Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 13. lipnja 2024.[1]

Predmet C-134/23

Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges”,
Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio”
protiv
Ypourgos Exoterikon,
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće, Grčka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 38. – Pojam ‚sigurna treća zemlja’ – Kvalifikacija Turske kao ‚sigurne treće zemlje’ – Sporazum između Unije i Turske o ponovnom prihvatu osoba koje neovlašteno borave – *De facto* obustava ponovnog prihvata podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu”

I. Uvod

1. U ovom je predmetu Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće, Grčka) Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje članka 38. Direktive 2013/32/EU[2].

2. Tri prethodna pitanja suda koji je uputio zahtjev javljaju se u okviru tužbe za poništenje nacionalnog propisa kojim se za određene kategorije podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu Turska određuje kao općenito sigurna zemlja iako je, unatoč sporazumu o ponovnom prihvatu sklopljenom s Europskom unijom, ta zemlja općenito obustavila ponovni prihvat tih podnositelja zahtjeva na svoje državno područje, pri čemu ne postoji predvidiva mogućnost promjene tog stajališta.

3. Sud u ovom predmetu ima priliku pojasniti, s jedne strane, povezanost između uvjeta za određivanje zemlje kao općenito sigurne i primjene koncepta sigurne treće zemlje na određenog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i, s druge strane, opseg zahtjeva za prihvat ili ponovni prihvat podnositelja zahtjeva iz članka 38. Direktive 2013/32.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] 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. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023., L 90200)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Sporazum između Unije i Turske o ponovnom prihvatu

4. Europska unija i Republika Turska sklopile su 16. prosinca 2013. Sporazum o ponovnom prihvatu osoba koje neovlašteno borave (u daljnjem tekstu: Sporazum između Unije i Turske o ponovnom prihvatu)[3]. Taj je sporazum ratificiran u ime Unije Odlukom Vijeća od 14. travnja 2014[4].

5. Člankom 4. Sporazuma o ponovnom prihvatu između Unije i Turske predviđa se:

„1. Na zahtjev države članice te bez dodatnih formalnosti koje ta država članica treba poduzeti osim onih propisanih ovim sporazumom, Turska ponovno prihvaća sve državljane trećih zemalja ili osobe bez državljanstva koji ne ispunjavaju, ili više ne ispunjavaju, uvjete koji su na snazi za ulazak, prisutnost, ili boravište na državnom području države članice koja podnosi zahtjev, pod uvjetom da se utvrdi, u skladu s člankom 10., da takve osobe:

[…]

(c) su nezakonito i izravno ušle na državno područje država članica nakon što su boravile ili prolazile državnim područjem Turske.

2. Obveza ponovnog prihvata iz stavka 1. ovog članka ne primjenjuje se ako:

[…]”

6. Na temelju Odluke Vijeća (EU) 2016/551 od 23. ožujka 2016.[5], obveza iz članka 4. Sporazuma između Unije i Turske o ponovnom prihvatu primjenjuje se od 1. lipnja 2016.

2. Direktiva 2013/32

7. U ovom su predmetu relevantni članci 31., 33., 35. i 38. Direktive 2013/32.

[3] SL 2014., L 134, str. 3.

[4] SL 2014., L 134, str. 1. i ispravak SL 2014., L 331, str. 40.

[5] Odluka o utvrđivanju stajališta koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Zajedničkog odbora za ponovni prihvat o Odluci Zajedničkog odbora za ponovni prihvat o načinima provedbe za primjenu od 1. lipnja 2016. članaka 4. i 6. [Sporazuma EU-Turska o ponovnom prihvatu] (SL 2016., L 95, str. 9.)

B. Grčko pravo

1. Grčki zakon o međunarodnoj zaštiti

8. Nomosom 4636/2019 peri diethnous prostasias kai alles diatakseis, u verziji izmijenjenoj Nomosom 4686/2020 (Zakon o međunarodnoj zaštiti i drugim odredbama, kako je izmijenjen, FEK A' 169/01.11.2019 i FEK A' 96/12.05.2020, u daljnjem tekstu: grčki Zakon o međunarodnoj zaštiti) u grčki pravni sustav prenosi se Direktiva 2013/32.

9. Članak 86. grčkog Zakona o međunarodnoj zaštiti glasi:

„1. Zemlja se smatra sigurnom trećom zemljom za određenog podnositelja zahtjeva ako su kumulativno ispunjeni sljedeći kriteriji:

(a) život i sloboda podnositelja zahtjeva nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja;

(b) navedena zemlja poštuje načelo nevraćanja u skladu sa Ženevskom konvencijom;

(c) za podnositelja zahtjeva ne postoji opasnost od teške štete u smislu članka 15. ovog Zakona;

(d) u skladu s međunarodnim pravom navedena zemlja zabranjuje izgon osobe u zemlju u kojoj postoji opasnost od mučenja ili drugog okrutnog, nehumanog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja;

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

(f) između podnositelja zahtjeva i te treće zemlje postoji veza na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju. Tranzit podnositelja zahtjeva kroz treću zemlju može se […] smatrati vezom između podnositelja zahtjeva i treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u navedenu zemlju.

2. Ispunjavanje prethodno navedenih kriterija ispituje se za svaki slučaj pojedinačno i za svakog podnositelja zahtjeva zasebno, osim ako je treća zemlja određena kao općenito sigurna i nalazi se na nacionalnom popisu sigurnih trećih zemalja. Ako je to slučaj, podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu može osporavati primjenu koncepta sigurne treće zemlje uz obrazloženje da treća zemlja nije sigurna u njegovim posebnim okolnostima.

