

Predmet C-790/23 [Qassioun]ⁱ**Zahtjev za prethodnu odluku****Datum podnošenja:**

21. prosinca 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Korkein hallinto-oikeus (Finska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

18. prosinca 2023.

Žaliteljica:

X

Druga stranka u postupku:

Maahanmuuttovirasto

**KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
(VRHOVNI UPRAVNI SUD, FINSKA)****Privremena odluka** [omissis]

18. prosinca 2023. [omissis]

[omissis]

Predmet postupkaZahtjev za prethodnu odluku upućen
Sudu Europske unije u skladu s
člankom 267. Ugovora o funkcioniranju
Europske unije (UFEU)**Žaliteljica**

X, Sirija

Stranka saslušana u predmetuMahanmuuttovirasto (Ured za imigraciju,
Finska)**Pobijana odluka**Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u
Helsinkiju, Finska) od 15. prosinca 2022.

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen i ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

[omissis]

Predmet postupka i relevantne činjenice

1. X (u daljnjem tekstu: žaliteljica) sirijska je državljanka iz Damaska. Neudana je punoljetna žena, Arapkinja po etničkom podrijetlu i sunitska muslimanka po religiji. Njezina majka i maloljetne sestre, s kojima je iz Sirije stigla u Dansku i kasnije u Finsku, trenutačno borave u Finskoj. Žaliteljica je navela da nije u kontaktu sa svojim ocem. Dijagnosticirani su joj, među ostalim, posttraumatski stresni poremećaj i veliki depresivni poremećaj bez psihotičnih simptoma.
2. Žaliteljica je prvi put zatražila međunarodnu zaštitu 1. srpnja 2016. u Danskoj. Danska joj je zbog ranjivosti 29. kolovoza 2016. izdala privremenu dozvolu boravka na temelju članka 7. stavka 3. danskog Zakona o strancima. Žaliteljčina dozvola boravka vrijedila je od 29. kolovoza 2016. do 12. studenoga 2020.
3. Odlukom od 17. studenoga 2020. *dansko tijelo nadležno za imigraciju* utvrdilo je po službenoj dužnosti na temelju članka 11. stavka 2. danskog Zakona o strancima da neće produžiti dozvolu boravka jer više ne postoji osnova za dozvolu boravka. Odlukom od 2. srpnja 2021. *danski Žalbeni odbor za izbjeglice*² nije preinačio odluku tijela. Žaliteljici je odlukom Žalbenog odbora naloženo da napusti zemlju najkasnije mjesec dana od donošenja te odluke. U skladu s odlukom postoji mogućnost vraćanja žaliteljice u Siriju ako dobrovoljno ne napusti zemlju. Međutim, u odluci se navodi da je danska vlada zbog vanjskopolitičkih razloga odlučila da zasad neće provesti vraćanje u Siriju. Odlukom se predviđa da se žaliteljici može izreći zabrana ulaska za sve države članice Unije (osim Irske) i za sve države Schengena ako ne ispuni svoju obvezu odlaska.
4. Žaliteljica je 27. srpnja 2021. u Finskoj zatražila međunarodnu zaštitu. Žaliteljica se u prilog zahtjevu pozvala na to da postoji moguća opasnost od prisilnog braka. Osim toga, prilikom jednog prosvjeda protiv sirijskog režima održanog u Danskoj snimljene su fotografije na kojima se nalazila žaliteljica te su one poslone u Siriju.
5. *Ured za imigraciju* uputio je Danskoj 29. srpnja 2021. zahtjev za ponovni prihvata na temelju Uredbe Dublin III³. Danska je prihvatila taj

² Flygtningenævnet

³ 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 (preinaka, takozvana Uredba Dublin III)

zahtjev 5. kolovoza 2021. na temelju članka 18. stavka 1. točke (d) te uredbe.

