



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 17. svibnja 2018.¹

Predmet C-585/16

Serin Alheto
protiv
Zamestnik-predsedatel na Daržavna agencija za bežancite

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Administrativen sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Granice, azil i useljavanje – Standardi za stjecanje statusa izbjeglice – Direktive 2004/83 i 2011/95 – Osoba koja uživa zaštitu i pomoć Agencije Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA) – Postupak ispitivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu – Direktive 2005/85 i 2013/32 – Dopuštenost zahtjeva – Prva zemlja azila – Pravo na učinkovit pravni lijek”

1. Zahtjev za prethodnu odluku, koji je predmet ovog mišljenja, odnosi se na tumačenje članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95² i članka 33. stavka 2. točke (b), članka 34., članka 35. prvog podstavka točke (b) i članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32³. Taj je zahtjev podnio Administrativen sad Sofia-Grad (Upravni sud u Sofiji) u okviru postupka koji je pokrenula S. Alheto, osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla, za poništenje upravne odluke kojom su bugarske vlasti odbile njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu.

I. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

1. Konvencija o statusu izbjeglica

2. Člankom 1. odjeljkom D Konvencije o statusu izbjeglica, koja je potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. i koja je stupila na snagu 22. travnja 1954. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija)⁴, propisano je:

„Ova se Konvencija neće odnositi na osobe koje trenutno primaju pomoć ili zaštitu tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (United Nations High Commissioner for Refugees, u daljnjem tekstu: UNHCR).

¹ Izvorni jezik: talijanski

² 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), SL 2011., L 337, str. 9. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.)

³ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), SL 2013., L 180, str. 60. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.)

⁴ Ženevska konvencija dopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica, koji je usvojen 31. siječnja 1967., a na snagu je stupio 4. listopada 1967.

Ukoliko takva zaštita ili pomoć prestane uslijed bilo kojih razloga, a položaj tih osoba nije određen u skladu s odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, osobe će imati pravo na povlastice koje pruža ova Konvencija.”

2. Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku

3. Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, u daljnjem tekstu: UNRWA) osnovana je, kao rezultat arapsko-izraelskog sukoba iz 1948., Rezolucijom br. 302 (IV) Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 8. prosinca 1949. Njezina je zadaća palestinskim izbjeglicama koje ulaze u područje njezine nadležnosti pružiti pomoć, zdravstvenu zaštitu, socijalne usluge i mikrofinanciranje, obrazovanje i pomoć u izvanrednim situacijama te tijekom oružanog sukoba, kao i poboljšati uvjete u kampovima u koje su te izbjeglice primljene⁵. Trenutačno je pri UNRWA-i registrirano oko 5 milijuna izbjeglica. Navedena agencija djeluje u Siriji, pojasu Gaze, Libanonu, Jordanu i na Zapadnoj obali (uključujući Istočni Jeruzalem). Budući da pitanje palestinskih izbjeglica nije riješeno, mandat UNRWA-e redovito se obnavlja, a posljednji je put bio obnovljen do 30. lipnja 2020.⁶

4. UNRWA je jedno od tijela Ujedinjenih naroda različito od UNHCR-a iz članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije i članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95.⁷

B. Pravo Unije

1. Direktiva 2011/95

5. Člankom 12. stavkom 1. točkom (a) prvom rečenicom Direktive 2011/95, pod naslovom „Isključenje”, određeno je da državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nemaju pravo na stjecanje statusa izbjeglice ako „su obuhvaćeni člankom 1.D Ženevske konvencije, koji se odnosi na zaštitu ili pomoć što je pružaju tijela ili agencije Ujedinjenih naroda, osim visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice”. Istim člankom 12. stavkom 1. točkom (a) drugom rečenicom propisano je sljedeće: „Ako je takva zaštita ili pomoć prestala zbog bilo kojeg razloga, a da položaj takvih osoba nije konačno riješen u skladu s odgovarajućim rezolucijama koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, ove osobe imaju *ipso facto* pravo na povlastice iz ove Direktive”.

2. Direktiva 2013/32

6. Od država članica se u skladu s člankom 33. stavkom 1. Direktive 2013/32 ne zahtijeva da razmatraju ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95 ako se zahtjev smatra nedopuštenim na temelju stavka 2. tog članka. U skladu s člankom 33. stavkom 2. točkom (b) te direktive države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim samo ako „se zemlja koja nije država članica smatra prvom zemljom azila podnositelja zahtjeva, u skladu s člankom 35.” navedene direktive. Prvim podstavkom tog članka pojašnjeno je sljedeće: „Država se smatra prvom državom azila određenog podnositelja zahtjeva, ako: (a) je njemu ili njoj priznat status izbjeglice u toj zemlji te ako se on ili ona još uvijek mogu pozvati na tu zaštitu; ili (b) on ili ona na drugi način uživaju dostatnu zaštitu u toj zemlji, uključujući koristi od načela nevraćanja”.

5 Vidjeti internetsku stranicu UNRWA-a na adresi <https://www.unrwa.org/who-we-are>. UNRWA, međutim, ne posjeduje niti upravlja izbjegličkim kampovima, pa su oni stoga isključiva odgovornost vlasti zemalja domaćina, <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.

6 Vidjeti <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. O ulozi UNRWA-e vidjeti naposljetku Rezoluciju br. 72/82 Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 7. prosinca 2017.

7 Vidjeti presudu od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 44.).

7. U skladu s člankom 46. stavkom 1. točke (a) podtočke (i) Direktive 2013/32 „države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, protiv [...] odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu, uključujući odluku [...] o razmatranju neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite”. Stavkom 3. tog članka određeno je da „zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da [se] učinkovit[im] pravni[im] lijek[om] u potpunosti i *ex nunc* razm[o]tr[e] činjeničn[a] i prav[n]a pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom”.

C. Nacionalno pravo

8. U Bugarskoj je ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu uređeno odredbama Zakona za ubežišteto i bežancite (Zakon o azilu i izbjeglicama, u daljnjem tekstu: ZUB). Direktive 2011/95 i 2013/32 prenesene su u bugarsko pravo izmjenama ZUB-a dvama zakonima koji su stupili na snagu 16. listopada odnosno 28. prosinca 2015.⁸. Odredbama ZUB-a predviđena su dva oblika međunarodne zaštite, jedan se tiče priznavanja statusa izbjeglice (članak 8. ZUB-a), a drugi proizlazi iz priznanja humanitarnog statusa (članak 9. ZUB-a), koji odgovara supsidijarnoj zaštiti predviđenoj Direktivom 2011/95.

9. U skladu s člankom 6. ZUB-a, prema tekstu koji je sada na snazi, ovlasti predviđene tim člankom izvršava Daržavna agencija za bežancite (Nacionalna agencija za izbjeglice, u daljnjem tekstu: DAB). Ta agencija utvrđuje sve činjenice i okolnosti relevantne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

10. Člankom 12. stavkom 1. ZUB-a, prema tekstu koji je sada na snazi, propisano je sljedeće:

„Status izbjeglice ne odobrava se strancu:

[...]

4. ako uživa zaštitu ili prima pomoć tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim UNHCR-a; ako takva zaštita ili pomoć nije prestala⁹, a položaj takvih osoba nije konačno riješen u skladu s odgovarajućim rezolucijama Ujedinjenih naroda, ta osoba ima puno pravo na povlastice iz Ženevske konvencije”.

11. Tekst članka 12. stavka 1. ZUB-a, koji je bio na snazi prije zakona kojim se prenosi Direktiva 2011/95, a koji je 2007. unesen u ZUB zakonom o prijenosu Direktive 2004/83¹⁰, glasio je kako slijedi:

„Status izbjeglice ne odobrava se strancu:

[...]

4. koji uživa zaštitu ili pomoć tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim UNHCR-a, i takva zaštita ili pomoć nije prestala te položaj takvih osoba nije konačno riješen u skladu s odgovarajućom rezolucijom Ujedinjenih naroda.”

8 Riječ je dakle o dodatnim pravilima kojima se izmjenjuje i dopunjuje ZUB, a koja su objavljena u DV-u br. 80 iz 2015. i o dodatnim odredbama kojima se izmjenjuje i dopunjuje ZUB, a koje su objavljene u DV-u br. 101 iz 2015.

9 Tekst članka 12. stavka 1. ZUB-a koji je trenutno na snazi i koji gotovo doslovno prenosi tekst članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 razlikuje se od potonjeg u tome što sadržava negativnu formulaciju „nije prestala”, umjesto pozitivne formulacije „prestala je”.

10 Direktivi Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim normama za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL 2004., L 304, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.). Zakon kojim se ta Direktiva prenosi u bugarsko pravo objavljen je u DV-u br. 52 od 2007.

12. Člankom 13. stavkom 2. točkama 2. i 3. ZUB-a, prema tekstu koji je trenutačno na snazi, predviđeno je da se postupak za priznavanje međunarodne zaštite neće pokrenuti niti zaključiti ako je strancu „priznat status izbjeglice u trećoj zemlji ili mu je dodijeljena učinkovita zaštita koja uključuje poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i koju još uživa u slučaju da bude ponovno primljen u tu državu” ili ako stranac „dolazi iz neke sigurne treće zemlje, uz uvjet da će u tu zemlju biti ponovno primljen”.

13. Člankom 13. stavkom 2. točkom 2. u verziji koja je bila na snazi prije prijenosa Direktive 2013/32 bilo je propisano sljedeće:

„(2) Postupak za priznavanje statusa izbjeglice ili humanitarnog statusa neće biti pokrenut ili će biti obustavljen ako je podnositelju zahtjeva:

[...]

2. priznat status izbjeglice u nekoj sigurnoj trećoj zemlji, uz uvjet da će u toj zemlji biti ponovno prihvaćen.”

14. Tekstom članka 13. točke 13. ZUB-a, koji je bio na snazi prije zakona kojima se prenosi Direktiva 2013/32, bilo je propisano da će zahtjev za priznavanje statusa izbjeglice ili humanitarnog statusa biti odbijen kao očito neosnovan ako se ne zadovolje uvjeti predviđeni člankom 8. stavcima 1. i 9. te člankom 9. stavcima 1., 6. i 8. ZUB-a te ako stranac dolazi „iz sigurne države porijekla ili iz sigurne treće zemlje koja je na minimalnom zajedničkom popisu koji je donijelo Vijeće Europske unije ili na nacionalnim popisima koje je ustanovilo Vijeće ministara”. Člankom 13. stavkom 3. ZUB-a pojašnjeno je da sama činjenica da podnositelj zahtjeva dolazi iz sigurne države porijekla ili iz sigurne treće zemlje ne predstavlja sama po sebi razlog zbog kojeg bi se njegov zahtjev smatrao očito neutemeljenim.

15. Na temelju članka 75. stavka 2. ZUB-a koji je trenutačno na snazi „tijekom ispitivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu uzet će se u obzir sve činjenice, izjave i odgovarajuća dokumentacija koja se odnosi na osobne okolnosti podnositelja zahtjeva [...]”¹¹.

