Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 3. rujna 2020.[1]

Predmet C-616/19

M. S.,
M. W.,
G. S.
protiv
Minister for Justice and Equality

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Politika azila – Dopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu u jednoj državi članici nakon odobravanja supsidijarne zaštite u drugoj državi članici – Zahtjev u državi članici na koju se primjenjuje Uredba (EU) br. 604/2013, ali ne i Direktiva 2013/32/EU – Direktiva 2005/85/EZ – Razlozi nedopuštenosti – Članak 25. stavak 2. točke (a) i (d) – Pojam ‚država članica'"

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska) odnosi se na tumačenje pravila u pogledu dopuštenosti predviđenih Direktivom 2005/85/EZ[2] o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama.

2. Pitanja upućena Sudu postavljena su u okviru triju sporova[3] u kojima tri državljana trećih zemalja traže od Irske da im odobri status izbjeglice, pri čemu je tim osobama, osim toga, u Italiji odobrena supsidijarna zaštita.

3. Do problema pri tumačenju dolazi zbog vrlo konkretnog konteksta, odnosno zbog toga što je Irska iznijela svoju namjeru da sudjeluje u donošenju i primjeni Uredbe (EU) br. 604/2013[4], tako da se ona na nju primjenjuje, ali nije sudjelovala u donošenju Direktive 2013/32/EU[5] u pogledu postupka, koja je povezana s tom uredbom, te je ne obvezuje niti se na nju primjenjuje. Na tu državu članicu i dalje se primjenjuje direktiva koja je u pogledu postupka prethodno bila na snazi, odnosno Direktiva 2005/85, koja je bila povezana s Uredbom (EZ) br. 343/2003[6] (u daljnjem tekstu: Uredba Dublin II).

1 Izvorni jezik: francuski.

2 Direktiva Vijeća od 1. prosinca 2005. (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.)

3 Sud koji je uputio zahtjev spojio je te sporove.

4 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.; u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III); vidjeti uvodnu izjavu 41. te uredbe.

5 Direktiva 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.)

6 Uredba Vijeća od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.).

4. Sudu se stoga upućuje pitanje o tumačenju odredbe Direktive 2005/85 izvan okvira Uredbe Dublin II koji je predvidio zakonodavac Unije.

5. Nakon analize predmetnih pravila o dopuštenosti u tom konkretnom kontekstu, predlažem Sudu da odluči da se tim pravilima ne protivi to da Irska smatra nedopuštenim zahtjeve kao što su oni državljana trećih zemalja o kojima je riječ u glavnom postupku, kojima se traži odobravanje statusa izbjeglice ako im je druga država članica odobrila supsidijarnu zaštitu.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredbe Dublin II i Dublin III

6. Uredbom Dublin III stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredba Dublin II.

7. Dok je Uredba Dublin II utvrđivala, prema njezinu članku 1. u vezi s člankom 2. točkom (c), jedino kriterije i mehanizme za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil u smislu Konvencije o statusu izbjeglica potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija), Uredba Dublin III, kako proizlazi iz njezina članka 1., za predmet ima utvrđivanje takvih kriterija i mehanizama u pogledu zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji se, prema definiciji iz članka 2. točke (b) te uredbe – koja upućuje na definiciju iz članka 2. točke (h) Direktive 2011/95/EU[7] – odnose na odobravanje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite.

2. Direktiva 2005/85

8. Direktiva 2005/85 povezana je s Uredbom Dublin II.

9. Iz članka 1. Direktive 2005/85 proizlazi da je njezina svrha utvrditi minimalne norme za postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama.

10. Uvodna izjava 22. te direktive glasi kako slijedi:

„Države bi članice trebale ispitati osnovanost svih zahtjeva tj. ocijeniti ako tražitelj ispunjava uvjete za priznanje statusa izbjeglice u skladu s Direktivom Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim mjerilima prema kojim se državljanima treće zemlje ili osobama bez državljanstva priznaje status izbjeglica ili osoba koje na drugi način trebaju međunarodnu zaštitu te o sadržaju odobrene zaštite[8], osim ako ova Direktiva predviđa drukčije, a posebno u slučaju kada se opravdano pretpostavlja da će druga država provesti ispitni postupak ili osigurati dostatnu zaštitu. Posebno, države članice ne bi trebale biti obavezne ocijeniti utemeljenost zahtjeva za azil, ako je prva država azila tražitelju već prije dodijelila status izbjeglice ili na drugi način osigurala dostatnu zaštitu, a tražitelj će biti ponovno primljen u tu zemlju.”

7 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.)

8 SL 2004., L 304, str. 12. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.)

11. Člankom 25. navedene direktive, naslovljenim „Nedopušteni zahtjevi”, određuje se:

„1. Osim slučajeva u kojima se zahtjev ne ispituje u skladu s Uredbom [Dublin II], države članice nisu obvezne razmatrati zadovoljenje uvjeta za status izbjeglice u skladu s [Direktivom 2004/83] ako se zahtjev tražitelja smatra nedopuštenim sukladno ovom članku.

2. Zahtjev za azil države članice mogu smatrati nedopuštenim sukladno ovom članku, ako:

(a) je druga država članica već priznala status izbjeglice;

(b) se zemlja, koja nije država članica, smatra prvom državom azila za tražitelja sukladno članku 26.;

(c) se zemlja, koja nije država članica, smatra sigurnom trećom zemljom za tražitelja sukladno članku 27.;

(d) je tražitelju omogućeno da ostane u državi članici iz drugih razloga, na temelju kojih mu je priznat status koji osigurava ekvivalentna prava i povlastice kao i status izbjeglice na temelju [Direktive 2004/83];

(e) je tražitelju omogućeno da ostane u državi članici iz drugih razloga, koji ga štite od prisilnog udaljenja ili vraćanja u očekivanju ishoda postupka za priznanje statusa sukladno točki (d);

(f) je tražitelj podnio identični zahtjev nakon konačne odluke;

(g) uzdržavana osoba tražitelja podnese zahtjev, nakon što je u skladu s člankom 6. stavkom 3. dala svoj pristanak da njezin slučaj bude dio zahtjeva, koji je podnesen u njeno ime, i ne postoje nikakve činjenice u vezi sa situacijom uzdržavane osobe , koje bi opravdale odvojeni zahtjev.”

3. Direktiva 2013/32

12. Direktiva 2013/32 povezana je s Uredbom Dublin III. Tom direktivom preinačena je Direktiva 2005/85.

13. Uvodna izjava 58. Direktive 2013/32 glasi kako slijedi:

„U skladu s člancima 1. i 2. te člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde koji je priložen [UEU-u i UFEU-u], a ne dovodeći u pitanje članak 4. tog Protokola, Ujedinjena Kraljevina i Irska ne sudjeluju u donošenju ove Direktive, ne obvezuje ih, niti se na njih primjenjuje.”

14. Iz članka 1. te direktive proizlazi da je njezina svrha uspostava zajedničkih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite u skladu s Direktivom 2011/95.

