Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

1. listopada 2026.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Politika azila – Direktiva 2001/55/EZ – Minimalni standardi za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba i mjere za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba – Članak 17. stavak 2. – Direktiva 2013/32/EU – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Dodjela međunarodne zaštite osobi koja uživa privremenu zaštitu na temelju Direktive 2001/55 – Članak 31. – Nacionalna upravna praksa kojom se tijekom razdoblja privremene zaštite prekida rok za donošenje odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu”

U predmetu C-249/25 (Jilin)[i],

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 2. travnja 2025., koju je Sud zaprimio 2. travnja 2025., u postupku

Minister van Asiel en Migratie

protiv

UB,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, O. Spineanu-Matei, S. Rodin (izvjestitelj), N. Piçarra i N. Fenger, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu UB, F. Zeven, *advocaat*,

– za nizozemsku vladu, M. H. S. Gijzen i J. Langer, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

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

– za belgijsku vladu, L. Jans i M. Van Regemorter, u svojstvu agenata,

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

– za poljsku vladu, B. Majczyna i D. Lutostańska, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, F. Blanc, M. Debieuvre i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. travnja 2026.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 17. stavka 2. Direktive Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL 2001., L 212, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 49.) te članka 31. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. te SL 2023./90200, L).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Ministera van Asiel en Migratie (ministar za azil i migracije, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: ministar) i osobe UB u vezi s mogućnošću ministra da prekine razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba UB sve dok potonja uživa privremenu zaštitu na temelju Direktive 2001/55.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2001/55

3 U uvodnoj izjavi 18. Direktive 2001/55 navodi se:

„Trebalo bi utvrditi pravila kojima se uređuje pristup postupku dobivanja azila u okviru privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba, u skladu s međunarodnim obvezama država članica i u skladu s Ugovorom.”

4 Člankom 1. te direktive određuje se:

„Cilj ove Direktive jest utvrditi minimalne standarde za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla te promicati uravnotežene napore država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba.”

5 Člankom 2. točkama (a), (c) i (d) navedene direktive predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚privremena zaštita' znači izvanredni postupak kojim se u slučaju masovnog priljeva ili neizbježnog masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla predviđa neodgodiva i privremena zaštita za takve osobe, posebno ako postoji i rizik od toga da se sustavom azila neće moći riješiti priljev bez negativnih posljedica za njegovo uspješno djelovanje, u interesu dotičnih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu;

[…]

(c) ‚raseljene osobe' znači državljani treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji su bili prisiljeni napustiti svoju zemlju ili regiju podrijetla, ili koji su bili evakuirani, posebno na poziv međunarodnih organizacija, i koji se ne mogu vratiti u sigurne i trajne uvjete zbog situacije koja vlada u njihovoj zemlji a koji mogu biti obuhvaćeni područjem primjene članka 1.A [Konvencije o statusu izbjeglica, potpisane u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.), koja je stupila na snagu 22. travnja 1954. i dopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica, sklopljenim u New Yorku 31. siječnja 1967. koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija)] ili drugih međunarodnih ili nacionalnih instrumenata kojima se dodjeljuje međunarodna zaštit[a], a posebno:
   i. osobe koje su pobjegle s područja oružanih sukoba ili endemičnog nasilja;
   ii osobe koje su u ozbiljnoj opasnosti, ili osobe koje su bile žrtve, sustavnog ili općeg kršenja svojih ljudskih prava;

(d) ‚masovni priljev' znači dolazak u Zajednicu velikog broja raseljenih osoba koje potječu iz određene zemlje ili zemljopisnog područja, bez obzira na to da li je njihov dolazak u Zajednicu bio spontan ili potpomognut, primjerice programom evakuacije".

6 U skladu s člankom 3. stavkom 1. iste direktive:

„Privremena zaštita ne pretpostavlja priznavanje statusa izbjeglice prema Ženevskoj konvenciji."

7 Člankom 17. Direktive 2001/55 određuje se:

„1. Osobama koje uživaju privremenu zaštitu mora se omogućiti da u svakom trenutku podnesu zahtjev za azil.

2. Razmatranje svakog zahtjeva za azil koji nije obrađen prije isteka razdoblja privremene zaštite dovršava se po završetku tog razdoblja."