16. Administrativnoprocesualen Kodeks (Zakonik o upravnom postupku, u daljnjem tekstu: APK) se na temelju svojeg članka 2. stavka 1. primjenjuje, osim ako nije drugačije određeno zakonom, na upravne postupke pred svim bugarskim tijelima. Člankom 168. stavkom 1. APK-a definiran je predmet sudskog nadzora u slučaju žalbe protiv upravnog akta pred prvostupanjskim sudom kako slijedi: „sud se ne ograničava na razmatranje činjenica koje je iznio podnositelj zahtjeva, već je na temelju dokaza koje su iznijele stranke dužan provjeriti zakonitost pobijanog upravnog akta u odnosu na sve razloge navedene u članku 146.” tog zakonika.

17. Na temelju članka 172. stavka 2. APK-a „sud može pobijani upravni akt proglasiti ništetnim, poništiti ga u cijelosti ili djelomično, preinačiti ga ili odbiti žalbu”. Člankom 173. stavkom 1. APK-a određeno je da „ako pitanje nije predmet ocjene nadležnog upravnog tijela, nakon što je utvrdio ništetnost pobijanog akta ili ga poništio, sud odlučuje o meritumu”. Stavkom 2. istog članka propisano je sljedeće: „osim slučajeva predviđenih stavkom 1., ako je upravni akt ništetan zbog nenadležnosti ili ako zbog prirode upravne stvari nije moguće odlučiti o meritumu, sud će predmet dostaviti nadležnom upravnom tijelu dajući obvezujuće upute o tumačenju i primjeni zakona”.

¹¹ Članak 75. stavak 2. ZUB-a u verziji prije prenošenja Direktive 2011/95 i Direktive 2013/32 sadržavao je odredbe u osnovi identične prethodno navedenim odredbama.

II. Činjenično stanje, glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

18. Serin Auad Alheto, podnositeljica zahtjeva u glavnom postupku, osoba je bez državljanstva palestinskog podrijetla, rođena 29. studenoga 1972. u gradu Gazi, u Palestini. Ima putovnicu koju su izdale palestinske vlasti 1. travnja 2014., a koja vrijedi do 31. ožujka 2019.

19. S. Alheto ušla je u Bugarsku 10. kolovoza 2014. s vizom za organizirano turističko putovanje, koju je 7. kolovoza 2014. izdao Konzulat Republike Bugarske u Ammanu (Jordan) i koja je vrijedila do 1. rujna 2014. Bugarske su vlasti 24. kolovoza 2014. produljile trajanje te vize do 17. studenoga 2014. S. Alheto je 25. studenoga 2014. podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu pri Daržavna agencija za bežancite. S. Alheto je tijekom osobnog razgovora od 2. prosinca 2014. izjavila da je 15. srpnja 2014. podzemnim tunelom ilegalno napustila pojas Gaze, došavši prvo u Egipat gdje je ostala dva dana, a potom u Jordan gdje je boravila 23 dana prije nego što je avionom otputovala za Bugarsku. Tijekom tog razgovora S. Alheto izjasnila se kao kršćanka. S. Alheto bila je pozvana na dva druga osobna razgovora 24. veljače i 5. ožujka 2015. Prema danim izjavama S. Alheto je bila prisiljena napustiti pojas Gaze zbog pogoršanja situacije na tom području i zbog svojih sukoba s Hamasom, organizacijom koja kontrolira pojas Gaze, koji su nastali zbog njezine društvene aktivnosti informiranja o pravima žena. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je tijekom razgovora koji se odvio 5. ožujka 2015. S. Alheto izjavila da posjeduje dokument koji je izdala UNWRA. Taj je dokument podnesen sudu koji je uputio zahtjev i potvrđuje registraciju S. Alheto pri tom tijelu kao palestinske izbjeglice¹².

20. Zamjenik direktora DAB-a odbio je 12. svibnja 2015. zahtjev S. Alheto, nakon što je ispitao njegovu osnovanost, ne priznajući joj status izbjeglice u skladu s člankom 8. ZUB-a ni humanitarni status u skladu s člankom 9. istog zakona (u daljnjem tekstu: odluka DAB-a). Prema mišljenju zamjenika direktora DAB-a iz izjava S. Alheto ne može se utvrditi rizik od proganjanja, one su nedosljedne, osobito glede njezine vjerske pripadnosti, i djelomično su neuvjerljive. Suprotno onomu što proizlazi iz njezinih izjava, S. Alheto nije bila prisiljena napustiti pojas Gaze, u kojoj je situacija bila stabilna, nego je isplanirala svoje putovanje prije lipnja i srpnja 2014. jer joj je putovnica bila izdana 1. travnja 2014.

21. S. Alheto je pred Administrativen sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji) osporila odluku DAB-a. S. Alheto u žalbi navodi da se tom odlukom krše članci 8. i 9. ZUB-a i članak 15. točka (c) Direktive 2004/83 kako ih je protumačio Sud u presudi od 17. veljače 2009., Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94). Zaključak zamjenika direktora DAB-a o tome da je situacija u pojasu Gaze bila stabilna temelji se samo na izvješću od 9. travnja 2015. uprave za „europske poslove, međunarodne poslove i Europski fond za izbjeglice” DAB-a, na temelju kojega se ne može ispravno procijeniti situacija na navedenom području radi primjene načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

22. Prema mišljenju Administrativen sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji), s obzirom na to da je S. Alheto osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla registrirana pri UNWRA-i, DAB nije trebao ispitati njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 1. odjeljkom A Ženevske konvencije, već na temelju odjeljka D tog članka, te ga u skladu s time ispitati s obzirom na članak 12. stavak 1. točku 4. ZUB-a, a ne na temelju članaka 8. i 9. tog zakona. Navedeni sud postavlja pitanje je li u pravu Unije dopušteno to da se ne ispita zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba bez državljanstva koja se nalazi u situaciji kao S. Alheto s obzirom na odredbu kojom se u nacionalno pravo prenosi članak 12. stavak 1. Direktive 2011/95 te, ako to nije dopušteno, je li taj sud u okolnostima iz glavnog postupka dužan provesti takvo ispitivanje ili se mora ograničiti na poništenje odluke DAB-a i istom vratiti predmet radi tog ispitivanja. Administrativen sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji) dovodi u pitanje i opseg sudskog nadzora prvostupanjskog suda nad odbijanjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 46. stavkom 3. Direktive 2013/32, osobito što se tiče

¹² U jednom drugom odlomku zahtjeva za prethodnu odluku navedeno je da S. Alheto tvrdi da je tijekom razgovora pred DAB-om predočila dokument koji joj je izdala UNWRA, ali da je to nadležno tijelo odbilo uložiti dokument u spis.

mogućnosti da taj Sud ispita dopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju članka 33. te direktive, čak i ako nadležno tijelo nije provelo takvo ispitivanje ili se prvi put ispituje može li podnositelj zahtjeva biti vraćen u zemlju u kojoj je imao uobičajeno boravište prije podnošenja zahtjeva.

23. U tom je kontekstu Administrativen sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji) odlukom od 8. studenoga 2016. obustavio postupak i Sudu uputio sljedeća prethodna pitanja:

„1. Proizlazi li iz članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 u vezi s člankom 10. stavkom 2. Direktive 2013/32 i člankom 78. stavkom 2. točke (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije da je:

A) dopušteno da se zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla registrirana kao izbjeglica pri UNWRA-i i koja je prije podnošenja zahtjeva prebivala na području na kojem djeluje ta agencija (u pojasu Gaze) ispita kao zahtjev u skladu s člankom 1. A Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. umjesto kao zahtjev za međunarodnu zaštitu u skladu s drugom rečenicom članka 1. D te konvencije, pod uvjetom da je nadležnost za ispitivanje zahtjeva preuzeta iz razloga koji nisu suosjećanje ili humanitarnost i da je takvo ispitivanje uređeno Direktivom 2011/95.

B) dopušteno da se takav zahtjev ne ispituje s obzirom na uvjete iz članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 i da se stoga ne primjenjuje tumačenje te odredbe koje je iznio Sud [...].

2. Treba li članak 12. stavak 1. točku (a) Direktive 2011/95 u vezi s člankom 5. te direktive tumačiti na način da mu se protive odredbe nacionalnog prava kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku, sadržane u članku 12. stavku 1. točki 4. [ZUB-a], koje u verziji primjenjivoj u relevantnom razdoblju ne sadržavaju izričitu odredbu o *ipso facto* zaštiti palestinskih izbjeglica i ne propisuju uvjet da je pomoć iz bilo kojeg razloga prestala, i na način da je članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2011/95 dovoljno precizan i bezuvjetan i stoga ima izravan učinak, tako da se može primijeniti i u slučaju kada se osoba koja zahtijeva međunarodnu zaštitu na njega izričito ne poziva, ako zahtjev treba ispitati u skladu s člankom 1.D drugom rečenicom Ženevske konvencije o statusu izbjeglica?

3. Proizlazi li iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 u vezi s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2011/95 da je u žalbenom postupku pred sudom u kojem se pobija odluka o odbijanju međunarodne zaštite koja je donesena u skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive 2013/32 prvostupanjskom sudu dopušteno, uzimajući u obzir činjenice glavnog postupka, postupati sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 1.D drugom rečenicom Ženevske konvencije o statusu izbjeglica i provesti ocjenu iz članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 ako je zahtjev podnijela osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla registrirana kao izbjeglica pri UNRWA-i i koja je prije podnošenja zahtjeva prebivala na području na kojem djeluje ta agencija (u pojasu Gaze), a u odluci o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu taj zahtjev nije bio ispitan s obzirom na ranije navedene odredbe?

4. Proizlazi li iz odredbi članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32, u pogledu prava na učinkovit pravni lijek u vezi sa zahtjevom za ‚potpunim i *ex nunc* ispitivanjem činjeničnih i pravnih pitanja’, tumačenih u vezi s člancima 33. i 34. kao i s člankom 35. stavkom 2. te direktive i člankom 21. stavkom 1. Direktive 2011/95 u vezi s člancima 18., 19. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, da je u žalbenom postupku pred sudom u kojem se pobija odluka o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu donesena u skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive 2013/32 prvostupanjskom sudu dopušteno:

A) da po prvi put odlučuje o dopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu i o vraćanju osobe bez državljanstva u državu u kojoj je boravila prije podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, nakon što od tijela nadležnog za azil zatraži podnošenje potrebnih dokaza za tu svrhu i predmetnoj osobi da mogućnost da izloži svoj stav o dopuštenosti zahtjeva; ili

B) da poništi odluku zbog bitne povrede postupovnih odredbi i da od tijela nadležnog za azil zatraži da, uzimajući u obzir upute o tumačenju i primjeni prava, ponovno odluči o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, među ostalim, provođenjem razgovora o dopustivosti iz članka 34. Direktive 2013/32 i odlučivanjem o pitanju je li osobu bez državljanstva moguće vratiti u državu u kojoj je prebivala prije podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu?

