Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

17. ožujka 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Hitni prethodni postupak – Uredba (EU) br. 604/2013 – Kriteriji i mehanizmi za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Članak 3. stavak 3. – Pravo država članica da podnositelja zahtjeva pošalju u sigurnu treću zemlju – Članak 18. – Obveze razmatranja zahtjeva odgovorne države članice u slučaju ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva – Direktiva 2013/32/EU – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu“

U predmetu C-695/15 PPU,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Debreceni közigazgatási és munkaügyi bíróság (Upravni i radni sud u Debrecenu, Mađarska), odlukom od 18. prosinca 2015., koju je Sud zaprimio 23. prosinca 2015., u postupku

Shiraz Baig Mirza

protiv

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, C. Lycourgos, E. Juhász, C. Vajda (izvjestitelj) i K. Jürimäe, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. veljače 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za S. B. Mirzu, R. Miskolczi, B. Pohárnok, T. Fazekas i G. Győző, *ügyvédek*,

— za Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Á. Szép, u svojstvu agenta,

— za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,

— za njemačku vladu, J. Möller i T. Henze, u svojstvu agenata,

— za nizozemsku vladu, M. de Ree, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: mađarski

— za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i A. Tokár, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 8. ožujka 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 3. i članka 18. stavka 2. 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 L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108.; u daljnjem tekstu: Uredba Dublin III).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između S. B. Mirze i Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (Ured za imigraciju i državljanstvo, u daljnjem tekstu: Ured) zbog odluke potonjeg da se, s jedne strane, odbaci kao nedopušten zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnio S. B. Mirza i, s druge strane, on udalji iz Mađarske.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba Dublin III

3 Uvodna izjava 12. Uredbe Dublin III glasi:

„Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite [(SL L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.)] trebala bi se primjenjivati istodobno s odredbama o [postupovnim jamstvima] i ne dovodeći ih pritom u pitanje, kako je određeno ovom Uredbom, podložno ograničenjima u primjeni te Direktive.“

4 Članak 1. te uredbe njezin predmet definira kako slijedi:

„Ovom se Uredbom utvrđuju kriterij[i] i mehanizm[i] za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koj[i] je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (dalje u tekstu: odgovorna država članica).“

5 Članak 3. iste uredbe naslovljen „Pristup postupku za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu“ propisuje:

„1. Države članice razmatraju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji podnese zahtjev na državnom području bilo koje države članice, uključujući granicu ili područje tranzita. Zahtjev razmatra samo jedna država članica i to ona koja je prema kriterijima iz poglavlja III. navedena kao odgovorna.

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

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

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

3. Svaka država članica pridržava pravo da, podložno pravilima i [jamstvima] koj[i] su utvrđen[i] u Direktivi 2013/32/EU, podnositelja zahtjeva pošalje u sigurnu treću zemlju.“

6 Članak 7. Uredbe Dublin III, naslovljen „Hijerarhija kriterija“, u stavku 2. propisuje:

„Odgovorna država članica u skladu s kriterijima navedenim u ovom poglavlju, određuje se na temelju [situacije] koj[a] je postoja[la] kada je podnositelj zahtjeva prvi put podnio svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi članici.“

7 Članak 18. te uredbe pod naslovom „Obveze odgovorne države članice“ glasi:

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

[…]

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

[…]

2. […]

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

[…]“

8 Članak 26. navedene uredbe, naslovljen „Obavijest o odluci o transferu“, u stavku 1. propisuje:

„Kada zamoljena država članica pristane prihvatiti ili ponovno prihvatiti podnositelja zahtjeva ili drugu osobu iz članka 18. stavka 1. točaka (c) ili (d), država članica moliteljica obavješćuje predmetnu osobu o odluci o njezinu transferu u odgovornu državu članicu i, kada je to prikladno, o odluci da njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu ne razmatra. Ako pravni ili drugi savjetnik zastupa predmetnu osobu, država članica može odlučiti da o odluci obavijesti pravnog ili drugog savjetnika umjesto predmetnu osobu a, kada je to prikladno, priopći odluku predmetnoj osobi.“