8 Člankom 19. te direktive predviđa se:

„1. Države članice mogu predvidjeti da osoba ne može istodobno uživati privremenu zaštitu i imati status podnositelja zahtjeva za azil za vrijeme razmatranja zahtjeva.

2. U slučajevima kada, nakon što je razmotren zahtjev za azil, status izbjeglice ili, ako je primjenljivo, drugi oblik zaštite nije odobren osobi koja ima pravo na privremenu zaštitu ili je već

uživa, države članice, ne dovodeći u pitanje članak 28., osiguravaju da ta osoba dobije ili da nastavlja uživati privremenu zaštitu u preostalom razdoblju trajanja zaštite.”

Direktiva 2011/95/EU

9 Člankom 1. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. te SL 2023./90216, L), naslovljenim „Cilj”, određuje se:

„Cilj je ove Direktive utvrditi standarde u pogledu kvalifikacije državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, jedinstvenog statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaja odobrene zaštite.”

10 U članku 2. točkama (h) i (i) te direktive navodi se:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

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

(i) ‚podnositelj zahtjeva’ znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja je podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u pogledu kojeg još nije donesena konačna odluka”.

Direktiva 2013/32

11 U skladu s člankom 1. Direktive 2013/32 naslovljenim „Svrha”:

„Svrha je ove Direktive uspostava zajedničkih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite u skladu s Direktivi 2011/95/EU.”

12 Člankom 2. Direktive 2013/32, naslovljenim „Definicije”, u točki (b) predviđeno je:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

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

13 Člankom 3. Direktive 2013/32, naslovljenim „Područje primjene”, u stavku 1. određuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene na državnom području države članice, uključujući na granici, teritorijalnim vodama ili tranzitnim zonama države članice, te na oduzimanje međunarodne zaštite.”

14 Člankom 31. te direktive, naslovljenim „Postupak razmatranja”, u stavcima 3., 4. i 5. predviđa se:

„3. Države članice osiguravaju da se postupak razmatranja zaključi u roku od šest mjeseci od ulaganja zahtjeva.

Ako se zahtjev rješava u postupku iz 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 (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.)], rok od šest mjeseci počinje teći od trenutka kada država članica koja je nadležna za njegovo razmatranje bude utvrđena u skladu s tom Uredbom, podnositelj zahtjeva je još na državnom području te države članice i pod nadzorom je nadležnog tijela.

Države članice mogu produljiti rok od šest mjeseci koji je utvrđen ovim stavkom na vrijeme koje ne prelazi daljnjih devet mjeseci, ako:

(a) su uključena složena pitanja o činjenicama i/ili pravu;

(b) veliki broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva [istodobno] podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, zbog čega je u praksi jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci;

(c) ako se kašnjenje očigledno može pripisati propuštanju podnositelja zahtjeva da ispuni svoje obveze prema članku 13.

Iznimno u opravdanim slučajevima države članice mogu [prekoračiti] rokove iz ovog stavka do najdulje tri mjeseca ako je to potrebno za osiguranje odgovarajućeg i cjelovitog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

4. Ne dovodeći u pitanje članke 13. i 18. Direktive 2011/95/EU, države članice mogu odgoditi zaključivanje postupka razmatranja, ako se od tijela odlučivanja ne može opravdano očekivati da odluči u roku iz stavka 3. zbog nesigurnog stanja u zemlji porijekla za koje se očekuje da je privremeno. U tom slučaju države članice:

(a) najmanje svakih šest mjeseci provjeravaju stanje u zemlji porijekla;

(b) obavješćuju određene podnositelj[e] zahtjeva u razumnom roku o razlozima odlaganja;

(c) obavješćuju Komisiju u razumnom roku o razlozima odlaganja postupaka za tu zemlju porijekla.

5. U svakom slučaju države članice zaključuju postupa[k] razmatranja najkasnije u roku od 21 mjesec od podnošenja zahtjeva.”

Nizozemsko pravo

Opći zakon o upravnim sudskim postupcima

15 Člankom 6:12 Algemene wet bestuursrechta (Opći zakon o upravnim sudskim postupcima) od 4. lipnja 1992. (Stb. 1992, br. 315) predviđa se:

„1. Ako se tužba podnosi zbog nedonošenja odluke u roku […], [podnošenje te tužbe] ne podliježe nikakvom roku.

