

**Predmet C-753/22****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

12. prosinca 2022.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

7. rujna 2022.

**Tužiteljica i podnositeljica revizije:**

QY

**Tuženik i druga stranka u revizijskom postupku:**

Bundesrepublik Deutschland

**Predmet glavnog postupka**

Obvezujući učinak priznavanja statusa izbjeglice u jednoj državi članici Europske unije za drugu državu članicu

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a, osobito

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. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38. i SL 2020., L 415, str. 90.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2013/32)

Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19.,

svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/95)

Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (SL 2013., L 180, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 108. i ispravak SL 2017., L 49, str. 50.) (Uredba Dublin III) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 604/2013)

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (SL 2012., C 326, str. 391.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.) (u daljnjem tekstu: Povelja)

### **Prethodno pitanje**

Treba li članak 3. stavak 1. drugu rečenicu Uredbe br. 604/2013, članak 4. stavak 1. drugu rečenicu i članak 13. Direktive 2011/95 te članak 10. stavke 2. i 3., članak 33. stavak 1. i članak 33. stavak 2. točku (a) Direktive 2013/32, u slučaju u kojem država članica ne smije iskoristiti mogućnost predviđenu člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32 da zahtjev za međunarodnu zaštitu u pogledu priznavanja statusa izbjeglice u drugoj državi članici odbije kao nedopušten jer bi životni uvjeti u toj državi članici podnositelja zahtjeva izložili ozbiljnoj opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje, tumačiti na način da već priznati status izbjeglice sprečava državu članicu da objektivno razmotri zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnesen u toj državi te da je obvezuje da bez ispitivanja materijalnih uvjeta za tu zaštitu podnositelju zahtjeva prizna status izbjeglice?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Direktiva 2013/32, osobito članak 10. stavci 2. i 3., članak 33. stavak 1. i članak 33. stavak 2. točka (a)

Direktiva 2011/95, osobito članak 4. stavak 1. druga rečenica i članak 13.

Uredba br. 604/2013, osobito članak 3. stavak 1. druga rečenica

Članak 4. Povelje

### **Navedene nacionalne odredbe**

Asylgesetz (Zakon o azilu, u daljnjem tekstu: AsylG)

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području (Zakon o boravku), u daljnjem tekstu: AufenthG)

### **Činjenice i postupak**

- 1 Tužiteljica, kojoj je Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, Njemačka, u daljnjem tekstu: Savezni ured) priznao supsidijarnu zaštitu, traži priznavanje statusa izbjeglice.
- 2 Tužiteljica je rođena 1999. i sirijska je državljanica kojoj je već 2018. u Grčkoj priznat status izbjeglice. Ne može se vratiti u Grčku jer joj ondje na temelju pravomoćne presude jednog upravnog suda prijete ozbiljna opasnost od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje.
- 3 Odlukom od 1. listopada 2019. Savezni ured odobrio joj je supsidijarnu zaštitu i odbio njezin zahtjev za priznavanje statusa izbjeglice.
- 4 Upravni sud odbio je tužbu protiv te odluke uz obrazloženje da pravo na koje se tužiteljica poziva ne proizlazi već iz činjenice da joj je u Grčkoj priznat status izbjeglice. Meritum tužiteljčina zahtjeva neosnovan je jer joj u Siriji ne prijete progone.
- 5 U prilog obrazloženju pravnog lijeka koji je podnijela sudu koji je uputio zahtjev tužiteljica se uglavnom poziva na to da tuženika obvezuje već priznati status izbjeglice.

### **Obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku**

- 6 Uspjeh tog pravnog lijeka ovisi o odluci Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) o tumačenju Ugovorâ.
- 7 Pravna ocjena pobijane odluke Saveznog ureda u njemačkom se pravu temelji na AsylG-u i AufenthG-u.
- 8 Na temelju nacionalnog prava, u skladu s člankom 3. stavkom 4. prvim dijelom rečenice u vezi s člankom 3. stavkom 1. AsylG-a, tužiteljica nema pravo na priznavanje statusa izbjeglice. Međutim, bez prethodne odluke Suda sud koji je uputio zahtjev ne može utvrditi je li to tumačenje navedenih nacionalnih propisa u skladu s odredbama prava Unije navedenima u prethodnom pitanju.
- 9 Stoga Sud treba pojasniti navedeno prethodno pitanje jer ono nije ni pojašnjeno u njegovoj sudskoj praksi niti je odgovor na njega očit.
- 10 Tužiteljica nema pravo na priznavanje statusa izbjeglice na temelju nacionalnog prava. Takvo pravo u pogledu tužiteljčine individualne situacije ne proizlazi iz

članka 3. stavka 4. prvog dijela rečenice u vezi s člankom 3. stavkom 1. AsylG-a. U pobijanoj presudi upravnog suda točno je utvrđeno da je tužiteljica napustila zemlju a da nije bila žrtva progona. Stvarne uvjete u Siriji valja ocijeniti na način da joj u slučaju hipotetskog povratka vjerojatno ne prijete progon koji je relevantan za priznavanje statusa izbjeglice.

