



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 5. prosinca 2019.¹

Predmet C-564/18

LH
protiv
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička politika azila i supsidijarne zaštite – Zajednički postupci za priznavanje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 33. – Razlozi nedopuštenosti – Taksativnost – Članak 46. stavak 3. – Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na učinkoviti pravni lijek – Rok od osam dana za donošenje odluke suda”

I. Uvod

1. Direktivom 2013/32/EU² utvrđuje se pet situacija u kojima se zahtjev za međunarodnu zaštitu može smatrati nedopuštenim. Dvije su relevantne za ovaj predmet: kada se može smatrati da je treća zemlja „prva zemlja azila” ili „sigurna treća zemlja” u odnosu na određenog podnositelja zahtjeva.

2. Može li država članica donijeti pravni propis koji njezinim tijelima omogućuje da nedopuštenima smatraju zahtjeve podnositelja koji su u tu državu članicu stigli preko treće zemlje koja se smatra „sigurnom tranzitnom zemljom”, dodajući time zapravo još jednu kategoriju na popis iz članka 33. Direktive 2013/32?

3. Nadalje, može li se za sudsko razmatranje upravnih odluka vezano za nedopuštene zahtjeve odrediti rok od osam dana?

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. U uvodnoj izjavi 43. Direktive 2013/32 navodi se sljedeće: „Države članice trebaju sadržajno razmatrati sve zahtjeve tj. ocijeniti ispunjava li konkretni podnositelj zahtjeva uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95/EU, osim ako ova Direktiva ne određuje drukčije, posebno ako se može opravdano sumnjati da bi druga zemlja mogla obaviti razmatranje ili pružiti dostatnu zaštitu.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Direktiva 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.)

Posebno, države članice ne bi smjele [ne bi trebale biti u obvezi] sadržajno ocjenjivati zahtjev za međunarodnu zaštitu ako je pri tome prva država azila podnositelju zahtjeva priznala status izbjeglice ili mu je na drugi način osigurala dostatnu zaštitu, a podnositelj zahtjeva će biti ponovno prihvaćen u toj zemlji.”

5. U uvodnoj izjavi 44. Direktive 2013/32 navodi se sljedeće: „Države članice ne bi trebale biti obvezane sadržajno ocjenjivati zahtjev za međunarodnu zaštitu ako je opravdano sumnjati da će podnositelj zahtjeva zbog dovoljne povezanosti s trećom zemljom, kako je definirana nacionalnim pravom, potražiti zaštitu u toj trećoj zemlji te ako postoje razlozi da se smatra kako će podnositelj zahtjeva biti prihvaćen ili ponovno prihvaćen u trećoj zemlji. Države članice na tom temelju postupaju samo ako bi taj konkretni podnositelj zahtjeva u određenoj trećoj zemlji bio siguran. S ciljem izbjegavanja sekundarnog kretanja podnositelja zahtjeva potrebno je utvrditi zajednička načela da države članice razmatraju ili određuju treće zemlje kao sigurne.”

6. Članak 33. Direktive 2013/32 odnosi se na „nedopuštene zahtjeve”. Njime je određeno sljedeće:

„1. Osim slučajeva u kojima se zahtjev ne razmatra u skladu s Uredbom (EU) br. 604/2013, od država članica se ne zahtijeva da razmatraju ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95/EU ako se zahtjev smatra nedopuštenim u skladu s ovim člankom.

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

- (a) je druga država članica priznala međunarodnu zaštitu;
- (b) se zemlja koja nije država članica smatra prvom zemljom azila podnositelja zahtjeva, u skladu s člankom 35.;
- (c) se država koja nije država članica smatra sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva, u skladu s člankom 38.;
- (d) je zahtjev naknadni zahtjev, pri čemu ne postoje elementi ili utvrđenja u vezi razmatranja je li podnositelj zahtjeva koji ispunjava uvjete kao ovlaštenik međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95/EU, naveo ili podnio te nove elemente ili utvrđenja [pri čemu ne postoje novi elementi ili dokazi u vezi s pitanjem ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete kao korisnik međunarodne zaštite na temelju Direktive 2011/95/EU koje je podnositelj zahtjeva naveo ili podnio]; ili
- (e) uzdržavana osoba podnositelja zahtjeva podnese zahtjev nakon što su on ili ona, u skladu s člankom 7. stavkom 2., suglasni da će njegov ili njezin slučaj biti dio zahtjeva podnesenog u njegovo ili njezino ime, te ne postoje nikakva jamstva u vezi uzdržavane osobe koja bi opravdavala poseban zahtjev.”

7. U članku 35. Direktive 2013/32 riječ je o „konceptu prve države azila”. U njemu je predviđeno:

„Država se smatra prvom državom azila određenog podnositelja zahtjeva, ako:

- (a) je njemu ili njoj priznat status izbjeglice u toj zemlji te ako se on ili ona još uvijek mogu pozvati na tu zaštitu; ili
- (b) on ili ona na drugi način uživaju dostatnu zaštitu u toj zemlji, uključujući koristi od načela nevraćanja,

uz uvjet da će on ili ona u toj zemlji biti ponovno prihvaćeni.

U primjeni koncepta prve zemlje azila na posebne okolnosti podnositelja zahtjeva, države članice mogu uzeti u obzir članak 38. stavak 1. Podnositelju zahtjeva može se omogućiti odbijanje primjene koncepta prve zemlje azila na njegove posebne okolnosti.”

8. Članak 38. odnosi se na „koncept sigurne treće zemlje”. Njime se određuje:

„1. Države članice mogu primjenjivati koncept sigurne treće zemlje, samo ako su nadležna tijela sigurna da se osoba koja traži međunarodnu zaštitu, u određenoj trećoj zemlji poštuje sljedeća načela: [Države članice mogu primjenjivati koncept sigurne treće zemlje, samo ako su nadležna tijela sigurna da će se u pogledu osobe koja traži međunarodnu zaštitu, u određenoj trećoj zemlji poštovati sljedeća načela:]

- (a) život i sloboda nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja;
- (b) ne postoji opasnost od teške štete [kako] je definirana u Direktivi 2011/95/EU;
- (c) poštivanje načela nevraćanja u skladu sa Ženevskom konvencijom;
- (d) poštivanje zabrane izгона [protjerivanja], u kršenju prava na slobodu od mučenja i okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, kako je utvrđeno međunarodnim pravom;
- (e) moguće je zatražiti status izbjeglice te, ako se utvrdi da je osoba izbjeglica, ostvariti zaštitu u skladu sa Ženevskom konvencijom.