9 Članak 27. iste uredbe pod naslovom „Pravni lijekovi“ u stavku 1. određuje:

„Podnositelj zahtjeva ili druga osoba iz članka 18. stavka 1. točaka (c) ili (d) ima pravo na [djelotvoran] pravni lijek, u obliku žalbe [protiv] odluke o transferu ili [činjeničnog i pravnog preispitivanja] te odluke pred sudom.“

Direktiva 2013/32

10 Članak 28. Direktive 2013/32, naslovljen „Postupak kod [implicitnog] povlačenja ili odustanka od zahtjeva“, u stavcima 1. i 2. propisuje:

„1. Kada postoji opravdan razlog da se smatra da je podnositelj zahtjeva [implicitno] povukao ili odustao od svog zahtjeva, države članice osiguravaju da tijelo odlučivanja donese odluku o [okončanju] razmatranja ili, ako tijelo odlučivanja smatra da zahtjev nije utemeljen nakon odgovarajućeg razmatranja sadržaja zahtjeva u skladu s člankom 4. 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 L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.)] [o odbijanju zahtjeva].

Države članice mogu smatrati da je podnositelj zahtjeva [implicitno] povukao ili odustao od svog zahtjeva za međunarodnu [zaštitu], posebno kada [se] utvrdi sljedeće:

[…]

(b) da su on ili ona pobjegli ili bez dozvole napustili mjesto gdje su živjeli ili bili zadržani a da nisu u razumnom roku o tome obavijestili nadležno tijelo ili da u razumnom roku nisu izvršili obveze javljanja ili druge obveze kontaktiranja, osim ako podnositelj zahtjeva dokaže da je to posljedica okolnosti na koje on ili ona nisu mogli utjecati.

U svrhu provedbe ovih odredaba države članice mogu utvrditi rokove ili smjernice.

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

[…]

Države članice mogu dozvoliti tijelu odlučivanja da nastavi razmatranje u fazi u kojoj je postupak bio prekinut.“

11 Članak 33. Direktive 2013/32, pod naslovom „Nedopušteni zahtjevi“, određuje:

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 ov[i]m članak[om].

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

[…]

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

[…]“

12 Članak 38. navedene direktive, pod naslovom „Koncept sigurne treće zemlje“, u stavcima 2. i 5. određuje:

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

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

(b) metodološka pravila koja nadležnim tijelima omogućuju da primjene koncept sigurne treće zemlje na određenu zemlju ili određenog podnositelja zahtjeva. Takva metodologija uključuje razmatranje svakog pojedinačnog slučaja za određenog podnositelja zahtjeva i/ili nacionalno označavanje zemalja koje se općenito smatraju sigurnima;

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

[…]

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

13 Članak 39. navedene direktive pod naslovom „Koncept europske sigurne treće zemlje“ u stavcima 1. do 3. i 7. određuje:

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

2. Treća zemlja može se smatrati sigurnom za potrebe stavka 1. samo ako:

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

(b) ima zakonom propisan postupak azila; i

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

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

[…]

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

14 Članak 46. Direktive 2013/32, naslovljen „Pravo na [djelotvoran] pravni lijek“, u stavcima 1. i 3. određuje:

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

(a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu, uključujući odluku:

[…]

ii. o nedopuštenosti zahtjeva u skladu s člankom 33. stavkom 2.;

[…]

iv. [da se] ne provede razmatranje u skladu s članak[om] 39.;

[…]

3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da [se] [djelotvornim] pravni[m] lijek[om] u potpunosti i [] *ex nunc* razm[o]tr[e] [kako] činjenič[a] [tako] i pravn[a] pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95], barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.“

Mađarsko pravo

Zakon o pravu na azil

15 Članak 2. Zakona br. LXXX iz 2007. o pravu na azil (menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény, *Magyar Közlöny* 2007/83; u daljnjem tekstu: Zakon o pravu na azil) glasi:

„U svrhu primjene ovog zakona pojmovi imaju sljedeće značenje:

[…]

(i) sigurna treća zemlja: zemlja za koju je tijelo nadležno za područje azila sigurno da će se u njoj prema podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu postupati u skladu sa sljedećim načelima:

(ia) život i sloboda podnositelja zahtjeva nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja, niti postoji opasnost od teške štete;

(ib) poštovanje načela nevraćanja u skladu sa Ženevskom konvencijom;

(ic) poštovanje i primjena zabrane predviđene međunarodnim pravom udaljavanja u zemlju gdje bi za podnositelja zahtjeva postojala opasnost postupanja predviđenog člankom XIV. stavkom 2. Temeljnog zakona [(Alaptörvény)]; i

(id) moguće je zatražiti status izbjeglice te, ako se utvrdi da je osoba izbjeglica, ostvariti zaštitu u skladu sa Ženevskom konvencijom;

[…]“

16 U skladu s člankom 45. stavkom 5. Zakona o pravu na azil:

„Kada se ne primjenjuje načelo nevraćanja iz gornjih stavaka 1. i 2., tijelo nadležno za područje azila u svojoj odluci o odbijanju zahtjeva za azil nalaže, s jedne strane, oduzimanje boravišne dozvole izdane u humanitarne svrhe i, s druge strane, mjere vraćanja i udaljavanja stranog državljanina – ako mu zbog drugog razloga nije dopušteno boraviti na državnom području Mađarske – primjenom Zakona br. II iz 2007. o ulasku i boravku državljana trećih zemalja [(2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról)] te utvrđuje trajanje zabrane ulaska i boravka.“

17 Članak 51. stavci 1., 2. i 4. Zakona o pravu na azil određuje:

„(1) Ako nisu ispunjeni uvjeti primjene uredaba Dublin, tijelo nadležno za područje azila odlučuje o dopuštenosti zahtjeva i o tome jesu li ispunjeni uvjeti za odlučivanje o predmetu zahtjeva u ubrzanom postupku.

(2) Zahtjev je nedopušten ako

[…]

(e) u odnosu na podnositelja zahtjeva postoji treća zemlja koja se može smatrati sigurnom trećom zemljom.

[…]

(4) Zahtjev se ne može proglasiti nedopuštenim na temelju stavka 2. točke (e) gore osim ako je podnositelj zahtjeva

(a) boravio u sigurnoj trećoj zemlji i imao mogućnost, u toj zemlji, zatražiti djelotvornu zaštitu sukladnu odredbama članka 2. točke (i);

(b) prelazio preko državnog područja takve zemlje te je u predmetnoj zemlji imao mogućnost zatražiti djelotvornu zaštitu sukladnu odredbama članka 2. točke (i);

(c) u rodbinskim vezama s osobama koje se nalaze u takvoj zemlji i može ući na njezino državno područje; ili ako

d) sigurna treća zemlja zahtijeva izručenje podnositelja zahtjeva.“

18 Članak 53. Zakona o pravu na azil glasi:

„(1) Tijelo nadležno za područje azila odbacit će zahtjev rješenjem ako utvrdi da je ispunjen jedan od uvjeta iz članka 51. stavka 2.

(2) Odluke o odbacivanju donesene zbog nedopuštenosti zahtjeva ili po okončanju ubrzanog postupka sud može preispitati. Kada je riječ o izvršenju odluke, podnošenje zahtjeva za preispitivanje nema – osim u slučaju odluka donesenih na temelju članka 51. stavka 2. točke (e) i članka 51. stavka 7. točke (h) – suspenzivan učinak.

[…]

(5) Sud kojem je podnesen takav zahtjev ne može preinačiti odluku tijela nadležnog za područje azila; on ukida upravnu odluku koja je donesena povredom pravnih pravila – osim ako je riječ o postupovnim pravilima čija povreda ne utječe na meritum predmeta – i, po potrebi, tijelu nadležnom za područje azila nalaže da provede novi postupak. Protiv sudske odluke kojom se postupak okončava ne može se podnijeti žalba.“

Uredba Vlade od 21. srpnja 2015.

