

Predmet C-616/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

16. kolovoza 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

High Court (Irska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

2. srpnja 2019.

Podnositelji zahtjeva:

M. S.

M. W.

G. S.

Protustranka:

Minister for Justice and Equality

HIGH COURT

SUDSKO PREISPITIVANJE

[omissis]

IZMEDU

M. S. (AFGANISTAN)

PODNOŠITELJ ZAHTJEVA

I

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

PROTUSTRANKA

I

[omissis]

M. W. (AFGANISTAN)

PODNOŠITELJ ZAHTJEVA

I

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

PROTUSTRANKA

I

[omissis]

G. S. (GRUZIJA)

PODNOŠITELJ ZAHTJEVA

I

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

PROTUSTRANKA

PRESUDA suca Richarda Humphreysa od 2. srpnja 2019.

[orig. str. 2.]

Činjenice u predmetu M. S

1. M. S. je tražitelj azila iz Afganistana koji tvrdi da je u Irsku došao preko Grčke, Italije i Francuske. Dana 1. kolovoza 2017. zatražio je međunarodnu zaštitu. Prijevarno, IPO-u (Ured za međunarodnu zaštitu, Irska) nije prijavio da mu je već odobrena supsidijarna zaštita u Italiji. Nakon zaprimanja zahtjeva rezultat iz Eurodaca pokazao je podudarnost s otiscima prstiju koji su uzeti u Francuskoj u travnju i lipnju 2017. te u Italiji 6. kolovoza 2012. Uspostavljen je kontakt s talijanskim vlastima, koje su 10. listopada 2017. obavijestile International Protection Office (Ured za međunarodnu zaštitu) da je podnosiocu zahtjeva odobrena supsidijarna zaštita u Italiji i da ima dozvolu boravka do 11. prosinca 2020. Dana 1. prosinca 2017. IPO (Ured za međunarodnu zaštitu) odlučio je da je u skladu s člankom 21. stavkom 4. točkom (a) International Protection Acta 2015. (Zakon o međunarodnoj zaštiti iz 2015.) zahtjev za zaštitu nedopusćen. Podnositelj zahtjeva žalio se na navedenu preporuku International Protection Appeals Tribunalu (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu, Irska) 17. siječnja 2018. Taj je

sud 23. svibnja 2018. odlučio potvrditi odluku kojom se zahtjev za zaštitu smatra nedopuštenim.

Činjenice u predmetu M. W.

2. M. W. također je iz Afganistana, a njegov imigrantski put iznimno je buran. Tvrdi da je Afganistan napustio 2009. i da je kroz Iran, Tursku, Grčku, Italiju i Francusku stigao u Ujedinjenu Kraljevinu. Dobio je dozvolu da godinu dana ostane u Ujedinjenoj Kraljevini te ju je neuspješno pokušao produljiti. Nakon toga je ondje nezakonito boravio do 22. veljače 2014. kad je otputovao u Francusku, a zatim u Belgiju. Dana 24. veljače 2014. zatražio je međunarodnu zaštitu u Belgiji nakon čega je 1. svibnja 2014. vraćen u Ujedinjenu Kraljevinu, vjerojatno prema Dublinskom sustavu. Protjeran je iz Ujedinjene Kraljevine u Afganistan 22. srpnja 2014., ali u prosincu 2014. ponovno je napustio svoju domovinu kad je prošao kroz Pakistan, Iran, Tursku, Grčku, Sjevernu Makedoniju, Srbiju, Hrvatsku i Austriju, nakon čega je boravio **[orig. str. 3.]** u Njemačkoj, Francuskoj i Italiji. Nakon toga se na godinu dana vratio u Francusku, a zatim je početkom 2017. opet nezakonito stigao u Ujedinjenu Kraljevinu te potom i u Irsku, gdje je 4. srpnja 2017. podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu. Čini se da pritom ni ovaj put nije prijavio svoj dosadašnji imigrantski put.
3. Dana 14. kolovoza 2017. talijanske vlasti obavijestile su IPO (Ured za međunarodnu zaštitu) da je podnositelju zahtjeva već odobrena supsidijarna zaštita u Italiji i da ima dozvolu boravka do 23. siječnja 2022. IPO (Ured za međunarodnu zaštitu) je 2. veljače 2018. ocijenio da je zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten. Podnositelj zahtjeva je stoga 8. veljače 2018. IPAT-u (Žalbeni sud za međunarodnu zaštitu) podnio žalbu koja nije sadržavala razloge. Razlozi žalbe dostavljeni su naknadno dana 22. veljače 2018. Dana 28. rujna 2018. sud je odbio žalbu.