15. Članak 33. te direktive, naslovljen „Nedopušteni zahtjevi”, glasi kako slijedi:

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

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

(a) je druga država članica priznala međunarodnu zaštitu;

(b) se zemlja koja nije država članica smatra prvom zemljom azila podnositelja zahtjeva, u skladu s člankom 35.;

(c) se država koja nije država članica smatra sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva, u skladu s člankom 38.;

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

(e) uzdržavana osoba podnositelja zahtjeva podnese zahtjev nakon što su on ili ona, u skladu s člankom 7. stavkom 2., suglasni da će njegov ili njezin slučaj biti dio zahtjeva podnesenog u njegovo ili njezino ime, te ne postoje nikakva jamstva u vezi uzdržavane osobe koji bi opravdavali poseban zahtjev".

B. Irsko pravo

16. U skladu s člankom 21. stavkom 2. točkom (a) International Protection Acta 2015 (Zakon o međunarodnoj zaštiti iz 2015.) zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra se nedopuštenim ako je druga država članica podnositelju zahtjeva odobrila status izbjeglice ili supsidijarnu zaštitu.

III. Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

17. M. S., M. W. i G. S. državljani su trećih zemalja, prva dvojica podrijetlom iz Afganistana i treći podrijetlom iz Gruzije, koji su, nakon što im je odobrena supsidijarna zaštita u Italiji, 2017. ušli u Irsku i ondje podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu International Protection Officeu (Ured za međunarodnu zaštitu, Irska).

18. Odlukama od 1. prosinca 2017., 2. veljače 2018. i 29. lipnja 2018. Ured za međunarodnu zaštitu odbio je zahtjeve za međunarodnu zaštitu koje su redom podnijeli M. S., M. W. i G. S. uz obrazloženje da im je već odobrena supsidijarna zaštita u drugoj državi članici, odnosno Italiji.

19. M. S., M. W. i G. S. podnijeli su zasebne žalbe protiv tih odluka International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu, Irska), koji ih je odbio odlukama od 23. svibnja, 28. rujna i 18. listopada 2018.

20. Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su High Courtu (Visoki sud) tužbu za poništenje tih odluka.

21. Sud koji je uputio zahtjev podsjeća, pri čemu upućuje na presudu Ibrahim i dr.[9], da se člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32 državi članici dozvoljava da odbaci zahtjev za azil kao nedopušten u slučaju da je podnositelju zahtjeva neka druga država članica odobrila supsidijarnu zaštitu, s obzirom na to da se tom odredbom proširuje mogućnost koja se prethodno predviđala člankom 25. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2005/85, koji je omogućavao takvo odbijanje samo ako je podnositelju zahtjeva priznat status izbjeglice u drugoj državi članici.

22. Navedeni sud stoga primjećuje da na temelju zajedničke primjene Direktive 2013/32 i Uredbe Dublin III nijedna država članica nije dužna odlučivati o zahtjevu za međunarodnu zaštitu ako je ta zaštita već odobrena u drugoj državi članici.

9 Presuda od 19. ožujka 2019. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17; u daljnjem tekstu: presuda Ibrahim, EU:C:2019:219)

23. Međutim, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je Irska, iako sudjeluje u donošenju i primjeni Uredbe Dublin III, odlučila da neće sudjelovati u donošenju i primjeni Direktive 2013/32, tako da se u toj državi članici i dalje primjenjuje Direktiva 2005/85.

24. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev pita treba li Direktivu 2005/85, osobito njezin članak 25., u vezi s Uredbom Dublin III, tumačiti na način da joj se protivi nacionalno zakonodavstvo koje dopušta odbacivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao nedopuštenog ako je podnositelju zahtjeva već odobrena supsidijarna zaštita u drugoj državi članici. Konkretno, pita o opsegu razloga nedopuštenosti iz članka 25. točaka (d) i (e) navedene direktive, osobito u pogledu tumačenja pojma „država članica" koji se nalazi u tim odredbama.

25. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev želi znati predstavlja li zlouporabu prava okolnost da državljanin treće zemlje kojem je odobrena supsidijarna zaštita u prvoj državi članici podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, zbog čega potonja država članica takav zahtjev može smatrati nedopuštenim.

26. U tim je okolnostima High Court (Visoki sud, Irska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Odnosi li se upućivanje na „državu članicu" iz članka 25. stavka 2. točaka (d) i (e) Direktive 2005/85 na prvu državu članicu koja je podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu odobrila zaštitu istovjetnu azilu ili na drugu državu članicu u kojoj je podnesen naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu ili na bilo koju od tih država članica?

2. Ako je državljaninu treće zemlje odobrena međunarodna zaštita u obliku supsidijarne zaštite u prvoj državi članici, a on prijeđe na državno područje druge države članice, predstavlja li podnošenje novog zahtjeva za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici zlouporabu prava zbog čega bi drugoj državi članici bilo dopušteno donijeti mjeru kojom se predviđa da je podnošenje takvog naknadnog zahtjeva nedopušteno?

3. Treba li članak 25. Direktive 2005/85 tumačiti na način da državu članicu koja nije obvezana [Direktivom 2013/32[10]], ali je obvezana Uredbom [Dublin III], onemogućuje u donošenju propisa poput propisa iz ovog predmeta, prema kojem je nedopušten zahtjev za azil državljanina treće zemlje kojem je druga država članica prethodno odobrila supsidijarnu zaštitu?"

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

27. Svojim prethodnim pitanjima sud koji je uputio zahtjev želi znati je li unošenje razloga nedopuštenosti koji se temelji na okolnosti da je podnositelju zahtjeva za takvu zaštitu već odobrena supsidijarna zaštita u drugoj državi članici u Zakon iz 2015.[11] o međunarodnoj zaštiti u skladu s Direktivom 2005/85 u okviru primjene Uredbe Dublin III. U tu svrhu od Suda traži da tumači razloge dopuštenosti iz članka 25. te direktive.

10 U izvornoj verziji prethodnog pitanja navodi se Direktiva 2011/95. Međutim, čini se da je riječ o pogrešci u pisanju s obzirom na objašnjenja iz točke 11. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku u kojoj taj sud navodi „preinačenu Direktivu o postupcima 2011/95" i poziva se na članak 33. stavak 2. točku (a) te direktive. Ipak, preinačena Direktiva o postupcima je Direktiva 2013/32, a članak 33. stavak 2. točka (a) nalazi se u toj direktivi, a ne u Direktivi 2011/95.

11 Vidjeti točku 16. ovog mišljenja.

28. Najprije naglašavam da, iako se Direktivom 2013/32 stavila izvan snage Direktiva 2005/85, to stavljanje izvan snage ne vrijedi za Irsku. Naime, člankom 53. Direktive 2013/32 izričito se predviđa da se Direktiva 2005/85 stavlja izvan snage „za države članice koje obvezuje ova Direktiva". Međutim, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 58. Direktive 2013/32, Irska ne sudjeluje u donošenju te direktive, ne obvezuje je, niti se na nju primjenjuje. Stoga se na Irsku i dalje primjenjuje Direktiva 2005/85, koja u odnosu na nju nije stavljena izvan snage.

29. Što se tiče članka 25. Direktive 2005/85, Sud je već tumačio tu odredbu i ispitao pitanje omogućuje li okolnost da je prva država članica odobrila supsidijarnu zaštitu drugoj državi članici kojoj je državljanin treće zemlje podnio zahtjev za azil da odbaci taj zahtjev kao nedopušten [12]. Odgovor na pitanje ispitano u okviru zajedničke primjene te direktive i Uredbe Dublin II jasno je niječan.