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

„Sigurnim trećim zemljama smatraju se u smislu članka 2. točke (i) Zakona o pravu na azil države članice Europske unije i zemlje kandidatkinje za pristupanje Europskoj uniji – osim Turske – države članice Europskog gospodarskog prostora i države Sjedinjenih Američkih Država koje ne primjenjuju smrtnu kaznu, kao i:

1. Švicarska,

2. Bosna i Hercegovina,

3. Kosovo,

4. Kanada,

5. Australija,

6. Novi Zeland.“

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

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

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Pakistanski državljanin S. B. Mirza je u kolovozu 2015. iz Srbije nezakonito ušao na mađarsko državno područje. On je 7. kolovoza 2015. podnio prvi zahtjev za međunarodnu zaštitu u Mađarskoj. Tijekom postupka koji je pokrenut povodom njegova zahtjeva S. B. Mirza napustio je mjesto boravka koje mu je bilo dodijeljeno. Odlukom od 9. listopada 2015. Ured je okončao razmatranje tog zahtjeva za koji je u skladu s člankom 28. stavkom 1. Direktive 2013/32 utvrdio da je implicitno povučen.

22 Nakon toga S. B. Mirza uhićen je u Češkoj Republici kada je pokušavao ući u Austriju. Češka tijela su od Mađarske zatražila ponovno prihvaćanje dotične osobe, što je Mađarska prihvatila u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe Dublin III.

23 Prema navodima suda koji je uputio zahtjev iz dokumentacije koja mu je podnesena ne proizlazi da su u okviru postupka ponovnog prihvata češka tijela bila obaviještena o mađarskom propisu i praksi mađarskih tijela u skladu s kojima je prethodno trebalo ispitati dopuštenost zahtjeva za međunarodnu

zaštitu S. B. Mirze, što je moglo dovesti do slanja dotične osobe u Srbiju a da se ne ispita sadržaj njegova zahtjeva, zbog činjenice da je Republika Srbija kao kandidatkinja za pristupanje Europskoj uniji bila na popisu sigurnih trećih zemalja utvrđenom mađarskim propisom.

24 Nakon što ga je Mađarska ponovno prihvatila, S. B. Mirza je 2. studenoga 2015. podnio drugi zahtjev za međunarodnu zaštitu u Mađarskoj.

25 Nakon tog zahtjeva pokrenut je drugi postupak za priznavanje međunarodne zaštite, tijekom kojeg je dotičnoj osobi određeno zadržavanje.

26 S. B. Mirza saslušan je 2. studenoga 2015. u okviru tog drugog postupka. Tijekom tog saslušanja Ured je dotičnoj osobi dao do znanja da bi se njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu mogao odbaciti kao nedopušten osim ako ne dokaže, s obzirom na svoj poseban slučaj, da Republika Srbija u odnosu na njega ne predstavlja sigurnu zemlju. Dotična osoba je u svojem odgovoru navela da u toj državi nije sigurna.

27 Svojom odlukom od 19. studenoga 2015. Ured je zahtjev S. B. Mirze odbacio kao nedopušten, uz obrazloženje da u odnosu na dotičnu osobu postoji sigurna zemlja, to jest Srbija koja je člankom 2. Uredbe Vlade od 21. srpnja 2015. određena kao sigurna treća zemlja. U skladu s odlukom Ureda dotična osoba mogla je dokazati da u njezinu posebnom slučaju Srbija nije sigurna treća zemlja, ali to nije učinila. Ured je u toj odluci naložio određivanje mjera vraćanja i udaljavanja dotične osobe.

28 S. B. Mirza je protiv navedene odluke podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev ističući da ne želi da ga se pošalje natrag u Srbiju gdje neće biti siguran.

