

Predmet C-123/23

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

1. ožujka 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgericht Minden (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

28. listopada 2022.

Tužitelji:

N. A. K.

E. A. K.

Y. A. K.

Tuženik:

Bundesrepublik Deutschland

[omissis]

**VERWALTUNGSGERICHT MINDEN (UPRAVNI SUD U MINDENU,
NJEMAČKA)**

Rješenje

[omissis]

U upravnom sporu

1. gđa. N. A. K.,
 2. maloljetno dijete E. A. K.,
 3. maloljetno dijete Y. A. K.,
- drugotužiteljica i trećetužitelj zastupani po majci, prvotužiteljici,

tužitelji,

[*omissis*]

protiv

Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka), zastupana po Bundesministeriumu des Innern (Savezno ministarstvo unutarnjih poslova, Njemačka), koje zastupa Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Savezni ured za migraciju i izbjeglice, Njemačka) [*omissis*]

tuženik,

zbog prava na azil (pojas Gaze)

u ovom slučaju: zahtjev za prethodnu odluku upućen Sudu
Europske unije

prvo vijeće Verwaltungsgerichta Minden (Upravni sud u Mindenu)

bez rasprave 28. listopada 2022.

[*omissis*]

[*omissis*] [sastav suda]

riješilo je:

[*omissis*] [postupovne formalnosti]

Sudu Europske unije upućuje se sljedeće prethodno pitanje:

treba li članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32/EU u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive tumačiti na način da mu se protivi propis države članice u skladu s kojim zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u toj državi članici treba odbaciti kao nedopušten ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je prethodno podnesen u drugoj državi članici ta druga država članica konačnom odlukom odbila kao neosnovan?

Obrazloženje:

- 1 A. Tužitelji su Palestinci bez državljanstva iz pojasa Gaze. Iz rodni listova koje su dostavili proizlazi da je prvotužiteljica rođena 28. siječnja 1985., drugotužiteljica 24. prosinca 2012., a trećetužitelj 4. siječnja 2015. Tužitelji tvrde da su 11. studenoga 2019. ušli u Saveznu Republiku Njemačku te 15. studenoga 2019. zatražili azil. Savezni ured za migraciju i izbjeglice (u daljnjem tekstu: Savezni ured) registrirao je njihove službene zahtjeve za azil 22. studenoga 2019.

- 2 Prvotužiteljica je na razgovorima navela da su ona i njezina djeca 2018. napustili pojas Gaze te da su, među ostalim, preko Španjolske i Belgije stigli u Njemačku. U pojasu Gaze nju i njezinu djecu progonio je Hamas zbog političkih aktivnosti njezina supruga. Osim toga, njezini su je roditelji htjeli prisiliti da ostavi djecu suprugovoj obitelji te da se sama vrati u roditeljsko kućanstvo. U Belgiji su živjeli oko godinu dana i podnosili zahtjeve za međunarodnu zaštitu. Njezin suprug već dulje živi u Saveznoj Republici Njemačkoj.
- 3 Suprug prvotužiteljice te otac drugotužiteljice i trećetužitelja već je 2014. ušao u Saveznu Republiku Njemačku. Njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu konačno je odbijen odlukom od 31. ožujka 2017. pod prijetnjom udaljavanja u pojas Gaze.
- 4 Pretragom u sustavu Eurodac koju je izvršio Savezni ured dobiveni su pozitivni rezultati 1. kategorije za prvotužiteljicu za Španjolsku i Belgiju. Zahtjev za ponovni prihvrat koji je Savezni ured uputio španjolskim tijelima odbijen je dopisom od 28. studenoga 2019. Zahtjev za ponovni prihvrat nije upućen belgijskim tijelima.
- 5 Savezni ured uputio je belgijskim tijelima zahtjev za informacije, na koji su ta tijela odgovorila dopisom od 5. ožujka 2021., u kojem su navela da je zahtjev prvotužiteljice za međunarodnu zaštitu od 21. kolovoza 2018. odbijen 5. srpnja 2019. nakon razmatranja razlogâ za azil te da protiv te odluke nije podnesen pravni lijek. Iz dokumenata koje su belgijska tijela dostavila Saveznom uredu proizlazi da se odbijanje zahtjeva temeljilo, među ostalim, na tome da nije dokazano da prvotužiteljici u zemlji podrijetla prijeti progon ili teška šteta. Prilikom povratka u pojas Gaze može zatražiti pomoć Agencije Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, u daljnjem tekstu: UNRWA).
- 6 Odlukom od 25. svibnja 2021. Savezni ured odbacio je zahtjeve tužiteljâ za azil kao nedopuštene, utvrdio da ne postoje zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u skladu s člankom 60. stavkom 5. i člankom 60. stavkom 7. prvom rečenicom Aufenthaltsgesetza (Zakon o boravku, u daljnjem tekstu: AufenthG) te zaprijetio tužiteljima udaljavanjem u pojas Gaze. Kao obrazloženje Savezni ured u biti je naveo sljedeće: u skladu s člankom 71.a stavkom 1. Asylgesetza (Zakon o azilu, u daljnjem tekstu: AsylG) ne treba provesti drugi postupak azila. Postupak azila koji su tužitelji pokrenuli u Belgiji neuspješno je okončan. Nije bilo razloga za ponavljanje postupka u skladu s člankom 51. stavcima 1. do 3. Verwaltungsverfahrensgesetza (Zakon o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: VwVfG). Niti se promijenilo činjenično i pravno stanje niti su tužitelji podnijeli nove dokaze.
- 7 Tužitelji su protiv te odluke 9. lipnja 2021. podnijeli tužbu. Kao obrazloženje u biti navode sljedeće: kao samoj odnosno razvedenoj ženi, prvotužiteljici u pojasu Gaze prijeti znatna diskriminacija. Društveno prihvatljivim osobito se smatra nasilje nad ženama te je ograničen pristup zdravstvenoj skrbi odnosno zaposlenju.