30. Može li okolnost da se Direktiva 2005/85 u ovom predmetu razmatra u okviru primjene Uredbe Dublin III, a ne više u okviru Uredbe Dublin II, dovesti do drukčijeg tumačenja?

31. Ta je problematika okosnica prvog i trećeg pitanja suda koji je uputio zahtjev. Naime, ta pitanja, koja su usko povezana, odnose se na to može li „država članica" iz članka 25. stavka 2. točke (d) Direktive 2005/85 biti prva država članica koja je odobrila zaštitu istovjetnu onoj koja se odobrava statusom izbjeglice, tako da bi ta odobrena supsidijarna zaštita mogla biti razlog nedopuštenosti u kontekstu Uredbe Dublin II (prvo pitanje) ili Uredbe Dublin III (treće pitanje). Predlažem da se razmatranje istaknute problematike započne analizom razloga nedopuštenosti predviđenih člankom 25. Direktive 2005/85 u okviru Uredbe Dublin II (dio B) prije nego što je se ispita u okviru Uredbe Dublin III (dio C). Zaključno ću iznijeti nekoliko napomena o zlouporabi na koju se odnosi drugo prethodno pitanje.

B. Razlozi nedopuštenosti predviđeni Direktivom 2005/85 u okviru Uredbe Dublin II

32. U ovom dijelu najprije ispitujem članak 25. stavak 2. Direktive 2005/85 i osobito smisao točke (d) te odredbe, kako proizlazi iz njezina teksta i konteksta, a zatim doprinos presude Ibrahim u tom pogledu.

1. Članak 25. stavak 2. Direktive 2005/85

33. Članak 25. stavak 2. Direktive 2005/85 sadržava sedam mogućih razloga nedopuštenosti na temelju kojih države članice mogu smatrati da je zahtjev za azil koji je podnio državljanin treće zemlje nedopušten.

34. Prvi razlog nedopuštenosti koji se predviđa u točki (**a**) te odredbe odnosi se na slučaj u kojem je *druga država članica* već priznala status *izbjeglice*. Dva razloga koja slijede u točkama (**b**) i (**c**) odnose se na slučaj u kojem *zaštitu* pruža *treća zemlja* koja se smatra prvom državom azila ili sigurnom trećom zemljom. Točke (**d**) i (**e**) direktive odnose se na slučaj u kojem je tražitelju omogućeno da ostane u *državi članici* zato što mu je ta država članica priznala status koji osigurava ekvivalentna prava i povlastice kao i status izbjeglice na temelju Direktive 2004/83, drugim riječima, ta mu je država članica odobrila supsidijarnu zaštitu [13] (točka (d)), ili zato što ga ta država članica štiti od prisilnog udaljenja ili vraćanja u očekivanju ishoda postupka za priznavanje ili odbijanja statusa

12 Vidjeti presudu Ibrahim.

13 Kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 5., Direktivom 2004/83 predviđaju se pravila u pogledu statusa izbjeglica kao i „o supsidijarnim oblicima zaštite, koja nude primjeren status svakoj osobi kojoj je potrebna takva zaštita". Što se tiče osoba kojima je odobrena supsidijarna zaštita, Sud je presudio da se Direktivom 2004/83 pruža „zaštita na području država članica […] slična onoj priznatoj izbjeglicama" (vidjeti presudu od 24. travnja 2018., MP (Supsidijarna zaštita žrtve mučenja) (C-353/16, EU:C:2018:276, t. 55.).

izbjeglice ili supsidijarne zaštite (točka (e)). Točke (**f**) i (**g**) odnose se na slučaj ponavljanja identičnog zahtjeva nakon donošenja konačne odluke odnosno na slučaj zahtjeva koji podnosi uzdržavana osoba državljanina treće zemlje koja je već dala svoj pristanak da njezin slučaj bude dio zahtjeva koji je podnesen u njezino ime.

35. Ovaj se predmet odnosi na posljedice supsidijarne zaštite odobrene u prvoj državi članici te se postavlja pitanje može li „država članica" iz članka 25. stavka 2. točaka (d) i (e) Direktive 2005/85 biti ta prva država članica. Ako je to slučaj, tada okolnost da je Talijanska Republika odobrila supsidijarnu zaštitu državljanima trećih zemalja, kao što su oni o kojima je riječ u glavnom postupku, na temelju točke (d) te odredbe predstavlja razlog nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u drugoj državi članici, odnosno Irskoj. Suprotno tomu, ako se ti pojmovi odnose samo na drugu državu članicu, odobravanje supsidijarne zaštite u prvoj državi članici ne predstavlja razlog nedopuštenosti na temelju te točke.

36. *Tekst* članka 25. stavka 2. točke (d) Direktive 2005/85 ne daje jasan odgovor na to pitanje. Taj je tekst dvosmislen, što potvrđuju pitanja suda koji je uputio zahtjev. Prema mišljenju državljana trećih zemalja, pojam „država članica" u točkama (d) i (e) obuhvaća samo drugu državu članicu i odobravanje supsidijarne zaštite u Italiji nije relevantno, dok Irska i Europska komisija, kao i sud koji je uputio zahtjev, smatraju da taj pojam obuhvaća prvu i drugu državu članicu.

37. Ta se dvosmislenost pojačava uvodnom izjavom 22. Direktive 2005/85. U toj se uvodnoj izjavi navodi da su države članice dužne ispitati osnovanost zahtjeva za azil, osim ako ta direktiva predviđa drukčije, a „posebno u slučaju kada se opravdano pretpostavlja da će *druga država* provesti ispitni postupak ili osigurati dostatnu zaštitu" [14]. U toj se uvodnoj izjavu pojašnjava da „[p]osebno, države članice ne bi trebale biti obavezne ocijeniti utemeljenost zahtjeva za azil, ako je *prva država azila* tražitelju već prije dodijelila status izbjeglice ili na drugi način osigurala dostatnu zaštitu, a tražitelj će biti ponovno primljen u tu zemlju" [15].

38. Međutim, pojmovi „druga država" i „prva država azila" upotrijebljeni su u toj uvodnoj izjavi na način koji može obuhvatiti treće zemlje i države članice. Naime, za razliku od pojma „zemlja" iz članka 25. stavka 2. točaka (b) i (c) Direktive 2005/85, koji izričito i isključivo upućuje na treću zemlju, ne navodi se jasno obuhvaćaju li zemlje iz te uvodne izjave 22. države članice.

39. Na temelju te uvodne izjave, Irska i Komisija tvrde da pojam „država članica" iz članka 25. stavka 2. točaka (d) i (e) Direktive 2005/85 obuhvaća i prvu i drugu državu članicu. Iz toga zaključuju da, ako je prva država članica odobrila supsidijarnu zaštitu državljanima trećih zemalja koji podnose zahtjev za azil drugoj državi članici, potonja država članica može odbaciti taj zahtjev kao nedopušten.

