje, koju je Europsko vijeće potvrdilo u ožujku 2012.[6].

23. Članak 3. stavak 2. Uredbe Vlade od 21. srpnja 2015. određuje:

„Ako je podnositelj zahtjeva za azil boravio na državnom području treće zemlje određene kao sigurne na temelju popisa Europske unije sigurnih trećih zemalja ili članka 2. ovog zakona ili ako je prelazio preko državnog područja jedne od tih zemalja, on može dokazati, u okviru postupka azila predviđenog u zakonu o pravu na azil da, u njegovu posebnu slučaju, u toj zemlji nije mogao pristupiti učinkovitoj zaštiti iz članka 2. točke (i) zakona o pravu na azil.“

## III – **Glavni postupak i prethodna pitanja**

24. Tužitelj u glavnom postupku, pakistanski državljanin, podnio je 7. kolovoza 2015. zahtjev za međunarodnu zaštitu u Mađarskoj, nakon što je nezakonito ušao na mađarsko državno područje iz Srbije u kolovozu 2015.

25. Tijekom nacionalnog postupka otišao je u nepoznatom smjeru. Nacionalno tijelo nadležno za njegov spis okončalo je razmatranje o zahtjevu odlukom od 9. listopada 2015. a da prethodno nije odbacilo njegov zahtjev kao nedopušten.

26. Tužitelj u glavnom postupku naknadno je pronađen u Češkoj Republici, iako je bio otišao u Austriju. Češka tijela su od Mađarske zatražila da ponovno prihvati predmetnu osobu, što je Mađarska odobrila, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe Dublin III.

27. Prema stajalištu suda koji je uputio zahtjev, iz postupovnih dokumenata ne proizlazi da su češka tijela bila obaviještena o tome da je razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Mađarskoj moglo, u odnosu na popis sigurnih trećih zemalja koji je donesen uredbom, dovesti do toga da predmetna osoba bude poslana u Srbiju bez odlučivanja o meritumu njezina zahtjeva.

28. Nakon što ga je Mađarska ponovno prihvatila, tužitelj u glavnom postupku je 2. studenoga 2015. u toj zemlji podnio drugi zahtjev za međunarodnu zaštitu. Taj zahtjev bio je predmet drugog postupka tijekom kojeg je predmetna osoba bila zadržana.

29. Tužitelj u glavnom postupku saslušan je u okviru tog drugog postupka 2. studenoga 2015. Tijekom tog saslušanja, bio je obaviješten o činjenici da bi njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu mogao biti odbačen kao nedopušten osim ako dokaže da, s obzirom na posebne okolnosti, Srbija u odnosu na njega ne predstavlja sigurnu treću zemlju. Iako je predmetna osoba u svojem odgovoru navela da u Srbiji nije bila sigurna, mađarska tijela, koja nisu bila uvjerena dokazima podnesenima u vezi s time, odbacila su njezin zahtjev kao nedopušten. U svojoj odluci također su odredila mjere vraćanja i udaljavanja predmetne osobe.

30. Tužitelj u glavnom postupku podnio je tužbu protiv navedene odluke pred sudom koji je podnio zahtjev, u kojoj je naveo da ne želi biti vraćen u Srbiju gdje neće biti siguran.

6 — Vidjeti u tom pogledu „zaključak Europskog vijeća“ od 1. i 2. ožujka 2012., EUCO 4/12, t. 39.

31. U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev odlučio je zatražiti primjenu hitnog prethodnog postupka i Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja:

1) „Treba li se članak 3. stavak 3. Uredbe [Dublin III] tumačiti na način da:

   a) države članice mogu ostvariti pravo da pošalju podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju samo prije nego što se odredi odgovorna država članica ili to mogu učiniti i nakon što se ona odredi?

   b) Razlikuje li se odgovor na to pitanje u slučaju kada država članica vlastitu odgovornost prema članku 7. stavku 2. i poglavlju III. Uredbe Dublin III ne odredi u trenutku prvog podnošenja zahtjeva u toj državi članici nego prilikom prihvata podnositelja zahtjeva iz druge države članice u skladu s poglavljima V. i VI. Uredbe Dublin III zbog zahtjeva za transfer ili ponovni prihvat?

