

Predmet C-8/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

9. siječnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

30. prosinca 2019.

Tužitelj:

L.R.

Tuženik:

Bundesrepublik Deutschland

**SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES
VERWALTUNGSGERICHT
(UPRAVNI SUD SCHLESWIG-HOLSTEINA)**

[*omissis*]

RJEŠENJE

u upravnoj stvari

L.R.-a,

– Tužitelj –

[*omissis*]

protiv

Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka), koju zastupa Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Außenstelle Boostedt – (Savezni ured za migraciju i izbjeglice– stalna služba u Boostedu, Njemačka) [omissis]

– Tuženik –

Predmet spora: Pravo kojim se uređuje azil – ponovni zahtjev (članak 71.a Zakona o azilu, u daljnjem tekstu: AsylG)

13. Kammer (13. vijeće) Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts (Upravnog suda Schleswig-Holsteina) donijelo je 30. 12. 2019. odluku:

Postupak se prekida.

U skladu s člankom 267. UFEA pribavit će se prethodna odluka Suda Europske unije o sljedećem pitanju:

Je li nacionalno pravilo, prema kojem se zahtjev za međunarodnu zaštitu može odbiti kao nedopušteni naknadni zahtjev ako prvi postupak azila, koji nije bio uspješan, nije proveden u državi članici EU-a nego u Norveškoj, sukladno članku 33. stavku 2. točki (d) i članku 2. točki (q) Direktive 2013/32/? [orig. str. 2.]

O b r a z l o ž e n j e

I.

- 1 Tužitelj, iranski državljanin, zahtijeva od tuženika međunarodnu zaštitu nakon što je već bez uspjeha zatražio zaštitu u skladu s pravom kojim se uređuje azil u Kraljevini Norveškoj.
- 2 Dana 22. 12. 2014. tužitelj je postavio zahtjev za azil na njemačkom državnom području. Tijekom saslušanja u svrhu utvrđivanja nadležne države članice 22. 12. 2014. tužitelj je naveo: svoju zemlju porijekla napustio je prije otprilike 18 mjeseci te je do prije tri mjeseca živio u Iraku. Potom je preko Turske i Austrije stigao u Njemačku. Prije otprilike osam godina postavio je zahtjev za azil u Norveškoj te je udaljen u Iran.
- 3 Pretragom u sustavu EURODAC dobiven je pozitivan rezultat 1. kategorije za Norvešku. Kraljevina Norveška, od koje je zatražen prihvata, priopćila je dopisom od 26. 02. 2015. da je prema članku 19. stavku 3. Uredbe Dublin III prestala njezina nadležnost. Zahtjev tužitelja za međunarodnu zaštitu od 01. 10. 2008. odbijen je 15. 06. 2009.; dana 19. 06. 2013. on je, navodi se dalje, transferiran u Iran.
- 4 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, u daljnjem tekstu: Bundesamt) nastavio je postupak kao postupak povodom

ponovnog zahtjeva te je od tužitelja zatražio da navede razloge koji se protive njegovu povratku u zemlju porijekla.