40. Detaljnije ispitivanje teksta tog članka 25. stavka 2. i konteksta te odredbe ipak dovodi do drukčijeg odgovora.

41. Naime, kao što sam to već napomenuo, zakonodavac Unije u toj je odredbi upotrijebio pojam „druga država članica" u točki (a) i pojam „država članica" u točkama (d) i (e). U točki (a) upotrebljavaju se različiti pojmovi u odnosu na točke (d) i (e), jer je zakonodavac predvidio dva različita slučaja. Pojam „država članica" stoga se ne može smatrati istovjetnim pojmu „druga država članica" i „država članica" stoga nije prva država članica u kojoj je državljanin treće zemlje podnio svoj zahtjev za azil.

14 Moje isticanje

15 Moje isticanje

42. Da je zakonodavac htio predvidjeti drukčije, bilo bi logično da je u točki (a) te odredbe dodao da status supsidijarne zaštite koji je odobrila druga država članica predstavlja razlog nedopuštenosti kao i status izbjeglice.

43. Ovo doslovno tumačenje potkrjepljuje se *kontekstualnim* tumačenjem koje se temelji na uzimanju u obzir definicije pojma „ostati u državi članici" iz članka 2. točke (k) Direktive 2005/85[16] koji se upotrebljava u članku 25. stavku 2. točkama (d) i (e)[17]. Naime, taj se pojam definira kao činjenica ostanka na području države članice u kojoj je podnesen ili se razmatra zahtjev za azil.

44. Iz toga slijedi da se „država članica" u smislu članka 25. stavka 2. točaka (d) i (e) odnosi na državu članicu u kojoj je državljanin treće zemlje podnio zahtjev za azil, u ovom slučaju Irsku, na čijem državnom području može ostati zbog toga[18] što mu je ta država članica prethodno odobrila status supsidijarne zaštite (točka (d)) ili razmatra njegov zahtjev za azil (prvi put) te je dopustila tom državljaninu treće zemlje da ostane na njezinu državnom području u očekivanju njezine odluke (točka (e)).

45. Presudom Ibrahim, koju je Sud donio u sastavu velikog vijeća i koja se konkretnije odnosi na razlog nedopuštenosti iz članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32, potvrđuje se ta analiza. Kao što ću to iznijeti u sljedećem dijelu, Sud je usporedio taj članak 33. stavak 2. točku (a) s odredbom koju je zamijenio, odnosno člankom 25. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2005/85. Iz analize Suda proizlazi da razlog nedopuštenosti koji se temelji na tome da je prva država članica odobrila supsidijarnu zaštitu i koji se izričito navodi u tom članku 33. stavku 2. točki (a), nije bio predviđen u članku 25. stavku 2. točki (a) Direktive 2005/85 niti u bilo kojoj drugoj točki te odredbe.

2. Presuda Ibrahim

46. Ta se presuda odnosi na četiri zahtjeva za azil podnesena u Njemačkoj, koja su, u trima slučajevima, podnijele osobe bez državljanstva iz Palestine te, u jednom slučaju, državljanin treće zemlje, kojima je u prvoj državi članici već odobrena supsidijarna zaštita, naime u Bugarskoj i Poljskoj. Ta presuda odnosi se na predmete koje je Sud spojio, na koje ću se pozivati kao na, s jedne strane, predmete Ibrahim, i, s druge strane, predmet Magamadov. Jedno od prethodnih pitanja u tim predmetima odnosilo se na to može li predmetni njemački sud, zato što je supsidijarna zaštita odobrena u prvoj državi članici, odbiti kao nedopuštene zahtjeve za azil neposrednom primjenom članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32, iako se činjenice u predmetu u cijelosti ili djelomično odnose na razdoblja koja su prethodila stupanju na snagu te direktive i Uredbe Dublin III.

47. U točki 58. presude Ibrahim Sud je odlučio da, time što se državi članici omogućuje da odbaci zahtjev za međunarodnu zaštitu kao nedopušten ako je podnositelju zahtjeva u drugoj državi članici priznata supsidijarna zaštita, članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/32 proširuje mogućnost koja je ranije bila predviđena u članku 25. stavku 2. točki (a) Direktive 2005/85, koja je omogućavala da se takav zahtjev odbije *samo* ako je podnositelju u drugoj državi članici priznat status izbjeglice.

16 Članak 2. Direktive 2005/85 sadržava određen broj definicija, među kojima je i pojam „ostati u državi članici" koji se definira kao „ostati na državnom području, uključujući na granici ili tranzitnoj zoni, države članice u kojoj je podnesen ili se trenutačno razmatra zahtjev za azil".

17 Tim se točkama (d) i (e) predviđa da je „tražitelju omogućeno da ostane u državi članici".

18 Prema mojem mišljenju, pojmove „iz drugih razloga" u točki (d) i „iz drugih razloga" u točki (e) treba shvatiti tako da se odnose na slučaj u kojem je prethodno odobrena supsidijarna zaštita odnosno na slučaj u kojem je pravo ostanka na području države članice odobreno osobito iz humanitarnih razloga.

48. U točki 71. te presude Sud je dodao da je Direktivom 2013/32 tako uveden dodatni razlog nedopuštenosti koji se objašnjava širim regulatornim okvirom koji je zakonodavac predvidio donošenjem Uredbe Dublin III istodobno s tom direktivom. Naime, područje primjene te uredbe kao i Direktive 2013/32 prošireno je na zahtjeve za međunarodnu zaštitu[19], odnosno na zahtjeve za odobravanje statusa izbjeglice i supsidijarne zaštite te nije više ograničeno na postupak azila i stoga na status izbjeglice kao na temelju Uredbe Dublin II.

49. Veza između uredbi Dublin II ili Dublin III i direktiva u pogledu postupka koje su s njima povezane naglašava se i u točki 72. presude Ibrahim, u kojoj se pojašnjava da se u članku 25. stavku 1. Direktive 2005/85 upućuje na Uredbu Dublin II, dok se u članku 33. stavku 1. Direktive 2013/32 upućuje na Uredbu Dublin III.

50. U toj se analizi Suda ističe važnost pravnog okvira u kojem se primjenjuju postupovna pravila, time što se razlikuju dva regulatorna sustava, odnosno sustav uređen Uredbom Dublin II i sustav uređen Uredbom Dublin III. Razlika između tih dvaju sustava koja proizlazi iz proširenja područja primjene Uredbe Dublin III odražava se u naslovu različitih instrumenata[20], pri čemu se u prvom navodi samo „zahtjev za azil", dok se u drugom navodi „zahtjev za međunarodnu zaštitu". Svaki od tih sustava dopunjen je određenim brojem zakonodavnih instrumenata te ću u nastavku na te dopunjene sustave upućivati pojmovima „sustav Dublin II"[21] i „sustav Dublin III"[22].

51. Prema mojem mišljenju, to proširenje područja primjene ne objašnjava samo unošenje dodatnog razloga u članak 33. stavak 2. točku (a) Direktive 2013/32, nego i isključenje dvaju razloga nedopuštenosti iz te odredbe, koji su predviđeni u članku 25. stavku 2. Direktive 2005/85, odnosno razloge nedopuštenosti iz njegovih točaka (d) i (e). Te točke kao i točka (f) te odredbe sada su obuhvaćene samo člankom 33. stavkom 2. točkom (d) Direktive 2013/32, koja se odnosi na naknadni zahtjev u istoj državi članici te koja ne sadržava nijedan novi element ili činjenicu za dobivanje statusa međunarodne zaštite, odnosno statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite.