Neovisno o tome, zbog nestabilne situacije u pojasu Gaze neće moći osigurati osnovna sredstva za život. Kao otegotnu okolnost treba uzeti u obzir činjenicu da nema podršku obitelji u pojasu Gaze. Ne može se očekivati ni dovoljna pomoć UNRWA-e. Belgijska tijela nisu dovoljno temeljito razmotrila tu situaciju. Neovisno o tome, zapravo se ne mogu vratiti u pojas Gaze i ponovno primati zaštitu UNRWA-e. Stoga im kao Palestincima bez državljanstva u skladu s člankom 3. stavkom 3. AsylG-a i člankom 1. odjeljka D Konvencije o statusu izbjeglica (Ženevska konvencija o statusu izbjeglica) treba priznati status izbjeglica (takozvana zaštita *ipso facto*).

- 8 Rješenjem od 31. kolovoza 2021. [omissis] sud koji upućuje zahtjev naložio je suspenzivni učinak tužbe protiv prijetnje udaljavanja iz pobijane odluke te je to u biti obrazložio time da na temelju razmatranjâ Europske komisije (u daljnjem tekstu: Komisija) o pojmu naknadnog zahtjeva u predmetu C-8/20, na koja se Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) u tom predmetu nije detaljnije osvrnuo, postoje ozbiljne dvojbe u pogledu toga je li članak 71.a AsylG-a u skladu s pravom Unije.
- 9 B. Spor se prekida te se u skladu s člankom 267. UFEU-a upućuje Sudu radi odgovora na pitanje navedeno u izreci koje se odnosi na članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (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., takozvana Direktiva o postupcima II, u daljnjem tekstu: Direktiva 2013/32/EU) u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive. Upućeno pitanje relevantno je za donošenje odluke i treba ga pojasniti Sud.
- 10 I. Stanje nacionalnog prava je sljedeće:
- 11 1. Ako stranac nakon neuspješnog okončanja postupka azila u sigurnoj trećoj zemlji (članak 26.a AsylG-a), na koju se primjenjuje zakonodavstvo Europske zajednice o nadležnosti za provedbu postupaka azila, ponovno podnese zahtjev za azil, u nacionalnom pravu riječ je o ponovnom zahtjevu (članak 71.a stavak 1. AsylG-a). Ponovni zahtjev razmatra se u dvama stupnjevima, kao i naknadni zahtjev (članak 71. stavak 1. AsylG-a): u prvom stupnju provjerava se treba li provesti daljnji postupak azila (članak 71.a stavak 1. AsylG-a). Uvjeti, u dijelu u kojem su relevantni za ovaj slučaj, koji trebaju biti ispunjeni kako bi se proveo daljnji postupak azila propisani su člankom 51. stavcima 1. i 2. VwVfG-a. Ako ne postoji razlog za provedbu drugog postupka azila, ponovni zahtjev odbacuje se kao nedopušten (članak 29. stavak 1. točka 5. AsylG-a); u tom se slučaju, iznimno od članka 31. stavka 2. AsylG-a, dalje ne ispituju razlozi koje je podnositelj zahtjeva naveo o tome zašto mu u zemlji podrijetla prijeti progon ili teška šteta, ali se ispituje postoje li zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja na temelju nacionalnog prava (članak 31. stavak 3. AsylG-a). Time je okončan postupak povodom ponovnog zahtjeva, koji podliježe sudskom nadzoru. Suprotno tomu, ponovni zahtjev dopušten je ako postoji razlog za provedbu daljnjeg postupka

azila i tada je nadležno tijelo obvezno u drugom stupnju ispitati treba li podnositelju zahtjeva priznati međunarodnu zaštitu.