- 11 Na temelju nacionalnog prava, tužiteljica ne može ostvariti pravo na koje se poziva ni zbog toga što joj je već u Grčkoj priznat status izbjeglice. U skladu s člankom 60. stavkom 1. drugom rečenicom AufenthG-a, ako je određena država strancu priznala status izbjeglice, u tu ga državu ne smije prisilno udaljiti niti vratiti ni Njemačka. Međutim, iz toga ne proizlazi pravo na ponovno priznavanje statusa izbjeglice. Dalekosežnija obvezanost Saveznog ureda ne proizlazi ni iz članka 3. stavka 3. AsylG-a jer nisu ispunjeni ondje navedeni uvjeti, a isključena je primjena te odredbe po analogiji.
- 12 Sud koji je uputio zahtjev smatra da treba pojasniti jesu li odredbe prava Unije navedene u prethodnom pitanju u slučajevima kao što je ovaj prepreka za objektivno razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijela tužiteljica. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, takav obvezujući učinak priznavanja statusa izbjeglice u jednoj državi članici Europske unije za drugu državu članicu isključuje se na temelju primarnog prava Unije. Međutim, Sud treba pojasniti može li to proizlaziti iz sekundarnog prava Unije.

### ***Obvezujući učinak na temelju primarnog prava Unije***

- 13 U skladu s člankom 78. stavkom 1. prvom rečenicom UFEU-a, Unija razvija zajedničku politiku azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite. U tu svrhu Europski parlament i Vijeće na temelju članka 78. stavka 2. UFEU-a usvajaju mjere za zajednički europski sustav azila (u daljnjem tekstu: CEAS). Među ostalim, taj sustav obuhvaća jedinstveni status azila za državljane trećih zemalja koji je na snazi u čitavoj Uniji i jedinstven status supsidijarne zaštite za državljane trećih zemalja kojima je, bez dobivanja europskog azila, potrebna međunarodna zaštita (članak 78. stavak 2. točke (a) i (b) UFEU-a). Ni u tim ni u drugim odredbama članka 77. i sljedećih članaka UFEU-a nema naznaka da je priznavanje statusa izbjeglice u jednoj državi članici prepreka za objektivno razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u drugoj državi članici. Naprotiv, zasad ne postoji uzajamno priznavanje odluka o odobravanju azila. To je u skladu i s mišljenjem Europske komisije.
- 14 Osim toga, Sud je na temelju članaka 2. i 3. UEU-a te članka 67. i članka 82. stavka 1. UFEU-a razvio „načelo uzajamnog povjerenja među državama članicama”. U pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde, to načelo svakoj od tih država nalaže da, osim u iznimnim okolnostima, smatra da ostale države članice poštuju pravo Unije i, osobito, njime priznata temeljna prava (presude Suda od 19. ožujka 2019., Ibrahim i dr., C-297/17, C-18/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, t. 83. i 84. te od 22. veljače 2022., Commissaire général aux

réfugiés et aux apatrides (Obiteljsko jedinstvo – već odobrena zaštita), C-483/20, EU:C:2022:103, t. 28.).

- 15 Međutim, iz toga ne proizlazi obvezanost priznanjem statusa izbjeglice u drugoj državi članici. Nastupanju takve dalekosežne pravne posljedice protivi se činjenica da Unija još nije uspostavila jedinstveni status zaštite u smislu članka 78. stavka 2. točaka (a) i (b) UFEU-a. Stoga je meritorno razmatranje uvjeta zahtjeva za međunarodnu zaštitu i dalje na državi članici u kojoj je podnesen taj zahtjev.