3. Međuministarskom uredbom ministra vanjskih poslova i ministra za useljavanje i azil, koja je donesena na prijedlog ravnatelja Službe za azil, utvrđuje se koje se treće zemlje određuju kao sigurne u smislu ovog članka za određene kategorije tražiteljâ azila, ovisno o njihovim značajkama (koje se odnose, među ostalim, na rasu, vjeru) radi razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Elementi koji se uzimaju u obzir radi donošenja prethodno navedene međuministarske uredbe (unutarnji pravni sustav treće zemlje, dvostrani ili višestrani međunarodni sporazumi ili sporazumi sklopljeni između treće zemlje i Europske unije te nacionalna praksa) trebaju se ažurirati i dolaziti iz pouzdanih izvora informacija, među ostalim iz službenih diplomatskih izvora u Grčkoj i inozemstvu, Europskog potpornog ureda za azil, zakonodavstva drugih država članica koje se odnosi na koncept sigurnih trećih zemalja, Vijeća Europe i Ureda visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice. Taj se popis obvezno ponovno razmatra u

studenome svake godine. Ako se utvrde važne promjene u stanju ljudskih prava u zemljama koje se određuju kao sigurne treće zemlje, potrebno je što prije ponovno ispitati to određivanje, i to prije godišnjeg roka iz prethodne rečenice. Svaka odluka o određivanju dostavlja se Europskoj komisiji.

[…]

5. Ako navedena treća zemlja ne dopušta podnositelju zahtjeva da uđe na njezino državno područje, tijela nadležna za odlučivanje meritorno razmatraju njegov zahtjev.

[…]”

2. Međuministarske uredbe

10. Na temelju ovlasti predviđene člankom 86. grčkog Zakona o međunarodnoj zaštiti donesen je Koini Ypourgiki Apofasi 42799/3.6.2021, naslovljen „Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019 (A’169)” [Međuministarska uredba 42799/3.6.2021, naslovljena „Utvrđivanje trećih zemalja koje su određene kao sigurne i utvrđivanje nacionalnog popisa, kako je definiran člankom 86. Zakona 4636/2019 (A’169)”, FEK B 2425/7.6.2021, u daljnjem tekstu: Prva međuministarska uredba], kojim se predviđa da je Turska sigurna treća zemlja za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podrijetlom iz Sirije, Afganistana, Pakistana, Bangladeša i Somalije.

11. Prvu međuministarsku uredbu zamijenio je Koini Ypourgiki Apofasi 458568/15.12.2021, naslovljen „Tropopoiisi tis yp.ar. 42799/3.6.2021 koinis ypourgikis apofasis Anaplirotis Ypourgos Exoterikon et Ypourgos Metanastefsis kai Asylou Kathorismos triton choron pou charaktirizontai os asfaleis kai katartisi ethnikou katalogou, kata ta orizomena sto arthro 86 tou nomou 4636/2019’” (Međuministarska uredba 458568/15.12.2021 o izmjeni Međuministarske uredbe 42799/3.6.2021, naslovljene „Utvrđivanje trećih zemalja koje su određene kao sigurne i utvrđivanje nacionalnog popisa, kako je definiran člankom 86. Zakona 4636/2019 (A’169)”, FEK B’ 5949/16.12.2021, u daljnjem tekstu: Druga međuministarska uredba).

12. Drugom međuministarskom uredbom Turska se ponovno određuje kao sigurna treća zemlja za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podrijetlom iz Sirije, Afganistana, Pakistana, Bangladeša i Somalije.

III. Činjenice iz kojih proizlazi spor, glavni postupak i prethodna pitanja

13. Somateio „Elliniko Symvoulio gia tous Prosfyges” i Astiki Mi Kerdoskopiki Etaireia „Ypostirixi Prosfygon sto Aigaio” (u daljnjem tekstu: tužitelji iz glavnog postupka), koji pomažu izbjeglicama, podnijeli su Symvoulio tis Epikratiasu (Državno vijeće) tužbu protiv Prve međuministarske uredbe, a zatim i protiv Druge međuministarske uredbe zbog toga što su, među ostalim, protivne članku 86. grčkog Zakona o međunarodnoj zaštiti i članku 38. Direktive 2013/32.

14. Konkretno, tužitelji iz glavnog postupka tvrde, s jedne strane, da mogućnost ponovnog prihvata u Tursku podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu obuhvaćenih tim uredbama nije zajamčena „međunarodnim sporazumima” i, s druge strane, da ne postoji razumna mogućnost da

će se podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu ponovno prihvatiti u tu treću zemlju jer je Turska od ožujka 2020. i pandemije bolesti COVID-19 zamrznula ponovni prihvat na svoje državno područje.

15. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je, nakon što je sud koji je uputio zahtjev utvrdio da je dopuštena samo tužba za poništenje Druge međuministarske uredbe, taj sud presudio da u dijelu kojem su tužitelji iz glavnog postupka prigovorili što nije postojala pravna obveza Turske da ponovno prihvati podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz Grčke, taj prigovor treba odbiti. Naime, posebno uzimajući u obzir Sporazum između Unije i Turske o ponovnom prihvatu, sud koji je uputio zahtjev smatrao je da je Turska preuzela takvu pravnu obvezu.

16. S druge strane, sud koji je uputio zahtjev pita se poštuje li Turska stvarno tu obvezu, s obzirom na okolnost, koju su utvrdila i grčka tijela, da je ta treća zemlja od ožujka 2020. prestala na svoje državno područje ponovno prihvaćati podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu čiji su se zahtjevi smatrali nedopuštenima u Grčkoj na temelju koncepta „sigurne treće zemlje”, pri čemu nije postojala mogućnost promjene te okolnosti u bliskoj budućnosti.

17. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev navodi da postoje različita mišljenja koja su njegovi članovi iznijeli o tom pitanju.