- 12 Razlika između naknadnog (članak 71. stavak 1. AsylG-a) i ponovnog zahtjeva (članak 71.a stavak 1. AsylG-a) odnosi se na to da je prvi postupak azila u slučaju naknadnog zahtjeva proveden u Njemačkoj, a u slučaju ponovnog zahtjeva u sigurnoj trećoj zemlji.

Vidjeti rješenje Verwaltungsgerichta Schleswig (Upravni sud Schleswiga, Njemačka) kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku od 16. kolovoza 2021., 9 A 178/21, ECLI:DE:VGSH:2021:0816.9A178.21.00, t. 20.

- 13 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 Saveznog ureda.

Vidjeti BT-Drs. 12/4450, str. 27. i presudu Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Njemačka) od 14. prosinca 2016., 1 C 4.16, ECLI:DE:BVerwG:2016:141216U1C4.16.0, t. 30.

- 14 Na temelju dosadašnje sudske prakse Suda nesporno je da se članak 71.a stavak 1. AsylG-a ne primjenjuje ako treća zemlja nije država članica Europske unije

– vidjeti presudu Suda od 20. svibnja 2021., C-8/20, ECLI:EU:C:2021:404, t. 31. i sljedeće (Zahtjev za azil koji je Norveška odbila) –

- 15 ili ako ta zemlja jest država članica, ali nije vezana Direktivom 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. (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., takozvana Direktiva o kvalifikaciji, u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/95/EU).

Vidjeti presudu Suda od 22. rujna 2022., C-497/21, ECLI:EU:C:2022:721, t. 36. i sljedeće (Zahtjev za azil koji je Danska odbila).

- 16 Suprotno tomu, Sud je dosad izričito ostavio otvoreno pitanje može li se pojam „naknadni zahtjev” iz članka 2. točke (q) i članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32/EU primjenjivati u svim državama članicama.

Vidjeti presude Suda od 20. svibnja 2021., C-8/20, ECLI:EU:C:2021:404, t. 30. i 40. te od 22. rujna 2022., C-497/21, ECLI:EU:C:2022:721, t. 36. i 46.

- 17 To pitanje postavlja se u dvama različitim slučajevima: u prvom slučaju nadležno tijelo druge države članice ispitalo je meritum zahtjeva za azil koji je podnesen u toj državi te ga je odbilo konačnom odlukom. Ovaj postupak odnosi se na taj slučaj. U drugom slučaju nadležno tijelo druge države članice odlučilo je prekinuti postupak azila koji se vodio u toj državi jer ga podnositelj zahtjeva nije nastavio. Na taj slučaj odnosi se jedan daljnji postupak, koji će sud koji upućuje zahtjev tek uputiti Sudu radi donošenja prethodne odluke.

- 18 2. Relevantne nacionalne odredbe glase:
- 19 Članak 26.a AsylG-a (Sigurne treće zemlje)
- 20 [...]
2. Osim država članica Europske unije, sigurne treće zemlje su države navedene u Prilogu I. [...]
- 21 Članak 29. AsylG-a (Nedopušteni zahtjevi)
- 22 1. Zahtjev za azil nije dopušten ako
- 23 [...]
- 24 5. u slučaju naknadnog zahtjeva u skladu s člankom 71. ili ponovnog zahtjeva u skladu s člankom 71.a ne treba provesti daljnji postupak azila.
- 25 [...]
- 26 Članak 31. AsylG-a (Odluke Saveznog ureda o zahtjevima za azil)
- 27 [...]
- 28 2. U odlukama o dopuštenim zahtjevima za azil i u skladu s člankom 30. stavkom 5. treba izričito utvrditi priznaje li se strancu status izbjeglice ili supsidijarna zaštita i priznaje li se on kao korisnik prava na azil. [...]
- 29 3. U slučajevima iz stavka 2. i u odlukama o nedopuštenim zahtjevima za azil potrebno je provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 60. stavka 5. ili 7. Zakona o boravku. [...]
- 30 Članak 71. AsylG-a (Naknadni zahtjev)
- 31 1. Ako stranac nakon povlačenja ili odbijanja prethodnog zahtjeva za azil koje se ne može pobijati ponovno podnese zahtjev za azil (naknadni zahtjev), daljnji postupak azila provodi se samo ako su ispunjeni uvjeti iz članka 51. stavaka 1. do 3. Zakona o upravnom postupku; za provjeru je odgovoran Savezni ured. [...]
- 32 Članak 71.a AsylG-a (Ponovni zahtjev)
- 33 1. Ako stranac nakon neuspješnog okončanja postupka azila u sigurnoj trećoj zemlji (članak 26.a), na koju se primjenjuje zakonodavstvo Europske zajednice o nadležnosti za provedbu postupka azila ili s kojom je Savezna Republika Njemačka u tom pogledu sklopila međunarodni sporazum, podnese zahtjev za azil (ponovni zahtjev) na državnom području, daljnji postupak azila provodi se samo ako je Savezna Republika Njemačka nadležna za provedbu postupka azila i ispunjeni su uvjeti iz članka 51. stavaka 1. do 3. Zakona o upravnom postupku; za provjeru je odgovoran Savezni ured.

