



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

25. srpnja 2018.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička politika azila i supsidijarne zaštite – Propisi koji se odnose na uvjete koje moraju ispunjavati državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva da bi imali pravo na međunarodnu zaštitu – Direktiva 2011/95/EU – Članak 12. – Isključenje iz statusa izbjeglice – Osobe registrirane pri Agenciji Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA) – Postojanje ‚prve zemlje azila‘, za izbjeglicu iz Palestine, u području djelovanja UNRWA-e – Zajednički postupci za priznavanje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 46. – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Razmatranje u potpunosti i *ex nunc* – Opseg ovlasti prvostupanjskog suda – Sudsko razmatranje potreba međunarodne zaštite – Ispitivanje razloga nedopuštenosti”

U predmetu C-585/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Administrativen sad Sofija-grad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska), odlukom od 8. studenoga 2016., koju je Sud zaprimio 18. studenoga 2016., u postupku

**Serin Alheto**

protiv

**Zamestnik-predsedatel na Državna agencija za bežancite,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, M. Ilešič (izvjestitelj), L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas, J. Malenovský i E. Levits, predsjednici vijeća, E. Juhász, A. Borg Barthet, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos i M. Vilaras, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 23. siječnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za S. Alheto, P. Zhelev, V. Nilsen, G. Voynov, G. Toshev, M. Andreeva i I. Savova, *advokati*,
- za češku vladu, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za mađarsku vladu, G. Tornyai, M. Z. Fehér, G. Koós i M. M. Tátrai, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: bugarski

– za Europsku komisiju, M. Condou-Durande, C. Georgieva-Kecsmar i I. Zaloguin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. svibnja 2018.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 12. stavka 1. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248.) te članka 35. i članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Serin Alheto i zamestnik-predsedatela na Državna agencija za bežancite (zamjenik ravnatelja državne agencije za izbjeglice, Bugarska) (u daljnjem tekstu: DAB) u vezi s njegovim odbijanjem zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnijela S. Alheto.

### Pravni okvir

#### *Međunarodno pravo*

##### *Ženevska konvencija*

- 3 Konvencija o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), stupila je na snagu 22. travnja 1954. Dopunjena je i izmijenjena Protokolom o statusu izbjeglica usvojenim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija).
- 4 Članak 1. odjeljak A Ženevske konvencije, u definiciji koju daje pojmu „izbjeglica”, osobito se poziva na opasnost od proganjanja.
- 5 Članak 1. odjeljak D te konvencije glasi:

„Ova se Konvencija neće odnositi na osobe koje trenutno primaju zaštitu ili pomoć tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice.

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, te osobe će *ipso facto* imati pravo na povlastice koje pruža ova Konvencija.”

*Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA)*

- 6 Agencija 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)) osnovana je Rezolucijom br. 302 (IV) Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 8. prosinca 1949. o pomoći palestinskim izbjeglicama. Njezina je zadaća osigurati dobrobit i ljudski razvoj palestinskih izbjeglica.
- 7 Područje djelovanja UNRWA-e obuhvaća pojas Gaze, Zapadnu obalu, Jordan, Libanon i Siriju.

***Pravo Unije***

*Direktiva 2011/95*

- 8 Direktiva 2011/95 donesena je na temelju članka 78. stavka 2. točaka (a) i (b) UFEU-a u kojem se navodi da:

„Za potrebe [razvoja zajedničke politike azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite čiji je cilj svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita ponuditi odgovarajući status i osigurati poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja imigranta (*non-refoulement*)], Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere za zajednički europski sustav azila koji obuhvaća:

- (a) jedinstveni status azila za državljane trećih zemalja koji je na snazi u čitavoj Uniji;
  - (b) jedinstven status supsidijarne zaštite za državljane trećih zemalja kojima je, bez dobivanja europskog azila, potrebna međunarodna zaštita”.
- 9 Članak 2. te direktive glasi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) ‚međunarodna zaštita‘ znači status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita kako je definirana u točkama (e) i (g);

[...]

- (c) ‚Ženevska konvencija‘ znači Konvencija o statusu izbjeglica sklopljena u Ženevi 28. srpnja 1951., kako je izmijenjena Protokolom iz New Yorka od 31. siječnja 1967.;
- (d) ‚izbjeglica‘ znači državljanin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjan[j]a zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz svoje nacionalne države te nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, ne želi staviti se pod zaštitu te države, kao i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan države prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se zbog istih gore navedenih razloga, ili zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu, te na koju se ne primjenjuje članak 12.;
- (e) ‚status izbjeglice‘ znači priznavanje kao izbjeglice državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva od strane države članice;

- (f) „osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu” znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi se dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla ili, ako se radi o osobi bez državljanstva, u državu prethodnog uobičajenog boravišta, bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15., i na koju se ne primjenjuje članak 17. stavci 1. i 2., te koja nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države;
- (g) „status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita” znači priznavanje, od strane države članice, državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva kao osobe koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu;

[...]”

10 U skladu s člankom 4. stavkom 3. navedene direktive:

„Zahtjevi za međunarodnom zaštitom procjenjuju se pojedinačno, pri čemu se uzima u obzir sljedeće:

- (a) sve odgovarajuće činjenice koje se odnose na zemlju podrijetla u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu, uključujući zakone i propise zemlje podrijetla i način na koji se oni primjenjuju;
- (b) odgovarajuće izjave i dokumentaciju koje je dostavio podnositelj zahtjeva uključujući informacije o tome je li podnositelj zahtjeva bio ili bi mogao biti izložen proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi;
- (c) položaj i osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, uključujući čimbenike kao što su podrijetlo, spol i dob, kako bi se procijenilo bi li se, s obzirom na osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, postupci kojima je podnositelj zahtjev[a] bio izložen ili bi mogao biti izložen mogli smatrati proganjanjem ili ozbiljnom nepravdom;
- (d) podatak o tome jesu li aktivnosti podnositelja zahtjeva, nakon što je napustio zemlju podrijetla, bile usmjerene stvaranju neophodnih uvjeta za traženje međunarodne zaštite, kako bi se procijenilo mogu li ove aktivnosti izložiti podnositelja zahtjeva proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi ako se vrati u tu zemlju;
- (e) podatak o tome može li se od podnositelja zahtjeva razumno očekivati da će se staviti pod zaštitu druge zemlje u kojoj bi mogao dokazati državljanstvo.”

11 U članku 5. stavku 1. te direktive navodi se:

„Osnovan strah od proganjanja ili stvarna opasnost od trpljenja ozbiljne nepravde može se temeljiti na događajima koji su se dogodili nakon što je podnositelj zahtjeva napustio zemlju podrijetla.”

12 Članak 7. Direktive 2011/95, naslovljen „Davatelji zaštite”, određuje u stavcima 1. i 2.:

„1. Zaštitu mogu pružiti:

- (a) država; ili
- (b) stranke ili organizacije, uključujući međunarodne organizacije, koje kontroliraju državu ili bitan dio državnog područja države;

ako žele i u mogućnosti su pružiti zaštitu u skladu sa stavkom 2.

2. Zaštita od proganjanja ili ozbiljne nepravde mora biti učinkovita i trajna. Takva se zaštita općenito pruža ako čimbenici iz točaka (a) i (b) stavka 1. poduzimaju razumne mjere s ciljem sprečavanja proganjanja ili trpljenja ozbiljne nepravde, između ostalog, primjenom učinkovitog pravnog sustava za otkrivanje, gonjenje i kažnjavanje djela koja predstavljaju proganjanje ili ozbiljnu nepravdu, i ako podnositelj zahtjeva ima pristup takvoj zaštiti.”

13 U člancima 9. i 10. te direktive, koji se nalaze u njezinu poglavlju III., naslovljenom „Uvjeti za status izbjeglice”, određuju se elementi koje treba uzeti u obzir pri procjenjivanju je li podnositelj zahtjeva bio ili bi mogao biti izložen proganjanju.

14 Članak 12. te direktive, koji se također nalazi u tom poglavlju III., naslovljen je „Isključenje” i glasi:

„1. Državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva nemaju pravo na stjecanje statusa izbjeglice ako:

(a) su obuhvaćeni člankom 1. odjeljkom 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. 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;

[...]”