6. Odlukom od 12. studenoga 2021. Ured za imigraciju odbacio je žaliteljičin zahtjev za međunarodnu zaštitu kao nedopušten i nije joj izdao dozvolu boravka. Ured za imigraciju odlučio je protjerati žaliteljicu u Dansku te joj je izrekao dvogodišnju zabranu ulaska u Finsku.

7. Ured za imigraciju obavijestio je Dansku 2. veljače 2022. da je rok za transfer u skladu s člankom 29. stavkom 2. Uredbe Dublin III koji istječe 5. veljače 2022. produljen do 5. veljače 2023., nakon što je žaliteljica pobjegla. Žaliteljica se nije pojavila na testiranju na koronavirus na koje je bila naručena u vezi s njezinim udaljavanjem te je prijavljena kao nestala. Kasnije, 4. veljače 2022., vratila se u prihvatni centar.

8. Pobijanim rješenjem *Helsingin hallinto-oikeus* (Upravni sud u Helsinkiju) odbio je pravni lijek koji je podnijela žaliteljica.

9. Žaliteljica je od Korkein hallinto-oikeusa (Vrhovni upravni sud) zatražila dopuštenje žalbe protiv odluke upravnog suda i žalbom zahtijeva ukidanje odluke upravnog suda i poništenje odluke Ureda za imigraciju. Smatra da predmet treba vratiti Uredu za imigraciju ponajprije radi odobrenja međunarodne zaštite ili izdavanja dozvole boravka, a podredno radi razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Nadalje, žaliteljica zahtijeva zabranu izvršenja udaljavanja te da se u sporu odredi održavanje rasprave.

10. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odredio je 13. siječnja 2023. privremenu mjeru [*omissis*], kojom se zabranjuje izvršenje udaljavanja žaliteljice do odluke Korkein hallinto-oikeusa (Vrhovni upravni sud) o dopuštenju žalbe ili do određivanja neke druge mjere.

Glavni argumenti stranaka

11. Žaliteljica ističe da odluka Ureda za imigraciju da odbaci njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu kao nedopušten dovodi do povrede prava Unije barem kad je riječ o supsidijarnoj zaštiti. Danska ne primjenjuje ni Direktivu o kvalifikaciji⁴ ni Direktivu o postupcima⁵. Protjerivanje u Dansku znači da njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu ni u jednoj fazi nije

⁴ 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 (preinačena)

⁵ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena)

razmotren u pogledu supsidijarne zaštite. To dovodi do povrede prava Unije s obzirom na točke 52. i 55. presude Suda u predmetu C-497/21.

12. Nadalje, žaliteljica ističe da se pribojava daljnjeg protjerivanja iz Danske u Siriju. Prema upravnoj praksi u pogledu odluka Ureda za imigraciju i sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava vraćanje u Siriju predstavlja postupanje protivno članku 3. Europske konvencije o ljudskim pravima. Usto, žaliteljica se pribojava da će u Danskoj na neodređeno vrijeme morati živjeti u nehumanim uvjetima u centru za udaljšavanje u kojem su uvelike ograničena osobna prava. Te okolnosti barem za Sirijce predstavljaju sustavni nedostatak danskog sustava prihvata ako se uzme u obzir da se nikog ne može vratiti u Siriju. Udaljšavanje žaliteljice u Dansku dovodi do povrede *načela zabrane prisilnog udaljšanja ili vraćanja*.

13. Međutim, u svakom slučaju treba smatrati da je istekao rok za transfer jer žaliteljica nije pobjegla i stoga nije trebalo produljiti rok. Isto tako, transfer žaliteljice nije proveden odmah, čim je to bilo praktički moguće.