- 34 [...]
- 35 Članak 51. VwVfG-a (Ponavljanje postupka)
- 36 1. Tijelo na zahtjev podnositelja treba odlučiti o poništenju ili izmjeni upravnog akta koji se ne može pobijati ako
- 37 1. se činjenično ili pravno stanje na kojem se temelji upravni akt naknadno promijenilo u korist podnositelja zahtjeva;
- 38 2. postoje novi dokazi koji bi doveli do povoljnije odluke za podnositelja zahtjeva;
- 39 3. [...]
- 40 2. Zahtjev je dopušten samo ako podnositelj zahtjeva bez krajnje nepažnje nije mogao istaknuti razlog za ponavljanje postupka u prethodnom postupku, osobito pravnim lijekom.
- 41 II. Pitanje iz izreke potrebno je pojasniti i relevantno je za odlučivanje u pogledu prvotužiteljice. Kad je riječ o drugotužiteljici i trećetužitelju, Savezni ured dosad nije utvrdio jesu li oni također podnijeli zahtjeve za azil u Belgiji te, u slučaju potvrdnog odgovora, jesu li odbijeni i ti zahtjevi. To treba pojasniti u nacionalnom postupku.
- 42 U skladu s dosadašnjim činjeničnim stanjem i statusom spora ispunjeni su uvjeti iz članka 71.a stavka 1. AsylG-a za odbacivanje zahtjeva za azil prvotužiteljice kao nedopuštenog (1.). Na postavljeno pitanje ne može se odgovoriti ni kao *acte claire* (2.). U skladu s tim, na temelju nacionalnog prava trebalo bi odbiti tužbu protiv točke 1. pobijane odluke u pogledu prvotužiteljice. Suprotno tomu, trebalo bi poništiti pobijanu odluku u pogledu prvotužiteljice ako članak 71.a stavak 1. AsylG-a nije u skladu s pravom Unije te bi ga posljedično trebalo izuzeti iz primjene. U tom bi slučaju Savezni ured po službenoj dužnosti trebao ispitati treba li prvotužiteljici priznati međunarodnu zaštitu.
- 43 1. Ispunjeni su uvjeti iz članka 29. stavka 1. točke 5. druge mogućnosti i članka 71.a stavka 1. AsylG-a za odbacivanje zahtjeva za azil prvotužiteljice kao nedopuštenog. Riječ je o postupku azila koji je neuspješno okončan u drugoj državi članici jer su belgijska tijela odlukom od 5. srpnja 2019. odbila zahtjev za azil prvotužiteljice, a ona nije podnijela pravni lijek protiv te odluke. Savezni ured odlučio je da će razmotriti zahtjev za azil tužiteljâ, čime je iskoristio svoje pravo preuzimanja odgovornosti (članak 17. stavak 1. Uredbe br. 604/2013), a tuženik je najkasnije tada postao nadležan za provedbu njihovih postupaka azila.
- 44 U skladu s dosadašnjim činjeničnim stanjem i statusom spora nisu ispunjeni uvjeti za provedbu daljnjeg postupka azila. Konkretno, činjenično i pravno stanje nije se znatno promijenilo u korist prvotužiteljice. Kad se članak 51. stavak 1. točka 1. VwVfG-a tumači u skladu s pravom Unije, može se pretpostaviti da je došlo do takve promjene ako su se pojavili ili su podneseni novi elementi ili utvrđenja koji

znatno povećavaju vjerojatnost da prvotuziteljici treba priznati međunarodnu zaštitu.

Vidjeti presudu Verwaltungsgerichta Minden (Upravni sud u Mindenu) od 21. lipnja 2022., 1 K 2351/20.A, ECLI:DE:VGMI:2022:0621.1K2351.20A.00, juris, t. 31. i 32. te rješenje Verwaltungsgerichta Köln (Upravni sud u Kölnu, Njemačka) od 3. kolovoza 2022., 20 L 800/22.A, ECLI:DE:VGK:2022:0803.20L800.22A.00, juris, t. 18. i sljedeće.