15 Članak 15. te direktive nalazi se u njezinu poglavlju V., naslovljenom „Uvjeti za odobrenje supsidijarne zaštite”. On glasi:

„Ozbiljnom se nepravdom smatraju:

(a) smrtna kazna ili smaknuće; ili

(b) mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje podnositelja zahtjeva u državi podrijetla; ili

(c) ozbiljna i individualna prijetnja životu [ili osobi civila] zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.”

16 Članak 17. Direktive 2011/95, koji se također nalazi u tom poglavlju V., određuje situacije u kojima je isključeno pravo na supsidijarnu zaštitu.

17 Članak 21. navedene direktive, naslovljen „Zaštita od prisilnog udaljenja ili vraćanja”, u svojem stavku 1. određuje:

„Države članice poštuju načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja u skladu sa svojim međunarodnim obvezama.”

18 Poglavlje IX. te direktive naslovljeno „Završne odredbe” sadržava njezine članke 38. do 42. U njezinu članku 39. stavku 1. prvom podstavku određuje se:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s člancima 1., 2., 4., 7., 8., 9., 10., 11., 16., 19., 20., 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28., 29., 30., 31., 32., 33., 34. i 35. do 21. prosinca 2013. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.”

19 U skladu s člankom 40. iste direktive:

„Direktiva [Vijeća] 2004/83/EZ [od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima 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.), stavlja se izvan snage za države članice koje obvezuje ova Direktiva s učinkom od 21. prosinca 2013. [...]

Za države članice koje ova Direktiva obvezuje, upućivanja na direktivu stavljenju izvan snage smatraju se upućivanjima na ovu Direktivu [...]

20 Članak 41. Direktive 2011/95 određuje:

„Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članci 1., 2., 4., 7., 8., 9., 10., 11., 16., 19., 20., 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28., 29., 30., 31., 32., 33., 34. i 35. primjenjuju se od 22. prosinca 2013.”

21 Tekst članka 12. i 15. Direktive 2011/95 odgovara tekstu članka 12. i 15. Direktive 2004/83.

#### *Direktiva 2013/32*

22 Direktiva 2013/32 donesena je na temelju članka 78. stavka 2. točke (d) UFEU-a, koji predviđa uvođenje zajedničkih postupaka priznavanja i oduzimanja jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite.

23 Uvodne izjave 4., 13., 16., 18. i 22. te direktive glase:

„(4) [...] Zajednički europski sustav azila uključuje, kratkoročno, zajedničke standarde za pravične i učinkovite postupke azila u državama članicama te, dugoročno, pravila Unije koja vode do zajedničkog postupka azila u Uniji.

[...]

(13) Približavanje pravila postupaka za priznavanj[e] i ukidanje međunarodne zaštite trebalo bi pomoći u ograničavanju sekundarnog kretanja podnositelja zahtjeva za međunarodnom zaštitom između država članica, u slučajevima kada je takvo kretanje uzrokovano razlikama u pravnim okvirima te u uspostavi jednakih uvjeta za primjenu [Direktive 2011/95] u državama članicama.

[...]

(16) Važno je da odluke o svim zahtjevima za međunarodnu zaštitu se donose na temelju činjenica te da ih u prvom stupnju izdaju tijela čije je osoblje ima odgovarajuće znanje i ima potrebnu izobrazbu u području međunarodne zaštite.

[...]

(18) U interesu je država članica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi.

[...]

(22) Također je u interesu država članica i podnositelja zahtjeva osigurati ispravno priznavanje potreba za međunarodnom zaštitom već u prvom stupnju. U tu bi svrhu bilo potrebno osigurati podnositeljima zahtjeva u prvom stupnju besplatne pravne i postupovne informacije, uzimajući u obzir njihove posebne okolnosti. Pružanje takvih informacija treba, između ostalog, omogućiti podnositeljima zahtjeva bolje razumijevanje postupka, čime im se pomaže u ispunjavanju odgovarajućih obveza. [...]"

24 U skladu s člankom 1. Direktive 2013/32:

„Svrha je ove Direktive uspostava zajedničkih postupaka za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite u skladu s Direktivom [2011/95].”

25 Članak 2. Direktive 2013/32 određuje:

„Za potrebe ove direktive:

[...]

(f) ‚tijelo odlučivanja‘ znači nesudsko ili upravno tijelo u državi članici nadležnoj za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje je ovlašteno donositi odluke u prvom stupnju u tim predmetima;

[...]”

26 U skladu s člankom 4. Direktive 2013/32:

„1. Države članice za sve postupke određuju tijelo odlučivanja koje je nadležno za odgovarajuće razmatranje zahtjeva u skladu s ovom Direktivom. Države članice osiguravaju da takvo tijelo ima na raspolaganju odgovarajuća sredstva, uključujući dovoljno osposobljeno osoblje za izvršavanje zadaća u skladu s ovom Direktivom.

[...]

3. Države članice osiguravaju da osoblje tijela odlučivanja iz stavka 1. bude odgovarajuće osposobljeno. [...] Osobe koje obavljaju razgovore s podnositeljima zahtjeva prema ovoj Direktivi također trebaju imati opća saznanja o problemima koji mogu negativno utjecati na sposobnost podnositelja zahtjeva za razgovor, kao što su znakovi da je podnositelj zahtjeva mogao biti mučen u prošlosti.

[...]”

27 Članak 10. stavak 2. te direktive određuje:

„Prilikom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, tijelo odlučivanja prvo utvrđuje ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za status izbjeglice, a ako ne ispunjava, utvrđuje ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za ostvarivanje supsidijarne zaštite.”

28 U skladu s člankom 12. navedene direktive:

„1. U pogledu postupaka iz poglavlja III., države članice osiguravaju da svi podnositelji zahtjeva uživaju sljedeća jamstva:

(a) da su informirani, na jeziku koji razumiju ili je opravdano očekivati da ga razumiju, o postupku te o njihovim pravima i obvezama tijekom postupka i mogućim posljedicama neispunjavanja svojih obveza, te nesurađivanja s tijelima. Obavješćuju se o rokovima, sredstvima koja su im na

raspolaganju za ispunjavanje njihove obveze dostavljanja elemenata iz članka 4. Direktive [2011/95], kao i posljedicama izričitog ili prešutnog povlačenja zahtjeva. O tome se podnositelj zahtjeva pravovremeno obavješćuju kako bi im se omogućilo izvršavanje njihovih prava zajamčenih ovom Direktivom i izvršavanje obveza iz članka 13.;

- (b) prema potrebi im se omogućuje tumač za iznošenje predmeta pred nadležnim tijelima. Države članice razmatraju je li potrebno omogućiti te usluge, a svakako onda kada se podnositelj zahtjeva ima pozvati na razgovor iz članaka 14. do 17. i 34., a ako bez takvih usluga nije moguće ostvariti odgovarajuću komunikaciju. [...]

[...]”

- 29 Člankom 13. stavkom 1. te direktive određeno je:

„Države članice podnositeljima zahtjeva nalažu obvezu surađivanja s nadležnim tijelima radi utvrđivanja identiteta i drugih elemenata iz članka 4. stavka 2. Direktive [2011/95]. [...]”

- 30 Članak 33. stavak 2. Direktive 2013/32 glasi:

„Države članice mogu smatrati zahtjev za međunarodnu zaštitu nedopuštenim samo ako:

[...]

- (b) se zemlja koja nije država članica smatra prvom zemljom azila podnositelja zahtjeva, u skladu s član[kom] 35.;
- (c) se država koja nije država članica smatra sigurnom trećom zemljom za podnositelja zahtjeva, u skladu s člank[om] 38.;

[...]”

- 31 U skladu s člankom 34. stavkom 1. prvim podstavkom te direktive:

„Države članice podnositeljima zahtjeva omogućuju predstaviti svoje mišljenje o primjeni razloga iz članka 33. u svojim posebnim okolnostima prije nego što tijelo odlučivanja odluči o dopustivosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu. U tu svrhu države članice obavljaju osobni razgovor o dopustivosti zahtjeva. [...]”

- 32 U članku 35. navedene direktive određuje se:

„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,

uz uvjet da će on ili ona u toj zemlji biti ponovno prihvaćeni.