14. *Ured za imigraciju* ističe da poseban status Danske u sustavu azila Unije ne utječe na primjenu Uredbe Dublin III. Ured za imigraciju u tom pogledu upućuje na točku 49. presude Suda u predmetu C-497/21. Osim toga, Ured za imigraciju navodi da se dablinski sustav temelji na načelu uzajamnog povjerenja. Okolnost da se u državama članicama ne donose istovjetne odluke ne može se smatrati razlogom za odstupanje od načela uzajamnog povjerenja. Ni Sud ni Europski sud za ljudska prava nisu utvrdili da danski sustav azila ili prihvata ima sustavne nedostatke. Osim toga, Ured za imigraciju napominje da je žaliteljica nepojavljivanjem na testiranju na koronavirus namjerno izbjegla provedbu transfera. Obaviještena je o terminu testiranja i tijelima nije navela valjan razlog za nedolazak. Ured za imigraciju mogao je pretpostaviti da je žaliteljica pobjegla. Ako rok još teče, odgovornost ne prelazi na državu članicu koja upućuje zahtjev samo zbog toga što transfer nije odmah proveden.

Finski nacionalni propisi

15. U skladu s člankom 103. točkom 2. Ulkomaalaislakija (301/2004)⁶ (Zakon o strancima br. 301/2004) [kako je zadnje izmijenjen Zakonom 29.3.2019/437] zahtjev za međunarodnu zaštitu može se odbaciti kao nedopušten ako se može izvršiti transfer podnositelja zahtjeva u drugu državu koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil u skladu s Uredbom Dublin III.

16. Iz članka 147. Zakona o strancima [kako je zadnje izmijenjen Zakonom 30.12.2013/1214] proizlazi da se nikoga ne smije protjerati,

⁶ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

udaljiti ili zbog odbijanja ulaska vratiti na područje na kojem postoji mogućnost da bude izložen smrtnoj kazni, mučenju, progonu ili nekom drugom postupanju kojim se povređuje ljudsko dostojanstvo niti na područje iz kojeg ga se može otpremiti na takvo područje.

17. Stranac koji je ušao bez dozvole boravka također se može protjerati u skladu s člankom 148. stavkom 2. Zakona o strancima ako su za njegov boravak u Finskoj potrebne viza ili dozvola boravka, ali nisu zatražene ili izdane.

Danski nacionalni propisi

18. Člankom 7. danskog Udlændingelova⁷ (Zakon o strancima) određuje se:

„1. Strancu se na zahtjev izdaje dozvola boravka u svrhu privremenog boravka ako je on obuhvaćen Konvencijom o statusu izbjeglica od 28. srpnja 1951.

2. Strancu se na zahtjev izdaje dozvola boravka u svrhu privremenog boravka ako mu u slučaju povratka u zemlju podrijetla prijeti smrtna kazna, mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje. Zahtjevom u smislu prve rečenice smatra se i zahtjev za dozvolu boravka u svrhu privremenog boravka iz stavka 1.

3. Dozvola boravka u svrhu privremenog boravka izdaje se na zahtjev u slučajevima iz stavka 2., kada se opasnost od smrtne kazne, mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja temelji na posebno ozbiljnom stanju u zemlji podrijetla koje obilježavaju opće nasilje i napadi na civilno stanovništvo. Zahtjevom u smislu prve rečenice smatra se i zahtjev za dozvolu boravka iz stavaka 1. i 2.

4. Stavci 1. do 3. po analogiji se primjenjuju na stranca koji u skladu s odredbama donesenima na temelju članka 1.a stavka 2. Lova om fuldbyrdelse af straf m.v. (Zakon o izvršavanju kazne) izdržava kaznu zatvora ili na kojeg se odnosi mjera oduzimanja slobode ili koji je smješten u skladu s odredbama donesenima na temelju članka 1.a stavka 4. Hjemrejselova (Zakon o vraćanju).

5. Dozvola boravka iz stavaka 1. do 3. može se uskratiti ako je stranac već dobio zaštitu u nekoj drugoj zemlji ili ima bliske veze s nekom drugom zemljom u pogledu koje se može pretpostaviti da će ondje dobiti zaštitu. Odluka iz prve rečenice može se donijeti neovisno o tome je li stranac obuhvaćen stavcima 1. do 3.”