- 45 „Novi” u smislu članka 33. stavka 2. točke (d) Direktive 2013/32/EU nisu samo elementi ili utvrđenja koji su nastali nakon pravomoćnog okončanja postupka povodom prethodnog zahtjeva za međunarodnu zaštitu, nego i elementi ili utvrđenja koji su postojali već prije okončanja tog postupka, ali koje podnositelj zahtjeva tada nije istaknuo.

Vidjeti presudu Suda od 9. rujna 2021., C-18/20, ECLI:EU:C:2021:710, t. 44.

- 46 Međutim, nova utvrđenja i elementi mogu se uzeti u obzir samo ako podnositelj zahtjeva za azil bez krajnje nepažnje nije mogao istaknuti ta utvrđenja ili elemente u prvom postupku ni u sudskom postupku koji je slijedio nakon toga. To proizlazi iz izričitog upućivanja na članak 51. stavak 2. VwVfG-a u članku 71. stavku 1. AsylG-a, kojim je nacionalni zakonodavac u skladu s pravom Unije iskoristio marginu prosudbe u donošenju propisa koju mu omogućuje članak 40. stavak 4. Direktive 2013/32/EU.

Vidjeti rješenje Verwaltungsgerichta Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka) od 24. siječnja 2022. 1 L 34/22.A, ECLI:DE:VGD:2022:0124.1L34.22A.00, juris, t. 6. i 7. te presudu Verwaltungsgerichta Minden (Upravni sud u Mindenu) od 21. lipnja 2022., 1 K 2351/20.A, ECLI:DE:VGMI:2022:0621.1K2351.20A.00, juris, t. 34. i sljedeće.

- 47 Članak 71. stavak 1. prva rečenica AsylG-a i članak 51. stavak 2. VwVfG-a i u preostalom su dijelu u skladu s pravom Unije. Tomu se ne protivi činjenica da se tekst članka 51. stavka 2. VwVfG-a („krajnja nepažnja”) razlikuje od teksta članka 40. stavka 4. Direktive 2013/32/EU („svoja krivnja”). Prvonavedena odredba povoljnija je za podnositelje zahtjeva za azil te se stoga ne može osporavati sa stajališta prava Unije (članak 5. Direktive 2013/32/EU).

Vidjeti presude Verwaltungsgerichta Minden (Upravni sud u Mindenu) od 10. veljače 2022., 2 K 41/19.A, ECLI:DE:VGMI:2022:0210.2K41.19A.00, juris, t. 45. i 46. te od 21. lipnja 2022., 1 K 2351/20.A, ECLI:DE:VGMI:2022:0621.1K2351.20A.00, juris, t. 34. i sljedeće.

- 48 U tom smislu prvotuziteljica nije istaknula nove elemente ili utvrđenja koji omogućuju provedbu daljnjeg postupka azila. Ako svoj zahtjev za azil obrazlaže

stvarnim događajima koji su se odvijali prije njezina odlaska iz pojasa Gaze, nije jasno zašto bez krajnje nepažnje nije mogla istaknuti te okolnosti u okviru postupka azila provedenog u Belgiji ili u bilo kojem sudskom postupku nakon toga. Kad je riječ o dijelu u kojem prvotuziteljica navodi položaj žena u pojasu Gaze, tamošnje životne uvjete, sposobnost UNRWA-a da pomogne tamošnjem stanovništvu i mogućnost povratka u pojas Gaze, nije razvidno da se to činjenično stanje u međuvremenu promijenilo. Što se tiče razvoda braka sa suprugom (i ocem drugotuziteljice i trećetuzitelja), koji je istaknula prvotuziteljica, u skladu sa sadašnjim činjeničnim stanjem i statusom spora nije razvidno na koji način ta okolnost znatno povećava vjerojatnost da prvotuziteljici treba priznati međunarodnu zaštitu.

- 49 2. Na postavljeno pitanje ne može se (više) odgovoriti kao *acte claire*, a to u svakom slučaju nije moguće nakon objave razmatranjâ Komisije u predmetu C-8/20.

Za takvo stajalište vidjeti rješenja Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud Sjeverne Rajne i Vestfalije, Njemačka) od 9. prosinca 2021., 17 B 1728/21.A, ECLI:DE:OVGNRW:2021:1209.17B1728.21A.00, juris, t. 6. i od 31. ožujka 2022., 1 B 375/22.A, ECLI:DE:OVGNRW:2022:0331.1B375.22A.00, juris, t. 7. i sljedeće te rješenje Niedersächsisches Oberverwaltungsgerichts (Visoki upravni sud Donje Saske, Njemačka) od 22. lipnja 2022., 8 MC 74/22, ECLI:DE:OVGNI:2022:0622.8MC74.22.00, juris, t. 9.; za drukčije stajalište vidjeti presudu Oberverwaltungsgerichts Bremen (Visoki upravni sud Bremena, Njemačka) od 3. studenoga 2020., 1 LB 28/20, ECLI:DE:OVGHB:2020:1103.1LB28.20.00, juris, t. 45. i sljedeće te rješenje Niedersächsisches Oberverwaltungsgerichts (Visoki upravni sud Donje Saske) od 28. prosinca 2022., 11 LA 280/21, ECLI:DE:OVGNI:2022:1228.11LA280.21.00, juris, t. 53.