U primjeni koncepta prve zemlje azila na posebne okolnosti podnositelja zahtjeva, države članice mogu uzeti u obzir članak 38. stavak 1. Podnositelju zahtjeva može se omogućiti odbijanje primjene koncepta prve zemlje azila na njegove posebne okolnosti.”



33 U skladu s člankom 36. stavkom 1. iste direktive:

„Treća zemlja koja je u skladu s ovom Direktivom označena kao sigurna treća zemlja, nakon razmatranja zahtjeva smatra se sigurnom zemljom porijekla za određenog podnositelja zahtjeva, ako:

- (a) on ili ona imaju državljanstvo te zemlje; ili
- (b) su on ili ona osobe bez državljanstva i prethodno su imali uobičajeno boravište u toj državi,

te on ili ona nisu podnijeli nijedan ozbiljni razlog zbog kojeg bi se moglo smatrati da [ta zemlja nije sigurna zemlja] s obzirom na njegove ili njezine posebne okolnosti i za potrebe njegovog ili njezinog ispunjavanja uvjeta kao ovlaštenika na supsidijarnu zaštitu u skladu s Direktivom [2011/95].”

34 U članku 38. Direktive 2013/32 navodi se:

„1. Države članice mogu primjenjivati koncept sigurne treće zemlje, samo ako su nadležna tijela sigurna da se [u pogledu osobe] koja traži međunarodnu zaštitu, u određenoj trećoj zemlji [poštuju] sljedeća načela:

- (a) život i sloboda nisu ugroženi zbog rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, članstva u nekoj posebnoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja;
- (b) ne postoji opasnost od teške štete [k]ako je definirana u Direktivi [2011/95];
- (c) poštivanje načela nevraćanja u skladu s Ženevskom konvencijom;
- (d) poštivanje zabrane izгона, u kršenju prava na slobodu od mučenja i okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, kako je utvrđeno međunarodnim pravom;
- (e) moguće je zatražiti status izbjeglice te, ako se utvrdi da je osoba izbjeglica, ostvariti zaštitu u skladu s Ženevskom konvencijom.

2. Na primjenu koncepta sigurne treće zemlje primjenjuju se pravila nacionalnog prava, uključujući:

- (a) pravila koja zahtijevaju vezu između podnositelja zahtjeva i određene treće zemlje na temelju koje je opravdano da se ta osoba uputi u tu zemlju;

[...]”

35 U skladu s člankom 46. Direktive 2013/32:

„1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na [djelotvoran] pravni lijek pred sudom, protiv:

- (a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu, uključujući odluku:
  - i. o razmatranju neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite;
  - ii. o nedopuštenosti zahtjeva u skladu s člankom 33. stavkom 2.;

[...]

3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da [se] [djelotvornim] pravni[m] lijek[om] u potpunosti i *ex nunc* razm[o]tr[e] [kako] činjeničn[a] [tako] i prav[n]a pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95], barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.

[...]”.

36 U članku 51. stavku 1. Direktive 2013/32 određeno je:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s člancima 1. do 30., člankom 31. stavcima 1., 2. i 6. do 9., člancima od 32. do 46., člancima 49. i 50. i Prilogom I. najkasnije do 20. srpnja 2015. One bez odgode dostavljaju tekst mjera Komisiji.”

37 U skladu s člankom 52. stavkom 1. te direktive:

„Države članice primjenjuju zakone i druge propise iz član[ka] 51. stavka 1. na podnesene zahtjeve za međunarodnu zaštitu i na postupke za oduzimanje međunarodne zaštite a koji se pokreću nakon 20. srpnja 2015. ili ranije. Zahtjevi podneseni prije 20. srpnja 2015. i postupci za prestanak statusa izbjeglice koji su započeli prije tog datuma rješavaju se prema zakonima i propisima donesenim prema Direktivi [Vijeća] 2005/85/EZ od 1. prosinca 2005. o minimalnim normama koje se odnose na postupke priznavanja i ukidanja statusa izbjeglica u državama članicama (SL 2005., L 326, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 7., str. 19.)].”

38 Članak 53. prvi stavak Direktive 2013/32 određuje:

„Direktiva [2005/85] stavlja se izvan snage za države članice koje obvezuje ova Direktiva s učinkom od 21. srpnja 2015. [...]”.

39 Članak 54. prvi stavak Direktive 2013/32 glasi:

„Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.”

40 Budući da je objava iz tog članka 54. bila 29. lipnja 2013., Direktiva 2013/32 stupila je na snagu 19. srpnja 2013.

41 Članci 33., 35., 38. i članak 46. stavak 1. Direktive 2013/32 odgovaraju članku 25., 26., 27. odnosno članku 39. stavku 1. Direktive 2005/85. Nasuprot tomu, članak 10. stavak 2., članak 34. i članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 sadržavaju pravila koja se ne nalaze u Direktivi 2005/85.

### **Bugarsko pravo**

42 U Bugarskoj je ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu uređeno Zakonom za utočište i bežancite (Zakon o azilu i izbjeglicama, u daljnjem tekstu: ZUB). Za potrebe prenošenja u bugarsko pravo direktiva 2011/95 i 2013/32, ZUB je izmijenjen zakonima koji su stupili na snagu u listopadu 2015. i prosincu 2015.

43 Članci 8. i 9. ZUB-a u biti preuzimaju kriterije navedene u člancima 9., 10. i 15. Direktive 2011/95.

44 Članak 12. stavak 1. ZUB-a određuje:

„Status izbjeglice ne odobrava se strancu:

[...]

4. ako uživa zaštitu ili prima pomoć tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice; ako takva zaštita ili pomoć nije prestala, a položaj takvih osoba nije konačno riješen u skladu s odgovarajućim rezolucijama Ujedinjenih naroda, ta osoba ima *ipso facto* pravo na povlastice iz [Ženevske konvencije];

[...]”

45 ZUB, u verziji prije prenošenja u bugarsko pravo direktiva 2011/95 i 2013/32, u svojem članku 12. stavku 1. određivao je:

„Status izbjeglice ne odobrava se strancu:

[...]

4. koji uživa zaštitu ili pomoć tijela ili agencija Ujedinjenih naroda, osim Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, i takva zaštita ili pomoć nije prestala te položaj takvih osoba nije konačno riješen u skladu s odgovarajućom rezolucijom Ujedinjenih naroda;

[...]”

46 Članak 13. stavak 2. ZUB-a predviđa:

„Postupak priznavanja međunarodne zaštite ne pokreće se ili se ne obustavlja ako stranac:

[...]

2. ima status izbjeglice dodijeljen u trećoj zemlji ili drugu djelotvornu zaštitu koja uključuje poštovanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja i koju još uvijek uživa, uz uvjet da bude ponovno prihvaćen u tu državu;

3. dolazi iz sigurne treće zemlje, uz uvjet da će u tu zemlju biti ponovno primljen”.

47 ZUB, u verziji prije prenošenja u bugarsko pravo direktiva 2011/95 i 2013/32, u svojem članku 13. stavku 2. određivao je:

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

[...]

2. priznat status izbjeglice u sigurnoj trećoj zemlji, uz uvjet da će u tu zemlju biti ponovno primljen”.

48 U skladu s člankom 75. stavkom 2. ZUB-a:

„[...] tijekom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu uzet će se u obzir sve činjenice [...] koje se odnose na osobne okolnosti podnositelja zahtjeva [...]

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

49 Iz spisa dostavljenog Sudu proizlazi da S. Alheto, rođena 29. studenoga 1972. u Gazi, ima putovnicu koju je izdala Palestinska Samouprava i da je registrirana pri UNRWA-i.

50 S. Alheto je 15. srpnja 2014. napustila pojas Gaze tajnim tunelima kojima je to područje povezano s Egiptom. Iz te je zemlje brodom došla u Jordan.

51 Konzularna služba Republike Bugarske je S. Alheto 7. kolovoza 2014. izdala turističku vizu za putovanje u Bugarsku, koja je vrijedila do 1. rujna 2014.