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

- (a) pravila koja zahtijevaju vezu između podnositelja zahtjeva i određene treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju;
- (b) metodološka pravila koja nadležnim tijelima omogućuju da primjene koncept sigurne treće zemlje na određenu zemlju ili određenog podnositelja zahtjeva. Takva metodologija uključuje razmatranje svakog pojedinačnog slučaja za određenog podnositelja zahtjeva i/ili nacionalno označavanje zemalja koje se općenito smatraju sigurnima;
- (c) pravila koja u skladu s međunarodnim pravom omogućuju pojedinačno razmatranje je li konkretna treća zemlja sigurna za određenog podnositelja zahtjeva i koja barem omogućuju podnositelju zahtjeva pobijanje primjene koncepta sigurne treće zemlje uz obrazloženje da ta treća zemlja nije sigurna 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).

[...]”

9. U članku 46. riječ je o „pravu na učinkoviti pravni lijek”. Njime je određeno sljedeće:

„1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti 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.;

[...]

[...]

3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da učinkovit pravni lijek [predvidi] u potpunosti i u *ex nunc* razmatranju činjeničnih i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom. [Radi usklađivanja sa stavkom 1. države članice osiguravaju da učinkovit pravni lijek predvidi potpuno i *ex nunc* razmatranje činjeničnih i pravnih pitanja uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.]

[...]

10. Države članice mogu utvrditi rokove u kojima sud prema stavku 1., treba razmotriti odluku tijela odlučivanja.

[...]”

B. Nacionalno pravo

10. Na temelju članka 51. stavka 2. točke (f) *menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény* (Zakon br. LXXX iz 2007. o pravu na azil; u daljnjem tekstu: Zakon o pravu na azil), zahtjev je nedopušten ako je njegov „podnositelj došao u Mađarsku preko zemlje u kojoj nije izložen progonu u smislu članka 6. stavka 1. ili opasnosti od teške štete u smislu članka 12. stavka 1. odnosno u kojoj je zajamčena odgovarajuća razina zaštite”.

11. Članak 53. stavak 4. Zakona o pravu na azil određuje obvezujući rok od najviše osam dana za provedbu sudske faze postupka azila u slučajevima nedopuštenih zahtjeva.

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

12. Tužitelj u glavnom postupku sirijski je državljanin i pripadnik kurdske etničke skupine, koji je 19. srpnja 2018. podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu.

13. Tijelo nadležno u području azila, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (Ured za imigraciju i azil, Mađarska; u daljnjem tekstu: Ured za imigraciju), zaključilo je da je zahtjev nedopušten i proglasilo načelo nevraćanja neprimjenjivim na slučaj podnositelja zahtjeva. Donijelo je odluku da se podnositelja zahtjeva mora vratiti s područja Europske unije na područje Republike Srbije i naložilo izvršenje odluke protjerivanjem. Podnositelju zahtjeva je izreklo i dvogodišnju zabranu ulaska i boravka.

14. Podnositelj zahtjeva je osporavao tu odluku tužbom pred *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságom* (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska), odnosno sudom koji je uputio zahtjev.

15. Tužitelj smatra da je odluka Ureda za imigraciju nezakonita i da je treba poništiti. Osim toga, smatra da valja meritorno odlučiti o njegovu zahtjevu za priznavanje statusa izbjeglice s obzirom na to da se člankom 51. stavkom 2. točkom (f) Zakona o pravu na azil, na temelju kojeg je Ured za imigraciju taj zahtjev ocijenio nedopuštenim, povređuje pravo Unije. Razlog tomu je što se njime uvodi novi razlog nedopuštenosti koji se temelji na načelu „sigurne tranzitne zemlje”, što nije predviđeno člankom 33. Direktive 2013/32.

16. Ured za imigraciju u biti smatra da se članak 51. stavak 2. točka (f) Zakona o pravu na azil treba razmatrati u kontekstu njegova nastanka: kao zakonodavstvo kojim se nastojalo uvesti pravne odredbe kojima bi se, među ostalim, odgovorilo na teškoće koje su proizašle iz velikog broja podnositelja zahtjeva.

17. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev dvoji o prikladnosti roka od osam dana u kojem treba dovršiti preispitivanje odluke Ureda za imigraciju kojom je tužiteljev zahtjev proglašen nedopuštenim.

18. U tim je okolnostima Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Mogu li se odredbe koje se odnose na nedopuštene zahtjeve, sadržane u članku 33. [Direktive 2013/32] tumačiti na način da im nije protivan propis države članice na temelju kojega je zahtjev u postupku azila nedopušten kada je njegov podnositelj u spomenutu državu članicu, Mađarsku, došao preko zemlje u kojoj nije izložen progonu ili opasnosti od teške štete, odnosno u kojoj je zajamčena dostatna razina zaštite?
2. Mogu li se članak 47. Povelje o temeljnim pravima [Europske unije] i članak 31. [Direktive 2013/32] – uzimajući također u obzir odredbe članka 6. i 13. Europske konvencije o ljudskim pravima – tumačiti na način da im je sukladan propis države članice koji predviđa obvezujući osmotednevni rok za provedbu upravnosudskog postupka o zahtjevima koji su u postupcima azila proglašeni nedopuštenima?”

19. Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovom zahtjevu za prethodnu odluku odluči u hitnom prethodnom postupku predviđenom člankom 107. Poslovnika Suda. Odlukom od 19. rujna 2018. nadležno vijeće Suda odlučilo je ne prihvatiti taj zahtjev.

20. Tužitelj, njemačka vlada, francuska vlada, mađarska vlada i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja. Oni su svi, osim francuske vlade, i sudjelovali na raspravi koja je održana 11. rujna 2019.

IV. Ocjena

21. U prvom dijelu ovog mišljenja predložit ću da je popis (supstancijalnih) razloga nedopuštenosti iz članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32 taksativan. Budući da se dodatni razlog „sigurne tranzitne zemlje” ne može podvesti pod postojeće pojmove „prve zemlje azila” ili „sigurne treće zemlje”, moram zaključiti da su države članice zaista spriječene prihvatiti takav dodatni razlog nedopuštenosti (A).

22. Vezano za drugo pitanje, na način koji odgovara mojem mišljenju u predmetu PG protiv Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (predmet C-406/18), u ovom predmetu predložit ću da pitanje je li propisani rok od osam dana prihvatljiv ovisi o tome omogućava li se njime jamčenje tužiteljevih postupovnih prava. To mora ocijeniti nacionalni sud s obzirom na posebne okolnosti predmeta, svoju obvezu provođenja potpunog i *ex nunc* razmatranja, ali također i s obzirom na ukupne okolnosti i uvjete pod kojima je taj sud pozvan izvršavati svoje sudske ovlasti. Ako nacionalni sud zaključi da se, uzimajući u obzir ta razmatranja, predmetnom roku ne može udovoljiti, mora zanemariti propisani rok i dovršiti razmatranje u najkraćem mogućem roku po isteku tog roka (B).