C) da ocijeni sigurnosno stanje u državi u kojoj je osoba prebivala u trenutku saslušanja ili, ako je došlo do bitnih promjena u situaciji koje treba uzeti u obzir u korist te osobe u odluci koja se mora donijeti, u vrijeme kada je donesena presuda?

5. Je li pomoć Agencije Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA) dostatna zaštita u smislu članka 35. stavka 1. točke (b) Direktive 2013/32 u konkretnoj državi na području na kojem ta agencija djeluje ako ta država primjenjuje načelo nevraćanja u smislu Ženevske konvencije [...]

6. Proizlazi li iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima da pravo na učinkovit pravni lijek u vezi s odredbom u skladu s kojom se ‚ako je potrebno, razmatraju potrebe za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU‘ obvezuje prvostupanjski sud da u okviru žalbenog postupka protiv odluke kojom je zahtjev za međunarodnu zaštitu meritorno ispitivan i ta zaštita odbijena donese odluku:

A) koja je pravomoćna ne samo u dijelu koji se odnosi na pitanje zakonitosti, već i u dijelu koji se odnosi na podnositeljevu potrebu za međunarodnu zaštitu u skladu s Direktivom 2011/95, uključujući u slučajevima u kojima prema nacionalnom pravu predmetne države članice međunarodna zaštita može biti priznata samo odlukom upravnog tijela;

B) o nužnosti priznanja međunarodne zaštite provođenjem odgovarajućeg ispitivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, neovisno o povredama postupovnih zahtjeva koje je počinilo tijelo za azil kod ocjene zahtjeva.”

III. Analiza

A. Uvodna razmatranja

24. Iz uvodnih izjava 4., 23. i 24. Direktive 2011/95 proizlazi da je Ženevska konvencija temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica i da su odredbe te direktive koje se odnose na uvjete priznavanja statusa izbjeglice kao i njegov sadržaj donesene kako bi pomogle nadležnim tijelima država članica u primjeni te konvencije na temelju zajedničkih pojmova i kriterija¹³. Osim toga, iz uvodne izjave 3. Direktive 2011/95 proizlazi da je zakonodavac Unije, nadahnut zaključcima Europskog vijeća iz Tamperea, namjeravao utemeljiti europski sustav azila, čijem utvrđivanju pridonosi ta direktiva, na punoj i sveobuhvatnoj primjeni Ženevske konvencije¹⁴.

13 Vidjeti presudu od 1. ožujka 2016., Kreis Warendorf i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 28.). Vidjeti također u pogledu Direktive 2004/83 presudu Abed El Kareem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 42.).

14 Vidjeti presudu od 1. ožujka 2016., Kreis Warendorf i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 30.).

25. Odredbe Direktive 2011/95 stoga treba tumačiti u svjetlu njezine opće strukture i krajnjeg cilja, poštujući Ženevsku konvenciju i druge relevantne ugovore navedene u članku 78. stavku 1. UFEU-a. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 16. Direktive 2011/95, pri tom se tumačenju također moraju poštovati prava priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima¹⁵. Imajući u vidu te interpretativne kriterije, potrebno je razmotriti pitanja navedena u zahtjevu za prethodnu odluku koji je predmet ovog mišljenja.

26. Ta će se pitanja razmotriti sljedećim redoslijedom. Prije svega ću ispitati prvo, drugo i treće prethodno pitanje, od kojih se prva dva odnose na tumačenje članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95, a treće se tiče nadležnosti nacionalnog suda da prvi put tijekom sudskog postupka ispita zahtjev za međunarodnu zaštitu u skladu s tom odredbom. Potom ću razmotriti peto prethodno pitanje koje se odnosi na tumačenje članaka 33. i 35. Direktive 2013/32. Naposljetku, analizirat ću zajedno četvrto i šesto prethodno pitanje, koja se odnose na tumačenje članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32.

B. Prvo prethodno pitanje

27. Prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da se izjasni o tome može li nadležno tijelo države članice ispitati zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je uputila osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla koja je registrirana pri UNRWA-i izvan pravnog okvira opisanog u članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2011/95, kojim se utvrđuje isključenje statusa izbjeglice za državljane treće zemlje ili osobe bez državljanstva koji ulaze u područje primjene članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije.

28. Članak 1. odjeljak D Ženevske konvencije primjenjuje se na posebnu skupinu ljudi koji su, unatoč tomu što bi se prema nekim karakteristikama mogli smatrati izbjeglicama u skladu s člankom 1. odjeljkom A Konvencije, u skladu s odredbama prvog podstavka članka 1. odjeljka D isključeni iz povlastica navedenih u njoj jer uživaju zaštitu ili pomoć tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim UNHCR-a.

29. Palestinci koji se smatraju izbjeglicama nakon arapsko-izraelskih sukoba iz 1948. i 1967., koji uživaju zaštitu i pomoć UNRWA-e i koji ne predstavljaju slučajeve predviđene člankom 1. odjeljcima C, E i F Ženevske konvencije, ulaze u područje primjene članka 1. odjeljka D te konvencije¹⁶ i, stoga, člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2011/95¹⁷. Trenutačno je riječ o jednoj skupini izbjeglica na koje se primjenjuju te odredbe.

15 Vidjeti presudu od 1. ožujka 2016., Kreis Warendorf i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 29.). Vidjeti, također, što se tiče Direktive 2004/83, presudu Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 43.).

16 Vidjeti *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, svibanj 2013., dostupno na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>. U tom se dokumentu (stavci 2. i 3.) navodi da su područjem primjene članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije obuhvaćene dvije grupe palestinskih izbjeglica i njihovi potomci: 1) Palestinci koji su priznati kao „palestinske izbjeglice” u skladu s Rezolucijom 194 (III) Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 11. prosinca 1948. i naknadnim rezolucijama Opće skupštine te koje je nakon arapsko-izraelskih sukoba iz 1948. Britanski mandat u Palestini, koji je poslije postao država Izrael, raselio bez mogućnosti povratka i 2) Palestinci koji ne ulaze u prethodnu kategoriju već su raseljeni u smislu Rezolucije Opće skupštine Ujedinjenih naroda 2252 (ES-V) od 4. srpnja 1967. i naknadnih relevantnih rezolucija te koji su nakon arapsko-izraelskog sukoba iz 1967. bili raseljeni s područja koje je Izrael okupirao početkom 1967. bez mogućnosti povratka. Vidjeti također UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, prosinac 2017., dostupno na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,5a1836804,0.html>, stavak 8.

17 Vidjeti u tom smislu presudu od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 47. i 48.).

30. Dok je prvim podstavkom članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije predviđena *klauzula o isključenju* iz povlastica navedenih u toj Konvenciji, drugi podstavak tog članka sadržava *klauzulu o uključenju* koja se primjenjuje na izbjeglice kojima iz bilo kojeg razloga agencija ili tijelo Ujedinjenih naroda navedeni u prvom podstavku nisu pružili zaštitu ili pomoć i čiji položaj nije konačno riješen u skladu s rezolucijama koje je usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda¹⁸. Te osobe imaju puno pravo na povlastice predviđene Ženevskom konvencijom.

31. Istodobno, druga rečenica članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 sadržava klauzulu o uključenju koja je gotovo identična tekstu članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije. Osobe koje ulaze u područje primjene članka 12. stavka 1. točke (a) prve rečenice Direktive 2011/95 imaju, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti iz klauzule o uključenju iz druge rečenice te odredbe, „*ipso facto* pravo na povlastice iz ove Direktive”¹⁹.

32. Od Suda se već tražilo da se izjasni o opsegu i uvjetima primjene klauzula o isključenju i uključenju iz članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/83, koje imaju isti sadržaj poput onih navedenih u odgovarajućoj odredbi Direktive 2011/95.

33. Što se tiče prve od navedenih klauzula, Sud je, s jedne strane, naglasio da se samo osobama koje „stvarno primaju” zaštitu ili pomoć agencije ili tijela Ujedinjenih naroda, osim UNHCR-a, ne priznaje status izbjeglice u smislu prve rečenice članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/83²⁰ (presuda od 17. lipnja 2010., Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, točka 51.) i, s druge strane, da do tog isključenja ne dolazi zbog same odsutnosti ili dobrovoljnog odlaska podnositelja zahtjeva za status izbjeglice s područja na kojem ta agencija ili tijelo djeluje (presuda od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr., C-364/11, EU:C:2012:826, točke 49. do 52.).

34. Što se tiče uvjeta primjene klauzule o uključenju, Sud je pojasnio da je prestanak pružanja zaštite ili pomoći što je pružaju tijela ili agencije Ujedinjenih naroda, osim UNHCR-a, „zbog bilo kojeg razloga” u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) drugom rečenicom Direktive 2004/83 određen ne samo ukidanjem tijela ili agencije koja pruža pomoć, već i nemogućnošću tog tijela ili te agencije da izvršava svoje dužnosti²¹. Prema mišljenju Suda, prestanak pružanja takve zaštite ili pomoći uključuje i slučaj u kojem osobi, nakon što je koristila takvu zaštitu ili pomoć, ta zaštita ili pomoć više nije dopuštena iz nekog razloga koji je izvan njezine kontrole ili koji ne ovisi o njezinoj volji²².

35. Naposljetku, kada je riječ o učincima klauzule o uključenju, Sud je naglasio da, ako su nadležna tijela država članica odgovorna za ispitivanje zahtjeva za azil utvrdila da podnositelj zahtjeva ispunjava uvjet za prestanak pružanja zaštite ili pomoći agencije ili tijela Ujedinjenih naroda navedenih u članku 12. stavku 1. točki (a) prvoj rečenici Direktive 2004/83, činjenica da ta osoba ima *ipso facto* „pravo na povlastice iz te direktive”, kako je određeno člankom 12. stavkom 1. točkom (a) drugom

18 Riječ je o Rezoluciji 194 (III) Opće skupštine Ujedinjenih naroda, od 11. prosinca 1948. i naknadnim rezolucijama. Opća skupština Ujedinjenih naroda periodično provjerava provedbu mjera poduzetih u odnosu na palestinske izbjeglice te ih, ako je potrebno, prilagođava promjeni situacije na dotičnim područjima. U posljednjoj Rezoluciji br. 72/80 od 7. prosinca 2017. o pomoći palestinskim izbjeglicama Opća skupština Ujedinjenih naroda u stavku 1. navodi da „žali što ni povratak u domovinu ni naknada, predviđeni stavkom 11. njezine Rezolucije br. 194 (III), nisu ostvareni te da, kao posljedica takva stanja, situacija palestinskih izbjeglica i dalje izaziva ozbiljnu zabrinutost”.

19 Valja istaknuti da, iako se druga rečenica članka 12. stavka 1. točke (a) u konačnici općenito odnosi na „povlastice” iz te direktive, klauzula o uključenju, poput klauzule o isključenju iz prve rečenice te odredbe, odnosi se isključivo na „status izbjeglice”, vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 67.).