2. Tužba se može podnijeti nakon što je:

(a) upravno tijelo propustilo donijeti odluku u zadanom roku […] i

(b) istekao je rok od dva tjedna računajući od sljedećeg dana nakon dana kada je zainteresirana osoba poslala pismo opomene upravnom tijelu.

[…]”

16 Člankom 8:55.d Općeg zakona o upravnim sudskim postupcima određuje se:

„1. Ako je tužba osnovana, a odluka još nije dostavljena, upravni sud nalaže upravnom tijelu da dostavi odluku u roku od dva tjedna računajući od sljedećeg dana nakon dana otpreme presude.

2. Upravni sud uz presudu izriče i posebnu novčanu kaznu za svaki dan zakašnjenja upravnog tijela u postupanju u skladu s tom presudom. […]

3. U posebnim slučajevima ili ako je to potrebno radi poštovanja drugih pravnih zahtjeva, upravni sud može odrediti drugi rok ili naložiti drugu mjeru.”

Zakon iz 2000. o strancima

17 Člankom 42. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon iz 2000. o strancima) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000, br. 495) predviđa se:

„1. Odluka o zahtjevu za odobrenje privremenog boravka […] donosi se u roku od šest mjeseci od zaprimanja tog zahtjeva.

[…]

4. Rok iz stavka 1. može se produljiti za najviše devet mjeseci ako:

[…]

5. nakon produljenja iz stavka 4., ako je to potrebno kako bi se osiguralo odgovarajuće i cjelovito razmatranje tog zahtjeva, rok se može dodatno produljiti za najviše tri mjeseca. […]”

18 Člankom 43. stavkom 1. tog zakona određuje se:

„Odlukom [ministra] za određene kategorije stranih državljana koji su podnijeli zahtjev za odobrenje privremenog boravka […] rok iz članka 42. stavka 1. može se produljiti za najviše 21 mjesec ako je vjerojatno da postoji nesigurnost u pogledu situacije u zemlji podrijetla tijekom kratkog razdoblja i ako se zbog toga ne može razumno odlučiti može li se taj zahtjev prihvatiti […]”

19 U skladu s člankom 43.a navedenog zakona:

„Odstupajući od članka 42. stavka 1., […], kad je riječ o strancima koji uživaju privremenu zaštitu, odluka o zahtjevu za odobrenje privremenog boravka iz članka 28. donosi se unutar razdoblja od primitka tog zahtjeva do šest mjeseci nakon isteka privremene zaštite. […]”

Kraljevska uredba o provedbi Zakona o strancima

20 Člankom 3.1.a Besluita tot uitvoering van de Vreemdelingenwet (Kraljevska uredba o provedbi Zakona o strancima) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000, 497) određuje se:

„1. Posljedica podnošenja zahtjeva za odobrenje privremenog boravka na temelju azila jest to da se udaljavanje neće provesti dok je na snazi odluka poput one iz članka 5. stavka 3. Direktive [2001/55] ako stranac:

(a) pripada posebnoj skupini stranaca koja je definirana odlukom Vijeća Europske unije iz članka 5. stavka 3. Direktive 2001/55;

(b) bračni je drug stranca iz točke (a) ili njegov/njezin nevjenčani partner/nevjenčana partnerica s kojim/kojom je stranac u stabilnoj vezi i zajedno s njim/njom živi u trenutku nastanka činjenica na temelju kojih je donesena odluka iz uvodne rečenice;

(c) maloljetno je dijete, koje nije u braku, bez obzira na to je li posvojeno ili nije, stranca iz točaka (a) ili (b);

(d) drugi je bliski srodnik stranca iz točke (a) te je u trenutku nastanka činjenica koje su dovele do odluke iz uvodne rečenice u cijelosti ili većim dijelom ovisio o potonjem strancu i živio u zajedničkom kućanstvu čije bi ga napuštanje dovelo u tešku situaciju; ili

(e) pripada skupini koju treba odrediti ministarskom uredbom i koja obuhvaća strance iz iste zemlje ili regije kao što je stranac iz točke (a), koji su raseljeni zbog istog razloga te još ne uživaju zaštitu u drugoj državi koja je strana UFEU-a ili Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru [od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.)].