- 5 U dopisu koji je uputila njegova zastupnica, tužitelj je priopćio da u prilog svome zahtjevu za azil ističe vjerske razloge i osim toga upućuje na navode koje je u postupku azila iznio njegov sin koji je u Iranu izložen političkom progonu te se u Iraku priključio Pešmergama.
- 6 Tužitelj je [omissis] tijekom svojeg saslušanja 12. 12. 2016. među ostalim naveo: svoj zahtjev u Norveškoj temeljio je naročito na tome da nije pripadao nijednoj vjeroispovijesti, odnosno bio je ateist. Njegovi sadašnji razlozi za bijeg povezani su s njegovim sinom koji se priključio Demokratskoj stranci Kurdistana. Tužitelj je više puta bio pod pritiskom tajne službe da otkrije mjesto boravka svojeg sina. Na kraju se taj pritisak povećao zbog čega je i pobjegao. Osim toga, navodi da je sada kršćanin. **[orig. str. 3.]**
- 7 Rješenjem od 13. 03. 2017. Bundesamt je odbio zahtjev kao nedopušten. Utvrdio je da ne postoje (nacionalne) zabrane udaljavanja iz članka 60. stavaka 5. i 7. prve rečenice Aufenthaltsgesetzes (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području, u daljnjem tekstu: AufenthG). Potom je zatražio od tužitelja da u roku od tjedan dana od dana objave odluke napusti njemačko državno područje te mu je zaprijetio protjerivanjem u Iran ili neku drugu državu koja ga je spremna prihvatiti ako ne postupi po toj odluci. Ulazak i zabrana boravka u skladu s člankom 11. stavkom 1. AufenthG-a određena je u trajanju od 30 mjeseci od dana udaljavanja.
- 8 Odluku o nedopuštenosti Bundesamt je obrazložio time da je zahtjev za azil u skladu s člankom 29. stavkom 1. točkom 5. Asylgesetzes (Zakon o azilu, u daljnjem tekstu: AsylG) nedopušten jer je riječ o ponovnom zahtjevu za koji se ne mora provesti drugi postupak. Riječ je o opetovanom zahtjevu za azil u Saveznoj Republici Njemačkoj i o ponovnom zahtjevu u smislu članka 71.a AsylG-a jer je tužitelj prema članku 26.a AsylG-a već bez uspjeha vodio postupak azila u sigurnoj trećoj zemlji, Norveškoj. Drugi postupak azila, prema mišljenju Bundesamta, nije potrebno provesti jer nisu ispunjeni uvjeti iz članka 51. stavaka 1. do 3. Verwaltungsverfahrensgesetzes (Zakon o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: VwVfG). Člankom 51. stavkom 1. VwVfG-a zahtijeva se uvjerljiv iskaz o činjenicama koji ne smije već *a priori*, prema razumnom promatranju, biti neprimjeren u svrhu omogućavanja prava na azil ili priznavanja međunarodne zaštite. Iz toga slijedi da je dovoljan uvjerljiv iskaz koji povoljniju odluku čini mogućom. No, iskaz tužitelja u cijelosti nije vjerodostojan. Bundesamt je to pobliže obrazložio.
- 9 Protiv tog rješenja tužitelj je 18. 04. 2017. podnio tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev kojom zahtijeva priznavanje statusa izbjeglice, podredno status supsidijarne zaštite, a još podrednije utvrđivanje postojanja (nacionalnih) zabrana udaljavanja u skladu s člankom 60. stavcima 5. i 7. prvom rečenicom AufenthG-a.

- 10 Sud koji je uputio zahtjev svojim je rješenjem od 19. 06. 2017. – Az. 10 B 98/17 prihvatio postavljeni zahtjev za određivanje suspenzivnog učinka tužbe. [**orig. str. 4.**]

II.

- 11 Postupak se mora prekinuti. U skladu s člankom 267. UFEU-a potrebno je pribaviti prethodnu odluku Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a) o pitanju navedenom u izreci rješenja. Pitanje se odnosi na tumačenje članka 33. stavka 2. točke (d) i članka 2. točke (q) Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26.06.2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL, L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str.249.).
- 12 1. Pravna ocjena se u nacionalnom pravu temelji na Asylgesetzu (Zakon o azilu, u daljnjem tekstu: AsylG) u verziji objavljenoj 02. 09. 2008. (BGBl., I str. 1798.), kako je zadnje izmijenjen člankom 45. Zakona od 15.08.2019. (BGBl. I str. 1307.).
- 13 Relevantni pravni okvir spora čine sljedeće odredbe nacionalnog prava:
- 14 Članak 26.a AsylG-a – Sigurne treće zemlje
- (1) Stranac koji je ušao iz treće zemlje u smislu članka 16.a stavka 2. prve rečenice Grundgesetza (Temeljni zakon) (sigurna treća zemlja), ne može se pozivati na članak 16.a stavak 1. Grundgesetza (Temeljni zakon). [...]
- (2) Osim država članica Europske unije, sigurne treće zemlje su države navedene u prilogu I. [...]
- 15 Članak 29.a AsylG-a – Nedopušteni zahtjevi
- (1) Zahtjev za azil nije dopušten ako
1. [...]
5. u slučaju naknadnog zahtjeva prema članku 71. ili ponovnog zahtjeva prema članku 71.a ne mora se provesti drugi postupak za azil. [...]
- 16 Članak 71.a AsylG-a – Ponovni zahtjev
- (1) Ako stranac nakon neuspješnog okončanja postupka za azil u sigurnoj trećoj zemlji (članak 26.a), na koju se primjenjuje zakonodavstvo Europske zajednice o nadležnosti za provedbu postupka za azil ili s kojom je Savezna Republika Njemačka o tome sklopila međunarodni sporazum, postavi zahtjev za azil (ponovni zahtjev) na državnom području, drugi postupak za azil provodi se samo [**orig. str. 5.**] ako je Savezna Republika Njemačka nadležna za provedbu postupka za azil i ispunjeni su uvjeti iz članka 51.

stavaka 1. do 3. Verwaltungsverfahrensgesetz (Zakon o upravnom postupku); za provjeru je odgovoran Bundesamt. [...]