⁷ Udlændingeloven (LBK nr 1079 af 10/08/2023), <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/1079>

19. Člankom 11. stavkom 2. danskog Zakona o strancima predviđa se:

„2. Privremena dozvola boravka, koja je izdana uz mogućnost stalnog boravka, produljuje se na zahtjev, osim ako ne postoje razlozi za oduzimanje dozvole boravka u skladu s člankom 19. Udlændingestyrelse (Ured za imigraciju, Danska) po službenoj dužnosti odlučuje o produljenju dozvole boravka koja je izdana u svrhu privremenog boravka na temelju članka 7. i članka 8. stavaka 1. i 2. ako za to i dalje postoji osnova. Na odluku o produljenju dozvole boravka izdane na temelju članka 9. stavka 1. točke 1. ili članka 9.c stavka 1. zbog obiteljskih odnosa sa strancem kojem je izdana dozvola boravka na temelju članka 7. ili članka 8. stavka 1. ili 2. po analogiji se primjenjuje članak 19. stavci 7. i 8.”

20. Člankom 53.a stavkom 2. trećom rečenicom danskog Zakona o strancima određuje se:

„Ako Ured za imigraciju strancu koji boravi u tuzemstvu ili koji u skladu s odredbama donesenima na temelju članka 1.a stavka 2. Zakona o izvršavanju kazne izdržava kaznu zatvora ili na kojeg se odnosi mjera oduzimanja slobode ili koji je smješten u skladu s odredbama donesenima na temelju članka 1.a stavka 4. Zakona o vraćanju odbije izdati dozvolu boravka na temelju članka 7., taj ured donosi odluku o odbijanju produljenja ili oduzimanju dozvole boravka izdane na temelju članka 7. ili članka 8. stavka 1. ili 2. odnosno, ako donese odluku u skladu s člankom 32.b ili člankom 49.a o tome da udaljavanje ne dovodi do povrede članka 31., odluka se smatra žalbom podnesenom Žalbenom odboru za izbjeglice.”

Primjenjive odredbe prava Unije

Posebno stajalište Danske

21. U skladu s člankom 1. prvim stavkom Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i Protokola (br. 22) o stajalištu Danske priloženog Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Danska ne sudjeluje u usvajanju mjera Vijeća koje su predložene na temelju glave V. dijela trećeg Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Za odluke Vijeća koje se moraju donijeti jednoglasno potrebna je jednoglasnost članova Vijeća s iznimkom predstavnika Vlade Danske.

22. U skladu člankom 2. Protokola za Dansku nisu obvezujuće niti se u njoj primjenjuju odredbe glave V. dijela trećeg Ugovora o funkcioniranju Europske unije, mjere usvojene na temelju te glave, odredbe bilo kojeg međunarodnog ugovora koji Unija sklopi na temelju te glave ni odluke Suda Europske unije kojom se ta odredba ili mjera tumači ili bilo koja izmijenjena mjera ili mjera koja se može izmijeniti na temelju te glave; osim toga, nijedna takva odredba, mjera ili odluka ni na koji način ne utječe na nadležnosti, prava i obveze Danske; nadalje, ni jedna takva odredba, mjera ili odluka ni na koji način ne utječe na pravnu stečevinu Zajednice ili Unije

ni je dio prava Unije kako se primjenjuju na Dansku. Posebno su, u nepromijenjenom obliku, za Dansku obvezujući izmijenjeni akti Unije u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim predmetima, doneseni prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona.

23. U člancima 2. i 3. Sporazuma između Europske zajednice i Kraljevine Danske o kriterijima i mehanizmima za određivanje države odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je podnesen u Danskoj ili bilo kojoj drugoj državi članici Europske unije i sustavu „Eurodac” za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Dublinske konvencije (SL 2006., L 66, str. 38., u daljnjem tekstu: Sporazum između Unije i Danske) postignuti su dogovori o primjeni odredbi odnosno izmjenama odredbi Uredbe Dublin II u odnosu između Unije i Danske.