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Osoba UB, kineski državljanin ujgurskog podrijetla, 7. ožujka 2022. stigla je u Nizozemsku sa svojom suprugom, ukrajinskom državljankom, i njihovim djetetom. Dana 13. travnja 2022. podnijela je zahtjev za azil u središnjem prihvatnom centru tražitelja azila u Ter Apelu (Nizozemska).

22 Nakon što je započelo razmatranje tog zahtjeva za azil, nadležno tijelo utvrdilo je u okviru tog razmatranja da je UB, kao član obitelji ukrajinske državljanke, koji je boravio u Ukrajini sa svojom suprugom i njihovim djetetom prije 24. veljače 2022., imao pravo na privremenu zaštitu. U tim okolnostima, istog dana kada je osoba UB saslušana u pogledu navedenog zahtjeva za azil, ministar ju je obavijestio da nije potrebno nastaviti s daljnjim razmatranjem tog zahtjeva jer ona ispunjava uvjete potrebne za ostvarivanje privremene zaštite. Ministar je naveo da bi se obrada istog zahtjeva za azil mogla nastaviti nakon isteka razdoblja privremene zaštite.

23 Pismom opomene od 16. siječnja 2024. osoba UB prigovorila je ministru da nije odlučio o njezinu zahtjevu za azil u rokovima predviđenima Direktivom 2013/32. Uzimajući u obzir to što odluka nije donesena u roku od dva tjedna od slanja tog pisma, osoba UB podnijela je tužbu zbog propusta rechtbanku Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Sud u Haagu, stalna služba u Arnhemu, Nizozemska).

24 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Sud u Haagu, stalna služba u Arnhemu) smatrao je da je najdulji rok od 21 mjeseca za završetak postupka razmatranja zahtjeva za azil iz Direktive 2013/32 u svakom slučaju počeo teći u trenutku podnošenja tog zahtjeva za azil. Slijedom toga, u ovom slučaju, s obzirom na to da je zahtjev za azil osobe UB podnesen 13. travnja 2022., taj je sud smatrao da je ministar trebao odlučiti o tom zahtjevu za azil najkasnije u siječnju 2024. Budući da ministar nije pravodobno donio odluku, navedeni sud naložio mu je da odluči o navedenom zahtjevu za azil u roku od osam tjedana od njegove presude, uz plaćanje novčane kazne od 100 eura po danu zakašnjenja, do najvišeg iznosa od 7500 eura.

25 Ministar je protiv presude rechtbanka Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Sud u Haagu, stalna služba u Arnhemu) podnio žalbu Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska), odnosno sudu koji je uputio zahtjev.

26 Tom žalbom ministar tvrdi da ni iz teksta odredbi Direktive 2013/32 kojima se pojašnjavaju rokovi za donošenje odluke o zahtjevu za azil ni iz „njezine temeljne namjere” ne proizlazi da se ti rokovi primjenjuju i u iznimnim situacijama uređenima Direktivom 2001/55.

27 Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je Direktiva 2001/55 prenesena u nizozemsko pravo 16. prosinca 2004. Prema mišljenju tog suda, iz tog prenošenja proizlazi da je potrebno podnijeti zahtjev za azil kako bi se mogla ostvariti privremena zaštita. Rok za donošenje odluke o takvom zahtjevu za azil prekida se tijekom razdoblja privremene zaštite, tako da bi se o navedenom zahtjevu za azil odlučivalo tek nakon isteka razdoblja privremene zaštite.

28 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je za rješavanje spora koji se pred njim vodi potrebno utvrditi na koji se način određuje rok predviđen za donošenje odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu kada osoba koja je podnijela takav zahtjev također uživa privremenu zaštitu.

29 U tom pogledu taj sud ističe da iz doslovnog tumačenja članka 17. stavka 2. Direktive 2001/55 proizlazi da je ta odredba sastavljena kao „otvorena formulacija”. Prema njegovu mišljenju, iako je na državi članici o kojoj je riječ da dovrši razmatranje zahtjeva za azil, bilo tijekom razdoblja privremene zaštite bilo nakon isteka tog razdoblja, ostaje činjenica da se navedenom odredbom ne precizira kada razmatranje zahtjeva za azil doista treba započeti niti koliko dugo to razmatranje može trajati.