52. K tomu, u točkama 73. i 74. presude Ibrahim Sud smatra da iz strukture Uredbe Dublin III i Direktive 2013/32, kao i teksta članka 33. stavka 1. te direktive, proizlazi da se dodatni razlog nedopuštenosti predviđen člankom 33. stavkom 2. točkom (a) te direktive ne primjenjuje na zahtjev za azil koji i nadalje u cijelosti potpada pod područje primjene Uredbe Dublin II.

19 Vidjeti članak 2. točku (h) Direktive 2011/95.

20 Vidjeti bilješke 6. i 4. ovog mišljenja.

21 Osim Uredbe Dublin II, taj sustav konkretno obuhvaća tri direktive: Direktivu 2004/83, takozvanu „Direktivu o kvalifikaciji", kojom se određuju minimalni uvjeti za stjecanje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite te određuju s njima povezana prava; Direktivu 2005/85, takozvanu „Direktivu o postupcima", koja se odnosi *samo* na status izbjeglice i na odobravanje i ukidanje tog statusa i Direktivu Vijeća 2003/9/EZ od 27. siječnja 2003. o uvođenju minimalnih standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za azil (SL 2003., L 31, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 29.), takozvanu „Direktivu o prihvatu", kojom se utvrđuju minimalna pravila za prihvat tražitelja azila u državama članicama.

22 Osim Uredbe Dublin III, taj sustav konkretno obuhvaća tri direktive kojima se preinačuju direktive navedene u bilješci 21. ovog mišljenja, odnosno Direktivu 2011/95 (preinaka Direktive o kvalifikaciji), Direktivu 2013/32 (preinaka Direktive o postupcima) i Direktivu 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) (preinaka Direktive o prihvatu).

53. Stoga, što se tiče situacije kao što je ona u predmetu Magamadov, koja je s obzirom na datume na koji su podneseni zahtjev za azil u drugoj državi članici i zahtjev za ponovni prihvat prvoj državi članici [23] *u potpunosti obuhvaćena područjem primjene Uredbe Dublin II*, okolnost da je u prvoj državi članici odobrena supsidijarna zaštita ne predstavlja razlog nedopuštenosti. Druga država članica u načelu mora razmotriti zahtjev za azil, osim ako odluči provesti transfer podnositelja zahtjeva u prvu državu članicu, u skladu s člankom 16. stavkom 1. točkom (e) i člankom 20. Uredbe Dublin II [24], kako bi ta prva država članica preuzela to razmatranje.

54. Taj zaključak Suda, prema kojem razlog nedopuštenosti koji se temelji na tome da je prva država članica odobrila supsidijarnu zaštitu nije predviđen Direktivom 2005/85 i stoga ne dopušta drugoj državi članici da odbije zahtjev za azil, ako su činjenice u predmetu u potpunosti obuhvaćene područjem primjene Uredbe Dublin II, potvrđuje analizu prema kojoj se člankom 25. stavkom 2. te direktive, uključujući njegovu točku (d), ne predviđa takav razlog nedopuštenosti i stoga se pojam „država članica" iz te točke ne odnosi na prvu državu članicu.

55. Suprotno tomu, što se tiče situacije koja je, kao i predmeti Ibrahim, *obuhvaćena područjem primjene Uredbe Dublin III*, Sud u toj presudi smatra da dotična država članica, odnosno druga država članica, može odbiti zahtjev za azil kao nedopušten [25].

56. Taj zaključak Suda primjenjuje se kad su činjenice u predmetu *u potpunosti* obuhvaćene područjem primjene Uredbe Dublin III i Direktive 2013/32, odnosno kada se dogode nakon roka za početak primjene Uredbe Dublin III, to jest 1. siječnja 2014., u skladu s člankom 49. drugim stavkom, ali i nakon roka za početak primjene Direktive 2013/32, odnosno 20. srpnja 2015.

57. Isti se zaključak primjenjuje i kada su činjenice u predmetu *djelomično* obuhvaćene područjem primjene Uredbe Dublin III [26], ako nacionalno zakonodavstvo druge države članice dopušta neposrednu primjenu Direktive 2013/32 prije datuma isteka roka za njezino prenošenje i pod uvjetom da su se činjenice dogodile nakon datuma zajedničkog stupanja na snagu Direktive 2013/32 i Uredbe Dublin III [27] i da se jedan njihov dio dogodio, kao u predmetima Ibrahim, nakon roka za početak primjene Uredbe Dublin III [28]. U toj se situaciji na takve činjenice primjenjuju Uredba Dublin III i Direktiva 2013/32.

58. Iako iz presude Ibrahim proizlazi da u situaciji koja je *u potpunosti* uređena *Uredbom Dublin II* država članica ne može odbaciti zahtjev za azil kao nedopušten zato što je podnositelju zahtjeva odobrena supsidijarna zaštita u prvoj državi članici, utvrđujem da ta presuda ne odgovara na pitanje primjenjuje li se taj razlog ako se na državu članicu, u ovom slučaju Irsku, primjenjuje Uredba Dublin III, ali ne i s njom povezana Direktiva 2013/32.

23 Ti su datumi 19. lipnja 2012. odnosno 13. veljače 2013. Oni prethode stupanju na snagu Uredbe Dublin III i Direktive 2013/32, koji je utvrđen za 20. srpnja 2013. i roku za početak primjene Uredbe Dublin III, koji je utvrđen za 1. siječnja 2014.

24 U članku 16. stavku 1. Uredbe Dublin II osobito se utvrđuju slučajevi u kojima je odgovorna država članica obvezna natrag prihvatiti tražitelja azila i razmotriti njegov zahtjev. U točki (e) te odredbe predviđa se da se ta obveza primjenjuje u pogledu državljanina treće zemlje čiji je zahtjev odbijen i koji je bez dozvole na području druge države članice. Kao što je to Komisija tvrdila u svojim pisanim očitovanjima u ovom predmetu, ta se odredba osobito primjenjuje ako je prva država članica odobrila supsidijarnu zaštitu, ali nije priznala status izbjeglice. U članku 20. te uredbe pojašnjavaju se uvjeti u kojima se provodi taj ponovni prihvat te se u njegovu stavku 1. točki (d) predviđa *transfer* podnositelja zahtjeva u prvu državu članicu. Prema Komisijinu mišljenju, s obzirom na mogućnost transfera državljanina treće zemlje i ponovnog prihvata u prvoj državi članici, Direktivom 2005/85 nije bilo potrebno predvidjeti i razlog nedopuštenosti u takvoj situaciji.

25 Vidjeti presudu Ibrahim, t. 74. Sud je stoga razmotrio druga prethodna pitanja u tom predmetu s ciljem pojašnjenja provedbe članka 33. Direktive 2013/32.

26 Vidjeti u tom smislu presudu Ibrahim, t. 74. i 78.

27 Odnosno 20. srpnja 2013. (vidjeti članak 49. prvi stavak Uredbe Dublin III i članak 54. Direktive 2013/32)

28 U predmetima Ibrahim, zahtjev za azil u drugoj državi članici podnesen je 29. studenoga 2013., a zahtjev za ponovni prihvat 22. siječnja 2014.