Uredba Dublin III

24. U skladu s uvodnom izjavom 10. Uredbe (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 državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva, kako bi se osiguralo jednako postupanje prema svim podnositeljima zahtjeva i korisnicima međunarodne zaštite i osigurala usklađenost s važećom pravnom stečevinom Unije u području azila, posebno s Direktivom 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, područje primjene te uredbe obuhvaća podnositelje zahtjeva za supsidijarnu zaštitu i osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu.

25. U skladu s člankom 2. točkom (b) Uredbe pojam „zahtjev za međunarodnu zaštitu” u smislu te uredbe znači zahtjev za međunarodnu zaštitu kako je definiran u članku 2. točki (h) Direktive 2011/95/EU.

26. Iz članka 3. stavka 1. Uredbe proizlazi da države članice razmatraju svaki zahtjev za međunarodnu zaštitu državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji podnese zahtjev na državnom području bilo koje države članice, uključujući granicu ili područje tranzita. Zahtjev razmatra samo jedna država članica i to ona koja je prema kriterijima iz poglavlja III. navedena kao odgovorna.

27. U skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (d) Uredbe odgovorna država članica u skladu s tom uredbom obvezna je da pod uvjetima iz članaka 23., 24., 25. i 29. ponovno prihvati državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva čiji je zahtjev odbijen i koja je zatražila

međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici ili koja je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku.

28. Člankom 29. stavkom 1. Uredbe predviđa se da se transfer podnositelja zahtjeva ili druge osobe iz članka 18. stavka 1. točaka (c) ili (d) iz države članice moliteljice u odgovornu državu članicu provodi u skladu s nacionalnim pravom države članice moliteljice, nakon savjetovanja među predmetnim državama članicama, čim je to praktički moguće, a najkasnije u roku od šest mjeseci nakon što je druga država članica prihvatila zahtjev za prihvati ili ponovni prihvati predmetne osobe ili nakon konačne odluke o žalbi ili preispitivanju kada u skladu s člankom 27. stavkom 3. postoji suspenzivni učinak.

29. Ako se transfer ne provede u šestomjesečnom roku, odgovorna država članica oslobađa se u skladu s člankom 29. stavkom 2. prvim podstavkom svoje obveze da prihvati ili ponovno prihvati predmetnu osobu i odgovornost se tada prenosi na državu članicu moliteljicu. Taj se rok može produljiti na najviše godinu dana, ako transfer nije bilo moguće provesti jer je predmetna osoba u zatvoru, ili na najviše osamnaest mjeseci ako predmetna osoba pobjegne.

Direktiva o kvalifikaciji

30. Iz uvodne izjave 51. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljanina 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 proizlazi da, u skladu s člancima 1. i 2. Protokola (br. 22) o stajalištu Danske koji je priložen uz UEU i UFEU, Danska ne sudjeluje u donošenju te direktive, nije njom vezana niti se ona na nju primjenjuje.

31. U skladu s člankom 2. točkom (h) pojam „zahtjev za međunarodnu zaštitu” u smislu te direktive znači zahtjev za zaštitom koji državi članici podnosi državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva, a može se shvatiti kao traženje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite, pri čemu podnositelj zahtjeva ne traži izrijekom drugu vrstu zaštite koja je izvan djelokruga te direktive, a koja se može zasebno tražiti.

Direktiva o postupcima

32. Iz uvodne izjave 43. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite proizlazi da 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 ta direktiva ne određuje drukčije, posebno ako se može opravdano sumnjati da bi druga zemlja mogla obaviti razmatranje ili

pružiti dostatnu zaštitu. Posebno, države članice ne bi smjele 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.

33. U uvodnoj izjavi 59. Direktive navodi se da, u skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, koji je priložen UEU i UFEU, Danska ne sudjeluje u donošenju te direktive, ne obvezuje ju, niti se na nju primjenjuje.