29 U tim je okolnostima Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Debrecenu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li se članak 3. stavak 3. Uredbe Dublin III

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

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

2. U slučaju da Sud na prvo prethodno pitanje odgovori da države članice mogu ostvariti svoje pravo da pošalju podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju i nakon transfera obavljenog u skladu s postupkom predviđenim Uredbom Dublin III:

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

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

Hitni postupak

30 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovome zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku predviđenom člankom 107. Poslovnika Suda.

31 Taj je sud svoj zahtjev obrazložio navodeći osobito da je S. B. Mirzi do 1. siječnja 2016. bila određena mjera zadržavanja u okviru postupka povodom zahtjeva za međunarodnu zaštitu o kojem je riječ u glavnom postupku, koju je mogao produljiti nacionalni sud koji je nadležan u tom području.

32 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev je 6. siječnja 2016. u odgovoru na pitanje Suda potonji obavijestio o produljenju navedene mjere do datuma konačne odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu S. B. Mirze ili, ako takva odluka ne bude donesena 1. ožujka 2016., do tog datuma. Usto, iz podataka koje je Sudu dostavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da bi se nakon 1. ožujka 2016. mjera zadržavanja mogla još jednom produljiti za šezdeset dana, uz ograničenje sveukupnog trajanja zadržavanja od šest mjeseci.

33 Valja istaknuti, kao prvo, da se ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi na tumačenje Uredbe Dublin III koja pripada područjima iz glave V. trećeg dijela UFEU-a, koja se odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde. Stoga se o njemu može odlučivati u hitnom prethodnom postupku.

34 Kao drugo, kada je riječ o kriteriju hitnosti u skladu sa sudskom praksom Suda, u obzir valja uzeti okolnost da je osoba o kojoj je riječ u glavnom postupku u ovom trenutku lišena slobode te da njezino zadržavanje u pritvoru ovisi o rješavanju glavnog postupka (vidjeti, u tom smislu, presudu Lanigan, C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, t. 24.). Nadalje, situacija predmetne osobe treba se ocjenjivati onakva kakva jest na datum ispitivanja zahtjeva da se o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom postupku (vidjeti, u tom smislu, presudu N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 40.).

35 U ovom slučaju, s jedne strane, nije sporno da je na taj datum S. B. Mirza bio lišen slobode. S druge strane, valja istaknuti da nastavak zadržavanja dotične osobe ovisi o ishodu postupka u glavnom predmetu koji se odnosi na zakonitost odbacivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu S. B. Mirze. Naime, iz objašnjenja suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je mjera zadržavanja S. B. Mirze naložena u okviru postupka ispitivanja tog zahtjeva.

36 U tim okolnostima, četvrto sudsko vijeće odlučilo je 11. siječnja 2016. na prijedlog suca izvjestitelja i nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika prihvatiti zahtjev suda koji je uputio zahtjev da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

37 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li se članak 3. stavak 3. Uredbe Dublin III tumačiti na način da država članica može ostvariti pravo slanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u sigurnu treću zemlju i nakon što je ona, primjenom te uredbe i u okviru postupka ponovnog prihvata, priznala da je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio podnositelj zahtjeva koji je napustio tu državu članicu prije nego što je donesena meritorna odluka o prvom zahtjevu za međunarodnu zaštitu.

38 Kao prvo, valja istaknuti da je svrha Uredbe Dublin III u skladu s njezinim člankom 1. utvrditi kriterije i mehanizme 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.

39 Uredba Dublin III ne sadržava pravilo koje se protivi slanju podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju kako prije tako i poslije određivanja odgovorne države članice, s obzirom na to da ta uredba samo utvrđuje kriterije i mehanizme za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

40 Kao što je to na raspravi naglasila njemačka vlada, članak 3. stavak 3. navedene uredbe, koji ne sadržava nikakvo vremensko ograničenje, propisuje da svaka država članica „pridržava" pravo da podnositelja zahtjeva pošalje u sigurnu treću zemlju. To pravo u skladu s navedenom odredbom pripada „svakoj državi članici" i treba ga ostvarivati „podložno pravilima i [jamstvima] koj[i] su utvrđen[i] u Direktivi [2013/32]".