30 Navedeni sud općenito smatra da tekst relevantnih odredbi Direktive 2001/55 i Direktive 2013/32 ne daje odlučujući odgovor u pogledu pravnog pitanja koje se postavlja u ovom slučaju.

31 Prilikom razmatranja konteksta u kojem se nalazi Direktiva 2001/55, isti sud napominje da je tom direktivom zakonodavac Unije prepoznao potrebu da se u državama članicama omogući pružanje „neodgodiv[e] i privremen[e] zaštit[e]” raseljenim osobama, osobito kada postoji i rizik da se sustavom azila država članica neće moći dobro riješiti priljev tražitelja međunarodne zaštite. Međutim, ni Direktivom 2001/55 ni Direktivom 2013/32 kao ni Direktivom Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.) ne predviđaju se odstupanja u pogledu situacija obuhvaćenih Direktivom 2001/55.

32 U širem smislu, sud koji je uputio zahtjev smatra da se sveobuhvatnim razmatranjem direktiva 2001/55 i 2013/32 kao i sudske prakse Suda ne može sa sigurnošću zaključiti postoji li mogućnost da se ne odluči o zahtjevu za azil koji je podnijela osoba koja uživa privremenu zaštitu tijekom razdoblja te zaštite.

33 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 17. stavak 2. Direktive [2001/55] tumačiti na način da se tom odredbom države članice ovlašćuju da razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu osobe koja uživa privremenu zaštitu prekinu za vrijeme razdoblja privremene zaštite?

2. Treba li rokove za donošenje odluke u skladu s člankom 31. Direktive [2013/32] tumačiti na način da, u slučaju u kojem osoba koja uživa privremenu zaštitu […] podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu prije početka ili tijekom razdoblja privremene zaštite, ti rokovi počinju odnosno nastavljaju teći tek nakon isteka razdoblja privremene zaštite?”

O prethodnim pitanjima

34 Svojim dvama pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 17. stavak 2. Direktive 2001/55 i članak 31. Direktive 2013/32 tumačiti na način da im se protivi to da tijela države članice automatski prekinu razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu koje su podnijele osobe koje uživaju privremenu zaštitu tijekom razdoblja privremene zaštite, tako da rok za donošenje odluke o tim zahtjevima za međunarodnu zaštitu počinje teći ili nastavlja teći tek nakon isteka tog razdoblja.

35 Kao što se to navodi u članku 1. Direktive 2001/55, njezin je cilj utvrditi minimalne standarde za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla te promicati uravnotežene napore država članica pri

prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba. Kao što to proizlazi iz članka 2. točke (a) te direktive, provedbom te zaštite osobito se nastoji izbjeći da se sustav namijenjen dodjeljivanju prava na međunarodnu zaštitu preoptereti masovnim i istodobnim podnošenjem zahtjevâ navedenih osoba za stjecanje statusa izbjeglica, i to kako u interesu tih istih osoba tako i u interesu drugih osoba koje traže međunarodnu zaštitu.

36 Taj mehanizam privremene i neodgodive zaštite, kojim se odražava načelo solidarnosti i pravične podjele odgovornosti među državama članicama u provedbi politike azila iz članka 80. UFEU-a, izvanredne je prirode, kao što se to naglašava u uvodnim izjavama 2. i 13. te članku 2. točki (a) navedene direktive, i treba biti ograničen na slučajeve masovnog priljeva raseljenih osoba. Osim toga, njime se korisnicima dodjeljuju ograničenija prava od onih koja proizlaze iz dodjele međunarodne zaštite u smislu Direktive 2011/95 (presuda od 19. prosinca 2024., Kaduna, C-244/24 i C-290/24, EU:C:2024:1038, t. 82. i navedena sudska praksa).

37 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i, prema potrebi, kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio. Povijest nastanka odredbe prava Unije može također otkriti elemente relevantne za njezino tumačenje (vidjeti presude od 17. studenoga 1983., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, t. 12., od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 50. i od 26. ožujka 2026., Gonrieh, C-819/25 PPU, EU:C:2026:252, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

38 Kao prvo, iz teksta članka 17. stavka 2. Direktive 2001/55 proizlazi da se tom odredbom samo navodi pravilo o načinima razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu nakon isteka razdoblja privremene zaštite a da se pritom ne navode načini razmatranja tih zahtjeva tijekom tog razdoblja i, osobito, imaju li države članice mogućnost da ne provedu takvo razmatranje tijekom navedenog razdoblja.