18. Prema mišljenju većine članova tog suda, mogućnost ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u predmetnu treću zemlju preduvjet je za određivanje te zemlje kao „sigurne treće zemlje” u smislu članka 38. Direktive 2013/32, osobito s obzirom na cilj, koji se među ostalim navodi u uvodnoj izjavi 18. te se izražava i u članku 31. stavku 2. te direktive, da se zajamči što brža obrada zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Kad bi se utvrdilo drukčije tumačenje, samo bi se produljilo vrijeme razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i povećala nesigurnost boravka podnositelja zahtjeva u zemlji u kojoj je podnio zahtjev, pri čemu se ne bi mogli isključiti opasnost od njegova vraćanja u zemlju u kojoj je izložen progonu ni mogućnost narušavanja međunarodnih odnosa. Iz toga slijedi da država članica ne može utvrditi nacionalni popis općenito sigurnih trećih zemalja, kao što joj je dopušteno člankom 38. stavkom 2. Direktive 2013/32, ako treća zemlja o kojoj je riječ ne zajamči da se stvarno ispunjava zakonska obveza koju je preuzela. Stoga, većina članova suda koji je uputio zahtjev smatra da tužbu za poništenje Druge međuministarske uredbe valja prihvatiti.

19. Međutim, sud koji je uputio zahtjev navodi da drugi njegovi članovi drukčije tumače odredbe Direktive 2013/32. Prema mišljenju tih članova, ispitivanje uvjeta stvarnog odobravanja ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne predstavlja element valjanosti regulatornog akta kojim se neka zemlja određuje kao općenito sigurna, nego ga treba provesti u narednim fazama upravnog postupka. Riječ je o uvjetu koji uređuje valjanost pojedinačnog akta kojim se konkretan zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra nedopuštenim na temelju koncepta „sigurne treće zemlje” ili valjanost izvršenja odluke o izvršenju takvog akta. Prema mišljenju tih članova suda koji je uputio zahtjev, tužbu za poništenje Druge međuministarske uredbe stoga treba odbiti kao neosnovanu.

20. U tim je okolnostima Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće) odlučilo prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 38. [Direktive 2013/32] u vezi s člankom 18. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da mu se protive nacionalni (regulatorni) propisi kojima se kao općenito sigurnom za određene kategorije podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu određuje treća zemlja koja, iako je preuzela pravnu obvezu da će dopustiti ponovni prihvat tih kategorija podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na svoje državno područje, u praksi već dugo vremena (u ovom slučaju više od 20 mjeseci) odbija ponovni prihvat, pri čemu po svemu sudeći nije razmatrana mogućnost promjene stava te zemlje u bliskoj budućnosti, ili na način da

2. ponovni prihvat u treću zemlju ne predstavlja kumulativni uvjet za donošenje nacionalnog (regulatornog) akta kojim se neka treća zemlja određuje kao općenito sigurna za određene kategorije podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ali je kumulativni uvjet za donošenje pojedinačnog akta kojim se određeni zahtjev za međunarodnu zaštitu odbacuje kao nedopušten na temelju koncepta ‚sigurne treće zemlje', ili na način da je

3. ponovni prihvat u, sigurnu treću zemlju' pitanje koje treba razmotriti tek u trenutku izvršenja odluke, ako se odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu temelji na konceptu , sigurne treće zemlje'?"

IV. Postupak pred Sudom

21. Sud koji je uputio zahtjev zatražio je, na temelju članka 105. stavka 1. Poslovnika Suda, da se o predmetu odluči u ubrzanom postupku. Predsjednik Suda odlučio je 31. ožujka 2023., nakon što je saslušao sutkinju izvjestiteljicu i nezavisnog odvjetnika, da ne treba prihvatiti taj zahtjev.

22. Tužitelji iz glavnog postupka, grčka, češka, njemačka, ciparska, mađarska i nizozemska vlada te Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja.

23. Na raspravi održanoj 14. ožujka 2024. tužitelji iz glavnog postupka, grčka vlada i Europska komisija iznijeli su usmena očitovanja.

V. Analiza

A. Uvodna razmatranja

24. Prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se odredbama članka 38. Direktive 2013/32 to da država članica aktom opće primjene odredi treću zemlju kao „sigurnu treću zemlju" ako je prije tog određivanja ta zemlja, unatoč zakonskoj obvezi koju je preuzela, u praksi odlučila obustaviti ponovni prihvat podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu na svoje državno područje.

25. Drugim i trećim pitanjem, koja se postavljaju podredno u odnosu na prvo pitanje, taj sud pita je li donošenje pojedinačnog akta kojim se zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra nedopuštenim na temelju koncepta sigurne treće zemlje uvjetovano prihvatom ili ponovnim prihvatom podnositelja zahtjeva na državno područje te zemlje ili taj uvjet treba razmotriti tek u trenutku izvršenja te odluke.

26. Međutim, valja napomenuti da je navedenom sudu podnesena samo tužba za poništenje nacionalnog propisa kojim je Turska uvrštena na nacionalni popis sigurnih trećih zemalja, tako da se glavni postupak ne odnosi na valjanost pojedinačnih odluka o nedopuštenosti donesenih na temelju članka 33. stavka 2. točke (c) Direktive 2013/32. S tog gledišta, moglo bi se smatrati da je odgovor koji će Sud dati na prvo prethodno pitanje dovoljan da sud koji je uputio zahtjev odluči u glavnom postupku [6] te da su drugo i treće prethodno pitanje nedopušteni.

27. Međutim, valja podsjetiti na to da je, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, ustanovljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sucu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti rješavanje spora koji se pred njim vodi [7].

28. U ovom slučaju, iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev konkretnije želi doznati koje su pravne posljedice odbijanja treće zemlje koja je određena kao općenito sigurna da podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu uđu na njezino državno područje. U tom smislu, taj sud pita u kojem trenutku to odbijanje treba uzeti u obzir i stoga predviđa tri faze, odnosno fazu u kojoj se aktom opće primjene treća zemlja određuje kao sigurna, fazu donošenja pojedinačne odluke o nedopuštenosti na temelju tog koncepta ili fazu izvršenja te odluke.