41 Usto, iz uvodne izjave 12. Uredbe Dublin III proizlazi da bi se Direktiva 2013/32 trebala primjenjivati istodobno s odredbama o postupovnim jamstvima i ne dovodeći ih pritom u pitanje, kako je određeno tom Uredbom, podložno ograničenjima u primjeni iste direktive.

42 Stoga, u okviru Zajedničkog europskog sustava azila, čiji su sastavni dio Uredba Dublin III i Direktiva 2013/32, koncept sigurne treće zemlje mogu primjenjivati sve države članice bilo da je riječ o državi članici odgovornoj za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju kriterija iz poglavlja III. Uredbe Dublin III ili o bilo kojoj drugoj državi članici na temelju članka 3. stavka 3. te uredbe.

43 Kao drugo, posebno kada je riječ o članku 33. Direktive 2013/32 s obzirom na koji se sud koji je uputio zahtjev pita o mogućnosti države članice da pošalje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u sigurnu treću zemlju nakon što je odgovornost te države članice za razmatranje tog zahtjeva utvrđena sukladno Uredbi Dublin III, valja utvrditi da taj članak, čija je svrha ublažavanje obveze države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu definiranjem slučajeva u kojima se takav zahtjev smatra nedopuštenim, nikako ne ograničava područje primjene prava iz članka 3. stavka 3. te uredbe da se takvog podnositelja zahtjeva pošalje u sigurnu treću zemlju.

44 Uporaba izraza „[o]sim slučajeva u kojima se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom [Dublin III]" u članku 33. stavku 1. Direktive 2013/32 ne omogućuje da se dođe do drukčijeg zaključka.

45 Naime, taj se tekst odnosi na slučajeve koji su dodatni onima previđenima navedenom uredbom, poput transfera podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u odgovornu državu članicu predviđenog člankom 26. stavkom 1. iste uredbe, u kojima se zahtjevi za međunarodnu zaštitu ne razmatraju. Stoga, navedeni tekst te direktive ne ograničava doseg članka 3. stavka 3. Uredbe Dublin III.

46 Slijedom toga, činjenica da je država članica priznala da je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prema Uredbi Dublin III ne sprečava tu državu članicu da nakon toga podnositelja zahtjeva pošalje u sigurnu treću zemlju.

47 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje obvezom koja proizlazi iz članka 18. stavka 2. drugog podstavka navedene uredbe, u skladu s kojim „države članice osiguravaju da se razmatranje zahtjeva okonča".

48 U tom pogledu, valja istaknuti da navedena odredba samo pojašnjava određene obveze odgovorne države članice, osobito onu u skladu s kojom je njezina dužnost osigurati da se razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu okonča i da se ona ne odnosi na pravo slanja podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju.

49 Članak 18. Uredbe Dublin III stoga ne ograničava doseg članka 3. stavka 3. te uredbe, osobito u pogledu države članice koja u okviru postupka ponovnog prihvata priznaje da je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio podnositelj zahtjeva koji je napustio tu državu članicu prije nego što je donesena meritorna odluka u prvostupanjskom postupku.

50 Drugo shvaćanje članka 18. stavka 2. Uredbe Dublin III uvelo bi iznimku od članka 3. stavka 3. te uredbe oduzimajući državama članicama koje primjenom članka 18. stavka 1. točke (c) navedene uredbe ponovno prihvaćaju podnositelja zahtjeva pravo slanja tog podnositelja zahtjeva u sigurnu treću zemlju. Međutim, navedeni članak 3. stavak 3. ne sadržava nikakvo upućivanje na takvu iznimku i ta iznimka se ne može opravdati nijednim od ciljeva kojima teži Uredba Dublin III.