A. Prvo pitanje: Razlog nedopuštenosti

23. Na temelju članka 51. stavka 2. točke (f) Zakona o azilu, koji je na snazi od 1. srpnja 2018., zahtjev se smatra nedopuštenim ako podnositelj zahtjeva dođe u Mađarsku kroz treću zemlju u kojoj nije izložen progonu ni opasnosti od ozbiljne štete ili u kojoj je „zajamčena dostatna razina zaštite”³. U ovom mišljenju nazivat ću ga pravnim temeljem „sigurne tranzitne zemlje”, koji je sličan kratici kojom se koriste sud koji je uputio zahtjev, tužitelj i zainteresirane strane.

24. Mađarska vlada smatra da je ovaj razlog u skladu s konceptom „sigurne treće zemlje” u smislu članka 33. stavka 2. točke (c) i 38. Direktive 2013/32. Njime se naglašava diskrecijska ovlast država članica prilikom prenošenja direktiva i primjećuje da je u prethodnoj verziji nacionalno zakonodavstvo usko slijedilo tekst Direktive 2013/32, što se, međutim, pokazalo nezadovoljavajućim, posebno tijekom migrantske krize. Mađarska vlada zatim dodaje da je cilj zakonodavstva na snazi izbjegavanje *forum shoppinga* u području azila. Prema mišljenju te vlade, tražitelj azila mora podnijeti zahtjev za azil u prvoj zemlji koja je za njega sigurna, a ne nužno u zemlji koju smatra najboljom za sebe. Novi razlog u ovom slučaju odražava činjenicu da tražitelj azila ne može odlučiti ne zatražiti međunarodnu zaštitu u trećoj zemlji u kojoj je boravio.

25. Sve ostale zainteresirane strane (kao i sud koji je uputio zahtjev) ističu da argument „sigurne tranzitne zemlje” kao razlog nedopuštenosti nije predviđen člankom 33. stavkom 2. Direktive 2013/32. Smatraju da je jasno da je popis iz tog članka taksativan i ne dopušta državama članicama da dodaju daljnje kategorije.

26. Slažem se s tim mišljenjem. Međutim, važno je najprije pojasniti da se koncept „nedopuštenosti” iz članka 33. Direktive 2013/32 o kojem se raspravlja u ovom slučaju odnosi na pitanje što bi se moglo nazvati „supstancijalnom” nedopuštenošću nasuprot „postupovnoj” nedopuštenosti.

27. Člankom 33. stavkom 2. Direktive 2013/32 predviđa se da države članice mogu u određenim okolnostima smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim (i stoga nije potrebno razmatrati njegovu osnovanost). Svi slučajevi predviđeni točkama (a) do (e) tog članka obuhvaćaju okolnosti u kojima nije potrebna nikakva (ili nova) ocjena merituma zahtjeva⁴. Takva „supstancijalna” nedopuštenost razlikuje se, međutim, od pitanja opće postupovne nedopuštenosti koja se mogu pojaviti u različitim okolnostima. Drugim riječima, činjenica da su razlozi „supstancijalne” nedopuštenosti usklađeni Direktivom 2013/32 ne podrazumijeva da su države članice spriječene zadržati ili uvesti pravila u vezi s različitim aspektima *postupovne* (ne)dopuštenosti, poput onih koja se odnose na primjenjive rokove unutar kojih se tužba mora podnijeti, uvjete za podnošenje tužbe, sposobnost osoba da djeluju itd.

28. Vezano konkretno za razlog supstancijalne nedopuštenosti, svakako sam dužan zaključiti da u tom pogledu članak 33. stavak 2. Direktive 2013/32 predstavlja taksativan popis. Taj zaključak jasno proizlazi ne samo iz teksta te odredbe („Države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim samo ako [...]”), nego i iz logike i sustava Direktive⁵, te ga je Sud nedavno potvrdio, iako u neznatno drukčijem kontekstu⁶.

3 Moje isticanje

4 Vidjeti gore, t. 6.

5 Sustavno, kao što to potvrđuje uvodna izjava 43. Direktive 2013/32, „Države članice trebaju sadržajno razmatrati sve zahtjeve [...]”, što upućuje na to da se slučajevi u kojima je moguće suzdržati se od ispunjavanja te obveze moraju smatrati iznimkama i tumačiti usko.

6 Presuda od 19. ožujka 2019., Ibrahim i dr. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, t. 76.)

29. Stoga, preostaje razmotriti pitanje može li se razlog „sigurne tranzitne zemlje” svrstati među razloge nedopuštenosti koji su navedeni u članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32. Od pet navedenih razloga, samo se sljedeća dva pravna temelja mogu potencijalno uzeti u obzir u ovom kontekstu: „prva zemlja azila” i „sigurna treća zemlja”, kao što je za svaki od njih kasnije određeno člankom 35. i člankom 38. Direktive 2013/32.

30. U nastavku ću razmotriti ta dva razloga jedan za drugim.

1. Prva država azila

31. Koncept „prve države azila” definiran je u članku 35. Direktive 2013/32. Primjenjuje se u dvama slučajevima.

32. Kao prvo, prema članku 35. točki (a) Direktive 2013/32, obuhvaća državu u kojoj je podnositelj zahtjeva priznat kao izbjeglica i može se još uvijek pozvati na tu zaštitu. Ta situacija, koja uključuje status izbjeglice koji je već dodijeljen i još uvijek je na raspolaganju tužitelju, očito se ne primjenjuje na pravni temelj sigurne tranzitne zemlje i, na temelju dostupnih informacija, nije relevantna za tužiteljevu situaciju.

33. Kao drugo, u skladu s člankom 35. točkom (b) Direktive 2013/32, koncept prve države azila može se odnositi na državu u kojoj podnositelj zahtjeva „uživa dostatnu zaštitu”, „uključujući koristi od načela nevraćanja, uz uvjet da će on ili ona u toj zemlji biti ponovno prihvaćeni”.

34. U Direktivi 2013/32 ne precizira se što podrazumijeva „dostatna zaštita”. Presuda Suda u predmetu *Alheto* ipak daje određene smjernice u tom pogledu. U tom predmetu koncept „dostatne zaštite” u smislu članka 35. točke (b) Direktive 2013/32 Sud je primijenio na situaciju palestinske podnositeljice zahtjeva, registrirane pri UNRWA-i⁷, koja je napustila svoje uobičajeno boravište u pojasu Gaze otišavši u Hašemitsku Kraljevinu Jordan. Ondje je boravila tijekom kratkog razdoblja⁸ prije nego što je otputovala u državu članicu i ondje podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. UNRWA djeluje i priznata je, među ostalim, na području Jordana, a pitanje je u biti bilo može li se Jordan smatrati tužiteljčinom prvom državom azila.