59. Osim toga, što se tiče zaključka Suda navedenog u točki 57. ovog mišljenja u pogledu primjene dodatnog razloga nedopuštenosti kad su činjenice samo *djelomično* obuhvaćene područjem primjene *Uredbe Dublin III*, ipak valja utvrditi da se on odnosi na situaciju u kojoj se, za razliku od ovog predmeta, na drugu državu članicu u potpunosti primjenjuje Uredba Dublin III i Direktiva 2013/32.

60. Je li isti zaključak neminovan ako druga država članica nije obvezana Direktivom 2013/32?

C. Razlozi nedopuštenosti predviđeni Direktivom 2005/85 u okviru Uredbe Dublin III

61. U ovom odjeljku najprije ću analizirati doprinos sustava Dublin III u odnosu na sustav Dublin II i logiku mehanizama transfera i nedopuštenosti povezanih sa svakim od tih sustava, kojima se drugoj državi članici dopušta da ne razmatra zahtjev za međunarodnu zaštitu koji joj je podnesen (odjeljak 1.). Zatim ću iznijeti nedosljednosti do kojih može doći zbog konkretne situacije Irske koja nije u potpunosti obvezana ni jednim ni drugim sustavom, prije nego što ću predložiti tumačenje koje, prema mojem mišljenju, proizlazi iz namjere koju je iznio zakonodavac (odjeljci 2. i 3.).

1. Doprinos sustava Dublin III i mehanizmi transfera i nedopuštenosti

62. Sustav Dublin III označava novu fazu uspostavljanja zajedničkog sustava azila. U prvoj fazi, koja odgovara sustavu Dublin II, predvidio se određeni broj zajedničkih pravnih pravila. U drugoj fazi, koja odgovara sustavu Dublin III, zakonodavac je želio uskladiti status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita, tako da se prema njima postupa na ujednačen način i da se povećaju prava zainteresiranih osoba u Uniji. Jedan od glavnih i stalnih ciljeva zakonodavca bio je ograničiti sekundarna kretanja državljana trećih zemalja [29], odnosno njihova putovanja unutar Unije kako bi u drugoj državi članici ostvarili eventualno povoljniju zaštitu ili životne uvjete. Usklađivanje postupovnih pravila trebalo je pridonijeti ograničavanju tih kretanja [30].

63. Svaka je faza dovela do donošenja sustava koji sadržava niz zakonodavnih instrumenata koji se međusobno koordiniraju [31]. Kao što to proizlazi iz presude Ibrahim, pravila o dopuštenosti koja je predvidio zakonodavac logično se primjenjuju unutar svakog od tih sustava.

64. U okviru sustava Dublin III, s obzirom na to da su status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita znatno usklađeni, Uredbom Dublin III, za razliku od Uredbe Dublin II, više se ne predviđa da druga država članica provodi *transfer* tražitelja azila u prvu državu članicu kako bi ga potonja država ponovno prihvatila nakon što mu je odobrila supsidijarnu zaštitu i razmotrila njegov zahtjev. Kao što je to Sud jasno potvrdio, druga država članica ne može zahtijevati takav transfer u tom kontekstu [32]. Suprotno tomu, potonja država članica može odbaciti zahtjev za međunarodnu zaštitu kao *nedopušten* na temelju članka 33. Direktive 2013/32 [33].

65. Dva načina postupanja, odnosno *prijenos* i *nedopuštenost*, za odbijanje novog zahtjeva za međunarodnu zaštitu kojim se traži priznavanje statusa izbjeglice i koji je podnesen u drugoj državi članici, stoga odgovaraju posebnoj zakonodavnoj cjelini koja ima vlastitu logiku ovisno o postignutom stupnju usklađivanja.

29 Vidjeti u pogledu sustava Dublin II presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 79.), u kojoj se navodi cilj izbjegavanja toga da tražitelji azila biraju državu koja će razmatrati njihov zahtjev (*forum shopping*) i u pogledu sustava Dublin III presudu od 17. ožujka 2016., Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, t. 52.).

30 Vidjeti osobito uvodnu izjavu 13. Direktive 2013/32.

31 Vidjeti u tom smislu u pogledu sustava Dublin III presudu od 17. ožujka 2016., Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, t. 41. i 42.) i bilješke 21. i 22. ovog mišljenja.

32 Vidjeti rješenje od 5. travnja 2017., Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, t. 41.) i presudu Ibrahim, t. 78.

33 Vidjeti rješenje od 5. travnja 2017., Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, t. 39.), i presudu Ibrahim, t. 79. i 80.

66. Valja utvrditi da odabir Irske da sudjeluje u donošenju Uredbe Dublin III, a da pritom ne bude obvezana Direktivom 2013/32 koja je s njom povezana i da se zato na nju i dalje primjenjuje Direktiva 2005/85, remeti tu logiku stvarajući asimetriju čije posljedice zakonodavac nije uzeo u obzir i koje ću ispitati u nastavku.

2. Nedosljednosti do kojih može doći zbog asimetrične situacije

67. Budući da se na Irsku primjenjuje Uredba Dublin III, ali *nije obvezana Direktivom 2013/32*, ona se ne može pozvati na njezin članak 33. stavak 2. točku (a) kako bi odbacila kao *nedopušten* zahtjev za azil koji je podnio državljanin treće zemlje kojem je odobrena supsidijarna zaštita u prvoj državi članici. Osim toga, budući da se na nju primjenjuje Direktiva 2005/85, ali ona *nije uređena Uredbom Dublin II*, ta se država članica ne može pozvati ni na članak 16. te uredbe kako bi *provela transfer* državljanina treće zemlje u prvu državu članicu da ona obradi njegov zahtjev. Stoga bi na temelju potpuno doslovnog tumačenja Direktive 2005/85 u okviru Uredbe Dublin III mogla nastati obveza za Irsku da razmotri zahtjev za azil.

68. Svi intervenijenti pred Sudom i sud koji je uputio zahtjev istaknuli su nedosljednosti do kojih bi zbog toga moglo doći.

69. Naime, postoje dvije vrste tih nedosljednosti. Na prvom mjestu, one se odnose na usporedbu posljedica zaštite koju odobravaju države članice u odnosu na posljedice koje proizlaze iz zaštite koju odobravaju treće zemlje.

70. Na temelju članka 25. stavka 2. točaka (b) i (c) Direktive 2005/85, ako *treća zemlja* dodjeljuje zaštitu koja se smatra dostatnom, Irska nije dužna razmotriti zahtjev za azil te ga može odbaciti kao nedopušten, dok ga mora razmotriti ako je prva *država članica* odobrila supsidijarnu zaštitu. Ta je razlika tim više iznenađujuća s obzirom na uzajamno povjerenje koje države članice u načelu daju jedna drugoj i stupanj zaštite koji je zakonodavac Unije nastojao predvidjeti u korist državljana trećih zemalja.

71. Naime, supsidijarna zaštita je status koji predviđa Unija i koji dopunjuje i ojačava status izbjeglice uspostavljen Ženevskom konvencijom. Nju je omogućilo uzajamno povjerenje na kojem se temelji izgradnja Europe i osobito zajedničkog europskog sustava azila [34]. Pridavanje veće važnosti zaštiti koju dodjeljuju treće zemlje nego zaštiti koju dodjeljuje država članica bilo bi protivno duhu europskog projekta čiji je cilj uspostaviti taj sustav azila.