Činjenice u predmetu G. S.

4. G. S. je državljanin Gruzije koji tvrdi da je Gruziju prvi put napustio 1993. godine. Otišao je u Njemačku i ondje zatražio azil, ali se nakon deset dana vratio u zemlju podrijetla. Zatim je 1995. ponovno napustio Gruziju i na temelju radne dozvole otišao u Portugal, gdje je ostao četiri godine nakon čega se vratio kući. Ponovno je napustio domovinu 2003. godine i otišao u Austriju, gdje je zatražio azil, ali mu je nakon četiri godine boravka naloženo da ode. U određenom trenutku zatražio je azil i u Švicarskoj, ali je zahtjev povukao. Vratio se u Gruziju, a nakon toga je u siječnju 2009. preko Turske otputovao u Italiju i zatražio međunarodnu zaštitu. Odbijen mu je status izbjeglice, ali mu je odobrena supsidijarna zaštita. Zatim je otputovao u Irsku, gdje je stigao 17. prosinca 2017. i gdje mu odbijen ulazak u zemlju. Nakon toga je naveo da želi podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu, što je sljedećeg dana i učinio. Za razliku od ostalih podnositelja zahtjeva, on se izjasnio o svojem imigrantskom putu. Rezultat dobiven iz Eurodaca potvrdio je podudarnost s otiscima prstiju koji su uzeti u Italiji 12. ožujka 2009. Zahtjev za ponovni prihvat **[orig. str. 4.]** na temelju

Dublinskog sustava podnesen je 17. siječnja 2018. Italiji, ali je odbijen 31. siječnja 2018. uz obrazloženje da je postupak azila okončan u Italiji. IPO (Ured za međunarodnu zaštitu) je 29. lipnja 2018. odlučio da je njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten. Na odluku je pred sudom podnesena žalba, a sud je 18. listopada 2018. potvrdio tu preporuku.

Tijek postupka u predmetu M. S.

5. Obrazloženje zahtjeva vezanog za ovog podnositelja podneseno je 20. lipnja 2018., pri čemu se u odnosu na odluku suda od 23. svibnja 2018. prvenstveno zahtijevalo rješenje *certiorari*. Usvojio sam zahtjev 25. lipnja 2018. [omissis]. [nacionalni postupak]

Tijek postupka u predmetu M. W.

6. Obrazloženje zahtjeva podneseno je 4. listopada 2018., pri čemu se u odnosu na odluku suda od 28. rujna 2018. [omissis] prvenstveno zahtijevalo rješenje *certiorari*. Usvojio sam zahtjev 8. listopada 2018. [omissis]. [nacionalni postupak]

Tijek postupka u predmetu G. S.

7. Zahtjev G. S.-a usvojen je 19. listopada 2018., pri čemu je prvenstveno doneseno rješenje *certiorari* u odnosu na odluku suda od 19. listopada 2018. i izjavu da se članak 21. stavak 2. točka (a) Zakona iz 2015. protivi pravu Unije te da je nevaljan. [omissis]. [nacionalni postupak] [orig. str. 5.]