35. U tom konkretnom kontekstu Sud je smatrao da se „dostatnom zaštitom” u smislu članka 35. točke (b) Direktive 2013/32 može smatrati zaštita pružena osobi koja uživa učinkovitu zaštitu ili pomoć UNRWA-e ako se dotična zemlja „obveže ponovno prihvatiti podnositelja zahtjeva nakon što je on napustio svoje područje da bi zatražio međunarodnu zaštitu u Uniji” i ako ta zemlja „priznaje navedenu zaštitu ili pomoć UNRWA-e i primjenjuje načelo nevraćanja, omogućujući na taj način podnositelju zahtjeva da na njezinu području boravi sigurno, u dostojnim životnim uvjetima i toliko dugo koliko to čine nužnim opasnosti nastale na području uobičajenog boravišta”⁹.

36. Stoga, slično situaciji iz članka 35. točke (a) Direktive 2013/32, situacija na koju se odnosi točka (b) te odredbe počiva na pretpostavci da podnositelj zahtjeva *već* može uživati određeni stupanj zaštite, koja mu se i dalje može staviti na raspolaganje¹⁰.

37. Ta određena „retrospektivnost” međunarodne zaštite već pružene (i koja je i dalje na raspolaganju) podnositelju zahtjeva u smislu članka 35. točke (b) potvrđena je zatim naslovom čitave odredbe (*prva država azila*) i objašnjenjima koja su u tom pogledu dana u uvodnoj izjavi 43. Direktive 2013/32.

⁷ Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku

⁸ 23 dana. Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, t. 85.).

⁹ Presuda od 25. srpnja 2018., *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 143.)

¹⁰ Vidjeti također Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:327, t. 84.).

38. Iz tih elemenata jasno proizlazi da se konceptom „prve države azila” iz članka 35. točke (b) Direktive 2013/32 cilja na nešto prilično drukčije od pojma „sigurne tranzitne zemlje”.

39. Kao prvo, točno je da je prilično općeniti izraz „dostatna zaštita”, koji je jedan od ključnih elemenata „prve države azila” u smislu članka 35. točke (b) Direktive 2013/32, također naveden u definiciji „sigurne tranzitne zemlje” u predmetnoj nacionalnoj odredbi. S obzirom na to, člankom 51. stavkom 2. točkom (f) Zakona o pravu na azil ne zahtijeva se izričito da se načelo nevraćanja zajamči u trećoj zemlji.

40. Kao drugo, što je još važnije, ne vidim kako bi sama činjenica mogućnosti prolaska kroz određenu zemlju tužitelju pružila bilo kakvu učinkovitu zaštitu, na koju bi se tužitelj opet mogao pozvati kada (i ako) ga se ponovno vrati. Sama mogućnost tužitelja da u budućnosti zatraži međunarodnu zaštitu u toj zemlji vrlo je različita od zaštite koju već ima i koja mu se i dalje može staviti na raspolaganje, što je svojstveno konceptu prve države azila.

41. S obzirom na prethodno navedeno, zaključujem da se ne može smatrati da je koncept „sigurne tranzitne zemlje” obuhvaćen konceptom „prve države azila” ili da je u skladu s njime u smislu članka 33. stavka 2. točke (b) i članka 35. Direktive 2013/32.

2. Sigurna treća zemlja

42. Primjena koncepta „sigurne treće zemlje” prema članku 33. stavku 2. točki (c) i članku 38. Direktive 2013/32 podliježe trima općim kategorijama uvjeta koji se u biti mogu opisati kao *načela, pravila i jamstva*.

43. Kao prvo, u skladu s člankom 38. stavkom 1. točkama od (a) do (e) Direktive 2013/32, država članica mora biti sigurna da će se izričito navedena *načela* poštovati u odnosu na određenog podnositelja zahtjeva. Načela su sljedeća: život i sloboda nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja; ne postoji opasnost od teške štete kako je definirana u Direktivi 2011/95/EU¹¹; poštuje se načelo nevraćanja u skladu sa Ženevskom konvencijom¹²; poštuje se zabrana protjerivanja, uz kršenje prava na slobodu od mučenja i okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, kako je utvrđeno međunarodnim pravom, i moguće je zatražiti status izbjeglice te, ako se utvrdi da je osoba izbjeglica, ostvariti zaštitu u skladu sa Ženevskom konvencijom.

44. Kao drugo, države članice moraju predvidjeti *pravne odredbe* kojima se precizira da u skladu s člankom 38. stavkom 2. točkom (a) mora postojati *vez[a] između podnositelja zahtjeva i određene treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju*. Prema članku 38. stavku 2. točki (b) Direktive 2013/32, tim pravilima mora se definirati i metodologija koja nadležnim tijelima omogućuje da primijene koncept sigurne treće zemlje na određenu zemlju ili određenog podnositelja zahtjeva. Naposljetku, u skladu s člankom 38. stavkom 2. točkom (c) moraju se primijeniti pravila koja su u skladu s međunarodnim pravom omogućuju razmatranje je li konkretna treća zemlja sigurna za određenog podnositelja zahtjeva.

¹¹ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.)

¹² Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 189., str. 137., br. 2545 (1954.)), stupila je na snagu 22. travnja 1954. 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).

45. Kao treće, vezano za *jamstva*, članak 38. stavak 2. točka (c) određuje da primijenjena pravila podnositelju zahtjeva moraju „barem” omogućavati pobijanje primjene koncepta sigurne treće zemlje uz obrazloženje da ona nije sigurna u njegovim ili njezinim posebnim okolnostima. Podnositelju zahtjeva također se mora omogućiti da pobija postojanje veze između njega i treće zemlje. Nadalje, u skladu s člankom 38. stavkom 3., kada država članica donese odluku koja se temelji samo na konceptu sigurne treće zemlje, o tome mora obavijestiti podnositelja zahtjeva i dostaviti mu dokument kojim se tijela treće zemlje obavješćuju, na jeziku te zemlje, o tome da zahtjev nije razmatran sadržajno. Naposljetku, u skladu s člankom 38. stavkom 4., ako treća zemlja ne dozvoli podnositelju zahtjeva da uđe na njezino državno područje, države članice moraju osigurati pristup postupku u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. Direktive 2013/32.

46. Na raspravi se diskutiralo o tome može li se činjenica prolaska određenom zemljom smatrati „vez[om] između podnositelja zahtjeva i određene treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju” u smislu članka 38. stavka 2. točke (a).

47. Odgovor smatram niječnim.

48. Priznajem da tekst članka 38. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/32 ne govori mnogo o smislu izraza „vez[a] između podnositelja zahtjeva i određene treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju”. U uvodnoj izjavi 44. upućuje se na definiciju koju treba usvojiti nacionalnim pravom.