- 52 S. Alheto je u Bugarsku ušla 10. kolovoza 2014. zrakoplovom iz Ammana za Varnu. Trajanje valjanosti te vize je 28. kolovoza 2014. produljeno do 17. studenoga 2014.
- 53 S. Alheto je 11. studenoga 2014. podnijela DAB-u zahtjev za međunarodnu zaštitu, koji je ponovno podnijela 25. studenoga 2014. U prilog tom zahtjevu isticala je da bi je povratak u pojas Gaze izložio ozbiljnoj prijetnji životu jer je postojala opasnost da ondje bude izložena mučenju i proganjanju.
- 54 Ta je prijetnja povezana s činjenicom da je ona obavljala društvenu aktivnost informiranja žena o njihovim pravima, a tu aktivnost Hamas, organizacija koja kontrolira pojas Gaze, ne prihvaća.
- 55 Osim toga, imajući u vidu postojanje oružanih sukoba između Hamasa i Izraela, u pojasu Gaze vlada stanje općeg nasilja.
- 56 Između prosinca 2014. i ožujka 2015. DAB je proveo više osobnih razgovora sa S. Alheto.
- 57 Zamjenik ravnatelja DAB-a odbio je 12. svibnja 2015. zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela S. Alheto, na temelju članka 75. ZUB-a u vezi s njegovim člancima 8. i 9. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), uz obrazloženje da tvrdnje S. Alheto nisu bile vjerodostojne.
- 58 Zamjenik ravnatelja DAB-a je, među ostalim, pojasnio da, iako je opravdano sumnjati u poštovanje temeljnih prava u pojasu Gaze, sama okolnost da je S. Alheto žena koja informira druge žene u pojasu Gaze o njihovim pravima nije dovoljna da bi se utvrdilo postojanje stvarne opasnosti od proganjanja u smislu članka 8. ZUB-a ili ozbiljne nepravde u smislu njegova članka 9. S tim u vezi, iz međunarodnog izvješća sastavljenog 2014. razvidno je da u pojasu Gaze policijske službenice sudjeluju u važnim aktivnostima kao što su borba protiv droge, kazneni progoni ili nadzor slobode kretanja. U tim okolnostima, teško je zamisliti da je zbog svoje aktivnosti S. Alheto izložena ozbiljnim i osobnim prijetnjama.
- 59 Zamjenik ravnatelja DAB-a dodao je da S. Alheto nije bila primorana zatražiti međunarodnu zaštitu ni zbog stanja općeg nasilja prouzročenog oružanim sukobom.
- 60 S. Alheto podnijela je tužbu Administrativnem sadu Sofia-grad (Upravni sud u Sofiji, Bugarska) radi poništenja pobijane odluke. Objasnila je da određeni elementi istaknuti tijekom osobnih razgovora nisu bili razmotreni, protivno članku 75. ZUB-a, a da su elementi koji su ispitani pogrešno ocijenjeni, protivno člancima 8. i 9. ZUB-a.
- 61 Taj sud smatra da je DAB u načelu morao ispitati zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je podnijela S. Alheto na temelju članka 12. stavka 1. točke 4. ZUB-a, a ne na temelju njegovih članaka 8. i 9. Pobijana odluka stoga nije u skladu ni sa ZUB-om ni s odgovarajućim pravilima Direktive 2011/95, osobito s njezinim člankom 12. stavkom 1. točkom (a).
- 62 Međutim, navedeni sud ističe da člankom 12. stavkom 1. točkom 4. ZUB-a nije pravilno prenesen članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2011/95, što otežava postupanje sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 63 Osim toga, uzimajući u obzir obvezu osiguranja djelotvornog pravnog lijeka, i osobito zahtjev za razmatranje u potpunosti i *ex nunc*, naveden u članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32, potrebno je utvrditi, imajući u vidu, među ostalim, članke 18., 19. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), doseg sudske nadležnosti koji je predvidio zakonodavac Unije. Osobito je važno saznati može li sud u okviru takvog razmatranja u potpunosti i *ex nunc* u svoju ocjenu uključiti elemente, uključujući razloge nedopuštenosti, koje se nije moglo uzeti u obzir prilikom donošenja odluke kojom se odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu.

- 64 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev, među ostalim, želi saznati treba li, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, smatrati da je osoba registrirana pri UNRWA-i koja je izbjegla iz pojasa Gaze i boravila u Jordanu prije dolaska u Uniju dostatno zaštićena u Jordanu, tako da njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen u Uniji treba proglasiti nedopuštenim.
- 65 Naposljetku, postavlja se pitanje može li odnosno mora li sud, nakon što poništi odluku kojom se odbija zahtjev za međunarodnu zaštitu, sam odlučiti o tom zahtjevu.
- 66 U tim je okolnostima Administrativen sad Sofija-grad (Upravni sud u Sofiji) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu 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. točkom (a) UFEU-a da je:
- dopušteno da se zahtjev za međunarodnu zaštitu koji je 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) ispita kao zahtjev u skladu s člankom 1. odjeljkom A [Ženevske konvencije], umjesto kao zahtjev za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 1. odjeljkom D [drugim stavkom] te konvencije, pod uvjetom da je nadležnost za ispitivanje zahtjeva preuzeta iz razloga koji nisu suosjećanje ili humanitarnost i da je takvo ispitivanje zahtjeva uređeno Direktivom 2011/95?
  - 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 predmetu, 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. odjeljkom D drugom rečenicom Ženevske konvencije?
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 zahtjeva za međunarodnu zaštitu koja je donesena u skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive 2013/32 prvostupanjskom sudu dopušteno, uzimajući u obzir činjenice glavnog predmeta, postupati sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu u skladu s člankom 1. odjeljkom D drugom rečenicom Ženevske konvencije 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 djelotvoran pravni lijek u vezi sa zahtjevom za ‚[u potpunosti i *ex nunc* razmatranju] činjeničnih i pravnih pitanja‘, tumačenih u vezi s člancima 33., 34. kao i člankom 35. [stavkom 2.] te direktive i člankom 21. stavkom 1. Direktive 2011/95 u vezi s člancima 18., 19. i 47. [Povelje], 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:
- 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 svoje stajalište 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 UNRWA-e 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 u odnosu na osobe kojima navedena agencija nudi pomoć?
6. Proizlazi li iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 u vezi s člankom 47. Povelje da pravo na djelotvoran pravni lijek u vezi s odredbom u skladu s kojom se „ako je potrebno, razmatra[ju] potreb[e] za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95]” 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 međunarodnom zaštitom 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?”

## O prethodnim pitanjima

### *Uvodna razmatranja*

- 67 Budući da vremenska primjenjivost odredaba Direktive 2013/32 na koju se odnose treće, četvrto, peto i šesto pitanje nije jasna i da se o njoj raspravlja pred Sudom, najprije valja dati pojašnjenja u tom pogledu.
- 68 Nije sporno da je ta Direktiva zamijenila Direktivu 2005/85 s učinkom od 21. srpnja 2015., to jest nakon datuma podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 69 U tom kontekstu, s jedne strane valja navesti da se u članku 52. prvom stavku drugoj rečenici Direktive 2013/32 navodi da se zahtjevi za međunarodnu zaštitu podneseni prije 20. srpnja 2015. rješavaju prema nacionalnim odredbama donesenima na temelju Direktive 2005/85.
- 70 S druge strane, članak 52. prvi stavak prva rečenica Direktive 2013/32 dopušta da se na zahtjeve podnesene prije 20. srpnja 2015. primijene nacionalne odredbe kojima se provode pravila uvedena tom direktivom. Naime, prema toj rečenici, države članice navedene odredbe primjenjuju „na podnesene zahtjeve za međunarodnu zaštitu [...] a koji se pokreću nakon 20. srpnja 2015. ili ranije”.
- 71 Iz analize pripremljenih akata za Direktivu 2013/32, osobito iz usporedbe Stajališta Vijeća (EU) br. 7/2013 u prvom čitanju s ciljem donošenja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim postupcima za dodjelu i ukidanje međunarodne zaštite, donesenog 6. lipnja 2013. (SL 2013., C 179 E, str. 27.), s

Komisijinim prijedlogom Europskog parlamenta i Vijeća o minimalnim standardima u postupcima dodjele i ukidanja međunarodne zaštite u državama članicama (COM(2009) 554 *final*), proizlazi da je izraz „ili ranije” dodan tijekom zakonodavnog postupka.