20 S takvim se tumačenjem ne slaže UNHCR, koji smatra da se ono temelji na pretjerano formalističkom i restriktivnom tumačenju članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije. Prema mišljenju tog tijela, primjena tog članka ne odnosi se samo na osobe koje su stvarno koristile zaštitu i pomoć koje pruža UNRWA, već na svaku osobu koja, iako ju dosad nije koristila, ima pravo na takvu zaštitu ili pomoć jer spada pod nadležnost UNRWA-a; vidjeti u tom smislu UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees, supra*, stavci 12. i 13. te bilješka 27.

21 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 56.).

22 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 65. i t. 1. izreke).

rečenicom te direktive, podrazumijeva da dotična država članica tražitelju azila prizna status izbjeglice u skladu s člankom 2. točkom (c) Direktive 2004/83 i automatski mu ga odobri, pod uvjetom, međutim, da se na podnositelja zahtjeva ne primjenjuju stavak 1. točka (b) ili stavci 2. i 3. članka 12. te direktive²³.

36. Općenitije govoreći, Sud je presudom od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826), priznao da se članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/83 odnosi na određenu skupinu osoba koje zbog situacije u kojoj se nalaze uživaju posebno postupanje, koje su im države potpisnice Ženevske konvencije 1951. svjesno odlučile dodijeliti²⁴. Osobe koje ulaze u tu kategoriju međunarodna je zajednica *već priznala kao izbjeglice* te kao takve uživaju poseban program zaštite povjeren tijekom UN-a.

37. Kao što je Sud također naglasio, članak 1. odjeljak D Ženevske konvencije, osim što priznaje poseban status takvim osobama, nastoji im osigurati *neprekidnu zaštitu* u slučaju da zaštita koju im pružaju tijela UN-a prestane²⁵. Istodobno, tim se člankom nastoji izbjeći sukob nadležnosti između spomenutih tijela i UNHCR-a²⁶.

38. Stoga je jasno da, ako se žele ostvariti ciljevi navedeni u članku 1. odjeljku D Ženevske konvencije i poštovati status koji je međunarodna zajednica priznala kategoriji osoba o kojoj je riječ u tom članku, posebno postupajući s tim osobama u skladu s tom konvencijom, primjena članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 na tražitelja azila koji pripada spomenutoj kategoriji ne može biti prepuštena diskrecijskim ovlastima nadležnih nacionalnih tijela koja razmatraju njegov zahtjev.

39. Situacija Palestinaca kojima je UNRWA pružila pomoć i koji su podnijeli zahtjev za azil u nekoj državi članici ne može se usporediti sa situacijom drugih tražitelja azila koji moraju dokazati strah od proganjanja kako bi bili priznati kao „izbjeglice” u smislu članka 2. točke (d) Direktive²⁷. Stoga se ispitivanje tog zahtjeva ne može, barem u početku, provesti u skladu s tom odredbom, kojom se prenosi članak 1. odjeljak A stavak 2. Ženevske konvencije, već u skladu s kriterijima koji su definirani u članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2011/95.

40. Klauzule o isključenju i uključenju navedene u tom članku morale bi se uostalom tumačiti zajedno te bi se njihova primjena na slučaj tražitelja azila morala provoditi u okviru jedinstvenog ispitivanja s višerazinskim pristupom²⁸. Nakon što se utvrdi da dotična osoba spada u kategoriju palestinskih izbjeglica na koje se ne primjenjuje režim Ženevske konvencije, a stoga ni Direktiva 2011/95, u skladu s člankom 1. odjeljkom D prvim podstavkom te konvencije potrebno je utvrditi, uzimajući u obzir izjave dotične osobe, je li ta osoba obuhvaćena tim režimom u skladu s drugim podstavkom navedenog članka 1. odjeljka D, a stoga i s Direktivom 2011/95 na temelju članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice te direktive zbog činjenice da se toj osobi u međuvremenu prestala pružati zaštita ili pomoć UNRWA-e.

23 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 81. i t. 2. izreke).

24 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 80.).

25 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 62.).

26 Vidjeti UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees, supra*, t. 6. i 7.

27 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 79.).

28 Vidjeti u pogledu članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees, supra*, t. 11.

41. U konkretnom slučaju, s obzirom na ono što je Sud naglasio u odluci od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), nacionalno tijelo nadležno za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu palestinske izbjeglice treba, prije svega, utvrditi je li podnositelj zahtjeva koristio zaštitu ili pomoć UNRWA-a. U slučaju da se to ne može utvrditi, podnositelj zahtjeva ne može se izuzeti od primjene Direktive 2011/95 na temelju članka 12. stavka 1. točke (a) prve rečenice te direktive te se njegov zahtjev za međunarodnu zaštitu treba ispitati s obzirom na članak 2. točku (c)²⁹ i, prema potrebi, članak 2. točku (f) te direktive³⁰.

42. Ako se, međutim, utvrdi da je podnositelju zahtjeva pružena pomoć ili zaštita UNRWA-e, nadležno nacionalno tijelo dužno je pojedinačno ispitati sve relevantne činjenice radi utvrđenja je li odlazak dotične osobe s područja na kojem djeluje UNRWA opravdan razlozima koji su izvan njezine kontrole ili koji ne ovise o njezinoj volji, a zbog kojih je bila prisiljena napustiti to područje onemogućujući joj pritom korištenje zaštite i pomoć koju pruža spomenuta agencija³¹. To se događa u slučaju da se dotična osoba nalazi u stanju ozbiljne nesigurnosti, a da UNRWA nije u mogućnosti na području na kojem djeluje osigurati joj životne uvjete u skladu s povjerenom joj zadaćom.³²

43. Ako je takvo ispitivanje zahtjeva u određenom pogledu slično ispitivanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju članka 2. točke (d) Direktive 2011/95, s obzirom na to da se temelji barem dijelom na razmatranju istih činjenica i okolnosti (osobito, položaj i osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, situacija u zemlji podrijetla ili na području njegova uobičajena boravišta, njegove izjave i relevantna dokumentacija)³³, svrha je, međutim, različita.

44. Ispitivanjem zahtjeva previđenim člankom 12. stavkom 1. točkom (a) drugom rečenicom Direktive 2011/95 nastoji se utvrditi je li se pomoć ili zaštita koje UNRWA pruža tražitelju azila stvarno prestala pružati, što se može dogoditi, kao što je već rečeno, u slučaju da ta agencija više ne može, iz opravdanih razloga ili zbog osobnog položaja podnositelja zahtjeva, omogućiti podnositelju zahtjeva životne uvjete koji se nastoje osigurati u okviru zadaće koja joj je povjerena ili ako se zbog praktičnih, pravnih prepreka ili sigurnosnih uvjeta na području na kojem djeluje UNRWA podnositelj zahtjeva nije u mogućnosti vratiti na to područje³⁴.

45. U tom smislu, kako bi mu se priznao status izbjeglice, tražitelj azila ne mora dokazati strah od proganjanja u smislu članka 2. točke (d) Direktive 2011/95 – iako bi u slučaju postojanja takvog straha podnositelj zahtjeva u potpunosti bio obuhvaćen odredbom o uključenju iz članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice te direktive - već mu je dovoljno, primjerice, dokazati diskontinuitet pružanja zaštite ili pomoći koju nudi UNRWA, ili pak postojanje oružanih sukoba ili, općenitije, nasilja ili nesigurnosti koji bi tu zaštitu ili pomoć učinile nedjelotvornom ili nepostojećom, čak i kada bi se takvim situacijama, ako se na njih poziva podnositelj zahtjeva koji nije obuhvaćen primjenom članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95, moglo opravdati priznavanje supsidijarne zaštite, a ne statusa izbjeglice.

46. Iz dosad rečenog proizlazi da je u okolnostima poput onih iz glavnog postupka DAB bio dužan ispitati zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela S. Alheto, tražiteljica azila palestinskog podrijetla, na temelju odredbi nacionalnog prava kojima se prenosi članak 12. stavak 1. točka (a) prva i druga rečenica Direktive 2011/95. Budući da upisivanje palestinskog izbjeglice u sustav registracije UNRWA-a uvjerljivo upućuje na činjenicu da dotični izbjeglica uživa ili je uživao zaštitu ili pomoć

29 Vidjeti u tom smislu presudu od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 54.).

30 U skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive 2013/32

31 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Abed El Kareem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 61. i 64.).

32 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Abed El Kareem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 63., vidjeti također t. 65. i t. 1. izreke).

33 Vidjeti presudu od 19. prosinca 2012., Abed El Kareem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826, t. 64.), kojom je Sud potvrdio da se članak 4. stavak 3. Direktive 2004/83 (članak 4. stavak 3. Direktive 2011/95 koji je trenutačno na snazi) može analogno primijeniti na ispitivanje na pojedinačnoj osnovi koje se provodi na temelju članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice te direktive.

34 Vidjeti u pogledu članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees, supra*, t. 22.

koju pruža UNRWA³⁵, S. Alheto, koja je podnijela dokaz o toj registraciji, ulazila je u područje primjene članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije i, stoga, članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95. U skladu s time, DAB je na temelju pojedinačnog ispitivanja i s obzirom na ukupnost relevantnih činjenica i okolnosti trebao procijeniti ubraja li se slučaj S. Alheto u klauzulu o uključenju iz članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2011/95. U tu svrhu DAB je trebao utvrditi je li odlazak S. Alheto iz pojasa Gaze bio opravdan razlozima koji nisu ovisili o njezinoj volji, zbog kojih je bila prisiljena napustiti to područje bez mogućnosti da nastavi uživati zaštitu i pomoć UNRWA-e³⁶. U slučaju potvrdnog odgovora, DAB je S. Alheto nakon provjere nepostojanja drugih razloga za isključenje trebao priznati status izbjeglice.

47. Prije zaključka važno je naglasiti da je pri utvrđivanju prestanka pružanja zaštite ili pomoći koju nudi UNRWA u smislu članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2011/95 nadležno nacionalno tijelo tijekom ispitivanja zahtjeva palestinskog izbjeglice dužno uzeti u obzir samo postojeće stanje na teritoriju na kojem djeluje UNRWA, a na kojem je taj podnositelj zahtjeva prebivao prije podnošenja zahtjeva za azil – u slučaju S. Alheto riječ je o pojasu Gaze – čak i kada je podnositelj zahtjeva prije dolaska na područje neke države članice prešao druge zone tog područja³⁷.

48. S obzirom na sva prethodna razmatranja smatram da na prvo prethodno pitanje treba odgovoriti da Direktivu 2011/95 treba tumačiti na način da se zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla, registrirana pri UNRWA-i, čije je uobičajeno boravište prije ulaska u Uniju bilo na području na kojem ta agencija djeluje, treba ispitati u skladu s odredbama članka 12. stavka 1. točke (a) te direktive.

C. Drugo prethodno pitanje

49. Drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da se izjasni o tome ima li članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2011/95 izravni učinak i može li se isti primijeniti tijekom sudskog postupka unatoč tomu što se S. Alheto na tu odredbu nije pozvala.