49. Međutim, ispitujući neposredni kontekst koncepta „veza”, primjećujem da članak 38. stavak 2. točke (a) i (b) Direktive 2013/32 obvezuju države članice da donesu pravila koja zahtijevaju da takva veza postoji i da utvrde metodologiju za ocjenu situacije u odnosu na određenog podnositelja zahtjeva. Ako je sama činjenica tranzita dovoljna za utvrđivanje takve veze, zašto razrađivati zahtjeve vezane za načela, pravne odredbe i jamstva?

50. Što se tiče šireg konteksta članka 38. stavka 2. točke (a), primjećujem da je koncept „sigurne treće zemlje” jedna od triju kategorija zemalja (uz „drugu državu članicu” i „prvu državu azila”) na koje se podnositelja može uputiti kako bi predao na razmatranje svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu. Drugim riječima, ti koncepti omogućuju tijelima država članica koja su primila zahtjev za međunarodnu zaštitu da odgovornost za razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom podnositelja zahtjeva prenesu na drugu zemlju.

51. Prije svega, riječ je o iznimci od općeg pravila prema kojem načelno treba ispitati svaki zahtjev¹³. Treba je, kao i svaku drugu iznimku, tumačiti usko¹⁴.

52. Kao drugo, navedene tri kategorije zemalja nisu *bilo koje druge* zemlje, nego zemlje koje nude posebna jamstva čije postojanje podrazumijeva (što se tiče država članica)¹⁵ određene pravne odredbe ili se prema njima provjerava. Razmatrajući prilično detaljan postupovni sustav koji je uspostavljen člankom 38. stavkom 2. Direktive 2013/32, smatram da bi zakonodavac, da je želio definirati vezu koja je ključni element koncepta „sigurne treće zemlje” upućivanjem na puki tranzit, takvu namjeru jasno izrazio. Ponavljam, da je tako, detaljni postupovni okvir koji je trenutačno na snazi bio bi potpuno suvišan.

¹³ Vidjeti bilješku 5. ovog mišljenja.

¹⁴ Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, t. 78.) o pravnoj prethodnici Direktive 2013/32.

¹⁵ Presuda od 19. ožujka 2019., Ibrahim i dr. (C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, t. 85. i navedena sudska praksa)

53. Kao treće, u posljednjoj rečenici članka 38. stavka 2. točke (c) navodi se da tužitelj mora moći „pobija[ti] postojanje veze između njega ili nje i treće zemlje”. Da bi to pravo imalo smisla, ta veza mora podrazumijevati nešto više od same činjenice tranzita jer bi u protivnom rasprava vrlo vjerojatno bila ograničena na to kakav se tranzit smatra odlučujućim, odnosno je li to tranzit pješice, automobilom, autobusom ili avionom, i na to je li primjerice zaustavljanje u trajanju od dvadeset minuta tijekom kojega je potencijalni podnositelj zahtjeva mogao pristupiti službenicima dotične zemlje dovoljno za nastanak relevantne veze.

54. Postoji još jedan aspekt koncepta „sigurne tranzitne zemlje” prema članku 51. stavku 2. točki (f) Zakona o pravu na azil, odnosno zahtjev „dostatne zaštite”.

55. Kao što je to već navedeno, za razliku od koncepta prve države azila i sigurne treće zemlje, članak 51. stavak 2. točka (f) Zakona o pravu na azil izričito ne zahtijeva da „sigurne tranzitne zemlje” jamče načelo nevraćanja, čije se poštovanje zahtijeva Ženevskom konvencijom, a time, logično, i pravom Unije¹⁶.

56. Stoga, pravni temelj sigurne tranzitne zemlje kako je utvrđen predmetnim nacionalnim zakonom ublažava primjenjive standarde na dva načina: vezano za snagu veze koja mora postojati između podnositelja zahtjeva i dotične treće zemlje i za razinu zaštite koju ta zemlja mora ponuditi. Smatram da se zbog oba navedena razloga, ne može smatrati da pravni temelj „sigurne tranzitne zemlje” predviđen člankom 51. stavkom 2. točkom (f) Zakona o pravu na azil odgovara konceptu „sigurne treće zemlje” iz članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32.

57. Na taj zaključak nije utjecala činjenica da se u nacrtu članka 45. stavka 3. točke (a) nedavnog prijedloga Europske komisije da uredba o postupku azila¹⁷ zamijeni Direktivu 2013/32 predlaže, vezano za koncept sigurne treće zemlje, da „ovlašteno tijelo smatra treću zemlju sigurnom trećom zemljom za određenog podnositelja, nakon razmatranja zahtjeva na pojedinačnoj osnovi, jedino ako je uvjereno u sigurnost treće zemlje za određenog podnositelja u skladu s kriterijima utvrđenima u stavku 1. i ako je utvrdilo: (a) da postoji veza između podnositelja i predmetne treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju, *uključujući i zbog toga što je podnositelj prolazio kroz tu treću zemlju koja je zemljopisno blizu podnositeljevoj državi podrijetla [...]*”¹⁸.

58. Kao prvo, taj je tekst i dalje zakonodavni prijedlog. Nije (još) obvezujući akt prava Unije.

59. Kao drugo, uzimajući u obzir sadržaj nacrtu teksta o konceptu sigurne treće zemlje, izneseni prijedlog teško se može smatrati pojašnjenjem ili kodifikacijom postojećeg zakonodavstva na tom području. Suprotno tomu, a Komisija je to i priznala na raspravi, ako se navedeni akt usvoji, predstavljao bi jasnu izmjenu pravnog uređenja.

60. Kao treće, čini se da je činjenica da se predloženom verzijom razmatra bitna izmjena koja izlazi iz okvira pukog razjašnjenja postojećeg koncepta imala odjeka u zakonodavnom postupku, tijekom kojeg su iznesene dvojbe glede toga je li prijedlog Komisije u skladu sa sveukupnom logikom na kojoj se temelji koncept sigurne treće zemlje.

¹⁶ Članak 33. Ženevske konvencije. Vidjeti članak 78. stavak 1. UFEU-a i članak 21. Direktive 2011/95.

¹⁷ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (COM(2016)0467)

¹⁸ Moje isticanje

61. U tom pogledu primjećujem da je relevantni Odbor Europskog parlamenta predložio izmjenu nacrtu navedenog teksta u sljedeći oblik: „(a) da postoji dostatna veza između podnositelja i treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju; to znači postojanje prethodnog boravišta ili boravka u toj zemlji ako se, s obzirom na trajanje i prirodu tog boravišta ili boravka, može razumno očekivati da će podnositelj tražiti zaštitu u toj zemlji te da postoje razlozi zbog kojih se smatra da će podnositelj biti ponovno prihvaćen u toj zemlji [...]”¹⁹.