- 72 Stoga, bez obzira na proturječnost koja postoji između prve i druge rečenice članka 52. prvog stavka Direktive 2013/32, iz tih pripremljenih akata proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao dopustiti državama članicama koje to žele da na zahtjeve za međunarodnu zaštitu podnesene prije 20. srpnja 2015. primijene svoje odredbe kojima se provodi ta direktiva, s neposrednim učinkom.
- 73 Međutim, iako je članak 52. prvi stavak Direktive 2013/32 dopustio državama članicama da primijene te odredbe na zahtjeve na međunarodnu zaštitu koji su podneseni prije 20. srpnja 2015., nije ih na to obvezao. Budući da ta odredba upotrebom izraza „a koji se pokreću nakon 20. srpnja 2015. ili ranije” pruža različite mogućnosti za vremensku primjenu, da bi se poštovalo načelo pravne sigurnosti i jednakosti pred zakonom u provedbi prava Unije i da se podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu tako zaštititi od arbitrarnosti te im se pruži djelotvoran pravni lijek u okviru postupaka priznavanja ili oduzimanja međunarodne zaštite, važno je da svaka država članica koju ta direktiva obvezuje postupiti, osobito u pogledu vremenske primjene pravila razmatranja u potpunosti i *ex nunc*, predvidljivo i ujednačeno sa svim zahtjevima za međunarodnu zaštitu koji su podneseni u istom razdoblju na njezinu području.
- 74 U odgovoru na zahtjev za pojašnjenje tog pitanja sud koji je uputio zahtjev naglašava da zahtjev za razmatranje u potpunosti i *ex nunc*, naveden u članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32, koji se na temelju članka 51. stavka 1. te direktive morao provesti najkasnije do 20. srpnja 2015., u Bugarskoj postoji od 1. ožujka 2007., tako da bugarski zakonodavac nije smatrao da je prilikom prenošenja navedene direktive potrebno poduzeti mjere za provedbu navedenog članka 46. stavka 3.
- 75 S tim u vezi navedeni je sud naveo više nacionalnih odredaba u području upravnih postupaka i pružio informacije o doseg tih odredaba, čiju točnost Sud ne provjerava.
- 76 S obzirom na te elemente odgovora, pitanja treće, četvrto i šesto, koja se odnose na tumačenje članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32, relevantna su za rješenje spora u glavnom postupku.
- 77 Naime, može se smatrati da u područje primjene direktive, od dana njezina stupanja na snagu, ulaze ne samo nacionalne odredbe čiji je izričit cilj prenošenje te direktive, već isto tako i postojeće nacionalne odredbe koje mogu osigurati njezino prenošenje u nacionalno pravo (vidjeti u tom smislu presude od 7. rujna 2006., Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, t. 29., i od 23. travnja 2009., VTB-VAB i Galatea, C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, t. 35.).
- 78 U ovom slučaju, iako je točno da je zakon o prenošenju Direktive 2013/32 u bugarsko pravo stupio na snagu tek u prosincu 2015., to jest nakon što je S. Alheto podnijela svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu u Uniji i nakon donošenja pobijane odluke, iz odgovora na zahtjev za pojašnjenje suda koji je uputio zahtjev ipak proizlazi da bugarsko pravo od 2007. obuhvaća odredbe kojima se predviđa zahtjev za razmatranje u potpunosti i *ex nunc*, a koje se primjenjuju na zahtjeve za međunarodnu zaštitu.
- 79 Iz istog tog odgovora proizlazi, prema navodu suda koji je uputio zahtjev, da su nacionalna tijela smatrala da se tim odredbama može osigurati prenošenje članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 u nacionalno pravo.
- 80 U tim okolnostima i s obzirom na činjenicu da je Direktiva 2013/32 već bila na snazi u trenutku podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu o kojem je riječ u glavnom postupku i trenutku donošenja pobijane odluke, treba smatrati da je tumačenje članka 46. stavka 3. te direktive, koje traži

sud koji je uputio zahtjev u okviru svojeg trećeg, četvrtog i šestog pitanja, nužno kako bi on mogao odlučiti u glavnom predmetu (vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 2009., VTB-VAB i Galatea, C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, t. 37. i 40.).

- 81 Kad je riječ o petom pitanju, koje se odnosi na tumačenje članka 35. prvog stavka točke (b) Direktive 2013/32, koji, u vezi s njezinim člankom 33. stavkom 2. točkom (b), državama članicama dopušta da zahtjev za međunarodnu zaštitu proglaše nedopuštenim ako je podnositelj zahtjeva dostatno zaštićen u trećoj zemlji, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da na datum donošenja pobijane odluke taj razlog nedopuštenosti još nije bio prenesen u bugarsko pravo. Međutim, polazeći od premise, čiju osnovanost provjerava samo sud koji je uputio zahtjev, prema kojoj je nacionalna odredba kojom je u međuvremenu prenesen navedeni razlog nedopuštenosti ipak primjenjiva *ratione temporis* na spor u glavnom postupku, taj se sud u biti pita može li, u okviru razmatranja u potpunosti i *ex nunc*, kako je predviđeno člankom 46. stavkom 3. Direktive 2013/32, ocijeniti dopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu o kojem je riječ u glavnom postupku s obzirom na takav razlog nedopuštenosti i, ako može, koji se doseg mora dati tom razlogu nedopuštenosti.

### **Prvo pitanje**

- 82 Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 12. stavak 1. točku (a) Direktive 2011/95 u vezi s člankom 10. stavkom 2. Direktive 2013/32 tumačiti na način da postupanje sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba registrirana pri UNRWA-i zahtijeva ispitivanje pitanja uživa li ta osoba zaštitu ili stvarnu pomoć te agencije.
- 83 Kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, to je pitanje postavljeno zbog toga što zamjenik ravnatelja DAB-a u pobijanoj odluci nije posebno ispitao je li zaštita ili pomoć UNRWA-e koju je tužiteljica u glavnom postupku uživala u području djelovanja te agencije prestala, jer bi na temelju te okolnosti, da je bila utvrđena, ona u Bugarskoj mogla uživati status izbjeglice u skladu s člankom 1. odjeljkom D Ženevske konvencije i člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2011/95.
- 84 S tim u vezi valja istaknuti, kao što je to navedeno u točkama 6. i 7. ove presude, da je UNRWA agencija Ujedinjenih naroda koja je osnovana radi zaštite i pružanja pomoći Palestincima kao „palestinskim izbjeglicama” u pojasu Gaze, na Zapadnoj obali, u Jordanu, Libanonu i Siriji. Iz toga slijedi da osoba kao što je tužiteljica iz glavnog postupka, koja je registrirana pri UNRWA-i, uživa zaštitu i pomoć tog tijela radi osiguranja njezine dobrobiti kao izbjeglice.
- 85 Zbog tog posebnog statusa izbjeglice uvedenog na području Bliskog Istoka za Palestince, osobe registrirane pri UNRWA-i u načelu su, na temelju članka 12. stavka 1. točke (a) prve rečenice Direktive 2011/95, koji odgovara članku 1. odjeljku D prvom podstavku Ženevske konvencije, isključene iz statusa izbjeglice u Uniji. Uzimajući navedeno u obzir, iz članka 12. stavka 1. točke (a) druge rečenice Direktive 2011/95, koji odgovara članku 1. odjeljku D drugom podstavku Ženevske konvencije, proizlazi da se to isključenje prestaje primjenjivati kada podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu u Uniji više ne uživa zaštitu ili pomoć UNRWA-e.
- 86 Kao što je to Sud pojasnio, članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2011/95 primjenjuje se ako se na temelju pojedinačne ocjene svih relevantnih elemenata pokaže da se dotični Palestinac nalazi u situaciji u kojoj je njegova osobna sigurnost ozbiljno ugrožena i da mu UNRWA, čiju je pomoć tražio, ne može osigurati životne uvjete u skladu sa svojom zadaćom, pa je taj Palestinac stoga primoran, zbog okolnosti neovisnih o svojoj volji, napustiti područje djelovanja UNRWA-e. U tom slučaju navedeni Palestinac, osim ako se na njega primjenjuje neki od razloga za isključenje iz članka 12. stavka 1. točke (b), članka 12. stavka 2. i članka 12. stavka 3. te direktive, ima *ipso facto* pravo na povlastice iz direktive a da ne mora nužno dokazati da se s razlogom boji proganjanja, u



smislu članka 2. točke (d) te direktive, sve do trenutka kada se može vratiti na područje u kojem ima svoje uobičajeno boravište (presuda od 19. prosinca 2012., *Abed El Karem El Kott i dr.*, C-364/11, EU:C:2012:826, t. 49. do 51., 58. do 65., 75. do 77. i 81.).