51 Naime, zabraniti državi članici da ostvari pravo iz članka 3. stavka 3. Uredbe Dublin III u okolnostima poput onih u glavnom postupku imalo bi za posljedicu da bi se podnositelj zahtjeva, koji je pobjegao u državu članicu različitu od one u kojoj je podnio zahtjev a da nije pričekao da se konačno odluči o njegovu zahtjevu, u slučaju ponovnog prihvata od odgovorne države članice našao u povoljnijem položaju od podnositelja zahtjeva koji je pričekao da se okonča razmatranje njegova zahtjeva u odgovornoj državi članici.

52 Postoji opasnost da bi takvo tumačenje poticalo državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u jednoj državi članici da odu u druge države članice, uzrokujući tako sekundarna kretanja što Uredba Dublin III upravo nastoji spriječiti uspostavljajući ujednačene mehanizme i kriterije kojima je svrha određivanje odgovorne države članice.

53 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavak 3. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da država članica može ostvariti pravo slanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u sigurnu treću zemlju i nakon što je ona, primjenom te uredbe i u okviru postupka ponovnog prihvata, priznala da je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio podnositelj zahtjeva koji je napustio tu državu članicu prije nego što je donesena meritorna odluka o njegovu prvom zahtjevu za međunarodnu zaštitu.

Drugo pitanje

54 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 3. Uredbe Dublin III tumačiti na način da mu se protivi slanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u sigurnu treću zemlju kada država članica koja obavlja transfer navedenog podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu nije bila obaviještena, tijekom postupka ponovnog prihvata, ni o propisu potonje države članice koji se odnosi na slanje podnositeljâ zahtjeva u sigurne treće zemlje ni o praksi njezinih nadležnih tijela u tom području.

55 U predmetnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev navodi da mađarski propis uspostavlja pretpostavku nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje su podnijeli podnositelji zahtjeva koji su na mađarsko državno područje došli iz Srbije, koja je prema tom propisu sigurna treća zemlja, i koji nisu podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u toj trećoj zemlji.

56 U tom kontekstu valja najprije istaknuti da u okviru postupka ponovnog prihvata Uredba Dublin III odgovornoj državi članici ne nameće obvezu obavješćivanja države članice koja obavlja transfer o sadržaju svojeg nacionalnog propisa u području slanja podnositeljâ zahtjeva u sigurne treće zemlje ili o svojoj upravnoj praksi u istom području.

57 U tom pogledu, valja navesti da nacionalni propis i praksa o konceptu sigurne treće zemlje ne utječu na određivanje odgovorne države članice i transfer predmetnog podnositelja zahtjeva u tu državu članicu.

58 Nadalje, valja istaknuti da iako Direktiva 2013/32 u skladu sa svojim člankom 38. stavkom 5. zahtijeva da države članice redovno obavješćuju Komisiju o trećim zemljama na koje se primjenjuje koncept sigurne treće zemlje, ona nikako odgovornoj državi članici ne nalaže da, kada ponovno prihvaća podnositelja zahtjeva, obavijesti državu članicu koja obavlja transfer o svojem propisu koji se odnosi na sigurne treće zemlje ili o praksi svojih nadležnih tijela u tom području.

59 Naposljetku, valja utvrditi da to što odgovorna država članica nije obavijestila državu članicu koja obavlja transfer o svojem propisu koji se odnosi na sigurne treće zemlje ili o upravnoj praksi u tom području ne utječe na pravo podnositelja zahtjeva na djelotvoran pravni lijek protiv odluke o transferu i protiv odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu.

60 Kada je riječ o odluci o transferu, iz članka 27. Uredbe Dublin III proizlazi da podnositelj zahtjeva ima pravo na djelotvoran pravni lijek, u obliku žalbe protiv odluke o transferu ili činjeničnog i pravnog preispitivanja te odluke pred sudom.

61 Međutim, u okviru postupka ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva, s obzirom na to da odgovorna država članica nije dužna obavijestiti državu članicu koja obavlja transfer o svojem propisu na snazi kojim je predviđena pretpostavka nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnositelja zahtjeva koji je na njezino državo područje došao iz sigurne treće zemlje, koja je kao takva definirana tim propisom, izostanak takvog obavješćivanja ne može utjecati na prava podnositelja zahtjeva.