29. Kad je riječ o tom pitanju, sud koji je uputio zahtjev treba, kako bi uz potpuno poznavanje činjenica odlučio u sporu koji se pred njim vodi, raspolagati cjelovitim elementima tumačenja članka 38. Direktive 2013/32 koji mu omogućuju da jasno utvrdi posljedice odbijanja treće zemlje o kojoj je riječ i fazu postupka u kojoj to odbijanje treba uzeti u obzir.

30. Kad je riječ o tom zahtjevu, čini mi se da potreba da se sudu koji je uputio zahtjev da koristan odgovor ne podrazumijeva samo ispitivanje prvog prethodnog pitanja koje se odnosi na valjanost akta opće primjene, nego i, pod pretpostavkom da pravo Unije ne sprečava donošenje takvog akta, drugog i trećeg prethodnog pitanja koja se odnose na pojedinačni akt donesen na temelju koncepta sigurne treće zemlje.

B. Prethodna pitanja

31. Prije svega, naglašavam da sam u mišljenju u spojenim predmetima Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [8] tvrdio da *neizvjesnost* u pogledu prihvata ili ponovnog prihvata u sigurnu treću zemlju nije prepreka donošenju odluke o nedopuštenosti zasnovane na odredbama članka 38. Direktive 2013/32 te da se ulazak u tu zemlju ne mora provjeriti prije trenutka izvršenja te odluke.

[6] U tom pogledu, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, davanje savjetodavnih mišljenja o općim i hipotetskim pitanjima nije zadaća Suda. Vidjeti u tom smislu presudu od 20. listopada 2022., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Protjerivanje žrtve trgovine ljudima) (C-66/21, EU:C:2022:809, t. 82. i navedena sudska praksa).

[7] Presuda od 18. siječnja 2024., Hewlett Packard Development Company (C-367/21, EU:C:2024:61, t. 44. i navedena sudska praksa)

[8] C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, t. 111. do 114. i 127.

32. Međutim, najprije valja napomenuti da Sud u presudi od 14. svibnja 2020. nije odlučio o tumačenju odredbi tog članka koje se odnose na prihvat ili ponovni prihvat podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu jer pitanja suda koji je uputio zahtjev koja se na to odnose nisu bila dopuštena [9].

33. Nadalje, iz navoda suda koji je uputio zahtjev i objašnjenja koja je grčka vlada iznijela na raspravi proizlazi da je izvršenje odluka o nedopuštenosti koje se temelje na određivanju Turske kao općenito sigurne zemlje onemogućeno od ožujka 2020. zbog općeg i apsolutnog odbijanja te zemlje da ponovno prihvati podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje vrijedi na neodređeno razdoblje i pri čemu ne postoji predvidiva mogućnost promjene tog stajališta [10]. Međutim, ta okolnost, u dijelu u kojem *ab initio* isključuje ulazak podnositelja zahtjeva na državno područje zemlje koja je određena kao općenito sigurna, navodi me da zanemarim analizu čiju sam primjenu ranije predložio Sudu.

34. Međutim, prema mojem mišljenju, pravna posljedica samo tog elementa ne može biti da se dovede u pitanje određivanje neke zemlje kao općenito sigurne. Naime, iz teksta i strukture članka 38. Direktive 2013/32 proizlazi da zahtjev koji se odnosi na prihvat ili ponovni prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije uvjet za valjanost takvog akta. Stoga ću Sudu predložiti da niječno odgovori na prvo prethodno pitanje (dio 1.).

35. Suprotno tomu, iz istih razloga smatram da se tom članku protivi mogućnost da nadležna tijela države članice donesu pojedinačnu odluku o nedopuštenosti koja se temelji na konceptu „sigurne treće zemlje” ako su već od pojedinačnog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu *sigurne* u to da se podnositelja zahtjeva neće prihvatiti ili ponovno prihvatiti u tu zemlju (dio 2.).

1. Prvo prethodno pitanje

36. U članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32 taksativno se navode situacije u kojima države članice mogu smatrati da je zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten [11]. Od tih razloga točkom (c) tog članka predviđa se mogućnost da država članica smatra da je zahtjev nedopušten ako se država koja nije država članica smatra „sigurnom trećom zemljom” na temelju članka 38. te direktive.

37. U presudi od 19. ožujka 2020. Sud je pojasnio da primjena pojma „sigurna treća zemlja” ovisi o poštovanju uvjeta predviđenih u članku 33. stavcima 1. do 4. navedene direktive [12]. Kao što je to istaknuo odvjetnik M. Bobek, ti se uvjeti u biti mogu opisati kao *načela*, *pravila* i *jamstva* [13].

[9] Presuda od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 172.-174.)

[10] Stajalište turske vlade izneseno je u šestom godišnjem izvješću o Instrumentu za izbjeglice u Turskoj [COM (2022) 243 *final*]. U toj komunikaciji upućenoj Vijeću Europske unije i Europskom parlamentu, Komisija među ostalim ističe: „Odgovarajući na opetovane zahtjeve grčkih vlasti i Europske komisije u vezi s nastavkom operacija vraćanja, Republika Turska je izjavila da se neće provoditi operacije vraćanja ako se ne zaustave navodna prisilna vraćanja na tursko-grčkoj granici i Grčka ne opozove svoju odluku da Republiku Tursku smatra sigurnom trećom zemljom.”