- 87 Iz prethodno navedenih elemenata proizlazi da se u članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2011/95 navodi, s jedne strane, razlog za isključenje iz statusa izbjeglice i, s druge strane, razlog za prestanak primjene tog razloga isključenja, od kojih i jedan i drugi mogu biti odlučujući za ocjenu može li se dotičnom Palestincu priznati status izbjeglice u Uniji. Kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točkama 43. do 45. svojeg mišljenja, pravila navedena u toj odredbi, kako ih je protumačio Sud, stoga čine *lex specialis*. Nacionalne odredbe kojima se prenosi taj sustav moraju se primijeniti na zahtjev za međunarodnu zaštitu koji podnese osoba registrirana pri UNRWA-i, pod uvjetom da taj zahtjev nije bio prethodno odbijen zbog nekog drugog razloga za isključenje ili razloga nedopuštenosti.
- 88 Taj zaključak potvrđuje svrha Direktive 2011/95. Naime, budući da je ona, među ostalim, donesena na temelju članka 78. stavka 2. točke (a) UFEU-a i da je u skladu s tom odredbom njezin cilj uvesti jedinstveni status azila, važno je da sva tijela koja su u Uniji nadležna za postupanje sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu primjenjuju, kada je podnositelj zahtjeva osoba registrirana pri UNRWA-i, odredbe kojima se prenose pravila navedena u članku 12. stavku 1. točki (a) te direktive.
- 89 Primjena navedenih odredaba također se nameće kada, kao u ovom slučaju, zahtjev za međunarodnu zaštitu, osim zahtjeva za priznavanje statusa izbjeglice obuhvaća i zahtjev za odobravanje supsidijarne zaštite. Naime, kao što to proizlazi iz članka 10. stavka 2. Direktive 2013/32, prilikom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, nadležno tijelo najprije mora utvrditi ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete za priznavanje statusa izbjeglice. Stoga činjenica da se pravila navedena u članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2011/95 ne primjenjuju na dio zahtjeva koji se odnosi na odobravanje supsidijarne zaštite ne oslobađa nadležno tijelo obveze da najprije primijeni odredbe kojima se prenose ta pravila kako bi provjerilo treba li priznati status izbjeglice.
- 90 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 12. stavak 1. točku (a) Direktive 2011/95, u vezi s člankom 10. stavkom 2. Direktive 2013/32, treba tumačiti na način da postupanje sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba registrirana pri UNRWA-i zahtijeva ispitivanje pitanja uživa li ta osoba zaštitu ili stvarnu pomoć te agencije, pod uvjetom da taj zahtjev nije bio prethodno odbijen na temelju razloga nedopuštenosti ili na temelju jednog od razloga za isključenje osim onog navedenog u članku 12. stavku 1. točki (a) prvoj rečenici Direktive 2011/95.

### ***Drugo pitanje***

- 91 Prvim dijelom drugog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2011/95 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se ne predviđa ili kojim je pogrešno prenesen razlog za prestanak primjene razloga za isključenje iz statusa izbjeglice iz te odredbe.
- 92 Kao što je to navedeno u točkama 85. do 87. ove presude, članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2011/95 sadržava, s jedne strane, razlog za isključenje, prema kojem je svaki državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koji uživa zaštitu ili pomoć tijela ili agencije Ujedinjenih naroda, osim Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice, isključen iz statusa izbjeglice u Uniji i, s druge strane, razlog prestanka primjene tog razloga za isključenje, prema kojem navedeni državljanin ili osoba bez državljanstva, ako navedena zaštita ili pomoć prestane, a položaj tog državljanina ili osobe bez državljanstva nije konačno riješen, u skladu s relevantnim rezolucijama Ujedinjenih naroda, ima *ipso facto* pravo na povlastice iz te direktive za potrebe priznavanja statusa izbjeglice u Uniji.

- 93 Kao što je to navedeno u točki 21. ove presude, tekst članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 odgovara tekstu članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/83.
- 94 Iz toga slijedi da se članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2004/83 i članku 12. stavku 1. točki (a) Direktive 2011/95 protivi nacionalni propis kojim se ne prenosi ni taj razlog za isključenje ni taj razlog prestanka njegove primjene.
- 95 Doista, u ovom slučaju članak 12. stavak 1. točka 4. ZUB-a, u verziji prije stupanja na snagu nacionalnog zakona kojim se prenosi Direktiva 2011/95, nije predviđao takav razlog za prestanak primjene razloga o isključenju. Člankom 12. stavkom 1. točkom 4. ZUB-a, u verziji nakon stupanja na snagu tog zakona, prenesen je članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2011/95, ali je pogrešno upotrijebljen izraz „nije prestala” umjesto izraza „je prestala”. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je u tim okolnostima teško, odnosno nemoguće, protumačiti nacionalne odredbe u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2011/95.
- 96 Podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev mogućnosti predviđenih bugarskim pravom za tumačenje navedenih nacionalnih odredaba na način koji je u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2004/83 ili člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2011/95, potrebno je utvrditi da se tim potonjim odredbama protive nacionalne odredbe jer su njima pogrešno prenesene te direktive.
- 97 Drugim dijelom drugog pitanja sud koji je uputio zahtjev u biti pita imaju li članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2004/83 i članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2011/95 izravan učinak i mogu li se primijeniti čak i ako se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije na njih izričito pozvao.
- 98 S tim u vezi, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da kad god su odredbe direktive sadržajno gledajući bezuvjetne i dovoljno precizne, pojedinci se na te odredbe mogu pozivati pred nacionalnim sudovima protiv države ako je ona propustila direktivu prenijeti u nacionalno pravo u propisanim rokovima ili ako ju je pogrešno prenijela (presude od 24. siječnja 2012., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, t. 33.; od 15. siječnja 2014., Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, t. 31., i od 7. srpnja 2016., Ambisig, C-46/15, EU:C:2016:530, t. 16.).
- 99 Članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2004/83 i članak 12. stavak 1. točka (a) druga rečenica Direktive 2011/95 zadovoljavaju te kriterije jer se u njima navodi pravilo čiji je sadržaj bezuvjetan i dovoljno precizan da se pojedinac na njega može pozvati i sud ga može primijeniti. Tim je odredbama uostalom predviđeno da, u situaciji na koju se odnose, dotični podnositelj zahtjeva ima „*ipso facto*” pravo na povlastice iz direktive.
- 100 U ovom slučaju, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je S. Alheto u prilog svojem zahtjevu za međunarodnu zaštitu istaknula da je, neovisno o tomu što je registrirana pri UNRWA-i, jedino priznavanje statusa izbjeglice u Uniji može djelotvorno zaštititi od prijetnji kojima je izložena. Iz toga slijedi da, čak iako se tužiteljica iz glavnog postupka nije izričito pozvala ni na članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2004/83 ni na članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2011/95, ništa ne sprečava sud koji je uputio zahtjev da odluči o usklađenosti nacionalnog propisa s jednom od tih odredaba.
- 101 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2004/83 i članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da:
- im se protivi nacionalni propis kojim se ne predviđa ili kojim je pogrešno prenesen razlog za prestanak primjene razloga za isključenje iz statusa izbjeglice koji predviđaju;
  - imaju izravan učinak, i

- mogu se primijeniti čak i ako se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije na njih izričito pozvao.