- 50 U navedenim postupcima Komisija je smatrala da se primjena koncepta naknadnog zahtjeva u svim državama članicama protivi pravu Unije. Kao obrazloženje u biti je navela da bi primjena tog koncepta u svim državama članicama podrazumijevala određeno uzajamno priznavanje negativnih odluka o azilu, što se u pravilu ne predviđa sadašnjim pravom Unije na azil. Mnogo toga ide u prilog pretpostavci da zakonodavac Unije treba donijeti izričitu i dovoljno jasnu odluku o takvom koraku u smjeru uzajamnog priznavanja, osobito jer su posljedice kvalifikacije zahtjeva kao naknadnog zahtjeva značajne za podnositelje zahtjeva za azil.

Vidjeti podnesak od 20. svibnja 2020., t. 34. i 35., dostupan na https://ec.europa.eu/dgs/legal_service/submissions/c2020-8-obs_de.pdf.

- 51 Riječ je o *acte claire* kad je pravilna primjena prava Unije toliko očito da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji o načinu rješavanja postavljenog pitanja.

Vidjeti presude Suda od 6. listopada 1982., 283/81, ECLI:EU:1982:335, t. 16. i od 6. listopada 2021., C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, t. 33., 39. i sljedeće.

- 52 Ti uvjeti nisu ispunjeni u ovom slučaju. Mišljenjima Komisije o tumačenju prava Unije pridaje se velika važnost zbog njezine uloge „čuvarice Ugovora”, koja je, među ostalim, odgovorna i za nadzor nad time poštuju li države članice pravo Unije (vidjeti među ostalim članak 258. UFEU-a). Osim toga, ne treba kategorički odbaciti argumentaciju Komisije, neovisno o tome prihvaća li se njezino stajalište o meritumu. Naposljetku, argumentaciju Komisije nije osporavao ni nezavisni odvjetnik u svojim razmatranjima.

Međutim, vidjeti rješenje Niedersächsisches Oberverwaltungsgerichta (Visoki upravni sud Donje Saske) od 28. prosinca 2022., 11 LA 280/21, ECLI:DE:OVGNI:2022:1228.11 LA 280.21.00, juris t. 54.

- 53 U toj argumentaciji zanemaruje se stajalište nezavisnog odvjetnika. On je kao „oblikovatelj mišljenja” Suda dužan iznositi obrazložene prijedloge odluka (članak 252. drugi stavak UFEU-a), ali za konačnu odluku o tumačenju prava Unije nadležan je samo Sud (članak 267. UFEU-a).

- 54 III. Stajalište suda koji upućuje zahtjev o prethodnom pitanju:

- 55 U skladu s mišljenjem nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea od 18. ožujka 2021. u predmetu C-8/20 (ECLI:EU:C:2021:221) sud koji upućuje zahtjev zalaže se za to da se na pitanje odgovori na način da članak 33. stavak 2. točku (d) Direktive 2013/32/EU u vezi s člankom 2. točkom (q) te direktive treba tumačiti na način da mu se **ne** protivi propis države članice u skladu s kojim zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u toj državi članici treba odbaciti kao nedopušten ako je zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je prethodno podnesen u drugoj državi članici ta druga država članica konačnom odlukom odbila kao neosnovan. To pravno stajalište u skladu je i s uglavnom jednoglasnom nacionalnom sudskom praksom **prije** objave stajališta Europske komisije.

Vidjeti primjerice rješenje Sächsisches Oberverwaltungsgerichta (Visoki upravni sud Saske, Njemačka) od 27. srpnja 2020., 5 A 638/19.A, ECLI:DE:OVGSN:2020:0727.5A638.19.A.00, juris, t. 12. i sljedeće; rješenje Oberverwaltungsgerichta Berlin-Brandenburg (Visoki upravni sud za Berlin-Brandenburg, Njemačka) od 22. listopada 2018., OVG 12 N 70.17, ECLI:DE:OVGBEBB:2018:1022.OVG12N70.17.00, juris, t. 7.; presudu Verwaltungsgerichta Minden (Upravni sud u Mindenu) od 9. prosinca 2019., 10 K 995/18.A, ECLI:DE:VGMI:2019:1209.10K995.18A.00, juris, t. 34. i 35. te presudu Verwaltungsgerichta Cottbus (Upravni sud u Cottbusu, Njemačka) od 14. svibnja 2020., 8 K 1895/18.A, ECLI:DE:VGCOTTB:2020:0514.8K1895.18.A.00, juris, t. 21., ali vidjeti i presudu Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od 14. prosinca 2016., 1 C 4.16, BVerwGE 157, 18, t. 26. (ostavljeno otvorenim).