62 Usto, što se tiče odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, podnositelj zahtjeva ima pravo na djelotvoran pravni lijek u odgovornoj državi članici, na temelju članka 46. Direktive 2013/32, pred sudom te države članice koji mu omogućuje osporavanje odluke koja se temelji na pravilima nacionalnog prava o sigurnim trećim zemljama na temelju, ovisno o njegovoj pojedinačnoj situaciji, članka 38. ili članka 39. te direktive.

63 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavak 3. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da mu se ne protivi slanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u sigurnu treću zemlju kada država članica koja obavlja transfer navedenog podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu nije bila obaviještena, tijekom postupka ponovnog prihvata, ni o propisu potonje države članice koji se odnosi na slanje podnositeljâ zahtjeva u sigurne treće zemlje ni o praksi njezinih nadležnih tijela u tom području.

Treće pitanje

64 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 18. stavak 2. Uredbe Dublin III tumačiti na način da se, u slučaju ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, postupak razmatranja njegova zahtjev mora nastaviti u fazi u kojoj su ga nadležna tijela odgovorne države članice prekinula.

65 U tom pogledu, s jedne strane valja istaknuti da članak 18. stavak 2. drugi podstavak navedene uredbe od odgovorne države članice zahtijeva da osigura da se razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu „okonča“. Nasuprot tomu, on toj državi članici ne nameće da u određenoj fazi postupka nastavi razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

66 Naime, budući da članak 18. stavak 2. drugi podstavak Uredbe Dublin III nalaže da podnositelj zahtjeva ima pravo zahtijevati da se donese konačna odluka o njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu – bilo u okviru postupka koji je prekinut bilo u okviru novog postupka koji se neće tretirati kao naknadni zahtjev – njegova je svrha podnositelju zahtjeva jamčiti razmatranje njegova zahtjeva koje odgovara zahtjevima koje Direktiva 2013/32 propisuje za prve zahtjeve u prvostupanjskom postupku. Nasuprot tomu, svrha te odredbe nije ni propisati način na koji se u takvoj situaciji postupak treba nastaviti ni oduzeti odgovornoj državi članici mogućnost da zahtjev proglasi nedopuštenim.

67 S druge strane, članak 28. stavak 2. posljednji podstavak Direktive 2013/32 izričito propisuje da države članice mogu dopustiti tijelu odgovornom za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu u prvom stupnju da nastavi razmatranje zahtjeva u fazi u kojoj je ono bilo prekinuto a da ih pritom ne obvezuje da to učine.

68 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti da članak 18. stavak 2. Uredbe Dublin III treba tumačiti na način da, u slučaju ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, on ne nalaže da se postupak razmatranja njegova zahtjeva nastavi u fazi u kojoj je bio prekinut.

Troškovi

69 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 navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 3. stavak 3. 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 država članica može ostvariti pravo slanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u sigurnu treću zemlju i nakon što je ona, primjenom te uredbe i u okviru postupka ponovnog prihvata, priznala da je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio podnositelj zahtjeva koji je napustio tu državu članicu prije nego što je donesena meritorna odluka o njegovu prvom zahtjevu za međunarodnu zaštitu.**

2. **Članak 3. stavak 3. Uredbe br. 604/2013 treba tumačiti na način da mu se ne protivi slanje podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u sigurnu treću zemlju kada država članica koja obavlja transfer navedenog podnositelja zahtjeva u odgovornu državu članicu nije bila obaviještena, tijekom postupka ponovnog prihvata, ni o propisu potonje države članice koji se odnosi na slanje podnositeljâ zahtjeva u sigurne treće zemlje ni o praksi njezinih nadležnih tijela u tom području.**

3. **Članak 18. stavak 2. Uredbe br. 604/2013 treba tumačiti na način da, u slučaju ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, on ne nalaže da se postupak razmatranja njegova zahtjeva nastavi u fazi u kojoj je bio prekinut.**

Potpisi