17 Članak 77. AsylG-a – Odluka suda

(1) U sporovima koje uređuje ovaj zakon, sud temelji svoju odluku na činjeničnom i pravnom stanju u trenutku posljednje rasprave; donosi li se odluka bez rasprave, odlučujući je trenutak donošenja odluke. [...]

18 Prilog I. članku 26.a AsylG-a

Norveška

Švicarska

19 2. Prethodno pitanje je relevantno za donošenje odluke i zahtijeva pojašnjenje Suda EU-a.

20 2.1 Prethodno pitanje je relevantno za donošenje odluke o zahtjevu tužitelja. Ako je zahtjev za azil pogrešno odbijen kao nedopušten, rješenje se mora ukinuti [*omissis*].

21 2.2. Nacionalno pravo kojim se uređuje azil predviđa u članku 71. AsylG-a naknadni zahtjev i [u] članku 71.a AsylG-a ponovni zahtjev kao i s time povezani postupovni tretman koji je različit u odnosu na [postupak povodom prvog zahtjeva]. Naknadni zahtjev prema članku 71. AsylG-a je drugi zahtjev za azil nakon što je u Saveznoj Republici Njemačkoj jedan zahtjev već bio neuspješan. Ponovni zahtjev prema članku 71.a AsylG-a je drugi zahtjev za azil, nakon što je zahtjev već bio neuspješan u trećoj sigurnoj zemlji u smislu članka 26.a AsylG-a, a to su države članice EU-a te Norveška ili Švicarska. Smisao i svrha članka 71.a AsylG-a jest izjednačiti ponovni zahtjev i naknadni zahtjev, a time i odluku treće zemlje o azilu i odluku o azilu Savezne Republike Njemačke [*omissis*].

22 2.3. Prethodno pitanje služi pojašnjenju može li o naknadnom zahtjevu u smislu direktive o postupcima azila biti riječ i ako neuspješan prvi postupak nije bio okončan u državi članici, nego u Norveškoj, trećoj zemlji, koja [**orig. str. 6.**] na temelju međunarodnog prava djelomice sudjeluje u zajedničkom europskom sustavu azila.

23 Sud koji je uputio zahtjev u prvom redu smatra da naknadni zahtjev u smislu Direktive 2013/32/EU može postojati i ako je neuspješan prvi postupak okončan u drugoj državi članici [*omissis*]. Prema shvaćanju suda koji je uputio zahtjev, to se ne protivi članku 40. stavku 1. Direktive 2013/32/EU, koji predviđa da se naknadne dokaze dostavi ili podnese naknadni zahtjev „u istoj državi članici”. Pojam naknadnog zahtjeva u smislu članka 40. stavka 1. Direktive 2013/32/EU trebalo bi razlikovati od pojma naknadnog zahtjeva u smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32/EU: pojam naknadnog zahtjeva u smislu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32/EU zahtijeva postojanje konačne odluke u smislu članka 2.

točke (e) Direktive 2013/32/EU. S time nije spojiva pravna posljedica iz članka 40. stavka 1. Direktive 2013/32/EU. Uzimanje u obzir elemenata naknadnog zahtjeva u okviru ispitivanja prethodnog zahtjeva ili u okviru ispitivanja odluke u okviru revizije ili žalbenog postupka nije moguće zbog konačnosti odluke.

24 2.3.1. Prema tekstu Direktive 2012/32/EU, moguće je da naknadni zahtjev u smislu članka 33. stavka 2. točke (d), članka 2. točke (q) Direktive 2013/32/EU ne postoji ako je prethodni neuspješan postupak azila proveden u trećoj državi.

25 Mogućnost primjene članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32/EU u prvom redu pretpostavlja postojanje naknadnog zahtjeva. Prema članku 2. točki (q) Direktive 2013/32/EU „naknadni zahtjev” znači

„daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen nakon donošenja konačne odluke o prethodnom zahtjevu, uključujući slučajeve kada je podnositelj zahtjeva izričito odustao od svog zahtjeva te slučajeve kada je tijelo odlučivanja odbacilo zahtjev nakon njegovog izričitog odustanka u skladu s člankom 28. stavkom 1.”.