[11] Presuda od 8. veljače 2024., Bundesrepublik Deutschland (Dopuštenost naknadnog zahtjeva) (C-216/22, EU:C:2024:122, t. 26. i navedena sudska praksa)

[12] Presuda od 19. ožujka 2020., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, t. 36.). Osim toga, valja naglasiti da se Sporazumom između Unije i Turske o ponovnom prihvatu utvrđuju uvjeti pod kojima se određene kategorije migranata mogu ponovno prihvatiti na državno područje Turske. Tim sporazumom uspostavlja se samo opći pravni okvir koji se razlikuje od zajedničkih postupovnih pravila za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite koja se uređuju Direktivom 2013/32. Iz toga proizlazi da taj sporazum nema utjecaja na primjenu koncepta „sigurne treće zemlje”, koja ovisi samo o ispunjavanju uvjeta predviđenih člankom 33. stavcima 1. do 4. Direktive 2013/32.

[13] Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu LH (Tompa) (C-564/18, EU:C:2019:1056, t. 42.)

38. Prije svega, na temelju članka 38. stavka 1. Direktive 2013/32 države članice smiju primijeniti koncept sigurne treće zemlje samo kad su nadležna tijela sigurna da se u trećoj zemlji o kojoj je riječ poštuju načela koja su navedena u točkama (a) do (e) tog stavka: (a) da život i sloboda podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja; (b) da ne postoji opasnost od nastanka teške štete za podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u smislu Direktive 2011/95/EU[14]; (c) da se poštuje načelo nevraćanja u skladu sa Ženevskom konvencijom[15]; (d) da je zabranjeno donošenje mjera izgona koje su protivne zabrani mučenja i okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja u skladu s međunarodnim pravom i (e) da podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu ima mogućnost tražiti priznavanje statusa izbjeglice te, ako mu se taj status odobri, ostvariti zaštitu u skladu sa Ženevskom konvencijom.

39. Nadalje, pravila su utvrđena člankom 38. stavkom 2. Direktive 2013/32. U tom smislu, na primjenu koncepta sigurne treće zemlje primjenjuju se pravila nacionalnog prava. Ta pravila uključuju osobito (a) ona pravila koja predviđaju postojanje veze između podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i predmetne treće zemlje u tolikoj mjeri da se povratak podnositelja zahtjeva u navedenu zemlju čini razumnim; (b) metodološka pravila koja nadležnim tijelima omogućuju da primijene pojam „sigurna treća zemlja” na određenu zemlju ili na određenog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu; (c) ona pravila koja su u skladu s međunarodnim pravom, a kojima se omogućuje pojedinačno razmatranje kako bi se utvrdilo je li predmetna treća zemlja sigurna za određenog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu te kojima se u tom kontekstu tom podnositelju zahtjeva dopušta da pobija primjenu pojma „sigurna treća zemlja” na svoju posebnu situaciju i postojanje veze između njega i te zemlje.

40. Naposljetku, kad je riječ o jamstvima i osim u slučaju te mogućnosti pobijanja, člankom 38. stavkom 3. Direktive 2013/32 državama članicama koje provode odluku koja se temelji samo na konceptu sigurne treće zemlje nalaže se da o tome obavijeste podnositelja zahtjeva i da mu dostave dokument kojim se tijela treće zemlje, na jeziku te zemlje, obavješćuju o tome da zahtjev nije meritorno razmatran. Osim toga, člankom 38. stavkom 4. te direktive predviđa se da ako treća zemlja ne dozvoli podnositelju zahtjeva da uđe na njezino državno područje, države članice osiguravaju da ta osoba ima pristup postupku u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. navedene direktive.

41. Čini mi se da se iz teksta i strukture članka 38. Direktive 2013/32 mogu izvesti dva zaključka.

42. Kao prvo, uopće nije dvojbeno da se odredbama tog članka državi članici odobrava da aktom opće primjene odredi određenu zemlju kao „sigurnu treću zemlju”. U tom smislu napominjem da metodologija na koju se odnosi članak 38. stavak 2. točka (b) te direktive izričito uključuje „razmatranje svakog pojedinačnog slučaja za određenog podnositelja zahtjeva i/*ili nacionalno označavanje zemalja koje se općenito smatraju sigurnima*”[16].

[14] 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 statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. te ispravci SL 2020., L 76, str. 37, SL 2023., L 90216 i SL 2024., L 1347)

[15] Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 137., br. 2545 (1954.))

[16] Moje isticanje

43. U tom smislu, člankom 38. stavkom 2. točkom (c) navedene direktive od država članica zahtijeva se da utvrde pravila koja podnositelju zahtjeva omogućuju pobijanje primjene koncepta „sigurne treće zemlje” *uz obrazloženje da ta treća zemlja nije sigurna u njegovim posebnim okolnostima*, iz čega proizlazi da razmatranje pojedinačne situacije dotične osobe može biti dio akta opće primjene koji je prethodno donijela država članica.

44. Takvo je tumačenje uostalom potkrijepljeno tekstom uvodne izjave 44. Direktive 2013/32, kojom se nastoje utvrditi „zajednička načela da države članice razmatraju ili određuju treće zemlje kao sigurne”. Još izričitije, u uvodnoj izjavi 46. te direktive navodi se da „kada države članice […] određuju zemlje kao sigurne donošenjem popisa u tu svrhu”, one bi se trebale oslanjati na relevantne informacije i podatke [17].

45. Kao drugo, smatram da valjanost akta opće primjene kojim se treća zemlja određuje kao sigurna ne ovisi o zahtjevu koji se odnosi na prihvat ili ponovni prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

46. U tom se pogledu čini potrebnim razlikovati, s jedne strane, zahtjeve potrebne za *primjenu* koncepta „sigurne treće zemlje” na određenog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koji pretpostavljaju ispunjavanje uvjeta iz članka 38. stavaka 1. do 4. Direktive 2013/32 i, s druge strane, uvjete potrebne za *određivanje* treće zemlje kao općenito sigurne u odnosu na sve podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu ili njihove određene kategorije. Prema mojem mišljenju, ta razlika proizlazi iz same strukture tog članka, u kojoj se razlikuje više faza.