62. Slično tomu, Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (u daljnjem tekstu: UNHCR) smatra da se koncept „sigurne treće zemlje” ne bi trebao definirati na način na koji je to Komisija predložila u prijedlogu²⁰. UNHCR priznaje da dok se „međunarodnim pravom ne zahtijeva postojanje značajne povezanosti ili veze, UNHCR dosljedno zagovara postojanje takve značajne veze prema kojoj bi bilo razumno i po osobu održivo da zatraži azil u drugoj zemlji”²¹. Nadalje, predlaže da „uzimanje u obzir trajanja i prirode svakog boravka te obiteljskih i drugih bliskih veza povećava mogućnost povratka ili premještanja kako s gledišta pojedinca, tako i s gledišta treće zemlje. Kao takvo, smanjuje rizike od nezakonitog daljnjeg kretanja, sprečava nastanak situacija držanja u neizvjesnosti i poboljšava međunarodnu suradnju i dijeljenje odgovornosti”²².

63. Zaključak prema kojem se može smatrati da takva povezanost postoji u slučaju posebnih veza podnositelja zahtjeva koje svakako nadilaze puki tranzit izraženo je i u prethodnim stajalištima koje je UNHCR prihvatio u tom pogledu²³.

64. Uloga Suda nije davanje mišljenja o nacrtima zakonodavstva. Međutim, da bi koncept sigurne treće zemlje uopće imao samostalno značenje, tumačenje tog pojma ne može dovesti do gotovo automatskog udaljavanja podnositelja zahtjeva u zemlje kojima su putovali, što bi izazvalo učinak domina zbog čega se osnovanost zahtjeva nikad nigdje ne bi razmotrila²⁴.

65. Stoga je, s obzirom na navedeno, moj prvi međuzaključak da se članku 33. stavku 2. Direktive 2013/32 protivi to da se prema nacionalnom propisu države članice zahtjev treba smatrati nedopuštenim ako je podnositelj zahtjeva u tu državu članicu stigao preko treće zemlje u kojoj nije izložen progonu niti opasnosti od teške štete ili u kojoj je zajamčena dostatna razina zaštite.

B. Drugo pitanje: prikladnost roka od osam dana

66. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)²⁵, zakonodavstvo kojim se sudu daje obvezni rok od osam dana da dovrši svoje preispitivanje upravne odluke kojom se zahtjev za međunarodnu zaštitu proglašava nedopuštenim.

19 Izvješće o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove, 22. svibnja 2018. (COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD))

20 Komentari UNHCR-a na Prijedlog Uredbe Europske komisije o postupcima azila (COM(2016) 0467), travanj 2019. Kao što je Sud istaknuo u kontekstu Direktive 2011/95, „dokumenti [UNHCR-a] osobito su važni s obzirom na ulogu koju je UNHCR-u povjerena Ženevskom konvencijom”. Presuda od 23. svibnja 2019., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, t. 57. i navedena sudska praksa). Također vidjeti presudu od 30. svibnja 2013., Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, t. 44. i navedena sudska praksa).

21 Komentari UNHCR-a na Prijedlog Uredbe Europske komisije o postupcima azila (COM(2016)0467), travanj 2019., str. 42.

22 *Ibidem*.

23 Vidjeti primjerice UNCHR, „Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries” iz travnja 2018. i „Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers” iz svibnja 2013.

24 Vidjeti također uvodnu izjavu 44. Direktive 2013/32 protiv sekundarnog kretanja podnositelja zahtjeva (do kojeg dolazi kad se podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu kreću iz zemlje u koju su najprije pristigli da bi zatražili zaštitu u drugoj zemlji).

25 Sud se u svojem drugom pitanju poziva na članak 31. Direktive 2013/32, kao i na članke 6. i 13. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP). Međutim, s obzirom na činjenice u predmetu (pred sudom) i činjenicu da Europska unija nije stranka EKLJP-a, to pitanje shvaćam na način da se odnosi na članak 46. Direktive 2013/32 (koji se tiče sudskog razmatranja), a ne na članak 31. (koji se tiče razmatranja na upravnoj razini) i članak 47. Povelje koji se tumači, u skladu s člankom 52. stavkom 3., s obzirom na relevantne odredbe EKLJP-a i sudske praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP).

67. Na pitanje rokova koji se primjenjuju na sudsko preispitivanje u predmetima međunarodne zaštite općenito sam se osvrnuo u svojem usporednom mišljenju u predmetu PG, koje je doneseno istog dana kao i ovo mišljenje. Smatram da su prijedlozi izneseni u tom mišljenju vezano za osnovanost roka od 60 dana za preispitivanje odluka u području međunarodne zaštite jednako primjenjivi, a u mnogo slučajeva čak i *a fortiori*, na rok od osam dana za donošenje odluka o nedopuštenosti.

68. U ovom ću se mišljenju stoga usredotočiti samo na elemente *koji su različiti* od elemenata u predmetu PG, pri čemu ću, u pogledu ostalog, upućivati na svoju analizu iz tog mišljenja. Posebno naglašavam da čak i ako se usvoji u okviru posebnog i ubrzanog postupka, odluka o primjeni jednog od razloga nedopuštenosti ne može dovesti do „ublažavanja” standarda preispitivanja (1). Ta činjenica, kao i strukturna razmatranja koja su slična onima u predmetu PG, dovodi me do zaključka da ako sud koji je uputio zahtjev utvrdi, u slučaju glavnog postupka, da rok od osam dana onemogućuje dovršetak potpunog i *ex nunc* preispitivanja istovremeno jamčeći tužitelju njegova prava, osobito ona koja proizlaze iz Direktive 2013/32, on mora izuzeti iz primjene relevantnu nacionalnu odredbu i dovršiti sudsko razmatranje što je prije moguće po isteku roka (2).

1. (Ograničena) posebna obilježja preispitivanja zbog nedopuštenosti

69. U svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nacionalni sud ističe da se u mnogo slučajeva roku od osam dana ne može udovoljiti ili da je mu se može udovoljiti samo uz velike poteškoće. Njime se sudu ne omogućuje da u dovoljnoj mjeri razjasni činjenice. On stoga dovodi do povrede zahtjeva za provedbom iscrpnog preispitivanja. Provedba postupka u predmetnom roku posebno je teška u kontekstu zahtjeva za koje se smatra da su nedopušteni jer teret dokazivanja leži gotovo isključivo na tužiteljima, koji se već nalaze u osjetljivom položaju. Sud koji je uputio zahtjev također naglašava činjenicu da se na njegovu odluku ne može podnijeti žalba.