- 56 Za daljnje obrazloženje upućuje se na cjelovita razmatranja nezavisnog odvjetnika H. Saugmandsgaarda Øea od 18. ožujka 2021. u predmetu C-8/20 (t. 49. do 86.), a osobito na razmatranja o tekstu članka 2. točke (q) Direktive 2013/32/EU (t. 75.) i na razmatranja o sprečavanju sekundarnih kretanja (t. 77. i sljedeće). Sud koji upućuje zahtjev dodaje da članak 40. stavak 1. Direktive 2013/32/EU ne dovodi do nekog drugog zaključka. Pojam naknadnog zahtjeva, koji se ondje upotrebljava i koji podrazumijeva dostavljanje naknadnih dokaza ili podnošenje naknadnog zahtjeva „u istoj državi članici”, na temelju definicije pojma „naknadni zahtjev” iz članka 2. točke (q) i članka 41. stavka 1. točke (b) Direktive 2013/32/EU obuhvaća posebnu odredbu za podskupinu naknadnih zahtjeva, odnosno zahtjeva koji se podnose u istoj državi članici.

Vidjeti rješenje Sächsisches Oberverwaltungsgerichta (Visoki upravni sud Saske) od 27. srpnja 2020., 5 A 638/19.A, ECLI:DE:OVGSN:2020:0727.5A638.19.A.00, juris, t. 18. i sljedeće te rješenje Verwaltungsgerichta Minden (Upravni sud u Mindenu) od 31. srpnja 2017., 10 L 109/17.A, ECLI:DE:VGMI:2017:0731.10L109.17A.00, juris, t. 22. i 23.

- 57 Osim toga, upućuje se na to da je Sud u pogledu članka 25. Direktive Vijeća 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19., takozvana Direktiva o postupcima I, u daljnjem tekstu: Direktiva 2005/85/EU) već pretpostavio da se koncept naknadnog zahtjeva primjenjuje u svim državama članicama.

Vidjeti presudu Suda od 6. lipnja 2013., C-648/11, ECLI:EU:C:2013:367, t. 63. i 64.

- 58 U toj se presudi navodi (određene dijelove istaknuo je sud koji upućuje zahtjev):

„63. Osim toga, takvo tumačenje [...] ne znači da maloljetnik bez pratnje čiji je zahtjev za azil već **odbijen u meritumu** u prvoj državi članici naknadno može primorati drugu državu članicu na razmatranje zahtjeva za azil.

64. Naime, iz članka 25. Direktive 2005/85 proizlazi da, osim u slučajevima u kojima se zahtjev za azil ne razmatra u skladu s Uredbom br. 343/2003, države članice nisu obvezne razmatrati status izbjeglice podnositelja zahtjeva ako se zahtjev smatra nedopuštenim osobito zato što je podnositelj zahtjeva za azil podnio identični zahtjev nakon što je protiv njega **donesena konačna odluka.**”

- 59 Ta razmatranja odnose se na članak 25. stavak 2. točku (f) Direktive 2005/85/EU, koji je prethodio članku 33. stavku 2. točki (d) Direktive 2013/32/EU.

- 60 Naposljetku još valja uputiti na ocjenu nezavisnog odvjetnika Y. Bota, u skladu s kojom „se države članice [...] slažu da priznaju odluke o azilu koje donose druge države članice kada su one negativne”.

Vidjeti mišljenje od 13. lipnja 2018. u predmetu C-213/17, ECLI:EU:C:2018:434, t. 107.

61 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da izmjena sekundarnog prava na azil koju Komisija zagovara

– vidjeti članak 42. stavak 1. Prijedloga uredbe o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (COM(2016) 467 *final*) od 13. srpnja 2016. –

62 služi samo kao pojašnjenje. Primjena koncepta naknadnog zahtjeva u svim državama članicama dopuštena je već u skladu s pravom Unije koje je trenutačno na snazi.

63 IV. Budući da u ovom postupku nisu ispunjeni ni uvjeti iz članka 99. Poslovnika Suda za odlučivanje rješenjem ni uvjeti iz članka 105. Poslovnika za provedbu ubrzanog postupka, sud koji upućuje zahtjev predlaže da predsjednik Suda naloži da se ovom postupku dâ prednost pri odlučivanju u skladu s člankom 53. stavkom 3. Poslovnika. Osim toga, od Suda se traži da razmotri mogu li izostati pojedini postupovni koraci, osobito rasprava (članak 76. stavak 2. Poslovnika) i iznošenje prijedloga odluke (članak 20. peti stavak Statuta Suda).