### *Treće pitanje*

- 102 Trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 u vezi s člankom 47. Povelje tumačiti na način da sud države članice koji odlučuje u prvom stupnju o pravnom lijeku protiv odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu može uzeti u obzir činjenične ili pravne elemente, kao što je to primjenjivost članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 na situaciju podnositelja zahtjeva, koje tijelo koje je donijelo tu odluku nije ispitalo.
- 103 S tim u vezi najprije valja navesti da se u Direktivi 2013/32 razlikuje, s jedne strane, „tijelo odlučivanja”, koje je u njezinu članku 2. točki (f) određeno kao „nesudsko ili upravno tijelo u državi članici nadležnoj za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje je ovlašteno donositi odluke u prvom stupnju u tim predmetima” i, s druge strane, „sud” iz njezina članka 46. Postupak pred tijelom odlučivanja uređen je odredbama poglavlja III. te direktive, naslovljenim „Prvostupanjski postupci”, a na postupak pred sudom primjenjuju se pravila navedena u poglavlju V. navedene direktive, naslovljenom „Žalbeni postupci”, a čini ga taj članak 46.
- 104 Budući da se članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 prema svojem tekstu odnosi na razmatranja „barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom”, tumačenje te odredbe u nastavku vrijedi barem za svaki sud koji odlučuje povodom prvog pravnog lijeka protiv odluke kojom je tijelo odlučivanja odlučilo o tom zahtjevu u prvom stupnju. Kao što to proizlazi iz članka 2. točke (f) te direktive, isto stoga vrijedi kada je riječ o nesudskom tijelu.
- 105 Zatim valja podsjetiti da se u članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32 određuje doseg prava na djelotvoran pravni lijek na koji podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao što to predviđa članak 46. stavak 1. te direktive, moraju imati pravo protiv odluka u vezi s njihovim zahtjevom.
- 106 Tako članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 navodi da, kako bi postupile u skladu s njezinim člankom 46. stavkom 1., države članice koje ta direktiva obvezuje moraju osigurati da sud pred kojim se osporava odluka o zahtjevu za međunarodnu zaštitu „u potpunosti i *ex nunc* razm[o]tr[i] [kako] činjeničn[a] [tako] i pravn[a] pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95]”.
- 107 Budući da se ne upućuje na prava država članica, a uzimajući u obzir svrhu Direktive 2013/32, navedenu u njezinoj uvodnoj izjavi 4., važno je da se ti izrazi tumače i primjenjuju ujednačeno. Nadalje, kao što to naglašava uvodna izjava 13. te direktive, približavanjem pravila postupaka koje se njome provodi nastoje se uspostaviti jednaki uvjeti za primjenu Direktive 2011/95 i tako ograničiti kretanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu između država članica.
- 108 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, doseg primjene navedenih izraza treba utvrditi u skladu s njihovim uobičajenim smislom, vodeći pritom računa o kontekstu u kojem se ti izrazi koriste i ciljevima koji se žele postići propisima čiji su sastavni dio (vidjeti osobito presude od 30. siječnja 2014., Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, t. 27.; od 11. lipnja 2015., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, t. 29., i od 26. srpnja 2017., Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, t. 73.).
- 109 S tim u vezi, osim činjenice da slijedi opći cilj uspostavljanja zajedničkih postupovnih pravila, cilj Direktive 2013/32 je, među ostalim, kao što to osobito proizlazi iz njezine uvodne izjave 18., da se sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu postupa „što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi”.

- 110 U tom kontekstu, kad je riječ o izrazu „osiguravaju da [se] [djelotvornim] pravni[m] lijek[om] u potpunosti i *ex nunc* razm[o]tr[e] [kako] činjeničn[a] [tako] i prav[n]a pitanja”, valja ga tumačiti na način da države članice, u skladu s člankom 46. stavkom 3. Direktive 2013/32, moraju urediti svoje nacionalno pravo na način da postupanje s predmetnim pravnim lijekovima podrazumijeva da sud ispita sve činjenične i pravne elemente koji mu omogućuju da provede ažurirano ocjenjivanje predmetnog slučaja jer bi mu se u protivnom oduzelo uobičajeno značenje.
- 111 S tim vezi, izrazom „*ex nunc*” naglašava se obveza suda da provede ocjenu koja uzima u obzir, ovisno o slučaju, nove elemente koji su nastali nakon donošenja pobijane odluke.
- 112 Naime, takva ocjena omogućava sveobuhvatnu obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a da spis nije potrebno vratiti tijelu odlučivanja na ponovno odlučivanje. Stoga je ovlast kojom raspolaže sud da uzme u obzir nove elemente o kojima to tijelo nije odlučivalo obuhvaćena svrhom Direktive 2013/32, kako se na to podsjeća u točki 109. ove presude.
- 113 Pridjev „u potpunosti” iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 potvrđuje da sud mora ispitati i elemente koje je tijelo odlučivanja uzelo ili moralo uzeti u obzir kao i one koji su nastali nakon donošenja odluke tog tijela.
- 114 Osim toga, budući da tu odredbu treba tumačiti u skladu s člankom 47. Povelje, zahtjev razmatranja u potpunosti i *ex nunc* podrazumijeva da sud koji odlučuje o pravnom lijeku sasluša podnositelja zahtjeva, osim ako on ocijeni da to razmatranje može provesti na temelju samih podataka iz spisa uključujući, prema potrebi, zapisnik odnosno transkript osobnog razgovora pred tim tijelom (vidjeti u tom smislu presudu od 26. srpnja 2017., Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, t. 31. i 44.). U slučaju novih elemenata koji su nastali nakon donošenja pobijane odluke, sud mora, kao što to proizlazi iz članka 47. Povelje, podnositelju zahtjeva dati mogućnost da izrazi svoje stajalište ako ti elementi na njega mogu nepovoljno utjecati.
- 115 U pogledu izraza „ako je potrebno” iz dijela rečenice „uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95]”, valja navesti, kao što je to Komisija navela na raspravi, da se njime ističe činjenica da se razmatranje u potpunosti i *ex nunc*, koje je na sudu, ne mora nužno odnositi na materijalno ispitivanje potreba za međunarodnom zaštitom te se stoga može odnositi na dopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako to nacionalno pravo dopušta primjenom članka 33. stavka 2. Direktive 2013/32.
- 116 Naposljetku, važno je naglasiti da iz uvodnih izjava 16. i 22., članka 4. i opće strukture Direktive 2013/32 proizlazi da je razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje provodi upravno ili nesudsko tijelo uz odgovarajuća sredstva i specijalizirano osoblje u tom području bitna faza zajedničkih postupaka uspostavljenih tom direktivom. Stoga pravo koje se podnositelju zahtjeva priznaje člankom 46. stavkom 3. te direktive na razmatranje u potpunosti i *ex nunc* pred sudom ne može umanjiti obvezu tog podnositelja da surađuje s tim tijelom, kako je uređena člancima 12. i 13. navedene direktive.
- 117 Iz toga slijedi da je u ovom slučaju članak 12. stavak 1. točka (a) Direktive 2011/95 relevantno pravno pitanje koje je na sudu koji je uputio zahtjev kao prvostupanjskom sudu da ispita, uključujući, u svojoj ocjeni primjenjivosti te odredbe na situaciju tužiteljice iz glavnog postupka, eventualne elemente koji su nastali nakon donošenja pobijane odluke.
- 118 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 u vezi s člankom 47. Povelje treba tumačiti na način da sud države članice koji odlučuje u prvom stupnju o pravnom lijeku protiv odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu mora ispitati i činjenične i pravne elemente, kao što je to primjenjivost članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 na situaciju podnositelja zahtjeva, koje je tijelo koje je donijelo odluku uzelo u obzir ili je moglo uzeti u obzir, kao i elemente koji su nastali nakon donošenja navedene odluke.