### ***Obvezujući učinak na temelju sekundarnog prava Unije***

- 16 Ni u sekundarnom pravu Unije ne postoji odredba postupovnog ni materijalnog prava izbjeglica kojom se izričito propisuje da je priznavanje statusa izbjeglice u jednoj državi članici obvezujuće za postupak azila u drugoj državi članici.
- 17 Sud još nije odlučivao o pitanju može li se obvezujući učinak odluka o priznavanju u postupku azila u državama članicama temeljiti na općem načelu prava Unije da zahtjev za azil podnositelja zahtjeva meritorno razmatra samo jedna država članica i to ona koja je prema kriterijima iz poglavlja III. Uredbe br. 604/2013 navedena kao odgovorna država članica. To načelo navodi se u članku 3. stavku 1. drugoj rečenici Uredbe br. 604/2013.
- 18 Prema sudskoj praksi Suda, to je načelo jedno od ključnih načela Uredbe Dublin III na kojem se općenito temelji CEAS (presuda Suda od 2. travnja 2019., H. i R., C-582/17 i C-583/17, EU:C:2019:280, t. 78.). Stoga se to načelo može primijeniti i u slučajevima koji se, kao tužiteljčin slučaj, ne mogu ocijeniti na temelju Uredbe br. 604/2013. Slijedom toga, meritorno razmatranje u samo jednoj državi članici može se smatrati primjenjivim u svim drugim državama članicama, neovisno o njegovu ishodu.
- 19 Ni tekstu članka 4. stavka 1. druge rečenice i članka 13. Direktive 2011/95 ne protivi se tumačenje prema kojem je za priznavanje u svim državama članicama Europske unije odlučujuće isključivo priznavanje statusa izbjeglice u jednoj državi članici.
- 20 Nadalje, treba uzeti u obzir odredbe Direktive 2013/32, a osobito drugu rečenicu uvodne izjave 43., članak 10. stavke 2. i 3. te članak 33. stavak 1. i članak 33. stavak 2. točku (a).
- 21 Mogućnost koju državama članicama daje članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/32 da ne odlučuju o meritumu ako je druga država članica odobrila međunarodnu zaštitu, što je u slučaju Savezne Republike Njemačke uređeno člankom 29. stavkom 1. točkom 2. AsylG-a, može se smatrati izrazom načela jednog meritornog razmatranja zahtjeva za azil u samo jednoj državi članici Europske unije.

- 22 Međutim, ako je riječ o slučaju kao što je ovaj, u kojem se mogućnost predviđena člankom 33. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2013/32 ne može iskoristiti jer u suprotnom prijeti povreda članka 4. Povelje, postavlja se pitanje može li obvezujući učinak odluke o priznavanju donesene u jednoj državi članici nastupiti za sve države članice odnosno postavlja se pitanje koje pravne posljedice nastupaju.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu smatra uvjerljivim stajalište nezavisnog odvjetnika P. Pikamäea (mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Pikamäea u predmetu *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Obiteljsko jedinstvo – već odobrena zaštita), C-483/20, EU:C:2021:780, t. 64.) o kojem se Sud još nije očitovao. U skladu s tim stajalištem, država članica treba državljanina dotične treće zemlje smatrati i prema njemu postupati kao prema osobi koja je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnijela prvi put, neovisno o zaštiti koju mu je već odobrila druga država članica. Kako se članak 33. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/32 ne bi lišio korisnog učinka, prethodno priznavanje međunarodne zaštite u prvoj državi članici ne bi trebalo uzeti u obzir u okviru meritornog razmatranja zahtjeva.
- 24 Međutim, određene naznake obvezujućeg učinka priznavanja statusa izbjeglice možda proizlaze i iz činjenice da bi uskraćivanje te pravne posljedice moglo dovesti do zaobilaženja posebnih pravila za prestanak, isključenje i opoziv statusa izbjeglice u skladu s člancima 11., 12. i 14. Direktive 2011/95. Takvoj opasnosti od zaobilaženja ipak se protivi činjenica da u spornom postupku azila nije riječ o prestanku ni opozivu statusa izbjeglice priznatog u prvoj državi članici, nego o tome može li podnositelj zahtjeva za azil uz status izbjeglice koji mu je već priznat u prvoj državi članici steći još jedno pravo na zaštitu uključujući s time povezana prava u drugoj državi članici koja razmatra zahtjev.

#### ***Dosadašnja sudska praksa Suda***

- 25 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se na temelju dosadašnje sudske prakse Suda ne može sa sigurnošću odgovoriti na postavljeno pitanje o obvezanosti ni u jednom ni u drugom smjeru. Rješenje od 13. studenoga 2019., *Hamed i Omar* (C-540/17 i C-541/17, neobjavljeno, EU:C:2019:964) ne sadržava dovoljno jasna utvrđenja o načinu provedbe novog postupka azila.
- 26 U točki 42. rješenja Sud doslovno navodi: „Osim toga, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, točno je da se u njemačkom pravu predviđa određena zaštita podnositelja zahtjeva, koji se zbog ozbiljne opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja protivnog članku 4. Povelje u državi članici koja mu je već priznala status izbjeglice ne smije vratiti u tu državu, ali se u njemu ne predviđa da mu se i u Njemačkoj prizna taj status i odobre s time povezana prava ako se ne provede novi postupak azila”.
- 27 S jedne strane, ako Sud govori o „novom” postupku azila, to ide u prilog razmatranju koje je u svakom pogledu objektivno. S druge strane, u nastavku navedene rečenice Sud naglašava prava povezana sa statusom izbjeglice, odnosno

statusnopravne posljedice priznavanja. To utvrđenje Suda može se tumačiti i na način da prvo priznavanje statusa izbjeglice u jednoj državi članici ima obvezujući učinak za druge države članice.

RADNI DOKUMENT