64 Sud koji upućuje zahtjev smatra da postoje posebne okolnosti koje opravdavaju prednost pri odlučivanju: upućeno prethodno pitanje odnosi se na temeljni aspekt zajedničkog europskog sustava azila, odnosno na primjenu koncepta naknadnog zahtjeva u svim državama članicama i stoga neizravno na uzajamno priznavanje odluka drugih država članica o zahtjevima za azil (kojima se odbija azil). Postavljeno pitanje obuhvaća, barem u Njemačkoj, znatan broj postupaka azila. U Njemačkoj je 2020. kao nedopušteno odbačeno 4110, a 2021. 3166 ponovnih zahtjeva.

65 Osim toga, treba uzeti u obzir da su mnogi njemački sudovi nakon objave stajališta Komisije u drugoj polovici 2020. naložili suspenzivni učinak tužbi u postupcima u kojima je Savezni ured na temelju članka 29. stavka 1. točke 5. druge mogućnosti i članka 71.a stavka 1. AsylG-a odbacio zahtjev za azil kao nedopušten te prekinuli postupke povodom tužbe do odluke Suda.

Vidjeti primjerice rješenja Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud Sjeverne Rajne i Vestfalije) od 9. prosinca 2021., 17 B 1728/21.A, ECLI:DE:OVGNRW:2021:1209.17B1728.21A.00; od 31. ožujka 2022., 1 B 375/22.A, ECLI:DE:OVGNRW:2022:0331.1B375.22A.00 i od 10. siječnja 2023., 19 B 1030/ 22.A, ECLI:DE:OVGNRW:2023:0110.19B1030.22A.00; rješenje Niedersächsisches Oberverwaltungsgerichts (Visoki upravni sud Donje Saske) od 22. lipnja 2022., 8 MC 74/22, ECLI:DE:OVGNI:2022:0622.8MC74.22.00; rješenje Verwaltungsgerichts Minden (Upravni sud u Mindenu) od 31. kolovoza 2021., 1 L 547/21.A, ECLI:DE:VGMI:2021:0831.1L547.21A.00 i rješenje Verwaltungsgerichts

Wiesbaden (Upravni sud u Wiesbadenu, Njemačka) od 16. ožujka 2022., 1L 226/22.WI.A, ECLI:DE:VGWIESB:2022:0316.1L226.22.WI.A.00.

- 66 Budući da je Sud, kao što je već navedeno, i u predmetu C-8/20 i u predmetu C-497/21 postavljeno pitanje ostavio otvorenim, sada se već više od dvije godine čeka pojašnjenje tog pitanja važnog za nacionalnu sudsku praksu u pogledu azila. Time se dalje odgađa konačna odluka o velikom broju zahtjeva za azil. To je gotovo nemoguće uskladiti s temeljnim ciljem Direktive 2013/32/EU da se odluke o zahtjevima za azil donose što prije (vidjeti članak 31. i uvodnu izjavu 18. Direktive 2013/32/EU).
- 67 Prijedlog da se razmotri mogućnost izostanka pojedinih postupovnih koraka obrazlaže se kako slijedi: kao što je već navedeno, na upućeno prethodno pitanje već su se odnosili postupci u predmetima C-8/20 i C-497/21. U predmetu C-8/20 to je pitanje postavila Komisija podneskom od 20. svibnja 2020. (t. 23. i sljedeće), a u predmetu C-497/21 sud koji je uputio zahtjev.

Vidjeti rješenje Verwaltungsgerichta Schleswig (Upravni sud Schleswiga) kojim se upućuje zahtjev za prethodnu odluku od 16. kolovoza 2021., 9 A 178/21, ECLI:DE:VGSH:2021:0816.9A178.21.00, prvo pitanje.

- 68 Kao što je već navedeno, nezavisni odvjetnik u svojem se mišljenju u predmetu C-8/20 već detaljno izjasnio o postavljenom pitanju (t. 49. do 86.). Sud koji upućuje zahtjev smatra da nisu razvidni novi aspekti tog pitanja koji se još nisu uzeli u obzir. Moguće je da se, među ostalim i zbog toga, u predmetu C-497/21 i u predmetu C-364/22, koji se također nadovezuje na mišljenje nezavisnog odvjetnika u predmetu C-8/20, odustalo od održavanja rasprave i (ponovnog) iznošenja mišljenja nezavisnog odvjetnika.

[omissis] [imena sudaca koji su sudjelovali u donošenju odluke]

[omissis]

[omissis] [bilješka o ovjeri]