72. Na drugom mjestu, nedosljednosti se odnose na paradoksalne učinke samog razmatranja prvog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, odnosno odbijanja tog zahtjeva, u odnosu na učinke odluke o odobravanju tog zahtjeva.

34 Vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 78, 79. i 83.), i presudu Ibrahim, t. 83 do 85.

73. Ako prva država članica *razmatra* zahtjev za međunarodnu zaštitu ili ga je *odbila*, Irska na temelju članka 18. stavka 1. točaka (b) i (d)[35] Uredbe Dublin III nije dužna razmotriti zahtjev koji joj je podnesen. Suprotno tomu, ako je prva država članica *odobrila* traženu zaštitu u obliku supsidijarne zaštite, Irska ne bi mogla niti provesti transfer podnositelja zahtjeva u prvu državu članicu[36] niti proglasiti zahtjev nedopuštenim na temelju članka 33. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 jer se on ne primjenjuje na tu državu članicu. Irska bi stoga mogla biti dužna razmotriti zahtjev.

74. Slijedom toga, odluka u korist državljanina treće zemlje u pogledu njegova prvog zahtjeva ipak bi obvezala Irsku da razmotri njegov naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu, dok je situacija u kojoj prva odluka još nije donesena ili mu ne ide u korist ne bi obvezala da razmotri takav naknadni zahtjev.

75. Do tih je nedosljednosti došlo zbog odabira Irske. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 41. Uredbe Dublin III[37] i uvodne izjave 58. Direktive 2013/32, točno je da je zakonodavac toj državi članici dopustio da se na nju primjenjuje Uredba Dublin III a da ona ipak ne sudjeluje u cijelom zakonodavnom sustavu povezanom s Uredbom Dublin III. Međutim, nije predvidio rješenje u takvoj asimetričnoj situaciji. Zakonodavac je unaprijed prihvatio moguće odabire navedenih država članica a da ipak pritom nije predvidio odredbe za rješavanje situacija koje iz njih proizlaze i za izbjegavanje utvrđenih nedosljednosti.

76. Kao što sam to iznio, u presudi Ibrahim daje se odgovor na pitanje postoji li obveza druge države članice da razmotri osnovanost zahtjev za azil u dvjema situacijama, odnosno situaciji u kojoj je zahtjev za azil obuhvaćen područjem primjene sustava Dublin II i situaciji u kojoj je taj zahtjev obuhvaćen područjem primjene sustava Dublin III. Ni u jednoj od tih situacija druga država članica *nije dužna* razmotriti zahtjev za azil ako je supsidijarna zaštita odobrena u prvoj državi članici. Ta država članica može proglasiti zahtjev nedopuštenim (sustav Dublin III) ili provesti transfer podnositelja zahtjeva u prvu državu članicu (sustav Dublin II).

77. Suprotno tomu, u toj se presudi ne odgovara na pitanje, koje je ipak iznimno jer se odnosi samo na jednu državu članicu, u pogledu toga treba li druga država članica razmotriti osnovanost zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako se na nju primjenjuje Uredba Dublin III, ali ne i Direktiva 2013/32, tako da se na nju i dalje primjenjuje Direktiva 2005/85 i ako taj zahtjev nije u potpunosti obuhvaćen ni područjem primjene sustava Dublin III ni sustava Dublin II. Što se tiče pitanja dopuštenosti, kako treba primjenjivati Direktivu 2005/85 u okviru Uredbe Dublin III?

78. Za odgovor na to pitanje, direktivu valja ispitati s obzirom na ciljeve koje zakonodavac nastoji postići.

35 Člankom 18. stavkom 1. točkom (b) Uredbe Dublin III predviđa se da je odgovorna država članica obvezna da „pod uvjetima iz članaka 23., 24., 25. i 29. ponovno prihvati podnositelja zahtjeva čiji se zahtjev razmatra i koji je zatražio međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici ili koji je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku". Stoga se ta odredba osobito primjenjuje ako je prva država članica počela razmatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu i ako je državljanin treće zemlje otišao u drugu državu članicu iako se njegov *zahtjev razmatrao*. Člankom 18. stavkom 1. točkom (d) te uredbe predviđa se da je odgovorna država članica obvezna da „pod uvjetima iz članaka 23., 24., 25. i 29. ponovno prihvati državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva čiji je zahtjev odbijen i koja je zatražila međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici ili koja je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku". Stoga se ta odredba osobito primjenjuje ako je prva država članica *odbila* zahtjev za međunarodnu zaštitu i ako je državljanin treće zemlje podnio novi zahtjev drugoj državi članici. U oba slučaja druga država članica može zatražiti od prve države članice da ponovno prihvati državljanina treće zemlje (u skladu s člancima 23. i 24. Uredbe Dublin III) i ako ta država članica pristane na ponovni prihvat, druga država članica dostavlja državljaninu treće zemlje odluku o *transferu* u odgovornu državu članicu (u skladu s člankom 26. Uredbe Dublin III).

36 Vidjeti rješenje od 5. travnja 2017., Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, t. 27. i 28.).

37 U toj se uvodnoj izjavi navodi da su Ujedinjena Kraljevina i Irska iznijele svoju želju da sudjeluju u donošenju i primjeni Uredbe Dublin III, u skladu s člankom 3. i člankom 4.a stavkom 1. Protokola br. 21 o stajalištu tih dviju država članica u vezi s područjem slobode, sigurnosti i pravde.

3. Tumačenje Direktive 2005/85 s obzirom na zakonodavčevu namjeru

79. Kao što sam na to podsjetio u točki 62. ovog mišljenja, jedan od glavnih ciljeva zakonodavca je ograničiti sekundarna kretanja.

80. Međutim, utvrđujem da, ako je Irska dužna ispitati zahtjeve koje su državljani trećih zemalja podnijeli na njezinu državnom području iako su već dobili supsidijarnu zaštitu u prvoj državi članici, ta situacija može potaknuti takva kretanja te stoga može biti protivna prethodno navedenom cilju. Državljanima trećih zemalja bit će u interesu da pokušaju postići da im se odobri međunarodna zaštita u toj drugoj državi članici kako bi ostvarili tamošnje životne uvjete.

81. S obzirom na to da je zakonodavac namjeravao dopustiti drugoj državi članici, u zakonodavnom okviru Uredbe Dublin II i Uredbe Dublin III, da ne obrađuju zahtjev za azil ako je državljaninu treće zemlje već odobrena supsidijarna zaštita u prvoj državi članici, ta mogućnost, prema mojem mišljenju, treba postojati i ako država članica, kao u ovom slučaju, strogo poštuje ta dva zakonodavna okvira.

82. Naime, budući da se transfer u prvu državu članicu radi ponovnog prihvata državljanina treće zemlje ne predviđa Uredbom Dublin III i da u tom okviru to više nije potrebno jer mu je ta država članica odobrila supsidijarnu zaštitu, smatram da druga država članica treba u predmetnom konkretnom kontekstu imati mogućnost da odbije zahtjev kao nedopušten na temelju Direktive 2005/85, kad je se razmatra u cjelini i primjenjuje u okviru Uredbe Dublin III.