39 Kao drugo, kad je riječ o kontekstu članka 17. stavka 2. Direktive 2001/55 i povijesti njegova nastanka, prvo, valja podsjetiti na to da se člankom 3. stavkom 1. Direktive 2001/55 pojašnjava da privremena zaštita ne pretpostavlja priznavanje statusa izbjeglice prema Ženevskoj konvenciji, dok se člankom 17. stavkom 1. te direktive predviđa da se osobama koje uživaju privremenu zaštitu mora omogućiti da „u svakom trenutku” podnesu zahtjev za azil.

40 Osim toga, iz članka 19. stavka 2. navedene direktive proizlazi da ako nakon što je razmotren zahtjev za azil, nije odobren status izbjeglice ili, ako je primjenjivo, drugi oblik zaštite osobi koja ima pravo na privremenu zaštitu ili je već uživa, ta osoba dobiva ili nastavlja uživati privremenu zaštitu tijekom njezina trajanja.

41 Prema tome, iz prethodno navedenih odredbi Direktive 2001/55 proizlazi da zakonodavac Unije nije namjeravao uspostaviti sustav u kojem bi primjena postupaka međunarodne zaštite bila automatski isključena ili prekinuta, nego je, naprotiv, predvidio da se takvi postupci mogu voditi tijekom razdoblja primjene privremene zaštite.

42 Drugo, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 42. do 45. svojeg mišljenja, iz pripremnih akata Direktive 2001/55 proizlazi da su, u nedostatku dogovora o mogućnosti prekida razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu tijekom razdoblja privremene zaštite, države članice odlučile da tom direktivom neće uvesti tu mogućnost, iako se ona nalazila u Komisijinu prvotnom prijedlogu.

43 Slijedom toga, ne može se smatrati da je zakonodavac Unije implicitno predvidio navedenu mogućnost u članku 17. stavku 2. Direktive 2001/55.

44 Stoga iz prethodno navedenih odredbi Direktive 2001/55, kao i iz povijesti nastanka njezina članka 17. stavka 2., proizlazi da zakonodavac Unije nije namjeravao uspostaviti sustav u kojem bi primjena postupaka međunarodne zaštite bila automatski isključena ili prekinuta, nego je, naprotiv, predvidio da se takvi postupci mogu voditi tijekom razdoblja primjene privremene zaštite.

45 Treće, valja uzeti u obzir i opća pravila o postupcima međunarodne zaštite navedena u direktivama 2011/95 i 2013/32. U tom pogledu, valja istaknuti, s jedne strane, da se člankom 1. Direktive 2011/95 određuje da je njezin cilj utvrditi standarde u pogledu kvalifikacije državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, jedinstvenog statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaja odobrene zaštite. Usto, iz tog članka 1. u vezi s člankom 2. točkama (h) i (i) navedene direktive proizlazi da se njome uređuju svi zahtjevi za zaštitu koje se može shvatiti kao traženje statusa izbjeglice koje je državi članici podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva.

46 S druge strane, iz članka 1. i članka 3. stavka 1. Direktive 2013/32 proizlazi da se ta direktiva, čija je svrha uspostava zajedničkih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95, primjenjuje na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene na državnom području države članice, uključujući na granici, teritorijalnim vodama ili tranzitnim zonama države članice.

47 Iz tih odredbi proizlazi da zakonodavac Unije nije ni na koji način iz područja primjene direktiva 2011/95 i 2013/32 isključio tražitelje međunarodne zaštite koji u trenutku podnošenja zahtjeva za tu zaštitu već uživaju privremenu zaštitu.

48 Stoga, u nedostatku navoda o suprotnom u direktivama 2011/95 i 2013/32, valja smatrati da se opća pravila utvrđena tim direktivama uobičajeno primjenjuju na takve tražitelje međunarodne zaštite. Konkretno, rokove iz članka 31. Direktive 2013/32 treba smatrati načelno obvezujućima prilikom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu neovisno o tome uživa li već tražitelj te zaštite i privremenu zaštitu.