50. Administrativen sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji) ističe da je verzija članka 12. stavka 1. točke 4. ZUB-a, kako je izmijenjen zakonom kojim se prenosi Direktiva 2011/95³⁸, neprimjenjiva *ratione temporis* na slučaj S. Alheto³⁹, dok verzija prije izmjene nepotpuno prenosi članak 12. stavak 1. točku (a) Direktive 2004/83 s obzirom na to da ne sadržava klauzulu o uključenju iz druge rečenice te odredbe⁴⁰.

35 Vidjeti presudu od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 52.). Vidjeti također UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees, supra*, str. 42., kao i pročišćenu verziju uputa za prijavu i registraciju (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) koju je izdala UNWRA 1. siječnja 2009., odjeljak III. A.1, str. 3., dostupni na internetskoj adresi <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html> CERI 2009. Međutim, registracija pri UNRWA-i nije nužan uvjet da bi dotična osoba ulazila u područje primjene članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije i članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95, vidjeti u tom smislu presudu od 17. lipnja 2010., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, t. 46. i 52.).

36 U tom pogledu, podsjetit ću samo da je S. Alheto napustila pojas Gaze 15. srpnja 2014., odnosno nekoliko dana nakon početka izraelske operacije „Zaštitna granica“ (8. srpnja 2014.), nakon čega slijedi 51 dan rata tijekom kojih je prema podacima Ujedinjenih naroda život izgubilo tisuće civila, vidjeti rezoluciju koju je za vrijeme trajanja sukoba usvojilo Vijeće UN-a za ljudska prava 23. srpnja 2014.

37 U tom smislu, naprotiv, vidjeti točku 77. presude od 19. prosinca 2012., Abed El Karem El Kott i dr. (C-364/11, EU:C:2012:826). Vidjeti UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees, supra*, stavak 22., točka k). O tome upućujem na razmatranja iz točke 87. ovog mišljenja.

38 Članak 12. Direktive 2011/95, koji je u biti istovjetan članku 12. Direktive 2004/83, zapravo nije zahtijevao donošenje mjera prenošenja (taj članak zapravo nije naveden među člancima nabrojenima u članku 39. stavku 1. Direktive 2011/95 za koje bi države članice trebale donijeti zakone i druge propise o prenošenju), ali bugarski je zakonodavac ipak očito nastojao iskoristiti prenošenje Direktive 2011/95 radi ispravka teksta članka 12. stavka 1. točke 4. ZUB-a koji je neispravno prenio članak 12. Direktive 2004/83.

39 Odluka kojom je DAB odbio zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela S. Alheto donesena je 12. svibnja 2015., dok je zakon o prenošenju Direktive 2011/95 stupio na snagu 16. listopada 2015. i u skladu s bugarskim pravom ne primjenjuje se retroaktivno.

40 Članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/83 ima isti tekst kao članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2011/95.

51. S obzirom na neprimjenjivost *ratione temporis* zakona o prenošenju Direktive 2011/95 u bugarsko pravo na glavni postupak neću se zadržati na izmjenama koje su tim zakonom uvedene u članak 12. stavak 1. točku 4. ZUB-a niti ću se izjasniti o sukladnosti tog članka, u verziji u kojoj je trenutano na snazi, s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2011/95, iako se prema nekim odlomcima zahtjeva za prethodnu odluku i prvim dijelom drugog prethodnog pitanja traži od suda da se izjasni o tom pitanju.

52. Što se tiče verzije članka 12. stavka 1. točke 4. ZUB-a prije nego što je zakon o prenošenju Direktive 2011/95 stupio na snagu, iako je točno da Sud nije dužan dovesti u pitanje tumačenje kakvo je sud koji je uputio zahtjev iznio na temelju nacionalnog prava, moram priznati da imam nedoumice u pogledu nemogućnosti da Administrativen sad Sofia-Grad (Upravni sud u Sofiji) tumači tu odredbu u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2004/83. Točnije, iako klauzula o uključenju iz članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2004/83 nije izričito prenesena, tom je odredbom ipak jasno određeno da je klauzula o isključenju statusa izbjeglice djelotvorna sve dok se zaštita ili pomoć tijela ili agencije UN-a ne prestane pružati. Utvrđivanje prestanka pružanja takve zaštite ili pomoći dovodi dakle do neprimjene klauzule o isključenju s učincima koje je Sud pojasnio u presudi od 19. prosinca 2012., *Abd El Karem El Kott i dr.* (C-364/11, EU:C:2012:826). U tom pogledu podsjećam da se načelom usklađenog tumačenja zahtjeva da nacionalni sudovi učine sve što je u njihovoj nadležnosti, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje to pravo poznaje, da bi se zajamčila puna djelotvornost prava Unije i da bi se došlo do rješenja koje je u skladu s ciljem koji se tim pravom nastoji postići⁴¹.

53. Stoga, u pogledu odgovora na pitanje suda koji je uputio zahtjev, prema mojem mišljenju nema sumnje da je članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2011/95, u mjeri u kojoj nedvosmisleno propisuje pravo palestinskih izbjeglica koji ulaze u područje primjene prve rečenice te odredbe i koji ne mogu više uživati zaštitu ili pomoć UNRWA-e na povlastice iz te direktive, sadržajno bezuvjetan i dovoljno precizan da se dotične osobe na njega mogu pozivati pred nacionalnim sudom⁴².

54. Što se tiče pitanja može li se sud koji je uputio zahtjev pozivati na članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2011/95, unatoč tomu što se podnositelj zahtjeva na nju nije pozvao tijekom glavnog postupka, podsjećam da je Sud već imao priliku pojasniti da „pod određenim uvjetima pravo dotične stranke na pozivanje pred nacionalnim sudom na direktivu za čije je prenošenje istekao rok ne isključuje mogućnost nacionalnog suda da tu direktivu uzme u obzir makar se stranka ne poziva na tu direktivu” i izravno primijeni pojedinačne i bezuvjetne odredbe te direktive ne primjenjujući nacionalno pravo koje nije u skladu s odredbama te direktive.

55. U skladu s prethodno navedenim smatram da na drugo prethodno pitanje koje je uputio Administrativen sad Sofia-Grad (Upravni sud u Sofiji) treba odgovoriti na način da članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2011/95 sadržava dovoljno preciznu i bezuvjetnu odredbu na koju se dotične osobe mogu pozivati pred nacionalnim sudovima. Činjenica da se stranka nije pozvala na odredbu prava Unije koja ima izravan učinak ne sprječava nacionalni sud da tu odredbu izravno primijeni ako to smatra potrebnim.

41 Vidjeti presudu od 11. studenoga 2015., *Klausner Holz Niedersachsen* (C-505/14, EU:C:2015:742, t. 34.). Vidjeti također u tom smislu presudu *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

42 Vidjeti, među ostalim, presudu od 7. rujna 2017., *H.* (C-174/16, EU:C:2017:637, t. 69.).

D. O trećem prethodnom pitanju

56. Trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti traži od Suda da se izjasni o tome proizlazi li iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 da u okviru žalbe protiv upravne odluke kojom se odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je uputila osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla registrirana pri UNRWA-i prvostupanjski sud može ispitati taj zahtjev na temelju načela utvrđenih člankom 12. stavkom 1. Direktive 2011/95 čak i kada nadležno upravno tijelo takvo ispitivanje nije prethodno provelo.

57. Potrebno je ponajprije ispitati primjenu *ratione temporis* Direktive 2013/32 na glavni postupak.

58. U skladu s člankom 51. stavkom 1. te Direktive krajnji rok koji su države članice imale za donošenje mjera prenošenja članaka spomenute direktive koji su u toj odredbi navedeni, a među koje se ubraja članak 46., bio je 20. srpnja 2015. U skladu s člankom 52. prvim podstavkom prvom rečenicom Direktive 2013/32 „države članice primjenjuju zakone i druge propise iz članka 51. stavka 1. na podnesene zahtjeve za međunarodnu zaštitu [...] nakon 20. srpnja 2015. ili ranije”. U skladu s člankom 52. prvim podstavkom drugom rečenicom navedene direktive „zahtjevi podneseni prije 20. srpnja 2015. [...] rješavaju se prema zakonima i propisima donesenima u skladu s Direktivom 2005/85/EZ”.

59. Iako se usklađenost prve i druge rečenice članka 52. prvog podstavka Direktive 2013/32 ne čini očita⁴³, izraz „ili ranije” koji je naveden u prvoj rečenici, a čije je umetanje u tekst te direktive zatražilo Vijeće⁴⁴, trebao bi se tumačiti na način da su države članice mogle predvidjeti da će se uslijed prenošenja te direktive odredbe nacionalnog prava za usklađivanje s člancima te direktive koji su navedeni u njezinu članku 51. stavku 1. primjenjivati i na zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene prije datuma propisanog tim člankom. Za slučajeve kada se ta mogućnost ne primjenjuje člankom 52. prvim podstavkom drugom rečenicom Direktive 2013/32 propisano je da će se odredbe za prenošenje Direktive 2005/85 nastaviti primjenjivati.

60. Zakonodavac Unije predvidio je stoga posebne prijelazne odredbe kojima bi se uskladila vremenska primjena odredbi nove direktive (Direktiva 2013/32) s odredbama direktive stavljene izvan snage (Direktiva 2005/85). U skladu s tim odredbama, osim ako nacionalni zakonodavac drugačije ne odredi, zahtjevi za međunarodnu zaštitu podneseni prije 20. srpnja 2015. razmotrit će se na temelju odredbi kojima se prenosi Direktiva 2005/85.

61. U odgovoru na zahtjev za pojašnjenje u skladu s člankom 101. Poslovnika Suda sud koji je uputio zahtjev naglašava da je člankom 37. zakona o prenošenju Direktive 2013/32, koji je stupio na snagu 28. prosinca 2015., propisano da će se postupci pokrenuti prije tog datuma dovršiti u skladu s odredbama koje su prethodno bile na snazi. Iz toga, iako implicitno, proizlazi da bugarski zakonodavac nije odlučio iskoristiti mogućnost koju ima u skladu s člankom 52. prvim podstavkom prvom rečenicom Direktive 2013/32 da osigura primjenu nacionalnih odredbi za prenošenje te direktive i na zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene prije 20. srpnja 2015.

43 Dvije se odredbe zapravo čine kontradiktornima u tome što prva omogućuje primjenu nacionalnih odredbi o prenošenju Direktive 2013/32 na zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene prije 20. srpnja 2015., dok je drugom odredbom određeno da se ti zahtjevi ispituju na temelju nacionalnih odredbi o prenošenju Direktive 2005/85.

44 Vidjeti Stajalište (EU) br. 7/2013 Vijeća od 6. lipnja 2013. (SL 2013., C 179 E, str. 27.).

62. Budući da je S. Alheto podnijela svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu 25. studenoga 2014., taj se zahtjev, podnesen prije nego što je zakon o prenošenju Direktive 2013/32 u bugarsko pravo stupio na snagu i prije datuma propisanog člankom 52. prvim podstavkom prvom rečenicom te direktive, treba u skladu s nacionalnim pravom (članak 37. zakona o prenošenju Direktive 2013/32) i pravom Unije (članak 52. prvi podstavak druga rečenica Direktive 2013/32) ispitati na temelju odredbi kojima se u bugarsko pravo prenosi Direktiva 2005/85⁴⁵.