70. U svojim pisanim očitovanjima stranke su iznijele različita mišljenja o prihvatljivosti roka od osam dana.

71. Tužitelj se slaže s tvrdnjom suda koji je uputio zahtjev da je u praksi nemoguće udovoljiti predmetnom roku. Naglašava da se zahtjev u glavnom postupku rješavao u skladu s posebnim pravilima koja se primjenjuju u kriznim situacijama i da drugi aspekti postupka otežavaju ostvarenje tužiteljevih prava. Odnosi se na rok od tri dana za podnošenje tužbe i na činjenicu da je, u praksi, nemoguće ishoditi razgovor sa sucem jer se takav razgovor mora provesti u tranzitnom području telekomunikacijskim sredstvom kojim sudac ne raspolaže. Tužitelj nadalje ističe da žalba protiv upravne odluke nema suspenzivan učinak ako se on ne zatraži, što je neostvarivo bez pravne pomoći. Nadalje, naglašava potrebu da se podnositelju zahtjeva dâ dovoljno vremena za iznošenje činjenica i činjenicu da u cijeloj zemlji za neke jezike može postojati samo jedan tumač. Primjećuje i da sud mora osigurati da negativna odluka i udaljavanje podnositelja zahtjeva ne dovedu do povrede članka 3. EKLJP-a. Zaključuje da, iako predmetni rok kao takav nije u suprotnosti sa zahtjevom djelotvorne sudske zaštite, neusklađenost proizlazi iz činjenice da ga nije moguće produljiti.

72. Prema mišljenju mađarske vlade, u nedostatku zajedničkih pravila, na državama je članicama da odrede primjenjive rokove, u skladu s načelom postupovne autonomije. Opći je cilj da se zahtjevi rješavaju brzo. K tome, brza obrada predmeta kao što je ovaj omogućila bi sudovima da se u većoj mjeri usredotoče na predmete koji se razmatraju s obzirom na osnovanost. Ta vlada smatra da je predmetni rok razuman jer se u predmetima vezanima za dopuštenost ne razmatra osnovanost i pitanja koja se rješavaju ne zahtijevaju opsežne dokaze.

73. Komisija ističe da s obzirom na to da Direktiva 2013/32 ne sadržava nikakva zajednička pravila o rokovima, navedeno je obuhvaćeno postupovnom autonomijom država članica. Ona u tom kontekstu smatra da zahtjev djelotvornosti nije udovoljeno jer se predmetnim rokom ne omogućuje uzimanje pojedinačnih okolnosti u obzir. Komisija se konkretno poziva na nacrt članka 55. iz njezina prijedloga

uredbe kojom bi se zamijenila postojeća Direktiva 2013/32²⁶, u kojem predlaže, za situacije poput one u glavnom postupku, rok od dva mjeseca koji se može produljiti za dodatna tri mjeseca. S obzirom na navedeni prijedlog, Komisija smatra da je rok od osam dana neprihvatljiv.

74. Kao prvo, čini se da je rok od osam dana iste postupovne prirode kao rok od 60 dana o kojem je riječ u predmetu PG²⁷.

75. Kao drugo, sporni rok je različit i znatno kraći od roka od 60 dana o kojem je riječ u predmetu PG. Ta razlika, bez obzira na konkretnu duljinu, sama po sebi nije problematična. Sud je u sličnom kontekstu potvrdio da države članice mogu predvidjeti različite rokove u kojima tužitelj mora podnijeti tužbu ovisno o tome donosi li se određena vrsta odluke u redovnom ili ubrzanom postupku²⁸.

76. Ta se primjedba *mutatis mutandis* može primijeniti na razlike koje mogu postojati između rokova u kojima sud mora dovršiti svoje razmatranje predmeta ovisno o tome obavlja li sud preispitivanje ocjene upravnog tijela o osnovanosti ili samo o razlozima nedopuštenosti. Naime, nisu svi predmeti isti.

77. Kao treće, a možda i najvažnije u kontekstu ovog predmeta, Sud je potvrdio da su, navodeći razloge nedopuštenosti, propisi za svrhu imali „ublažavanje obveze države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu”²⁹. Jednako tako, Sud je naveo da se „[...] razmatranje u potpunosti i *ex nunc*, koje je na sudu [u skladu s člankom 46. stavkom 3. Direktive 2013/32], ne mora nužno odnositi na materijalno ispitivanje potreba za međunarodnom zaštitom te se stoga može odnositi na dopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako to nacionalno pravo dopušta primjenom članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32”³⁰.

78. Međutim, jedno je složiti se da razmatranje upravnih odluka možda ne uključuje u potpunosti razmatranje osnovanosti ako se spor odnosi na posebno pitanje vezano za dopuštenost zahtjeva. Posve je nešto drugo smatrati da u takvom slučaju više nisu primjenjivi standardi preispitivanja i postupovna prava koja podnositelji zahtjeva uživaju na temelju Direktive 2013/32.

79. Stoga, kada je riječ o pravu na razmatranje slučaja od strane suda u smislu članka 46. te direktive, podnositelji zahtjeva u načelu imaju ista prava bez obzira na to preispituje li se njihov zahtjev u pogledu dopuštenosti ili osnovanosti³¹. U skladu s posebnim odredbama Direktive 2013/32, mijenja se samo predmet, a ne kvaliteta preispitivanja.

2. Pristup u ocjenjivanju prikladnosti roka vezano za prava

80. U skladu s prijedlogom koji sam iznio u svojem mišljenju u predmetu PG³², rok od osam dana treba razmatrati kontekstu zadanog standarda preispitivanja i posebnih postupovnih prava čije uživanje podnositeljima treba omogućiti u skladu s pravom Unije.

26 COM(2016)0467. Trenutačno je u tijeku kao postupak 2016/0224(COD).

27 Vidjeti daljnja pojašnjenja u mojem mišljenju u predmetu PG, t. 43. do 47.

28 Sud je potvrdio da može postojati namjera da se nedopušteni zahtjevi za azil obrađuju brže, tako da bi se „zahtjevi osoba koje imaju dobre razloge za uživanje statusa izbjeglice mogli obrađivati učinkovitije”. Presuda od 28. srpnja 2011., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, t. 65. do 66.)

29 Presuda od 17. ožujka 2016., Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, t. 43.)

30 Presuda od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 115.)

31 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 115.).

32 Vidjeti točke 59. do 63. navedenog mišljenja.

81. U kontekstu ovog predmeta tužitelj tvrdi da sporni rok treba ocijeniti u kontekstu cijelog postupka. On osobito ističe rok od tri dana u kojem podnositelji zahtjeva moraju podnijeti tužbu sudu dok se nalaze u tranzitnom području. Prema njegovu mišljenju, ta dodatna činjenica ograničava mogućnost ishoda prave pomoći ili osobnog razgovora sa sucem, što se u praksi nikada ne događa jer sud nije opremljen potrebnim komunikacijskim sredstvima.