26 Iz potrebe postojanja konačne odluke o prethodnom zahtjevu moglo bi se zaključiti da je prethodni postupak azila okončan **u državi članici**. S jedne strane, prethodni bi zahtjev trebao biti samo zahtjev u smislu članka 2. točke (b) Direktive 2013/32/EU, što pretpostavlja da je državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva podnijela zahtjev za zaštitu „od strane države članice”. S druge pak strane, „konačna odluka” (članak 2. točka (e)) Direktive 2013/32/EU) odluka je o tome treba li **[orig. str. 7.]** državljaninu treće zemlje ili osobi bez državljanstva u skladu s Direktivom 2011/95/EU priznati status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite. To implicira povezanost s Direktivom 2011/95/EU, koja po svojoj prirodi može postojati samo u odnosu na države članice. Osim toga, članak 2. točka (e) Direktive 2013/32/EU sadržava eksplicitnu poveznicu s boravkom u **konkretnoj državi članici**.

27 Pretpostavku da (bezuspješan) postupak azila u trećim zemljama vodi do naknadnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu osporava opća struktura pravila Direktive 2013/32/EU. Ta direktiva izričito navodi kada se činjenicama koje se odnose na treće zemlje može pripisati učinak u smislu prava azila (vidjeti primjerice koncepte država, odnosno zemalja u skladu s člancima 35., 38 i 39. Direktive 2013/32/EU).

28 Norveška nije država članica EU-a i time nije izravno obvezna primjenjivati Direktivu 2013/32/EU i Direktivu 2011/95/EU.

29 Norveška, koliko je to razvidno, nije ni nekim drugim pravnim aktom izjednačena s državom članicom. Posebice članak 1. stavak 4. Sporazuma između Europske zajednice i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o kriterijima i mehanizmima za utvrđivanje države nadležne za razmatranje zahtjeva za azilom podnesenih u državi članici ili u Islandu ili u Norveškoj od 19. 01. 2001. (SL, L 93, str. 40.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 23.) –

Sporazum o pridruživanju – vodi samo do ograničenog izjednačavanja s državama članicama u pogledu Dublinske uredbe i Uredbe o Eurodacu.

- 30 2.3.2. Sud koji je uputio zahtjev sklon je, međutim, smatrati da Direktivu 2013/32/EU treba široko tumačiti s obzirom na djelomičnu pridruženost Norveške.
- 31 Norveška na temelju gore navedenog Sporazuma o pridruživanju sudjeluje u dublinskom sustavu određivanja nadležnosti, sada pod nazivom Uredba Dublin III. Norveška je naložila primjenu Uredbe Dublin III kao norveškog prava (vidjeti *section 32 paragraph 4 Immigration Act*; engleska jezična verzija dostupna je na stranici: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2008-05-15-35>). Premda Norveška nije obvezna primjenjivati Direktivu 2013/33/EU, Direktivu 2013/32/EU i Direktivu 2011/95/EU, postojeće uključivanje Norveške u dublinski sustav određivanja nadležnosti počiva, međutim, na pretpostavci da je norveški sustav azila po svojem materijalnom sadržaju zaštite i postupovnom uređenju ekvivalentan zahtjevima koji su propisani pravilima Unije i da je to dovoljno. U protivnome ne bi bilo moguće da Norveška, **[orig. str. 8.]** ispuni svoje obveze iz članka 3. stavka 1. u vezi s člankom 2. točkom (d) Uredbe Dublin III. To što norveško pravo kojim se uređuje azil ne sadržava činjenični opis koji doslovno odgovara članku 15. točki (c) Direktive 2011/95/EU, ne čini se štetnim jer se ta „praznina” može popuniti činjeničnim opisom iz *section 28 paragraph 1 (b) Immigration Act* koji odgovara članku 3. EKLJP-a.
- 32 S obzirom na navedene okolnosti, bilo bi protivno ciljevima zajedničkog europskog sustava azila, kao i odgovarajućeg uključivanja Norveške u taj sustav, ako bi se tražitelji azila u okviru dublinskog sustava u svrhu razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu mogli transferirati u Norvešku, a države članice bi ipak bile obvezne da nakon tamošnjeg bezuspješnog završetka postupka azila, i u slučaju da otpadne nadležnost Norveške prema Dublinskoj uredbi, provedu cjelovit postupak azila.

[omissis]