63. Stoga, Direktiva 2013/32 nije primjenjiva *ratione temporis* na činjenično stanje iz glavnog postupka. Prema mojem mišljenju, sudska je praksa Suda, na koju se poziva sud koji je uputio zahtjev, a u skladu s kojom se tijekom razdoblja prenošenja te direktive sudovi država članica moraju koliko je moguće suzdržavati od toga da se odredbe nacionalnog prava tumače na način kojim bi se moglo ozbiljno ugroziti ostvarenje ciljeva te direktive⁴⁶ nakon isteka roka za njezino prenošenje, neprimjenjiva na predmetni zahtjev za prethodnu odluku. Naime, unatoč tomu što, kao što primjećuje Administrativen sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji), bugarski zakonodavac nije propisao posebne odredbe kojima bi se prenio članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, tako da se odredbe koje su bile na snazi prije prenošenja te direktive moraju smatrati „obuhvaćenima područjem primjene”⁴⁷ potonje, ta direktiva, unatoč tomu što je stupila na snagu prije nego što je S. Alheto podnijela svoj zahtjev za azil, izričito propisuje da se, osim ako nije drugačije određeno nacionalnim pravom, taj zahtjev, upućen prije 20. srpnja 2015., mora ispitati u skladu s odredbama o prenošenju Direktive 2005/85.

64. Prema mojem mišljenju treće prethodno pitanje treba zbog prethodno navedenih razloga proglasiti nedopuštenim⁴⁸. Razmatranja koja slijede iznesena su tek podredno.

65. Želim istaknuti da je članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, i određenje opsega sudskog nadzora nad upravnim odlukama iz tog članka koje se odnose na azil, privukao pozornost nacionalnih sudova, što dokazuje činjenica da su pitanja o tumačenju te odredbe postavljena u drugih pet zahtjeva za prethodnu odluku povodom kojih je još uvijek u tijeku postupak pred Sudom⁴⁹. Naime, u odnosu na članak 39. Direktive 2005/85, koji se ograničava na izricanje obveze osiguravanja prava na učinkovito pravno sredstvo, ostavljajući državama članicama mogućnost da same definiraju opseg tog prava⁵⁰, članak 46. Direktive 2013/32 uključuje promjenu perspektive koja, među ostalim, odražava različitu razinu usklađenosti dvaju akata.

66. Iz terminologije navedene u tom članku jasno proizlazi da je, pri utvrđivanju standarda iz stavka 3., u skladu s kojim države članice moraju postupiti kako bi ispunile obvezu navedenu u stavku 1. da podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu osiguraju pravo na učinkovit pravni lijek, zakonodavac Unije usvojio kao mjerilo sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava u kontekstu zajedničke primjene članka 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) i članka 3. te konvencije⁵¹.

45 Osim toga, s tim se zaključkom u pogledu bugarskog prava slaže sud koji je uputio zahtjev, koji je naglasio da bi retroaktivna primjena zakona o prenošenju Direktive 2013/32 na slučaj S. Alheto bila protivna odredbama bugarskog Ustava.

46 Vidjeti, među ostalim, presude od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr. (C-212/04, EU:C:2006:443, t. 122. i 123.), i od 23. travnja 2009., VTB-VAB i Galatea (C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, t. 37.). Sud koji je uputio zahtjev upućuje na stajalište nezavisnog odvjetnika u predmetu Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, t. 32. do 35.).

47 Vidjeti presudu od 23. travnja 2009., VTB-VAB i Galatea (C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, t. 37.).

48 Vidjeti, međutim, presudu od 26. srpnja 2017., Sacko (C 348/16, EU:C:2017:591), u kojoj je Sud na prethodno pitanje koje je uputio Tribunale di Milano odgovorio, a da nije prethodno ispitao *ratione temporis* primjene Direktive 2013/32, na postupak ispitivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu g. Sacka (podnesenu prije 20. srpnja 2015., ali odbijenu nakon tog datuma).

49 Radi se o drugim dvama zahtjevima za prethodnu odluku koje je uputio Administrativen Sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji) (predmeti C-652/16 i C-56/17) o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio Vrhovni sud Republike Slovačke o naknadnim odbijanjima međunarodne zaštite svaki put kada su odbijanja poništena povodom žalbe podnositelja zahtjeva, u vezi s kojima sud koji je uputio zahtjev zanima može li se pravo na djelotvornu sudsku zaštitu smatrati poštovanim (C-113/17), o mađarskom zahtjevu za prethodnu odluku (C-556/17) i o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputilo nizozemsko Državno vijeće (novi razlozi za azil) (C-586/17).

50 U drugoj rečenici uvodne izjave 27. Direktive 2005/85 navodi se da „učinkovitost pravnog sredstva, s obzirom na razmatranje relevantnih činjenica, ovisi o upravnom i pravosuđnom sustavu svake države članice u cjelini”.

51 Kao što je poznato, članak 3. EKLJP-a propisuje zabranu mučenja ili drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, dok je člankom 13. uspostavljeno pravo na učinkovit pravni lijek u slučaju kršenja prava i sloboda koje priznaje ta konvencija.

67. Prema članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32 pravni lijek je učinkovit ako se njime osigurava da se „u potpunosti i *ex nunc* razm[o]tr[e] činjeničn[a] i pravn[a] pitanja” i da se osigura, „ako je potrebno”, „razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU”.

68. ESLJP je već odavno naglasio potrebu za „potpunim razmatranjem” koje se ne ograničava na poštovanje primjenjivih pravnih propisa, već obuhvaća utvrđivanje i ocjenu činjenica. Prema mišljenju tog suda važnost članka 3. EKLJP-a i nepovratnost štete koja bi nastala povredom tog članka zahtijevaju, kako bi se pravni lijek smatrao učinkovitim, „strogu kontrolu”⁵² i „pojedinačno”, „strogo”⁵³ i „potpuno”⁵⁴ ispitivanje razloga koji se odnose na opasnost od postupanja zabranjenih tim člankom. Takvo ispitivanje „treba omogućiti da se odbaci svaka sumnja, ma koliko legitimna bila, o neosnovanosti zahtjeva za zaštitu, bez obzira na opseg nadležnosti nadzornog tijela”⁵⁵. Potreba za potpunim razmatranjem podrazumijeva da sudska kontrola nadilazi samu kontrolu iskrivljavanja činjenica i dokaza te očite pogreške u ocjeni.

69. Člankom 46. stavkom 3. Direktive 2013/32 predviđeno je i da potpuno razmatranje činjeničnih i pravnih pitanja iz žalbe mora biti provedeno *ex nunc*, odnosno ne na temelju okolnosti kojih je nadležno tijelo koje je donijelo pobijani akt bilo ili će biti svjesno u trenutku donošenja navedene odluke, već okolnosti koje postoje u trenutku u kojem sud donosi odluku⁵⁶. To podrazumijeva, s jedne strane, mogućnost za podnositelja zahtjeva da iskoristi nove elemente koji nisu bili izneseni pred nadležnim tijelom koje je ispitalo zahtjev za međunarodnu zaštitu⁵⁷ i, drugo, ovlast suda koji razmatra zahtjev da po službenoj dužnosti prikupi relevantne dokaze za procjenu situacije podnositelja zahtjeva.

70. Što se tiče razmatranja „zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnositelja zahtjeva” obuhvaćenog standardom utvrđenim člankom 46. stavkom 3. Direktive 2013/32, njime se podrazumijeva mogućnost suda da se izjasni, ako smatra da posjeduje sve potrebne informacije u tu svrhu („ako je potrebno”), o temeljnom pitanju svake odluke navedene u članku 46. stavku 1. Direktive 2013/32, odnosno o tome ima li podnositelj zahtjeva pravo na priznavanje statusa izbjeglice ili pravo na priznavanje supsidijarne zaštite.

71. U tom je smislu važno naglasiti da je priznavanje statusa izbjeglice „deklaratorni akt”⁵⁸, a ne konstitutivni, te da, kao što je Sud istaknuo u presudi od 24. lipnja 2015., H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, točka 63.)⁵⁹, podrazumijeva da su države članice – stoga i nacionalna tijela nadležna za ispitivanje zahtjeva za azil – dužne priznati takav status osobi koja ispunjava minimalne zahtjeve utvrđene pravom Unije i one „u tom pogledu ne raspolažu nikakvom diskrecijskom ovlasti”. Prilikom ispitivanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu ta nadležna tijela provode dakle pravnu ocjenu činjenica, što ne podrazumijeva izvršavanje upravne diskrecijske ovlasti. Ako sud smatra da je takva ocjena netočna, sam je dužan u skladu s člankom 46. stavkom 3. Direktive 2013/32, kada je to moguće na temelju činjenica kojima raspolaže, razmotriti potrebe za međunarodnom zaštitom podnositelja zahtjeva, ne morajući ponovno uputiti predmet upravnom tijelu. Ako na temelju takvog razmatranja može zaključiti da podnositelj zahtjeva ispunjava zahtjeve na temelju kojih bi mu se priznao status

52 Vidjeti presudu ESLJP-a od 12. travnja 2005., Chamaiev i dr. protiv Gruzije i Rusije (ECLI:CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, t. 448.).

53 Presude ESLJP-a od 11. srpnja 2000., Jabari protiv Turske (ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, t. 50.), i od 21. siječnja 2011., M. S.S protiv Belgije (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, t. 293. do 388.).

54 U tom smislu, presuda ESLJP-a od 2. listopada 2012., Singh i dr. protiv Belgije (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, t. 103.). Vidjeti također presude od 28. srpnja 2011., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, t. 56.), i od 31. siječnja 2013., HID i BA (C-175/11, EU:C:2013:45, t. 75.).

55 Presuda ESLJP-a od 2. listopada 2012., Singh i dr. protiv Belgije (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, t. 103.). U tom je pogledu Sud u presudi od 28. srpnja 2011., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, t. 56.), utvrdio sljedeće: „nacionalni sud mora temeljito ispitati razloge zbog kojih je nadležno tijelo odbilo zahtjev za azil kao neosnovan”.

56 Vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 2. listopada 2012., Singh i dr. protiv Belgije (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, t. 91.).

57 U vezi s time vidjeti presudu ESLJP-a od 21. siječnja 2011., M. S.S protiv Belgije (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, t. 389.).

58 Vidjeti uvodnu izjavu 21. Direktive 2011/95. Analogno tomu i dodjeljivanje supsidijarne zaštite trebalo bi biti iste naravi.

59 Sud je u tom slučaju postupao na temelju uvodne izjave 14. Direktive 2004/83, kojom se sličnom terminologijom određuje sljedeće: „priznanje statusa izbjeglice je deklaratorni akt”.

izbjeglice ili supsidijarna zaštita, taj sud, ako prema nacionalnom pravu nije nadležan za donošenje odluke kojom se priznaje međunarodna zaštita i stoga za preinačavanje pobijane odluke, mora imati ovlast da iznese obvezujuće smjernice o potrebi za međunarodnu zaštitu podnositelja zahtjeva, koje je nadležno tijelo koje donosi odluku dužno poštovati.

72. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, smatram da je, ako se članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 može primijeniti na činjenično stanje iz glavnog postupka, sud koji je uputio zahtjev dužan u najvećoj mogućoj mjeri tumačiti pravila APK-a tako da je, u slučaju kao što je ovaj S. Alheto, nadležan izjasniti se o zahtjevu za međunarodnu zaštitu S. Alheto u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2011/95 i, ako takvo tumačenje nije moguće, ne primijeniti ona među tim pravilima koja onemogućavaju takvo ispitivanje.

73. Ipak, smatram da se zbog razloga navedenih u točki 65. ovog mišljenja ne bi postigao isti rezultat na temelju članka 39. Direktive 2005/85.

E. Peto prethodno pitanje

74. Petim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti traži od Suda da se izjasni o tome je li pomoć koju je UNRWA pružila na području na kojem djeluje oblik „dostatne zaštite” u smislu članka 35. prvog podstavka točke (b) Direktive 2013/32. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je to pitanje postavljeno kako bi se procijenilo može li se u okolnostima glavnog postupka Jordan smatrati „prvom zemljom azila” S. Alheto. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ako je odgovor na to pitanje potvrđan, zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je S. Alheto podnijela može se smatrati nedopuštenim na temelju članka 33. Direktive 2013/32.

75. Prije odgovora na to pitanje podsjećam da se člankom 35. prvim podstavkom točkom (b) Direktive 2013/32 prenosi tekst članka 26. prvog podstavka točke (b) Direktive 2005/85 koja je prethodila Direktivi 2013/32. Budući da se, s obzirom na pojašnjenja navedena u točkama 58. do 63. ovog mišljenja, na zahtjev za međunarodnu zaštitu S. Alheto mogu primijeniti samo odredbe bugarskog prava usvojene na temelju Direktive 2005/85, peto prethodno pitanje mora se nakon preformulacije tumačiti u odnosu na članak 26. prvi podstavak točku (b) spomenute Direktive.

76. Člankom 25. stavkom 1. Direktive 2005/85 – kao i trenutačno važećim člankom 33. stavkom 1. Direktive 2013/32 – propisano je da države članice nisu dužne ispitati osnovanost zahtjeva za azil ako se taj zahtjev smatra nedopuštenim zbog nekog od razloga navedenih u stavku 2. Među te razloge iz točke (b) tog stavka ubraja se i okolnost da se treća zemlja smatra „prvom zemljom azila” podnositelja zahtjeva u skladu s člankom 26. navedene Direktive 2005/85. U točkama (a) i (b) prvog podstavka tog članka navedene su dvije različite situacije u kojima se treća zemlja može smatrati „zemljom prvog azila” podnositelja zahtjeva. Prva se situacija odnosi na slučaj u kojem je tražitelju azila „u toj zemlji priznat status izbjeglice” i on još uvijek može koristiti tu zaštitu. Druga se situacija odnosi na slučaj u kojem tražitelj azila „na drugi način uživa dovoljnu zaštitu u toj zemlji, uključujući povlastice od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*)”.

77. Iz zahtjeva za prethodnu odluku⁶⁰ proizlazi da verzija članka 13. stavka 2. točke 2. ZUB-a primjenjiva na zahtjev S. Alheto ne uključuje drugu situaciju iz članka 26. prvog podstavka točke (b) Direktive 2005/85. Prilikom njegova prenošenja, kako je to naveo sud koji je uputio zahtjev, bugarski je zakonodavac odlučio ograničiti mogućnost proglašenja zahtjeva za azil nedopuštenim u skladu s člankom 25. stavkom 2. točkom (b) te direktive samo ako je tražitelju azila priznat status izbjeglice u sigurnoj trećoj zemlji. U trenutku prenošenja Direktive 2013/32 taj je zakonodavac, kao što proizlazi iz

⁶⁰ Točka 49. tog rješenja.

zahtjeva za prethodnu odluku, u članak 13. stavak 2. točku 2. ZUB-a uvrstio i razlog nedopuštenosti zahtjeva u slučaju da podnositelj zahtjeva uživa, u trećoj zemlji, „dovoljnu zaštitu u toj zemlji, uključujući povlastice od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja”. Ta verzija članka 13. stavka 2. točke 2. ZUB-a ipak nije primjenjiva na činjenično stanje iz glavnog postupka.

78. U skladu s člankom 5. Direktive 2005/85 države članice mogu „vesti ili zadržati povoljnije norme za postupke priznavanja ili ukidanja statusa izbjeglica u onoj mjeri u kojoj su spomenute norme usklađene s ovom Direktivom”. Iz teksta članka 25. stavka 1. Direktive 2005/85 proizlazi da države članice imaju *moćnost*, a ne obvezu, razmotriti u skladu s odgovarajućim nacionalnim postupcima za ispitivanje zahtjeva za azil razloge nedopuštenosti iz stavka 2. tog članka, dok iz uvodne izjave 22. te direktive proizlazi da članak 25. te direktive predstavlja *iznimku* od pravila na temelju kojeg bi nadležna tijela država članica morala ispitati osnovanost svih zahtjeva za azil⁶¹.

79. Iz toga proizlazi da je bugarski zakonodavac tijekom prenošenja Direktive 2005/85 legitimno mogao odlučiti, kao što je i učinio, da ne prenese sve razloge nedopuštenosti zahtjeva za azil navedene u članku 25. stavku 2. Direktive 2005/85, a posebno onaj koji proizlazi iz zajedničke primjene članka 25. stavka 2. točke (b) i članka 26. prvog podstavka točke (b) te direktive⁶².

80. U takvim okolnostima, s obzirom na to da se na temelju bugarskog prava primjenjivog na ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijela S. Alheto taj zahtjev u svakom slučaju nije trebao proglasiti nedopuštenim zbog razloga koji proizlaze iz zajedničkog tumačenja članka 25. stavka 2. točke (b) i članka 26. prvog podstavka točke (b) Direktive 2005/85, peto prethodno pitanje smatra se hipotetskim i stoga nedopuštenim jer se, tako preformulirano, odnosi na tumačenje tih odredbi⁶³.

81. Stoga ću to prethodno pitanje ukratko razmotriti isključivo podredno.

82. Članak 26. prvi podstavak točke (b) Direktive 2005/85 treba se tumačiti u skladu s već spomenutom uvodnom izjavom 22. te direktive, na temelju koje države članice ne bi trebale biti obavezne ocijeniti osnovanost zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako se „opravdano pretpostavlja da će druga država (...) osigurati dostatnu zaštitu”, osobito „ako je prva država azila tražitelju već prije dodijelila status izbjeglice ili na drugi način osigurala dostatnu zaštitu, a tražitelj će biti ponovno primljen u tu zemlju”.

83. Iz te uvodne izjave jasno proizlazi da samo zaštita koju je osigurala država koja se smatra prvom državom azila podnositelja zahtjeva može biti relevantna za primjenu razloga nedopuštenosti koji proizlaze iz zajedničkog tumačenja članka 25. stavka 2. točke (b) i članka 26. prvog podstavka točke (b) Direktive 2005/85. Ne može biti drugačije s obzirom na to da zaštitu od protjerivanja, koja je uključena u dio o zaštiti iz članka 26. prvog podstavka točke (b) Direktive 2005/85, osigurava država u koju bi se tražitelj azila vratio, pod uvjetom da će u tu zemlju biti ponovno primljen u slučaju da se njegov zahtjev smatra nedopuštenim iz razloga predviđenih člankom 25. drugim podstavkom točke (b) te direktive. Ako organizacija kao što je UNRWA može pružiti pomoć i osnovne usluge koje su dijelom usporedive s onima koje državne vlasti pružaju u

61 Isto se može reći i za članak 33. stavak 1. Direktive 2013/32 (vidjeti uvodnu izjavu 43. te direktive, koja ima isti tekst kao uvodna izjava 22. Direktive 2005/85). Napominjem, međutim, da se člankom 36. stavkom 1. točkom (a) Prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (COM/2016/0467 final) uvodi obveza država članica da ocjenjuju prihvatljivost zahtjeva za međunarodnu zaštitu na temelju razloga utemeljenih na konceptu „prve zemlje azila”, kako je definiran člankom 44. tog prijedloga.

62 Iz komparativnog istraživanja koje je proveo UNHCR proizlazi da Bugarska ne samo da nije prenijela članak 26. prvi podstavak točku (b) Direktive 2005/85, već i da u praksi barem do 2010. ta država nije primjenjivala koncept „prve zemlje azila” te da je korištenje statusa izbjeglice u nekoj trećoj zemlji bilo samo razlog meritornog odbijanja zahtjeva, a ne razlog kojim bi se taj zahtjev proglasio nedopuštenim, vidjeti UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, ožujak 2010., str. 285., dostupno na <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

63 Vidjeti, među ostalim, rješenje od 22. lipnja 2017., Fondul Proprietatea (C-556/15 i C-22/16, neobjavljeno, EU:C:2017:494, t. 20. i 21.).

okviru sustava međunarodne ili humanitarne zaštite, osobama s područja na kojem ta organizacija djeluje ipak ne može jamčiti da, u slučaju da iz nekog razloga na koji te osobe ne mogu utjecati napuste područje svojeg uobičajenog boravišta na području na kojem djeluje spomenuta organizacija, iz te zemlje neće biti vraćeni na područje koje su napustili.

84. Osim toga, odnos između točke (a) i točke (b) prvog podstavka članka 26. Direktive 2005/85 dovodi do zaključka da samo pomoć koja rezultira time da država koja se smatra prvom zemljom azila prizna podnositelju zahtjeva poseban status koji ga, iako nema sadržaj statusa izbjeglice kakav je definiran relevantnim međunarodnim instrumentima, štiti na učinkovit način⁶⁴, osobito od prisilnog udaljenja ili vraćanja⁶⁵, može predstavljati „dostatnu zaštitu” u smislu članka 26. prvog podstavka točke (b) te direktive. Drugim riječima, kao što sama mogućnost da podnositelj zahtjeva zatraži i dobije status izbjeglice nije dovoljna da se ta država smatra prvom zemljom azila u smislu točke (a) te odredbe, ni samo predviđanje sustava zaštite dostupnog tražitelju azila u slučaju da je ponovno primljen u tu zemlju nije dovoljna za primjenu točke (b) te odredbe niti omogućuje da se zahtjev za međunarodnu zaštitu smatra nedopuštenim u skladu s člankom 25. stavkom 2. točki (b) Direktive 2005/85.

85. Stoga iz zahtjeva za prethodnu odluku ne proizlazi da S. Alheto, koja je prošla kroz Jordan prije nego što se uputila za Bugarsku gdje je boravila 23 dana, uživa u toj državi poseban status kojim je osobito zaštićena od eventualnog prisilnog udaljenja ili vraćanja prema pojasu Gaze⁶⁶. Samo pripadanje S. Alheto kategoriji osoba (palestinskih izbjeglica registriranih pri UNRWA-i) koje uživaju poseban međunarodni status koji priznaje Jordan⁶⁷ nije dovoljno za primjenu članka 25. stavka 2. točke (b) Direktive 2005/85 jer se uvjeti koji se prema toj odredbi moraju ispuniti da bi se državama članicama omogućilo da zahtjev za međunarodnu zaštitu proglase nedopuštenim moraju provjeriti u odnosu na *individualnu situaciju* tražitelja azila.