49 Taj zaključak potvrđuje činjenica da je zakonodavac Unije državama članicama priznao određenu marginu prosudbe za produljenje roka za razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu kada postoje objektivni razlozi koji opravdavaju takvo produljenje.

50 Konkretno, člankom 31. stavkom 3. trećim podstavkom točkom (b) Direktive 2013/32 predviđa se da države članice mogu produljiti rok od šest mjeseci za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pri čemu taj rok ne smije prelaziti daljnjih devet mjeseci ako velik broj državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva istodobno podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, što bi dovelo do toga da bi u praksi bilo jako teško zaključiti postupak u roku od šest mjeseci.

51 Usto, iz članka 31. stavka 3. četvrtog podstavka Direktive 2013/32 proizlazi da u opravdanim slučajevima države članice mogu prekoračiti rokove od šest i devet mjeseci iz članka 31. stavka 3. prvog i trećeg podstavka točke (b) te direktive do najdulje tri mjeseca ako je to potrebno za osiguranje odgovarajućeg i cjelovitog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

52 Osim toga, iz članka 31. stavaka 4. i 5. Direktive 2013/32 proizlazi da države članice mogu odgoditi zaključivanje postupka razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako se od tijela odlučivanja ne može opravdano očekivati da odluče u rokovima iz stavka 3. tog članka 31. zbog nesigurnog stanja u zemlji podrijetla za koje se očekuje da je privremeno, pod uvjetom da krajnji rok od 21 mjeseca nije prekoračen.

53 Iz toga slijedi da se navedenim člankom 31. državama članicama omogućuje, među ostalim, da prekorače rok od šest mjeseci koji je uobičajeno predviđen za razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu u situacijama u kojima postoji povećani pritisak na njihove sustave međunarodne zaštite, poput onih kojima se može opravdati primjena privremene zaštite predviđene Direktivom 2001/55, tako da isti članak 31. pokazuje da je zakonodavac Unije na odgovarajući način uzeo u obzir administrativne teškoće koje mogu nastati zbog povećanja broja istodobno podnesenih zahtjevâ za međunarodnu zaštitu.

54 Kao treće, ne može se smatrati da je opći i automatski prekid razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu ili rokova za razmatranje takvog zahtjeva tijekom razdoblja privremene zaštite potreban kako bi se zajamčilo ostvarenje ciljeva te direktive.

55 Točno je, kao što je to navedeno u točki 35. ove presude, da se provedbom privremene zaštite osobito nastoji izbjeći da se sustav namijenjen dodjeljivanju međunarodne zaštite preoptereti masovnim i istodobnim podnošenjem zahtjevâ raseljenih osoba za stjecanje statusa izbjeglica, i to kako u interesu tih raseljenih osoba tako i u interesu drugih osoba koje traže međunarodnu zaštitu.

56 Međutim, navedenom se direktivom također osigurava očuvanje stvarne mogućnosti državljana trećih zemalja i osoba bez državljanstva koji uživaju privremenu zaštitu da dobiju međunarodnu zaštitu, nakon odgovarajućeg razmatranja njihove pojedinačne situacije, pri čemu im se neodgodivo jamči zaštita manjeg dosega (presuda od 20. studenoga 2025., Framholm, C-195/25, EU:C:2025:904, t. 48. i navedena sudska praksa).

57 Međutim, potonji cilj protivi se davanju tijelima država članica mogućnosti da općenito i automatski prekinu razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu tijekom razdoblja privremene zaštite.

58 Štoviše, provedba mehanizma privremene zaštite uspostavljenog Direktivom 2001/55 za cijelu Europsku uniju ne znači nužno da se država članica suočava s brojem zahtjevâ za međunarodnu zaštitu koji premašuju kapacitete njezina sustava zaštite. Stoga se razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba koja uživa privremenu zaštitu ne može odgoditi samo zbog toga što bi takvo razmatranje moglo biti protivno cilju navedenom u točki 55. ove presude.