47. U tom pogledu, kako bi se zajamčila sigurnost da će se u trećoj zemlji o kojoj je riječ s podnositeljem zahtjeva postupati u skladu s načelima navedenima u članku 38. stavku 1. te direktive, države članice trebaju, u okviru metoda koje treba utvrditi u nacionalnom pravu na temelju točke (b) stavka 2. tog članka, ispitati situaciju u zemlji o kojoj je riječ. Kao što je to vidljivo iz teksta uvodne izjave 46. navedene direktive, provjera tih standarda ne može se temeljiti samo na formalnom proučavanju određenog pravnog sustava, nego je treba temeljiti i na ažuriranoj i konkretnoj analizi načina na koji ta zemlja stvarno primjenjuje načela navedena u tom članku [18].

48. Ne niječem da, s obzirom na taj zahtjev, stvarna provedba prihvata ili ponovnog prihvata određenog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ima bitnu ulogu jer će se prema njemu moći postupati u skladu s načelima navedenima u članku 38. stavku 1. Direktive 2013/32 samo ako mu je dopušten ulazak u predmetnu treću zemlju. Međutim, smatram da se provjera potrebna u toj fazi odnosi na sigurnost da će se prema podnositelju zahtjeva postupati u skladu s tim načelima u slučaju da se *naknadno* pokaže da je ušao na državno područje treće zemlje.

49. Naime, valja naglasiti da ulazak podnositelja zahtjeva u treću zemlju nije, kao takav, naveden među načelima utvrđenima u tom članku i da se uzima u obzir tek prilikom ispitivanja pojedinačne situacije podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Smatram da je to tumačenje potkrijepljeno analizom drugih odredbi članka 38. Direktive 2013/32.

[17] Valja istaknuti da se Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2024/1348 od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (SL 2024./1348, L) izričito predviđa, u člancima 60. i 64., mogućnost određivanja treće zemlje kao sigurne treće zemlje na razini Unije i na nacionalnoj razini.

[18] Vidjeti i UNHCR, „UNHCR Statement on safe country concepts and the right to an effective remedy in admissibility procedures”, rujan 2019.

50. S jedne strane, članak 38. stavak 2. točka (a) te direktive od država članica zahtijeva da predvide nacionalna pravila za postojanje veze između određenog podnositelja zahtjeva i treće zemlje o kojoj je riječ na temelju koje je opravdano da se taj podnositelj zahtjeva uputi u tu zemlju. Logično, pojedinačna ocjena veze koja može opravdati ulazak podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u zemlju o kojoj je riječ može se provesti tek nakon što država članica provjeri da su, u skladu s metodama određivanja utvrđenima nacionalnim pravom, ispunjeni kumulativni uvjeti predviđeni stavkom 1. navedene direktive, koji su potrebni za određivanje te zemlje općenito sigurnom.

51. S druge strane, člankom 38. stavkom 4. Direktive 2013/32 predviđaju se posljedice toga kad treća zemlja odbije ulazak određenog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Takva situacija stoga odgovara fazi u kojoj, unatoč postojanju razloga na temelju kojih se može smatrati da će podnositelj zahtjeva biti prihvaćen ili ponovno prihvaćen u sigurnu treću zemlju, odbijanje te zemlje da taj podnositelj zahtjeva uđe na njezino državno područje predstavlja prepreku za izvršenje te odluke. U takvom slučaju država članica treba podnositelju zahtjeva zajamčiti pristup postupku razmatranja njegova zahtjeva u skladu s osnovnim načelima i temeljnim jamstvima predviđenima tom direktivom. Iz toga proizlazi da djelotvorna priroda prihvata ili ponovnog prihvata nije element potreban za kvalifikaciju „sigurne treće zemlje”, nego samo uvjet, koji treba provjeriti u trenutku izvršenja i koji je nužan za primjenu tog pojma na određenog podnositelja zahtjeva.

52. To je tumačenje potkrijepljeno ispitivanjem odredbi koje se odnose na koncept „prve zemlje azila” koji je, u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2013/32, razlog nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U tom pogledu, iz članka 35. stavka 1. te direktive proizlazi da se taj koncept primjenjuje kad je podnositelju zahtjeva već priznat status izbjeglice u toj zemlji te ako se on još uvijek može pozvati na tu zaštitu, ili ako na drugi način uživa dostatnu zaštitu, uključujući koristi od načela nevraćanja, uz uvjet da će on biti ponovno prihvaćen.

53. Stoga je zajednička značajka koncepata „prve zemlje azila” i „sigurne treće zemlje” da o njihovoj primjeni ovise prihvat ili ponovni prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Međutim, iz teksta članka 35. Direktive 2013/32 proizlazi da taj uvjet treba provjeriti *ab initio*, tako da se kvalifikacija prve zemlje azila ne može zadržati ako ne postoji prihvat ili ponovni prihvat podnositelja zahtjeva. U skladu s tim, iz članka 38. te direktive, koji se odnosi na dokazani ulazak podnositelja zahtjeva samo u stavku 4., proizlazi da se stvarni prihvat ili ponovni prihvat podnositeljâ zahtjeva ne ubraja u preduvjete za određivanje neke zemlje kao općenito sigurne i da ga treba provjeriti tek u fazi pojedinačnog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

54. Iz svih tih razmatranja zaključujem da činjenica da se određena zemlja *de facto* i općenito protivi ponovnom prihvatu podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu na svoje državno područje ne sprečava državu članicu da donese nacionalni propis kojim se ta zemlja određuje kao općenito sigurna.

55. Rješenje koje predlažem Sudu podrazumijeva, kao što to proizlazi iz drugog i trećeg prethodnog pitanja, da utvrdi u kojoj mjeri i u kojem trenutku postupka koji je pokrenuo određeni podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu treba uzeti u obzir odbijanje treće zemlje o kojoj je riječ.