2) U slučaju da Sud na prvo prethodno pitanje odgovori da države članice mogu ostvarivati svoje pravo da pošalju podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju i nakon što su ga prihvatile u skladu s dublinskim postupkom:

   Može li se članak 3. stavak 3. Uredbe Dublin III tumačiti na način da države članice navedeno pravo mogu ostvariti i u slučaju kada tijekom dublinskog postupka nisu obavijestile državu članicu koja obavlja transfer o konkretnom nacionalnom propisu koji se odnosi na ostvarivanje tog prava ili o primjenjivoj nacionalnoj praksi?

3) Može li se članak 18. stavak 2. Uredbe Dublin III tumačiti na način da se u slučaju kada je riječ o podnositelju zahtjeva koji je ponovno prihvaćen na temelju članka 18. [stavka 1.] točke (c) navedene uredbe postupak mora nastaviti u fazi u kojoj je prekinut u ranijem postupku?“

32. Kad je riječ o hitnosti, sud koji je uputio zahtjev navodi da, vodeći računa o uobičajenom trajanju redovnog prethodnog postupka, postoji stvarna opasnost u slučaju takvog postupka da taj sud neće moći okončati nacionalni postupak, pogotovo što će, jednom kad bude pušten na slobodu, tužitelj u glavnom postupku vjerojatno opet otići u nepoznatom smjeru.

33. Nakon upravnog sastanka od 11. siječnja 2016. četvrto vijeće Suda odlučilo je na ovaj predmet primijeniti hitni prethodni postupak iz članka 107. Poslovnika.

## IV – **Ocjena prethodnih pitanja**

### A – *Prvi dio*

34. Prvo prethodno pitanje odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 3. Uredbe Dublin III.

35. Sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se činjenica da je država članica određena kao odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu (potpitanje (a)), odnosno da je priznala svoju odgovornost na temelju članka 18. i ponovno prihvatila podnositelja zahtjeva (potpitanje (b)), tomu da ta država članica nakon toga pošalje podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe Dublin III.

36. Najprije valja podsjetiti da odgovornost Mađarske u odnosu na podnositelja zahtjeva proizlazi iz priznanja odgovornosti povodom ponovnog prihvata predmetne osobe, ali da je ta odgovornost mogla biti prihvaćena, čak i pri nepostojanju izričitog priznanja, bilo na temelju članka 13. navedene uredbe, s obzirom na to da je podnositelj zahtjeva nezakonito prešao mađarsku granicu iz Srbije, bilo na temelju članka 3. stavka 2. navedene uredbe, jer je Mađarska bila prva država članica u kojoj je podnesen zahtjev za međunarodnu zaštitu.

37. Nakon ove uvodne napomene, odgovor na prvi dio postavljenog pitanja proizlazi iz same formulacije članka 3. stavka 3. Uredbe Dublin III. U skladu s tom odredbom, „svaka država članica pridržava pravo da, podložno pravilima i zaštitnim mjerama koje su utvrđene u Direktivi 2013/32/EU, podnositelja zahtjeva pošalje u sigurnu treću zemlju."

38. Kao što je to njemačka vlada valjano istaknula na raspravi, ta odredba potvrđuje načelo očuvanja prava na udaljavanje ne predviđajući nikakvo vremensko ograničenje. Ni na kojem temelju se ne može zaključiti da pravo na udaljavanje predmetne osobe mora prestati nakon određivanja odgovorne države članice.