34. U skladu s člankom 33. stavkom 1. Direktive, 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 tim člankom.

Sudska praksa Suda

35. Sud je 22. rujna 2022. donio presudu u predmetu C-497/21, SI, TL, ND, VH, YT i HN (EU:C:2022:721). Predmet se odnosio na uvjete za nedopuštenost zahtjevâ za međunarodnu zaštitu ako su u Danskoj odbijeni prethodni zahtjevi podnositeljâ zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Sud je naveo da je točno da na temelju članka 2. Sporazuma između Unije i Danske Uredbu Dublin III provodi i Kraljevina Danska. Stoga, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj su dotične osobe podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu u Kraljevini Danskoj, druga država članica u kojoj su te dotične osobe podnijele daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu može, ako su ispunjeni uvjeti iz članka 18. stavka 1. točke (c) ili (d) te uredbe, zatražiti od Kraljevine Danske da ponovno prihvati dotične osobe (vidjeti točku 49. te presude).

36. Međutim, u skladu s tom presudom iz toga se ne može zaključiti, kada takav ponovni prihvrat nije moguć ili do njega ne dođe, da predmetna država članica ima pravo smatrati da je daljnji zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je ista dotična osoba podnijela njezinim tijelima „naknadni zahtjev” u smislu članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32. Pod pretpostavkom da zahtjeve za dobivanje statusa izbjeglice koji su podneseni u Kraljevini Danskoj razmotre tijela te države članice na temelju kriterija koji su u biti istovjetni onima predviđenima Direktivom 2011/95/EU, ta okolnost ne može opravdati odbijanje, čak i ako je ono ograničeno na dio koji se odnosi na stjecanje statusa izbjeglice, zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u drugoj državi članici podnio podnositelj zahtjeva čiji su prethodni zahtjev za dobivanje tog statusa odbila danska tijela (vidjeti točke 50. i 52. te presude i navedenu sudsku praksu).

37. U skladu s presudom članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32/EU, u vezi s njezinim člankom 2. točkom (q) i člankom 2. Protokola o stajalištu Danske, treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice različite od Kraljevine Danske kojim se predviđa mogućnost odbacivanja kao nedopuštenog, u cijelosti ili djelomično, zahtjeva za međunarodnu zaštitu, u smislu članka 2. točke (b) te direktive, koji je u toj državi članici podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva čiji je prethodni zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u Kraljevini Danskoj ta država članica odbila (vidjeti točku 55. te presude).

38. U presudi od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), Sud je ispitao pojam podnošenja zahtjeva u smislu članka 20. stavka 2. Uredbe Dublin III. U tom pogledu Sud je naveo da se pisani dokument koji su pripremila tijela ne može smatrati obrascem koji je podnio podnositelj zahtjeva. Nezavisna odvjetnica u svojem je mišljenju u tom predmetu navela pak da je tekst definicije zahtjeva za međunarodnu zaštitu dovoljno širok da obuhvati i neformalne zahtjeve za međunarodnu zaštitu iznesene tijelima države članice (primjerice, policiji, graničnoj straži, tijelima za imigraciju ili osoblju prihvatnog centra) i formalne zahtjeve podnesene tijelima koja su određena kao nadležna na temelju članka 35. stavka 1. Uredbe Dublin III (vidjeti točku 78. presude i točku 135. mišljenja).

Nužnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku

39. U predmetu koji je u tijeku pred Korkein hallinto-oikeusom (Vrhovni upravni sud) treba odlučiti o tome je li Ured za imigraciju smio donijeti odluku o transferu žaliteljice u Dansku na temelju Uredbe Dublin III.