Relevantno nacionalno i europsko pravo

8. Člankom 21. stavkom 2. točkom (a) Zakona iz 2015. godine propisuje se da je „(2) Zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopušten kad se jedna ili više sljedećih okolnosti primjenjuje u odnosu na osobu koja je predmet zahtjeva; (a) ako je druga država članica dodijelila status izbjeglice ili supsidijarnu zaštitu osobi [...]”.
9. U uvodnoj izjavi 22. Direktive 2005/85 u odnosu na postupak azila navodi se sljedeće:

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

10. Člankom 25. Direktive 2005/85 predviđeno je sljedeće: „1. Osim slučajeva u kojima se zahtjev ne ispituje u skladu s Uredbom (EZ) br. 343/2003, države članice nisu obvezne razmatrati zadovoljenje uvjeta za status izbjeglice u skladu s Direktivom 2004/83/EZ ako se zahtjev tražitelja **[orig. str. 6.]** smatra nedopuštenim sukladno ovom članku 2. Zahtjev za azil države članice mogu smatrati nedopuštenim sukladno ovom članku, ako: (a) je druga država članica već priznala status izbjeglice; (b) se zemlja, koja nije država članica, smatra prvom državom azila za tražitelja sukladno članku 26.; (c) se zemlja, koja nije država članica, smatra sigurnom trećom zemljom za tražitelja sukladno članku 27.; (d) je tražitelju omogućeno da ostane u državi članici iz drugih razloga, na temelju kojih mu je priznat status koji osigurava ekvivalentna prava i povlastice kao i status izbjeglice na temelju Direktive 2004/83/EZ; (e) je tražitelju omogućeno da ostane u državi članici iz drugih razloga, koji ga štite od prisilnog udaljenja ili vraćanja u očekivanju ishoda postupka za priznanje statusa sukladno točki (d); (f) je tražitelj podnio identični zahtjev nakon konačne odluke; (g) uzdržavanik tražitelja podnese zahtjev, nakon što je u skladu s člankom 6. stavkom 3. dala svoj pristanak da njezin slučaj bude dio zahtjeva, koji je podnesen u njeno ime, i ne postoje nikakve činjenice u vezi sa situacijom uzdržavanika, koje bi opravdale odvojeni zahtjev.”
11. Preinačenom Direktivom o postupcima 2011/95, koja se ne primjenjuje na Irsku, predmetna odredba koja je upućivala na status izbjeglice zamijenjena je odredbom „ako je druga država članica već priznala međunarodnu zaštitu” (članak 33. stavak 2. točka (a) preinačene direktive).
12. U spojenim predmetima C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17 Bashar Ibrahim i dr. protiv Savezne Republike Njemačke i Savezna Republika Njemačka protiv Tausa Magamadova, u točki 71. Sud Europske unije naveo je kako preinačena Direktiva o postupcima „[...] dozvoljava državama članicama da odbace zahtjev za azil kao nedopušten i u slučaju da je podnositelju zahtjeva druga država članica dodijelila **[orig. str. 7.]** jedino supsidijarnu zaštitu, a ne pravo azila.” Slično se navodi i u točki 58. presude.
13. Glavni problem tumačenja u ovom predmetu jest to da su s jedne strane međusobno povezani elementi zajedničkog europskog sustava azila takvi da je prema zajedničkom učinku preinačene Direktive o postupcima i Uredbe Dublin III br. 604/2013 jasno da pojedinačne države članice ne moraju razmatrati zahtjeve za međunarodnu zaštitu koji su prethodno odobreni u drugoj jurisdikciji zato što se naknadni zahtjev u državi članici može smatrati nedopuštenim ili zato što osoba u okviru Dublinskog sustava može biti vraćena. Nepravilnost nastaje u vrlo ograničenoj kategoriji država članica koje su se obvezale Uredbom Dublin III, ali ne i preinačenom Direktivom o postupcima. U ovoj se kategoriji nalaze samo Irska i Ujedinjena Kraljevina, čime se ovdje postavlja ključno pitanje tumačenja, koje je u konačnici sljedeće: je li država članica slobodna smatrati dodjelu supsidijarne zaštite u drugoj državi članici razlogom za nedopuštenost naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu?