39. Štoviše, ako „svaka država članica", uključujući državu koja se ne smatra odgovornom državom članicom u smislu Uredbe Dublin III[7], ima pravo „poslati podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju", bilo bi u najmanju ruku čudno lišiti te mogućnosti upravo onu državu članicu koja je stvarno odgovorna za razmatranje spisa.

40. Članak 33. stavak 1. Direktive 2013/32 također se ne protivi tom tumačenju članka 3. stavka 3. Uredbe Dublin III. U tom pogledu valja istaknuti da članak 33. Direktive 2013/32 ne predviđa ograničenje područja primjene prava koja proizlaze iz Uredbe Dublin III.

41. Najviše bi se moglo postaviti pitanje bi li država članica mogla biti lišena mogućnosti predviđene u članku 3. stavku 3. Uredbe III ako je, umjesto da se na nju pozvala prilikom podnošenja prvotnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, započela odlučivanje o meritumu zahtjeva te se nije pozvala na mogućnost udaljavanja osim u kasnijem stadiju postupka. Čini se da određeni autori pretpostavljaju oduzimanje mogućnosti iz članka 3. u tim okolnostima zbog nastanka legitimnih očekivanja podnositelja zahtjeva nakon odluke o meritumu njegova zahtjeva[8].

42. U predmetnom slučaju, s obzirom na osobitosti slučaja tužitelja u glavnom postupku, takva razmatranja nisu primjerena. S jedne strane, podnositelj zahtjeva sam nije pokazao dobru vjeru time što je napustio Mađarsku prije završetka svojeg postupka. Njegovi postupci uopće nisu u skladu s konceptom legitimnih očekivanja. S druge strane, s obzirom na to da se preuranjeni odlazak u drugu državu članicu smatra povlačenjem zahtjeva, u skladu s člankom 28. Direktive 2013/32, odredbom s kojom je u skladu nacionalni zakon, i da su mađarska tijela naknadno zatvorila spis podnositelja zahtjeva, njegov drugi zahtjev za međunarodnu zaštitu, podnesen nakon njegova povratka u Mađarsku, doveo je do zasebnog spisa, na čije razmatranje ni u ničemu nije utjecao prethodni postupak.

43. Iz prethodnih razmatranja slijedi da činjenica da je država članica određena kao država „odgovorna" za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može spriječiti to da navedena država članica zatim pošalje podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe Dublin III.

44. Taj zaključak vrijedi u svakom slučaju za poštenog podnositelja zahtjeva koji nikada nije napustio državno područje prve države članice u kojoj je podnio svoj zahtjev.

7 — U točkama 24. do 26. svojih pisanih očitovanja Komisija, čini se, utvrđuje da primjena članka 3. stavka 3. od strane države članice pretpostavlja da je ona priznala svoju odgovornost za razmatranje zahtjeva. Vidjeti također točku 52. pisanih očitovanja tužitelja u glavnom postupku.

8 — Filzwieser, Ch./Sprung, A., Dublin III-Verordnung, Wien/Graz 2014, str. 103., K 24.

45. Situaciju bi se ipak moglo sagledati iz drugačijeg kuta ako podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu, poput tužitelja u glavnom postupka, bude ponovno prihvaćen, nakon svojeg neovlaštenog odlaska, u prvu državu članicu prema članku 18. stavku 1. Uredbe Dublin III. Ta država je dakle dužna, u skladu s člankom 18. stavkom 2. navedene uredbe, okončati razmatranje njegova spisa. To je slučaj sa situacijom predviđenom u drugom dijelu prvog prethodnog pitanja.

46. Čini se da sud koji je uputio zahtjev ocjenjuje da bi iz članka 18. mogla proizlaziti obveza odgovorne države članice da meritorno odluči o predmetu podnositelja zahtjeva koji je ponovno prihvaćen. Takva obveza protivila bi se odbacivanju njegova zahtjeva kao nedopuštenog i udaljavanju podnositelja zahtjeva bez razmatranja merituma njegova zahtjeva, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe Dublin III.