40. Žaliteljica ističe da bi njezin transfer u Dansku doveo do povrede načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. Usto navodi da danski postupak azila i okolnosti prihvata pokazuju sustavne nedostatke barem kad je riječ o sirijskim podnositeljima zahtjeva. Na temelju pribavljenih informacija Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) smatra da ne postoji povod za to da se zatraži prethodna odluka o tim pitanjima. Umjesto toga u sporu u okviru zahtjeva za prethodnu odluku treba ispitati jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu postupka ponovnog prihvata uređeni člankom 18. stavkom 1. točkom (d) Uredbe Dublin III.

41. U skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (d) Uredbe Dublin III država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva (u ovom slučaju Danska) obvezna je da pod uvjetima iz članaka 23., 24., 25. i 29. ponovno prihvati državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva čiji je zahtjev odbijen i koja je zatražila međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici ili koja je na državnom području druge države članice bez dokumenta o boravku.

42. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) navodi da Danska, što se tiče trećeg dijela glave V. UFEU-a, u koju spadaju, među ostalim, politike graničnih kontrola, azila i imigracija, na temelju Protokola o stajalištu Danske ima poseban status koji je razlikuje od drugih država članica. Na temelju Sporazuma između Unije i Danske Danska primjenjuje Uredbu Dublin III, ali Sporazum se ne odnosi na Direktivu o kvalifikaciji ili Direktivu o postupcima te one nisu primjenjive u Danskoj. Nacionalni postupci za razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu koji se primjenjuju u Danskoj stoga djelomično odstupaju od postupaka drugih država članica. Stoga valja ispitati način na koji u ovom slučaju treba tumačiti izraz „zahtjev odbijen” iz članka 18. stavka 1. točke (d) Uredbe Dublin III.

43. U predmetu nije sporno da je žaliteljica 2016. u Danskoj zatražila međunarodnu zaštitu. Tada joj je izdana privremena dozvola boravka na temelju članka 7. stavka 3. danskog Zakona o strancima. U skladu s tim propisom privremena dozvola boravka izdaje se na zahtjev u slučajevima kada se opasnost od smrtne kazne, mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja temelji na posebno ozbiljnom stanju u zemlji podrijetla koje obilježavaju opće nasilje i napadi na civilno stanovništvo. Nije sporno ni to da je dansko tijelo nadležno za imigraciju nakon isteka žaliteljičine privremene dozvole boravka po službenoj dužnosti odlučilo da neće produljiti dozvolu boravka.

44. U definiciji zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz članka 2. točke (b) Uredbe Dublin III upućuje se na članak 2. točku (h) Direktive o kvalifikaciji. U toj odredbi zahtjev za međunarodnu zaštitu definira se kao zahtjev za zaštitom koji državi članici podnosi državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva, a može se shvatiti kao traženje statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) smatra da se pod „zahtjevom” načelno misli na zahtjev koji osoba podnosi tijelu kako bi joj se odobrila međunarodna zaštita.

45. Žaliteljica je u ovom slučaju podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu danskim tijelima 2016. Povodom zahtjeva u pogledu žaliteljice tada je donesena barem djelomično pozitivna odluka jer joj je zbog ranjivosti izdana privremena dozvola boravka. Suprotno tomu, odluka koja je negativna sa stajališta žaliteljice, odnosno odluka o odbijanju, donesena je u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti nakon isteka privremene dozvole boravka, a ne povodom novog žaliteljičina zahtjeva. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) pita je li u ovom slučaju riječ o odbijanju zahtjeva u smislu članka 18. stavka 1. točke (d) [Uredbe Dublin III].