82. Iako te elemente treba ocijeniti sud koji je uputio zahtjev, jasno je da takvi uvjeti, pri čemu predmet podnositelja zahtjeva ne ovisi samo o jednom, nego o nizu strogih rokova, nužno utječu na kvalitetu podneska. To pak utječe na rad suda³³, a sud ipak ima obvezu provesti potpuno i *ex nunc* preispitivanje³⁴.

83. Nadalje, podnositelji zahtjeva moraju dobiti priliku da ospore primjenu koncepta „prve države azila” ili „sigurne treće zemlje” na svoje konkretne okolnosti³⁵, što znači da se primjena tih koncepta uvijek mora ocjenjivati od slučaja do slučaja ovisno o posebnoj situaciji podnositelja zahtjeva.

84. Naposljetku, kao četvrto, u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev ne navodi je li zbog spornog roka povrijeđeno koje od zajamčenih prava, osobito onih koja proizlaze iz članaka 12. stavka 1. točaka (b) do (e) u vezi s člankom 12. stavkom 2. Direktive 2013/32 ili u skladu s člancima 20., 22., 24. ili 25. te direktive³⁶.

85. Uzevši sve te elemente u obzir, moj predloženi odgovor na drugo pitanje postavljeno u ovom predmetu stoga je sličan odgovoru danom u predmetu PG: ako s obzirom na te elemente nacionalni sud smatra da je nemoguće provesti traženo preispitivanje u propisanom roku, poštujući pritom prava podnositelja zahtjeva zajamčena pravom Unije, on mora izuzeti iz primjene relevantnu odredbu nacionalnog zakona i provesti preispitivanje u najkraćem mogućem roku nakon isteka tog roka³⁷.

86. Treba međutim dodati da u predmetu PG, u određenim okolnostima (primjerice, ako je opterećenost suda ili suca niska, a sva potrebna tehnička sredstva dostupna su sudu) o prikladnosti roka od 60 dana može se raspravljati³⁸. Nasuprot tomu, rok od osam dana dovodi do ozbiljnijih dvojbi glede prikladnosti čak i kada sudac mora „samo” preispitati ocjenu nadležnog tijela vezano za jedan od pet razloga nedopuštenosti.

87. Zaista, za samo pokretanje postupka pred sudom treba vremena, nakon čega sucu treba vremena kako bi se upoznao sa spisom i dao potrebne upute, poput osiguravanja pravne pomoći i tumačenja, ako je potrebno, organizacije razgovora prema potrebi, kao i dobivanja potrebnih podataka o relevantnim trećim zemljama i konkretnim okolnostima tužitelja. Iako nipošto ne sumnjam u učinkovitost dobro vođenih sudskih postupaka, sposobnost da se sve navedeno provede uz naknadno razmatranje predmeta u skladu sa zadanim standardom u roku od osam dana, dakako, uz niz drugih predmeta koji se usporedno vode, čak bi i kod suca Herkula izazvala kompleks manje vrijednosti.

33 Vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 2. veljače 2012., I. M. protiv Francuske (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, t. 155.).

34 Vidjeti presudu od 25. srpnja 2018., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, t. 115.).

35 Što se tiče koncepta „prve države azila”, posljednja rečenica članka 35. Direktive 2013/32 glasi: „Podnositelju zahtjeva može se [mora se] omogućiti

odbijanje primjene koncepta prve zemlje azila na njegove posebne okolnosti.” Što se tiče koncepta „sigurne treće zemlje”, prema članku 38. stavku 2. točki (c) Direktive 2013/32 države članice dužne su donijeti pravila koja „u skladu s međunarodnim pravom omogućuju pojedinačno razmatranje je li konkretna treća zemlja sigurna za određenog podnositelja zahtjeva i koja barem podnositelju zahtjeva omogućuju podnositelju zahtjeva pobijanje primjene koncepta sigurne treće zemlje uz obrazloženje da ta treća zemlja nije sigurna 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).”

36 Vidjeti moje mišljenje u predmetu PG, t. 64.

37 Pojašnjenja iz točke 71. tog mišljenja primjenjiva su i u ovom slučaju. Napominjem da članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 i članak 47. Povelje imaju izravan učinak. Vidjeti presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, t. 56. i 73.) odnosno (kada je riječ samo o članku 47. Povelje) presude od 17. travnja 2018., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, t. 78.) i od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 162.).

38 Vidjeti moje mišljenje u predmetu PG, t. 65. do 69.

88. Uzevši u obzir navedena razmatranja, moj je drugi međuzaključak da članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da podrazumijeva da je na nacionalnom sudu da ocjeni je li rok za preispitivanje utvrđen nacionalnim zakonodavstvom prihvatljiv u predmetu koji se vodi pred nacionalnim sudom, uzimajući u obzir svoju obvezu da provede potpuno i *ex nunc* razmatranje, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95 i jamčeći prava podnositelja zahtjeva kako su određena posebice Direktivom 2013/32. Ako nacionalni sud smatra da ta prava nije moguće zajamčiti s obzirom na posebne okolnosti predmeta ili s obzirom na ukupne uvjete pod kojima taj sud mora ispunjavati svoje zadatke, poput osobito velikog broja zahtjeva koji se istodobno podnose, taj sud po potrebi mora izuzeti iz primjene važeći rok i provesti razmatranje u što kraćem roku po isteku navedenog roka.

V. Zaključak

89. S obzirom na moja prethodna razmatranja, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságu (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska):

1. Članak 33. 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 mu se protivi zakonodavstvo države članice na temelju kojega je zahtjev nedopušten kada je njegov podnositelj u dotičnu državu članicu stigao preko zemlje u kojoj nije izložen progonu ili opasnosti od teške štete, odnosno u kojoj je zajamčena dostatna razina zaštite.
2. Članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da prihvatljivost roka za preispitivanje predviđenog nacionalnim propisom u predmetima u tijeku pred nacionalnim sudom ocjenjuje nacionalni sud, uzimajući u obzir njegovu obvezu provođenja potpunog i *ex nunc* razmatranja, uključujući, prema potrebi, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom br. 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 jamčeći prava podnositelja zahtjeva kako su određena posebice Direktivom 2013/32. Ako nacionalni sud smatra da ta prava nije moguće zajamčiti s obzirom na posebne okolnosti predmeta ili ukupne uvjete pod kojima taj sud mora obavljati svoje zadatke, poput vrlo velikog broja zahtjeva koji se istodobno podnose, on mora po potrebi izuzeti iz primjene važeći rok i provesti razmatranje što je brže moguće po isteku navedenog roka.