47. Takvo povezano tumačenje članaka 3. i 18. Uredbe Dublin III nije međutim primjereno.

48. S jedne strane, članak 18. stavak 2. podstavak 2. navedene uredbe ne izjašnjava se o pravu na slanje podnositelja zahtjeva u treću zemlju. Naime, takva odredba samo ističe načelo prema kojem razmatranje postupka pokrenutog u prvoj državi članici[9] mora biti „okončano“, ali se ne protivi deportaciji predmetne osobe u treću zemlju niti zahtijeva odlučivanje o meritumu njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Upravo suprotno, činilo bi se razumnim utvrditi da je razmatranje nedopuštenog zahtjeva potpuno „okončano“, u smislu članka 18. Uredbe Dublin III, kad je takav zahtjev odbačen kao nedopušten ne ulazeći u ocjenu o meritumu.

49. S druge strane, uvjeti u kojima se zahtjev može odbaciti kao nedopušten nisu predviđeni u članku 18. Uredbe Dublin III, nego u članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32. Prema točki (c) te odredbe, zahtjev se može odbaciti kao nedopušten kad se „država koja nije država članica smatra sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva, u skladu s članku 38.;“. Slično tomu, članak 39. navedene direktive omogućava odgovornoj državi članici da ne obavi „cjelovito razmatranje“ zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako se utvrdi da je „podnositelj zahtjeva […] nezakonito […] ušao na njihovo državno područje iz sigurne treće [europske] zemlje“.

50. Posljedično tomu, odlučivanje o meritumu zahtjeva ne zahtijeva se ako su ispunjeni uvjeti iz članka 33. ili članka 39. Direktive.

51. Te dvije odredbe zahtijevaju sljedeće napomene.

52. Najprije, pitanje je li odgovorna država članica dužna obaviti cjelovito razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji joj je podnesen ne treba ocjenjivati u odnosu na nacionalni zakon ni članak 18. Uredbe Dublin III, nego s obzirom na Direktivu 2013/32.

53. Nadalje, kad je riječ o članku 33. stavku 2. točki (c) Direktive 2013/32, valja primijetiti da ta odredba može biti relevantna i omogućiti Mađarskoj da odbaci zahtjev kao nedopušten samo ako se Srbija može smatrati „sigurnom trećom zemljom“ u smislu članka 38. navedene direktive. U svakom slučaju valja podsjetiti da određivanje Srbije kao sigurne treće zemlje prema nacionalnom pravu ne može osloboditi sud koji rješava u predmetu od provođenja vlastite analize kako bi se „uvjerio da će u predmetnoj trećoj zemlji [u ovom slučaju Srbiji] prema podnositelju zahtjeva biti postupano u skladu s načelima“ navedenima u članku 38. Direktive.

54. Naposljetku, kad je riječ o članku 39. Direktive 2013/32, treba navesti da taj tekst predviđa blaži režim za odbijanje zahtjeva podnositelja iz europskih sigurnih trećih zemalja ako su podnositelji zahtjeva, poput tužitelja u glavnom postupku, nezakonito ušli na državno područje države članice.

9 — Prema toj odredbi, predmetna država članica može ili nastaviti razmatranje prvotnog zahtjeva, koje je prekinuto odlaskom predmetne osobe, koji se smatra implicitnim prema članku 28. Direktive 2013/32, ili joj dopustiti da podnese novi zahtjev.

55. Ipak, ta odredba predviđa tri uvjeta koja moraju biti kumulativno ispunjena kako bi Srbija mogla spadati u kategoriju europskih sigurnih trećih zemalja: *primo*, morala je ratificirati Ženevsku konvenciju bez ikakvih geografskih ograničenja i poštovati njezine odredbe; *secundo*, mora imati zakonom propisan postupak azila; i *tertio*, morala je ratificirati Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i poštovati njezine odredbe, osobito pravila o učinkovitom pravnom lijeku.