14. Tri su pitanja europskog prava o kojima treba odlučiti u ovom predmetu i na temelju svoje prosudbe o tome smatram da je i potrebno i primjereno ta pitanja uputiti Sudu Europske unije u skladu s člankom 267. UFEU-a.

Prvo pitanje

15. Prvo pitanje glasi: odnosi li se upućivanje na „državu članicu” iz članka 25. stavka 2. točaka (d) i (e) Direktive 2005/85 na (a) prvu državu članicu koja je podnositelju zahtjeva odobrila zaštitu istovjetnu azilu ili (b) na drugu državu članicu u kojoj je podnesen naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu ili (c) na bilo koju od tih država članica? [**orig. str. 8.**]
16. Podnositelji zahtjeva M. S. i M. W. smatraju da se „država članica” odnosi na drugu državu članicu. Čini se da se podnositelj zahtjeva G. S. slaže da se može odnositi na bilo koju od tih država članica. Protustranka smatra da se izraz odnosi na prvu državu članicu.
17. Predlažem odgovor da je najrazumnije i najbolje tumačiti da se upućivanje na „državu članicu” u članku 25. stavku 2. točkama (d) i (e) Direktive o postupcima odnosi na bilo koju od tih država članica. To bi također značilo da uvodna izjava 22. Direktive o postupcima ima dosljedan smisao. Kad prvu državu članicu ne bismo uključili u tu odredbu, došlo bi do značajne nepravilnosti jer to bi značilo da je dodjela prava koja su istovjetna supsidijarnoj zaštiti u bilo kojoj državi koja nije država članica dostatna da se zahtjev smatra nedopuštenim. To nema mnogo smisla.
18. Ovo je pitanje relevantno jer, ako „država članica” podrazumijeva prvu državu članicu, tj. ako ta država članica znači prvu državu članicu ili ona znači bilo koju od tih država članica, tada je mogao postojati zakoniti temelj na kojem bi se predmetni zahtjevi smatrali nedopuštenima i stoga članak 21. Zakona iz 2015. možda nije u suprotnosti s pravom Unije. Točno je da zakonita osnova koja bi iz toga proizašla nije ona na koju se sud izričito pozvao. Međutim, to bi se moglo smatrati isključivo tehničkim pitanjem jer se u osnovi sud pozvao na članak 21. Zakona iz 2015., koji se može smatrati valjanim ako „država članica” znači ili podrazumijeva prvu državu članicu.

Drugo pitanje

19. Drugo pitanje glasi: ako je državljaninu treće zemlje odobrena međunarodna zaštita u obliku supsidijarne zaštite u prvoj državi članici, a on prijeđe na državno područje druge države članice, predstavlja li podnošenje novog [**orig. str. 9.**] zahtjeva za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici zlouporabu prava zbog čega bi drugoj državi članici bilo dopušteno donijeti mjeru kojom se određuje da je podnošenje takvog naknadnog zahtjeva nedopušteno?
20. Podnositelji zahtjeva u svim trima predmetima smatraju da podnošenje takvog naknadnog zahtjeva ne predstavlja zlouporabu prava. [*omissis*] Podnositelj zahtjeva u predmetu G. S. također tvrdi da to pitanje ne proizlazi iz odluke suda,

iako se čini da je riječ o prigovoru ograničene snage jer se pitanje odnosi na valjanost zakonskih propisa na koje se poziva sudska odluka. Protustranka tvrdi da je državama članicama dopušteno donijeti vrstu mjere navedenu u pitanju.

21. Ja smatram da podnošenje drugog ili zapravo naknadnog zahtjeva ako je osobi već odobrena supsidijarna zaštita predstavlja zlouporabu prava i da je stoga u skladu s općim načelima prava Unije državama članicama dopušteno donositi mjere kojima takve zahtjeve smatraju nedopuštenima, poput mjere u ovom predmetu. Nadalje, uz dužno poštovanje ističem da bi u pogledu cjelokupne buduće održivosti europskog projekta bilo nerazborito tumačiti pravo Unije na način koji bi išao u prilog dodjeli dodatnih prava u osjetljivom području useljavanja, osim ako je to jasno značenje odredbe o kojoj je riječ, osobito kada se radi o državljanima trećih zemalja, a dvostruko nerazboritije ako je posrijedi značajna zlouporaba.
22. Ovo je pitanje relevantno jer ako bi zahtjev smio biti odbijen po osnovi zloupotrebe prava, proizlazilo bi da je žalba podnositelja zahtjeva neosnovana.