2. Drugo i treće prethodno pitanje

56. Drugim i trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita sprečava li opće i apsolutno odbijanje treće zemlje koja je određena kao općenito sigurna donošenje pojedinačnog akta kojim se zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra nedopuštenim u skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (c) i člankom 38. Direktive 2013/32 ili uvjet koji se odnosi na prihvat ili ponovni prihvat treba provjeriti tek u trenutku izvršenja tog akta.

57. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja naglasiti da kad se koncept „sigurne treće zemlje" primjenjuje na određenog podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ispitivanje uvjeta koji se odnosi na prihvat ili ponovni prihvat tog podnositelja zahtjeva potrebno je, u načelu, provesti u dvije faze, od kojih se prva odnosi na donošenje odluke o nedopuštenosti, a druga na njezino izvršenje.

58. Kad je riječ o prvoj od tih faza, iz članka 38. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 proizlazi da se odluka o nedopuštenosti koja se temelji na konceptu sigurne treće zemlje može donijeti samo u okviru nacionalnih pravila kojima se predviđa veza između podnositelja zahtjeva i treće zemlje o kojoj je riječ *na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju*. Nadalje, uvodna izjava 44. te direktive, koja se odnosi na taj koncept, oslobađa države članice od njihove obveze meritornog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu samo ako „postoje razlozi da se smatra kako će podnositelj zahtjeva biti prihvaćen ili ponovno prihvaćen u trećoj zemlji". Prema tome, iz tih tekstova jasno proizlazi da donošenje odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju koncepta „sigurne treće zemlje" podrazumijeva da je prihvat ili ponovni prihvat podnositelja zahtjeva u tu zemlju vjerojatan ili barem moguć.

59. Tek nakon tog prvog koraka države članice trebaju provjeriti je li prihvat ili ponovni prihvat podnositelja zahtjeva doista proveden. Ako se unatoč postojanju prethodno navedene vjerojatnosti dokaže da treća zemlja o kojoj je riječ ne odobrava ulazak podnositelja zahtjeva na svoje državno područje, države članice ne mogu izvršiti odluku o nedopuštenosti i trebaju, u skladu s člankom 38. stavkom 4. navedene direktive, omogućiti toj osobi pristup postupku za razmatranje njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

60. Prema tome, kad su države članice već od prve faze sigurne da se podnositelj zahtjeva neće moći uputiti u „sigurnu treću zemlju", provjera stvarne provedbe prihvata ili ponovnog prihvata tijekom druge faze je bespredmetna. Smatram da u takvoj situaciji, zbog nemogućnosti prihvata ili ponovnog prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu utvrđene od prve faze, države članice ne smiju u pogledu tog podnositelja zahtjeva donijeti odluku o nedopuštenosti na temelju koncepta „sigurne treće zemlje".

61. Prema mojem mišljenju, taj se zaključak ne može pobiti činjenicom da je zemlja o kojoj je riječ u nacionalnom propisu prethodno određena kao općenito sigurna. Naime, to određivanje, koje je uvjetovano samo sigurnošću poštovanja načela navedenih u članku 38. stavku 1. Direktive 2013/32, ne ovisi o utvrđivanju postojanja razlogâ na temelju kojih se može smatrati da će određeni podnositelj zahtjeva biti prihvaćen ili ponovno prihvaćen u tu zemlju.

62. Nadalje, čini mi se da u prilog toj analizi idu dva elementa.

63. Kao prvo, valja napomenuti da je na temelju uvodne izjave 18. Direktive 2013/32 „[u] interesu […] država članica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja

koje se provodi”[19]. Međutim, smatram da bi u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku bilo protivno obvezi hitnosti koja proizlazi iz tog članka čekati do trenutka izvršenja odluke kojom se zahtjev odbacuje kao nedopušten kako bi se uzele u obzir posljedice činjeničnog stanja poznatog od razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

64. Kao drugo, zakonodavac Unije izričito je preuzeo to rješenje u Uredbi 2024/1348/EU[20]. Stoga iz uvodne izjave 53. i članka 38. stavka 1. točke (b) te uredbe proizlazi da nadležna tijela države članice ne mogu odbaciti kao nedopušten zahtjev za međunarodnu zaštitu zbog toga što se neka zemlja smatra sigurnom trećom zemljom ako je u fazi ispitivanja dopuštenosti jasno da podnositelj zahtjeva neće biti prihvaćen ili ponovno prihvaćen u tu zemlju.

65. U ovom trenutku mojeg rasuđivanja, čini mi se važnim opisati, na temelju informacija koje je na raspravi iznijela grčka vlada, postupak koji su slijedila tijela te zemlje jer on prikazuje poteškoće uzrokovane praksom čekanja trenutka izvršenja odluke o nedopuštenosti kad je već poznato da podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu zbog općenite obustave ponovnih prihvata neće biti odobren pristup u treću zemlju o kojoj je riječ.

66. Shematski se taj postupak može prikazati na sljedeći način. Najprije su grčka tijela donijela odluku kojom zahtjev za međunarodnu zaštitu odbacuju kao nedopušten zbog toga što je za određene kategorije podnositelja zahtjeva aktom opće primjene Turska određena kao sigurna treća zemlja.

67. Zatim se u fazi izvršenja te odluke Grčka obratila Turskoj kako bi saznala je li Turska spremna podnositelju zahtjeva odobriti ulazak na svoje državno područje. Budući da su turska tijela odbila odgovoriti na sve zahtjeve podnesene u tom smislu, grčka tijela čekala su određeno razdoblje, koje je na raspravi kvalificirano kao „razumno”[21], kako bi utvrdila da ponovni prihvat podnositelja zahtjeva nije moguć.

68. Naposljetku, nakon tog utvrđenja, grčka je vlada navela da zainteresirana osoba treba podnijeti novi zahtjev u tom smislu jer, u skladu s grčkim zakonodavstvom, nadležna tijela nemaju obvezu po službenoj dužnosti ponovno razmatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu[22].