56. Samo ako su ti kumulativni uvjeti ispunjeni Mađarska se može, s jedne strane, pozivati na članak 39. Direktive kako bi odustala od cjelovitog razmatranja zahtjeva i, s druge strane, predložiti slanje podnositelja zahtjeva u Srbiju prema članku 3. stavku 3. Uredbe Dublin III. U mjeri u kojoj članak 2. Uredbe Vlade ne sadržava relevantne informacije u tom pogledu, na sudu koji odlučuje o zahtjevu jest da prethodno provjeri jesu li tri navedena uvjeta u slučaju Srbije ispunjena.

57. Ako su uvjeti iz članka 33. ili članka 39. Direktive 2013/32 ispunjeni, članak 18. stavak 2. Uredbe Dublin III ne protivi se odbijanju zahtjeva i deportaciji predmetne osobe u sigurnu treću zemlju u skladu s Direktivom.

58. Svako drugo tumačenje navedenih odredbi, a osobito ono prema kojemu je članak 18. stavak 2. Uredbe Dublin III apsolutno načelo koje se primjenjuje na odlučivanje o meritumu zahtjeva, nepravedno bi stavilo u povoljniji položaj postupanje sa spisom podnositelja zahtjeva koji je pobjegao, i spada pod članak 18. Uredbe Dublin III, u odnosu na poštenog podnositelja zahtjeva na kojeg se ne primjenjuje članak 18.

59. Što je gore, ako je članak 18. stvarno jamčio povoljno postupanje prema podnositelju zahtjeva koji je ponovno prihvaćen, ta odredba ohrabrila bi svakog podnositelja zahtjeva da pobjegne u drugu državu članicu samo kako bi izbjegao odbacivanje svojeg zahtjeva kao nedopuštenog te izbjegao trenutačne mjere udaljavanja.

60. Na prvo pitanje valja odgovoriti na način da činjenica da je država članica određena kao „odgovorna“ država za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, čak i ako je priznala svoju odgovornost u skladu s člankom 18. Uredbe Dublin III te čak i ako je ponovno prihvatila podnositelja zahtjeva, ne može spriječiti tu državu članicu da potom pošalje podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe Dublin III ako su ispunjeni uvjeti iz Direktive 2013/32.

B – *Drugo pitanje*

61. U slučaju da država članica ostane načelno slobodna ostvarivati pravo slanja podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju nakon njegova ponovnog prihvata iz druge države članice, sud koji je uputio zahtjev pita se u biti o tome je li, vodeći računa o članku 18. stavku 2. Uredbe Dublin III i pravu podnositelja zahtjeva na učinkovit pravni lijek, slanje podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju moguće iako država članica koja obavlja transfer nije bila obaviještena tijekom postupka ponovnog prihvata o nacionalnom propisu primjenjivom na slanje podnositelja zahtjeva u sigurne treće zemlje ili praksu koju primjenjuju tijela nadležna u tom području.

62. Potrebne su tri napomene u vezi s tim pitanjem.

63. Najprije, nepostojanje informacija u državi moliteljici, u koju je podnositelj zahtjeva pobjegao, o naknadnoj praksi zamoljene države, u predmetnom slučaju Mađarske, ne može utjecati na zakonitost postupaka koje treba primijeniti u zamoljenoj državi.

64. Postupak transfera (iz države moliteljice) i postupak koji se odnosi na razmatranje zahtjeva (u zamoljenoj državi) dva su različita postupka koja podliježu vlastitim pravilima. Dok predmetnoj osobi moraju jamčiti učinkovito pravno sredstvo, jamstva koja treba primijeniti na podnositelja zahtjeva u vezi s njegovim transferom opisana su u članku 16. i pratećima Uredbe Dublin III i ne predviđaju posebna jamstva kad je riječ o praksama države kojoj je upućen zahtjev.