Treće pitanje [orig. str. 10.]

23. Treće pitanje glasi: treba li članak 25. Direktive 2005/85 tumačiti na način da državu članicu koja nije obvezana Direktivom 2011/95, ali je obvezana Uredbom br. 604/2013, onemogućuje u usvajanju mjere poput mjere iz ovog predmeta, prema kojoj se smatra nedopuštenim zahtjev za azil državljanina [treće] zemlje kojem je druga država članica prethodno odobrila supsidijarnu zaštitu?
24. Podnositelji zahtjeva tvrde da je donošenje propisa na koje se upućuje u pitanju nedopustivo, dok protustranka tvrdi da nije.
25. Ja smatram da bi iz doslovnog čitanja Direktive o postupcima u ovom kontekstu proizašla nepravilnost koja ne bi imala svrhu i koja ne bi bila u skladu s namjerom i svrhom Direktive uzimajući u obzir propise Dublinskog sustava. Nepravilnost se u ovom slučaju pojavljuje jer je zajednička logika i svrha Direktive o postupcima i Uredbe Dublin II takva da države članice ne moraju razmatrati zahtjev za azil osobe koja već ima supsidijarnu ili istovjetnu zaštitu u drugoj državi članici ili drugdje. Ista je i zajednička logika i namjera preinačene Direktive o postupcima i Uredbe Dublin III, što je uostalom primijetio Vedsted Hansen u *Hailbronner and Thym, EU Immigration and Asylum Law*, 2. izdanje. (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016.), str. 1354., gdje se navodi da se preinačena Direktiva o postupcima može smatrati „dopunom Uredbe Dublin III”. Međutim, nema osvrta na slučaj kada država funkcionira prema izvornoj direktivi o postupcima i Uredbi Dublin III, koji se odnosi samo na Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu. U tom slučaju postavlja se pitanje treba li odstupiti od doslovnog značenja Direktive o postupcima i Direktivu tumačiti u skladu s općom namjerom. **[orig. str. 11.]**
26. Ovo je pitanje relevantno jer ako su takvi propisi dopušteni, proizlazilo bi da je zahtjev podnositelja neosnovan.

Nalog

27. S obzirom na prethodno navedeno, Sudu Europske unije potrebno je uputiti sljedeća pitanja u skladu s člankom 267. UFEU-a.
- (i). Odnosi li se upućivanje na „državu članicu” iz članka 25. stavka 2. točaka (d) i (e) Direktive 2005/85 na (a) prvu državu članicu koja je podnositelju zahtjeva odobrila zaštitu istovjetnu azilu ili (b) na drugu državu članicu u kojoj je podnesen naknadni zahtjev za međunarodnu zaštitu ili (c) na bilo koju od tih država članica?
 - (ii). Ako je državljaninu treće zemlje odobrena međunarodna zaštita u obliku supsidijarne zaštite u prvoj državi članici, a on prijeđe na državno područje druge države članice, predstavlja li podnošenje novog zahtjeva za međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici zlouporabu prava zbog čega bi drugoj državi članici bilo dopušteno donijeti mjeru kojom se predviđa da je podnošenje takvog naknadnog zahtjeva nedopušteno?
 - (iii). Treba li članak 25. Direktive 2005/85 tumačiti na način da državu članicu koja nije obvezana Direktivom 2011/95, ali je obvezana Uredbom br. 604/2013, onemogućuje u usvajanju propisa poput propisa iz ovog predmeta, prema kojem je nedopušten zahtjev za azil državljanina treće zemlje kojem je druga država članica prethodno odobrila supsidijarnu zaštitu?