86. Isto tako, u zahtjevu za prethodnu odluku nema naznaka da bi se, kad bi se jednom vratila u Jordan, S. Alheto pružila zaštita ili pomoć UNRWA-e u toj zemlji.

87. U tom smislu podsjećam da je u svojim Smjernicama od prosinca 2017. o primjeni članka 1. odjeljka D Ženevske konvencije na palestinske izbjeglice⁶⁸ UNHCR istaknuo da „nijedna država ne može sa sigurnošću pretpostaviti da je palestinski izbjeglica u mogućnosti primiti zaštitu ili pomoć koju pruža UNRWA na području na kojem ta agencija djeluje, a na kojem nije nikad boravio ili na području različitom od onog na kojem je dosad boravio”⁶⁹. Prema mišljenju UNHCR-a takvom bi se

64 U skladu s onime što predlaže UNHCR, države članice koje primjenjuju koncept „prve zemlje azila” morale bi tumačiti pojam „dostatne zaštite” u skladu s člankom 26. prvim podstavkom točke (b) Direktive 2005/85 te stoga s člankom 35. prvim podstavkom točke (b) Direktive 2013/32, u smislu „učinkovite i zaista dostupne” zaštite, vidjeti UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, ožujak 2010., str. 282. i 291., dostupno na <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>; vidjeti također UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers Directive (Lisbon Expert Roundtable, 9. i 10. prosinca 2002.)*, veljača 2003., dostupno na <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f323d7/lisbon-expert-roundtable-summary-conclusions-concept-effective-protection.html>.

65 Podsjećam da je transfer podnositelja zahtjeva u zemlju u kojoj postoji rizik da će biti vraćen u zemlju podrijetla pretpostavlja indirektno vraćanje, čime se krši članak 33. Ženevske konvencije. Stoga prva zemlja azila mora podnositelju zahtjeva stvarno zajamčiti učinkovito poštovanje tog načela. U tom pogledu podsjećam da Jordan, unatoč tomu što prihvaća znatan broj palestinskih izbjeglica, nije na popisu zemalja potpisnica Ženevske konvencije.

66 U tom pogledu podsjećam da su pri Human Rights Watch u Jordanu registrirani različiti slučajevi vraćanja palestinskih izbjeglica, osobito onih koji dolaze iz Sirije, vidjeti u tom smislu Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Jordan*, ožujak 2015., dostupno na internetskoj stranici <http://www.refworld.org/docid/556738404.html>, str. 11. O poštovanju načela zabrane udaljenja ili vraćanja u Jordanu vidjeti također Human Rights Watch, *World Report*, 2018., str. 307.

67 Jordan je Palestincima koji su 1967. napustili pojas Gaze izdao privremene putovnice, vrstu identifikacijske iskaznice kojom se potvrđuje boravište na području Jordana. U pogledu funkcioniranja privremene putovnice vidjeti istraživanje autora A. Tiltne i H. Zhang, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, dostupno na internetskoj stranici https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights_into_the_socio-economic_conditions_of_palestinian_refugees_in_jordan.pdf, str. 32. To istraživanje potvrđuje stanje osobitog siromaštva i ograničenog pristupa Palestinaca iz pojasa Gaze bez jordanskog državljanstva socijalnim, obrazovnim i zdravstvenim uslugama iako su nositelji te putovnice, vidjeti osobito str. 258. i sljedeće. Čini se da registracija pri UNRWA-i nema bitan utjecaj na pristup tih osoba određenim ključnim uslugama, vidjeti osobito u pogledu zdravstvene zaštite str. 99. i sljedeće.

68 Navedene u bilješci 16. ovog mišljenja.

69 Vidjeti stavak 22. točku IV. podtočku (k) tih smjernica.

pretpostavkom nametnule „nerazumne i nepremostive prepreke podnositelju zahtjeva” i zanemarila stvarnost međunarodnih odnosa, koja se temelji na načelu suvereniteta država. Drugim riječima, okolnost da je podnositelj zahtjeva koji je registriran pri UNRWA-i iskoristio zaštitu i pomoć te agencije na području na kojem je imao uobičajeno boravište prije ulaska u Uniju ne jamči da će moći nastaviti koristiti tu zaštitu ili pomoć u nekoj drugoj zemlji unutar područja na kojem djeluje UNRWA, a s kojom nema nikakvu prijašnju povezanost. U slučaju S. Alheto, u zahtjevu za prethodnu odluku ne spominje se nikakva povezanost s Jordanom, bilo obiteljska ili povezanost neke druge vrste.

88. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da u okolnostima glavnog slučaja nema dovoljnih jamstava da je S. Alheto primila pomoć koju UNRWA pruža u Jordanu kada je bila ponovno vraćena u tu zemlju, niti je uživala „dostatnu zaštitu” iz članka 26. prvog podstavka točke (b) Direktive 2005/85.

89. Zaključujem ističući da, iako Ženevska konvencija ne predviđa niti izričito isključuje provođenje mjera za priznavanje „zaštite drugdje” (primjenom pojmova poput „prva zemlja azila” ili „sigurna treća zemlja”), takve mjere ne mogu se smatrati sukladnima toj konvenciji osim u mjeri u kojoj osiguravaju primjenu prava koja su tom konvencijom zajamčena na osobe koje se obuhvaćaju definicijom izbjeglice prema članku 1. te konvencije. Stoga je potrebno da, kada se nastoje pozivati na pojam „prva zemlja azila” iz članka 26. prvog podstavka točke (b) Direktive 2005/85, a sada iz članka 35. prvog podstavka točke (b) Direktive 2013/32, tijela država članica nadležna za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu utvrde učinkovitost zaštite koju je ta država pružila tražitelju azila, osobito ako, kao što je to slučaj s Jordanom, u toj državi obitava znatan broj izbjeglica⁷⁰.

F. Četvrto i šesto prethodno pitanje

90. Četvrtim prethodnim pitanjem Administrativen sad Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji) nastoji u biti utvrditi je li člankom 46. stavkom 3. Direktive 2013/32 omogućeno sudu koji odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke kojom se meritorno odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu da se prvi put izjasni: (i) o dopuštenosti takva zahtjeva na temelju uvjeta navedenih u članku 33. stavku 2. točkama (a) i (c) Direktive 2013/32, čak i kada razgovor predviđen člankom 34. stavkom 1. Direktive 2013/32 nije obavljen, i (ii) o prisilnom udaljenju ili vraćanju tražitelja azila u zemlju podrijetla ili boravišta.

91. Prema mojem mišljenju to je prethodno pitanje u cijelosti nedopušteno iz razloga navedenih u točkama 57. i 63. ovog mišljenja. Dio naveden pod točkom (i) spomenutog prethodnog pitanja isto je tako nedopušten iz razloga navedenih u točkama 76. i 80. ovog mišljenja⁷¹.

92. Što se tiče dijela pod (ii), samo ću podredno primijetiti da razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podrazumijeva da se uzmu u obzir rizici kojima bi tražitelj azila bio izložen kada bi bio vraćen u zemlju podrijetla ili u zemlju u kojoj je imao uobičajeno boravište prije podnošenja tog zahtjeva kako bi se utvrdilo jesu li kriteriji za priznavanje statusa izbjeglice ili statusa za međunarodnu zaštitu zadovoljeni i je li poštovano načelo zabrane udaljenja ili vraćanja. Iz toga proizlazi da, ako se pokaže da je nadležno tijelo točno procijenilo spomenute rizike tijekom ispitivanja provedenog u skladu s temeljnim načelima i jamstvima iz poglavlja II. Direktive 2013/32, sama činjenica da se to nadležno tijelo u odluci o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije izjasnilo o tome može li tražitelj azila biti trenutačno protjeran s teritorija države članice o kojoj je riječ da bi bio poslan u zemlju podrijetla ili boravišta ne predstavlja propust koji bi mogao dovesti do poništenja te odluke. U skladu s ovlastima koje ima prema članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32, sud koji odlučuje o pravnom lijeku protiv te

⁷⁰ U Jordanu boravi oko dva milijuna izbjeglih i raseljenih Palestinaca. O situaciji tih osoba, vidjeti istraživanje koje su proveli A. Tiltnes i H. Zhang, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, *supra*.

⁷¹ Unatoč naznaci u sadržaju odluke kojom je upućeno prethodno pitanje o pojmu treće sigurne zemlje u smislu članka 38. Direktive 2013/32 iz teksta četvrtog prethodnog pitanje ne proizlazi da je Administrativen sad Sofia-Grad (Upravni sud u Sofiji) namjeravao upitati Sud i o razlogu nedopuštenosti zahtjeva navedenog u članku 33. stavku 2. točki (c) Direktive 2013/32.

odluke može se, ako to smatra potrebnim, izjasniti prvi put o tom pitanju. U svakom slučaju, jasno je da, kako bi se osiguralo poštovanje načela zabrane udaljenja ili vraćanja, nadležno upravno tijelo mora uzeti u obzir situaciju tražitelja azila u trenutku u kojem je donesena odluka o protjerivanju i prije nego što se to protjerivanje izvrši.

93. Šestim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku traži u biti od Suda da se izjasni o ovlastima koje sud koji odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke kojom se odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu ima na temelju članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 i, osobito, treba li se taj sud ograničiti na ispitivanje zakonitosti pobijane odluke ili se može izjasniti o potrebama podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu čak i kada na temelju njegova nacionalna prava takva zaštita može biti dodijeljena samo odlukom upravnog tijela.

94. Stoga se i to prethodno pitanje smatra nedopuštenim iz razloga navedenih u točkama 57. i 63. ovog mišljenja. U osnovi, upućujem na očitovanja podredno iznesena u točkama 74. i 75. ovog mišljenja.

IV. Zaključak

95. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem da Sud proglasi nedopuštenima treće, četvrto, peto i šesto prethodno pitanje koja je uputio Administrativni sud Sofija-grad (Upravni sud u Sofiji) te da na prvo i drugo prethodno pitanje odgovori kako slijedi:

„Direktivu 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 treba tumačiti na način da se zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba bez državljanstva palestinskog podrijetla registrirana pri UNRWA-i, koja je prije ulaska u Uniju imala uobičajeno boravište na području na kojem ta agencija djeluje, mora ispitati na temelju odredbe članka 12. stavka 1. točke (a) te direktive.

Članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2011/95 sadržava dovoljno preciznu i bezuvjetnu odredbu na koju se dotične osobe mogu pozivati pred nacionalnim sudovima. Činjenica da se dotične osobe pred sudom nisu pozvale na odredbu prava Unije koja ima izravan učinak ne sprječava nacionalni sud da tu odredbu izravno primijeni ako to smatra potrebnim.”