65. Nadalje, iako članak 38. stavak 5. Direktive 2013/32 zahtijeva da „[d]ržave članice redovno obavješćuju Komisiju o [sigurnim] trećim zemljama na koje se primjenjuje ovaj koncept“, slična obveza u korist država članica nije predviđena [10].

66. Naposljetku, članak 18. stavak 2. podstavak 2., *in fine*, Uredbe Dublin III određuje da razmatranje zahtjeva treba biti završeno u zamoljenoj državi. Dok to načelo sprečava nastajanje svake neugodnosti na štetu podnositelja zahtjeva, potonji se ipak ne može pozivati na povoljniji status od onog koji je uživao prije svojega bijega. Drugim riječima, podnositelj zahtjeva ne može se osloniti na neobaviještenost tijela države moliteljice u koju je otišao nezakonito da bi izbjegao primjenu općeprihvaćenih praksi u zamoljenoj državi, koja je odgovorna država u skladu s Uredbom Dublin III.

67. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je slanje podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju moguće iako država članica koja izvršava transfer nije tijekom postupka ponovnog prihvata bila obaviještena o nacionalnim propisima koji se primjenjuju na slanje podnositeljâ zahtjeva u sigurne treće zemlje ili praksi koju primjenjuju tijela nadležna u tom području.

## C – *Treće pitanje*

68. U slučaju da odgovorna država članica ostane slobodna ostvarivati pravo slanja podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju nakon njegova ponovnog prihvata, postavlja se pitanje može li se članak 18. stavak 2. Uredbe Dublin III tumačiti na način da postupak mora biti nastavljen u fazi u kojem je prekinut tijekom razmatranja prvog zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnesen u odgovornoj državi članici.

69. U tom pogledu valja istaknuti, s jedne strane, da članak 18. stavak 2. drugi podstavak Uredbe Dublin III ne zahtijeva da države članice nastave sa razmatranjem zahtjeva u stadiju u kojem je ono prekinuto. Prema tom članku, nadležna tijela mogu bilo nastaviti razmatrati prvotni zahtjev, koji se smatra povučenim, bilo dopustiti podnositelju zahtjeva da podnese novi zahtjev.

70. S druge strane, valja primijetiti da članak 28. stavak 2. podstavak 4. Direktive 2013/32 izričito predviđa da države članice „mogu dozvoliti tijelu odlučivanja da nastavi razmatranje u fazi u kojoj je postupak bio prekinut“, ostavljajući im tako potpunu slobodu bilo da predvide nastavak razmatranja u predmetnoj fazi bilo da ponovno pokrenu postupak ispočetka.

71. Na treće pitanje stoga valja odgovoriti na način da članak 18. stavak 2. drugi podstavak Uredbe Dublin III ne zahtijeva da države članice nastave s razmatranjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu u fazi u kojoj je ono bilo prekinuto.

10 — Vidjeti u tom smislu točku 27. pisanih očitovanja Mađarske.

## V – **Zaključak**

72. S obzirom na navedena razmatranja, predlažem Sudu da odgovori na prethodna pitanja na sljedeći način:

Činjenica da je država članica određena kao „odgovorna“ država za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, čak i ako je priznala svoju odgovornost u okviru članka 18. Uredbe Dublin III i ponovno prihvatila podnositelja zahtjeva, ne može spriječiti tu državu članicu da potom pošalje podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju, u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe Dublin III, ako su uvjeti određeni Direktivom 2013/32 ispunjeni.

Slanje podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju moguće je iako država članica koja izvršava transfer nije tijekom postupka ponovnog prihvata bila obaviještena o nacionalnim propisima koji se primjenjuju na slanje podnositeljâ zahtjeva u sigurne treće zemlje ili praksi koju primjenjuju tijela nadležna u tom području.

Članak 18. stavak 2. drugi podstavak Uredbe Dublin III ne zahtijeva da države članice nastave s razmatranjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu u fazi u kojoj je ono bilo prekinuto.