83. Takav je pristup u potpunosti u skladu s uvodnom izjavom 22. te direktive. Naime, u skladu s tom uvodnom izjavom, država članica ne bi trebala biti obvezna razmotriti osnovanost zahtjeva za azil ako je prva zemlja, država članica ili treća zemlja već odobrila dostatnu zaštitu. Već sam istaknuo da je namjera zakonodavca iznesena u toj uvodnoj izjavi u pogledu trećih zemalja konkretizirana u članku 25. stavku 2. točkama (b) i (c) navedene direktive.

84. Što se tiče država članica, napominjem da u skladu s člankom 25. stavkom 1. Direktive 2005/85 one nisu bile dužne razmotriti osnovanost zahtjeva za azil ako postoji jedan od razloga nedopuštenosti iz tog članka „[o]sim slučajeva u kojima se zahtjev ne ispituje u skladu s Uredbom [Dublin II]". Drugim riječima, razlozi nedopuštenosti dodaju se slučajevima u kojima se Uredbom Dublin II predviđala mogućnost transfera tražitelja azila u prvu državu članicu. Međutim, ta mogućnost transfera izričito se predviđala člankom 16. Uredbe Dublin II [38].

85. Iz toga slijedi da se mogućnost da države članice ne ispitaju osnovanost zahtjev za azil, u skladu s uvodnom izjavom 22. Direktive 2005/85, predviđala i u okviru odnosa te direktive i Uredbe Dublin II.

86. U okviru sustava Dublin III ističem da uvodna izjava 43. Direktive 2013/32 ima u biti isti sadržaj kao i uvodna izjava 22. Direktive 2005/85. Što se tiče država članica, uvodna izjava 43. konkretizirana je u članku 33. stavku 2 točki (a) Direktive 2013/32 izričitim navođenjem razloga nedopuštenosti jer se transfer više ne predviđa Uredbom Dublin III.

87. Iz te analize proizlazi da je, neovisno o tome koji se sustav primjenjuje, namjera zakonodavca očito bila da se drugu državu članicu ne obvezuje da razmotri zahtjev za azil ako je državljaninu treće zemlje odobren status supsidijarne zaštite.

88. Rješenje koje predlažem stoga je u skladu s ciljem koji zakonodavac nastoji postići u Direktivi 2005/85, kao što to osobito proizlazi iz uvodne izjave 22. te direktive. Osim toga, čini mi se da je to rješenje najusklađenije s logikom sustava Dublin II i Dublin III i omogućuje da se izbjegnu nedosljednosti navedene u točkama 69. do 74. ovog mišljenja.

38 Vidjeti bilješku 24. ovog mišljenja.

89. Naglašavam da to rješenje ne utječe na prava državljanina treće zemlje, koja su usklađena i detaljno utvrđena u sustavu Dublin III jer je državljanin treće zemlje stekao status supsidijarne zaštite u prvoj državi članici, u ovom slučaju u Italiji, koja u potpunosti sudjeluje u tom sustavu.

90. Točno je da se time dodaje razlog nedopuštenosti onima koji se izričito navode u Direktivi 2005/85, ali smatram da su oni osmišljeni samo kako bi se primjenjivali u okviru Uredbe Dublin II i u skladu s logikom sustava Dublin II te stoga ne predviđaju specifičnu situaciju Irske [39].

91. Argument tužiteljâ u glavnom postupku, prema kojem razloge nedopuštenosti iz članka 25. Direktive 2005/85 treba usko tumačiti jer se njima uvodi odstupanje od obveze država članica da ispitaju osnovanost zahtjeva za azil, ne može dovesti u pitanje prethodnu analizu. Naime, takav se argument ne može prihvatiti ako treba dovesti do tumačenja koje je protivno ciljevima koje nastoji postići zakonodavac. Međutim, kao što to proizlazi iz te analize, kad bi se smatralo da je Irska dužna razmotriti zahtjev za azil, to bilo bi protivno tim ciljevima i rješenjima utvrđenim u okviru sustava Dublin II i u okviru sustava Dublin III za 25 država članica koje su u potpunosti pristupile tim sustavima.

92. Dodajem da predloženo tumačenje ni na koji način ne utječe na tumačenje Suda u presudi Ibrahim u pogledu članka 25. stavka 2. Direktive 2005/85, konkretno njegove točke (a), kao i svih ostalih njegovih točaka. Ono i dalje potpuno vrijedi i za Irsku ako su činjenice u predmetu u potpunosti obuhvaćene područjem primjene Uredbe Dublin II, kao u predmetu Magamadov.

93. Stoga smatram da se Direktivi 2005/85, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 22., ne protivi to da druga država članica u svojem zakonodavstvu predvidi mogućnost odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji joj je podnesen kao nedopuštenog u iznimnim slučajevima u kojima se na tu državu članicu i dalje primjenjuje ta direktiva, iako je uređena Uredbom Dublin III.

94. Uzimajući u obzir moju analizu prvog i trećeg prethodnog pitanja, smatram da nije potrebno razmotriti drugo prethodno pitanje. Međutim, radi korisnosti naglašavam da zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje nakon što mu je odobrena supsidijarna zaštita u prvoj državi članici, prema mojem mišljenju, sam po sebi ne predstavlja zlouporabu prava. Zakonodavac Unije priznao je da državljani trećih zemalja mogu legitimno tražiti zaštitu u Uniji ako ih na to prisile okolnosti [40].

95. K tomu, naglašavam da je zakonodavac u okviru Uredbe Dublin II i Uredbe Dublin III izričito predvidio činjenicu da državljanin treće zemlje traži status izbjeglice u jednoj državi članici nakon što mu je odobren status supsidijarne zaštite u drugoj državi članici, kao što se to navodi u ovom mišljenju. Stoga se to ne može općenito i apstraktno kvalificirati kao zlouporaba prava.

96. Slijedom toga, iako se zlouporaba u traženju međunarodne zaštite ne može isključiti u svim situacijama, u najmanju je ruku treba ispitati u svakom slučaju zasebno [41].

39 Napominjem uostalom da, za razliku od teksta članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32, članak 25. stavak 2. Direktive 2005/85 ne ograničava popis razloga nedopuštenosti upotrebom riječi „samo”. Smatram da tekst članka 25. stavka 2. tako omogućuje nacionalnom zakonodavcu da, u asimetričnoj situaciji kao što je ona u kojoj se nalazi Irska, utvrdi šire tumačenje tih razloga.

40 Vidjeti osobito uvodnu izjavu 1. Uredbe Dublin II i Direktive 2005/85, kao i uvodnu izjavu 2. Uredbe Dublin III i Direktive 2013/32.

41 Da bi se dokazala zlouporaba, potrebno je, među ostalim, ispitati je li dotična osoba „[imala] namjer[u] da […] ostvari pogodnost koja proizlazi iz propisa Unije umjetno stvarajući uvjete potrebne za njezino ostvarenje” (vidjeti osobito presude od 16. listopada 2012., Mađarska/Slovačka (C-364/10, EU:C:2012:630, t. 58) i od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 54.)).

V. Zaključak

97. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio High Court (Visoki sud, Irska) odgovori na sljedeći način:

Članak 25. stavak 2. Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama, koja se ispituje u okviru primjene Uredbe (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, treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da Irska u svojem nacionalnom zakonodavstvu predvidi razlog nedopuštenosti koji joj omogućava da odbije zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ako mu je već odobren status supsidijarne zaštite u prvoj državi članici.