46. Žaliteljica ističe da je u svakom slučaju istekao rok za transfer te da je odgovornost za razmatranje zahtjeva prešla na Finsku. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) ponajprije smatra da je Ured za imigraciju s obzirom na utvrđenja u predmetu i presudu Suda od 19. ožujka 2019., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), mogao pretpostaviti da je žaliteljica u bijegu

pred tijelima u smislu članka 29. stavka 2. Uredbe Dublin III. Nadalje, Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) upućuje na to da prije isteka roka za transfer odgovornost za razmatranje zahtjeva ne prelazi na državu članicu koja upućuje zahtjev samo zbog toga što je prethodni transfer praktički bio moguć. Ako se u slučaju žaliteljice primjenjuje postupak ponovnog prihvata predviđen Uredbom Dublin III, prema privremenoj ocjeni Korkein hallinto-oikeusa (Vrhovni upravni sud), rok za transfer stoga još nije bio istekao. Rok za transfer prestao je teći nakon što je Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) privremenim rješenjem od 13. siječnja 2023. zabranio izvršenje udaljavanja.

47. Iz presude Suda u predmetu C-497/21 proizlazi da danska iznimka od europskog sustava azila pod određenim okolnostima može dovesti do toga da druga država članica ne može odbaciti kao nedopušten zahtjev tražitelja azila za međunarodnu zaštitu ako je u Danskoj odbijen prethodni zahtjev. U toj fazi postupka Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) privremeno utvrđuje da, ako se u slučaju žaliteljice ne primjenjuje postupak ponovnog prihvata predviđen Uredbom Dublin III, nema razloga da se žaliteljičin zahtjev za međunarodnu zaštitu odbaci kao nedopušten u Finskoj.

48. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) omogućio je žaliteljici i Uredu za imigraciju da se očituju o nacrtu rješenja kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

49. U svojem očitovanju *Ured za imigraciju* zastupa stajalište da treba smatrati da je žaliteljičin zahtjev odbijen danskom odlukom od 29. kolovoza 2016. u smislu članka 18. stavka 1. točke (d) Uredbe Dublin III. U pogledu dozvole boravka koja je žaliteljici izdana u Danskoj zbog ranjivosti nije bila riječ o međunarodnoj zaštiti definiranoj u propisima Unije, zbog čega je žaliteljica cijelo vrijeme bila obuhvaćena područjem primjene postupka ponovnog prihvata na temelju Uredbe Dublin III.

50. *Žaliteljica* u svojem očitovanju zastupa stajalište da je odluka bitna za spor ona koju je dansko tijelo donijelo 17. studenoga 2020. i kojom nije produljena dozvola boravka izdana žaliteljici. *Žaliteljica* u svakom slučaju smatra da danska tijela odlukom od 29. kolovoza 2016. nisu odbila zahtjev u smislu članka 18. stavka 1. točke (d) Uredbe Dublin III, na način na koji Uredba obvezuje Dansku. Zbog njezina posebnog stajališta Danska zapravo ne primjenjuje Uredbu Dublin III u cijelosti. Slijedom toga, pojam zahtjeva za međunarodnu zaštitu treba se, u slučaju kad Danska primjenjuje Uredbu Dublin III, odnositi na danske nacionalne oblike zaštite i azila.

Privremeno rješenje Korkein hallinto-oikeusa (Vrhovni upravni sud) o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije

51. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odlučio je prekinuti postupak i u skladu s člankom 267. UFEU-a uputiti Sudu zahtjev za

prethodnu odluku. Zahtjev za prethodnu odluku potreban je za odlučivanje u postupku koji se vodi pred Korkein hallinto-oikeusom (Vrhovni upravni sud).

Prethodno pitanje

52. Na temelju članka 267. UFEU-a Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) upućuje Sudu sljedeće prethodno pitanje:

Treba li članak 18. stavak 1. točku (d) Uredbe (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 tumačiti na način da odbijanje zahtjeva u smislu te odredbe obuhvaća slučaj kad privremena dozvola boravka koja je prethodno izdana dotičnoj osobi na njezin zahtjev u Danskoj i koja se temelji na ranjivosti nije produljena ako tijelo nije donijelo odluku o odbijanju produljenja povodom zahtjeva te osobe, nego po službenoj dužnosti?

53. Nakon primitka prethodne odluke Suda o navedenom pitanju Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) donijet će konačnu odluku o meritumu.

[...] [*omissis*]

RADNI DOKUMENT