59 Osim toga, eventualni opći i automatski prekid razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu koje su podnijele osobe koje uživaju privremenu zaštitu mogao bi, nakon isteka razdoblja privremene zaštite, izložiti nadležna tijela obvezi istodobnog razmatranja velikog broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, tako da se ne čini da se tom mjerom doista može postići cilj zaštite nacionalnih sustava od preopterećenja uzrokovanog masovnim i istodobnim podnošenjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

60 Međutim, ne može se u potpunosti isključiti da bi, u iznimnim slučajevima, podnošenje znatnog broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u kratkom razdoblju od osoba koje uživaju privremenu zaštitu moglo u praksi državi članici objektivno onemogućiti – uzimajući u obzir mogućnosti njezina sustava privremene zaštite i unatoč svim razumno mogućim mjerama za suočavanje s takvim priljevom – da razmotri sve te zahtjeve uz strogo poštovanje rokova iz članka 31. Direktive 2013/32.

61 Iako postojanje takve objektivne nemogućnosti ne može, zbog razloga navedenih u točkama 35. do 59. ove presude, opravdati opći i automatski prekid razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu koje su podnijele osobe koje uživaju privremenu zaštitu, ono ipak može dovesti do toga da država članica o kojoj je riječ, kako bi osigurala ostvarenje ciljeva Direktive 2001/55 i očuvanje prava svih tražitelja međunarodne zaštite, poduzme mjere poput postupnog razmatranja tih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, po potrebi određujući prioritete u tu svrhu.

62 Takve bi mjere stoga mogle, ovisno o slučaju, dovesti do toga da nadležna tijela države članice privremeno odgode razmatranje određenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su podnijele osobe koje uživaju privremenu zaštitu a da pritom nije moguće sustavno jamčiti da se svaki od tih zahtjeva u konačnici može razmotriti uz strogo poštovanje rokova navedenih u članku 31. Direktive 2013/32.

63 U situaciji u kojoj su nadležna tijela provela takve mjere, na nadležnim je sudovima, kojima je podneseno pravno sredstvo poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, da se uvjere da eventualno prekoračenje tih rokova, s jedne strane, ne proizlazi iz odluke o općem i automatskom prekidu razmatranja zahtjevâ za međunarodnu zaštitu koje su podnijele osobe koje uživaju privremenu zaštitu i, s druge strane, proizlazi samo iz mjera potrebnih za rješavanje objektivne nemogućnosti poštovanja navedenih rokova, izbjegavajući pritom preopterećenje sustava međunarodne zaštite države članice o kojoj je riječ.

64 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da članak 17. stavak 2. Direktive 2001/55 i članak 31. Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da:

– im se protivi to da tijela države članice automatski prekinu razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu koje su podnijele osobe koje uživaju privremenu zaštitu tijekom razdoblja privremene zaštite, tako da rok za donošenje odluke o tim zahtjevima za međunarodnu zaštitu počinje teći ili nastavlja teći tek nakon isteka tog razdoblja;

– nadležna tijela mogu, u iznimnim slučajevima, privremeno odgoditi razmatranje nekih od navedenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uključujući i prekoračenje tog roka za donošenje odluke, pod uvjetom da to prekoračenje proizlazi iz mjera donesenih radi rješavanja objektivne nemogućnosti strogog poštovanja navedenog roka za donošenje odluke, izbjegavajući pritom preopterećenje sustava međunarodne zaštite države članice o kojoj je riječ, a koje su u tu svrhu potrebne.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 17. stavak 2. Direktive Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba te članak 31. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite

treba tumačiti na način da:

– **im se protivi to da tijela države članice automatski prekinu razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu koje su podnijele osobe koje uživaju privremenu zaštitu tijekom razdoblja privremene zaštite, tako da rok za donošenje odluke o tim zahtjevima za međunarodnu zaštitu počinje teći ili nastavlja teći tek nakon isteka tog razdoblja;**

– **nadležna tijela mogu, u iznimnim slučajevima, privremeno odgoditi razmatranje nekih od navedenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, uključujući i prekoračenje tog roka za donošenje odluke, pod uvjetom da to prekoračenje proizlazi iz mjera donesenih radi rješavanja objektivne nemogućnosti strogog poštovanja navedenog roka za donošenje odluke, izbjegavajući pritom preopterećenje sustava međunarodne zaštite države članice o kojoj je riječ, a koje su u tu svrhu potrebne.**

Potpisi