69. Na temelju tog opisa iznosim dodatne napomene u prilog mojoj analizi, o opsegu obveze država članica da meritorno razmotre zahtjev za međunarodnu zaštitu u slučaju da podnositelju zahtjeva nije dopušten ulazak na državno područje sigurne treće zemlje.

70. U tom pogledu valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 2. točkom (c) Direktive 2013/32, „podnositelj zahtjeva” znači „državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u vezi koje nije još donesena konačna odluka”, pri čemu se

[19] Ta je obveza osobito konkretizirana u članku 31. stavku 2. Direktive 2013/32, kojim se državama članicama nalaže da osiguraju da se postupak razmatranja što prije zaključi ne dovodeći u pitanje odgovarajuće i cjelovito razmatranje.

[20] Uredba (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (SL 2024./1348, L). Ta nova uredba primjenjuje se, na temelju svojeg članka 79. stavka 3., na postupak za odobravanje međunarodne zaštite u vezi sa zahtjevima podnesenima od 12. lipnja 2026., a zahtjevi za međunarodnu zaštitu podneseni prije tog datuma uređuju se Direktivom 2013/32.

[21] Ističem da je, osim te odrednice, grčka vlada na raspravi navela da to razdoblje odgovara razdoblju od nekoliko mjeseci, ali nije mogla priopćiti preciznije podatke o njegovu točnom trajanju. U svakom slučaju, smatram da je takvo razdoblje potpuno umjetno od trenutka kad je sigurno da se podnositelja zahtjeva neće ponovno prihvatiti na državno područje Turske. Prema mojem mišljenju, takvo utvrđenje značajka je nepoštovanja obveze hitnosti propisane Direktivom 2013/32.

[22] Prema objašnjenjima grčke vlade, taj novi zahtjev treba smatrati dopuštenim te ga stoga treba meritorno razmotriti. Čini se da takva obveza proizlazi iz članka 86. stavka 5. grčkog Zakona o međunarodnoj zaštiti, u skladu s kojim „[a]ko navedena treća zemlja ne dopušta podnositelju zahtjeva da uđe na njezino državno područje, tijela nadležna za odlučivanje meritorno razmatraju njegov zahtjev”.

konačna odluka u članku 2. točki (e) te direktive definira kao „odluka o tome priznaje li se državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite na temelju [Direktive 2011/95] […]”. Iz toga slijedi, kao što sam to tvrdio u mišljenju koje sam iznio u spojenim predmetima Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság[23], da migrant gubi svojstvo podnositelja zahtjeva tek u trenutku donošenja odluke kojom se isključuje priznavanje statusa izbjeglice ili osobe kojoj je nužna supsidijarna zaštita odnosno, drugim riječima, odluke o meritumu.

71. Međutim, funkcija je primjene koncepta „sigurne treće zemlje” dopustiti tijelima države članice da odgovornost za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu prenesu na drugu zemlju za koju je sigurno da će prema migrantu postupati u skladu s načelima utvrđenima u članku 38. stavku 1. Direktive 2013/32. Iz te perspektive, taj koncept zainteresiranoj osobi jamči meritorno razmatranje njezina zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u državi članici u kojoj je podnijela zahtjev ili, u slučaju stvarnog prihvata ili ponovnog prihvata, u trećoj zemlji o kojoj je riječ.

72. Na temelju tih elemenata, čini mi se da treba razlikovati dvije situacije.

73. Prva je situacija u kojoj neka država članica, nakon što je utvrdila da postoje razlozi na temelju kojih se može smatrati da podnositelj zahtjeva odlazi u zemlju koja je kvalificirana kao „sigurna treća zemlja”, donosi odluku o nedopuštenosti. Ako se u fazi izvršenja te odluke pokaže da ta zemlja toj osobi ne dopušta ulazak na svoje državno područje, ona zadržava svoj status podnositelja zahtjeva, tako da država članica treba po službenoj dužnosti ponovno razmotriti zahtjev za međunarodnu zaštitu.

74. Druga situacija odgovara onoj iz glavnog postupka. U tom slučaju država članica treba razmotriti zahtjev za međunarodnu zaštitu a da pritom nema mogućnost donijeti odluku o nedopuštenosti na temelju koncepta „sigurne treće zemlje”[24].

75. S obzirom na sva ta razmatranja, predlažem Sudu da utvrdi da se, u slučaju da je država članica od razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu sigurna da podnositelju zahtjeva neće biti dopušteno da se uputi na državno područje zemlje određene kao općenito sigurne, članku 38. Direktive 2013/32 protivi donošenje odluke o nedopuštenosti na temelju koncepta „sigurne treće zemlje”.

VI. Zaključak

76. S obzirom na sva ta razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Symvoulio tis Epikrateias (Državno vijeće, Grčka) odgovori na sljedeći način:

Članak 38. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite

[23] C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, t. 118.

[24] Prema mojem mišljenju, osim u slučaju povoljnijih nacionalnih odredbi, ništa ne sprečava državu članicu koja razmatra zahtjev za međunarodnu zaštitu da se pozove na neki drugi razlog za nedopuštenost naveden u članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32.

treba tumačiti na način da mu se:

– ne protivi nacionalni propis kojim se za određene kategorije podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu treća zemlja određuje kao općenito sigurna, iako je, unatoč njezinoj pravnoj obvezi, ta zemlja općenito obustavila prihvat i ponovni prihvat tih podnositelja zahtjeva, pri čemu ne postoji predvidiva mogućnost promjene tog stajališta;

– protivi nacionalni propis kojim se predviđa donošenje odluke kojom se, na temelju koncepta „sigurne treće zemlje”, zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra nedopuštenim kad je, od razmatranja tog zahtjeva, država članica sigurna da treća zemlja o kojoj je riječ podnositelju zahtjeva neće dopustiti ulazak na njezino državno područje.