### Četvrto pitanje

- 119 Četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člancima 18., 19. i 47. Povelje, tumačiti na način da se zahtjev razmatranja u potpunosti i *ex nunc* i činjeničnih i pravnih pitanja odnosi i na razloge nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz članka 33. stavka 2. te direktive, i ako da, treba li, u slučaju da takav razlog nedopuštenosti razmatra sud iako ga tijelo odlučivanja nije razmatralo, spis treba vratiti tom tijelu na ponovno odlučivanje kako bi ono provelo razgovor o dopustivosti predviđen u članku 34. navedene direktive.
- 120 Kao što je to navedeno točki 115. ove presude, razmatranje u potpunosti i *ex nunc* može se odnositi na dopuštenost zahtjeva za međunarodnu zaštitu ako to nacionalno pravo dopušta. U skladu s ciljem Direktive 2013/32, a to je uspostaviti sustav u kojem, barem sud koji u prvom stupnju odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke tijela odlučivanja provodi razmatranje u potpunosti i ažurirano, taj sud može, među ostalim, biti u situaciji da mora utvrditi da podnositelj zahtjeva uživa dostatnu zaštitu u trećoj zemlji, tako da razmatranje potrebe zaštite u Uniji postaje nepotrebno, a zahtjev zbog toga „nedopušten”.
- 121 U pogledu kumulativnih uvjeta kojima podliježe primjena takvog razloga nedopuštenosti, poput onih iz članka 35. navedene direktive kad je riječ o razlogu koji se odnosi na prvu zemlju azila, ili onih iz članka 38. iste direktive kad je riječ o razlogu koji se odnosi na sigurnu treću zemlju, navedeni sud mora podrobno ispitati je li svaki od tih uvjeta ispunjen, pozivajući, ako je potrebno, tijelo odlučivanja da podnese svu dokumentaciju i činjenične elemente koji mogu biti relevantni.
- 122 U ovom slučaju, iz teksta četvrtog pitanja i pratećih objašnjenja proizlazi da sud koji je uputio zahtjev namjerava, ovisno o slučaju, primijeniti koncept „prve zemlje azila” određen u članku 35. Direktive 2013/32, ili koncept „sigurne treće zemlje” određen u članku 38. te direktive, na koji upućuje njezin članak 35. drugi stavak, ili pak koncept „sigurne zemlje porijekla” određen u članku 36. stavku 1. iste direktive, pri čemu se na taj zadnji koncept odnosi četvrto pitanje, točka (c).
- 123 Kad je riječ o konceptu „sigurna zemlja porijekla”, valja navesti da se taj pojam kao takav ne nalazi među razlozima nedopuštenosti predviđenima u članku 33. Direktive 2013/32. Stoga ga nije potrebno ni dodatno razmatrati u okviru ovog prethodnog pitanja.
- 124 Nasuprot tomu, ako sud koji je uputio zahtjev namjerava primijeniti koncept „prve zemlje azila” ili „sigurne treće zemlje”, on mora provesti ispitivanje iz točke 121. ove presude te se prije odlučivanja uvjeriti da je podnositelj zahtjeva imao mogućnost osobno iznijeti svoje stajalište o primjenjivosti razloga nedopuštenosti na njegovu osobnu situaciju.
- 125 Dok je pravo podnositelja zahtjeva da ga se sasluša o dopuštenosti njegova zahtjeva prije nego što se donese ikakva odluka s tim u vezi u okviru postupka pred tijelom odlučivanja zajamčeno osobnim razgovorom predviđenim u članku 34. Direktive 2013/32, to pravo tijekom žalbenog postupka iz članka 46. te direktive proizlazi iz članka 47. Povelje te se stoga ostvaruje, ako je potrebno, saslušanjem podnositelja zahtjeva (vidjeti u tom smislu presudu od 26. srpnja 2017., Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, t. 37. do 44.).
- 126 S tim u vezi valja utvrditi da, ako je razlog nedopuštenosti koji ispituje sud koji odlučuje o pravnom lijeku također ispitalo i tijelo odlučivanja prije donošenja odluke koja se osporava tim pravim lijekom, taj sud odluku može temeljiti na zapisniku osobnog razgovora koji je provelo to tijelo, a ne mora saslušati podnositelja zahtjeva, osim ako smatra da je to potrebno.
- 127 Nasuprot tomu, ako tijelo odlučivanja nije ispitalo taj razlog nedopuštenosti i stoga nije provelo osobni razgovor iz članka 34. Direktive 2013/32, sud mora provesti takvo saslušanje u slučaju da smatra da je takav razlog to tijelo moralo ispitati ili da ga sâm sud treba ispitati u tom trenutku zbog pojave novih elemenata.

- 128 Kao što je to predviđeno u članku 12. stavku 1. točki (b) Direktive 2013/32 za osobne razgovore koje vodi tijelo odlučivanja, podnositelju zahtjeva se prema potrebi omogućuje tumač za iznošenje svojih argumenata prilikom saslušanja pred sudom.
- 129 Naposljetku, kad je riječ o pitanju koje je istaknuo sud koji je uputio zahtjev, o tome treba li zahtjev za razmatranje u potpunosti i *ex nunc* i činjeničnih i pravnih pitanja tumačiti s obzirom na članke 18. i 19. Povelje, dovoljno je primijetiti da, iako se prilikom provedbe takvog zahtjeva moraju poštovati temeljna prava zajamčena tim odredbama, koje se odnose na pravo na azil odnosno zaštitu od udaljavanja, protjerivanja i izručenja, u okviru odgovora na ovo prethodno pitanje nije potrebno dati posebne dodatne naznake u pogledu dosega navedenog zahtjeva.
- 130 S obzirom na prethodno navedeno na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da se zahtjev za razmatranje u potpunosti i *ex nunc* i činjeničnih i pravnih pitanja može odnositi i na razloge nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz članka 33. stavka 2. te direktive ako to nacionalno pravo dopušta i da, u slučaju da sud koji odlučuje o pravnom lijeku namjerava razmotriti razlog nedopuštenosti koji tijelo odlučivanja nije razmatralo, on mora saslušati podnositelja zahtjeva kako bi mu omogućio da osobno, na jeziku kojim vlada, izloži svoje stajalište u vezi s primjenjivošću tog razloga na njegovu osobnu situaciju.

### ***Peto pitanje***

- 131 Petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 35. prvi stavak točku (b) Direktive 2013/32 tumačiti na način da treba smatrati da osoba registrirana pri UNRWA-i, ako uživa zaštitu ili stvarnu pomoć te agencije u trećoj zemlji koja ne odgovara području u kojem ona uobičajeno boravi, ali je dio područja djelovanja navedene agencije, uživa dostatnu zaštitu u toj zemlji u smislu te odredbe.
- 132 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je to pitanje postavljeno zbog činjenice da je S. Alheto tijekom oružanog sukoba između Izraelske Države i Hamasa tijekom srpnja i kolovoza 2014. napustila pojas Gaze da bi otišla na sigurno mjesto u Jordan, zemlju u kojoj je boravila i iz koje je otišla u Bugarsku.
- 133 Jordan je dio područja djelovanja UNRWA-e. Stoga se, pri čemu nije na Sudu da ispituje narav zadaće te agencije i njezine mogućnosti da je ispuni, ne može isključiti da navedena agencija osobi koja je pri njoj registrirana može u Jordanu osigurati životne uvjete u skladu sa svojom zadaćom nakon što je ta osoba pobjegla iz pojasa Gaze.
- 134 Prema tome, u slučaju da osoba koja je napustila područje djelovanja UNRWA-e i podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu u Uniji uživa u tom području zaštitu ili stvarnu pomoć UNRWA-e, koja joj omogućava da ondje sigurno boravi, u dostojnim životnim uvjetima i bez izloženosti opasnosti od vraćanja na područje njezina uobičajenog boravišta toliko dugo dok se ondje ne može sigurno vratiti, tijelo nadležno za odlučivanje o tom zahtjevu ne može smatrati da je ta osoba bila primorana, zbog okolnosti koje su neovisne o njezinoj volji, napustiti područje djelovanja UNRWA-e. U tom slučaju navedenu osobu treba isključiti iz statusa izbjeglice u Uniji, u skladu s člankom 12. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2011/95, kako je protumačen sudskom praksom navedenom u točki 86. ove presude.
- 135 U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da na temelju pojedinačne ocjene svih relevantnih elemenata ocijeni je li to primjenjivo u slučaju S. Alheto.

- 136 U slučaju potvrdnog odgovora, ta bi situacija usto, podložno razmatranjima u nastavku, mogla dovesti do odbijanja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u dijelu u kojem se odnosi na odobravanje supsidijarne zaštite.
- 137 Naime, članak 33. stavak 2. točka (b) Direktive 2013/32 državama članicama omogućava da zahtjev za međunarodnu zaštitu smatraju u potpunosti nedopuštenim ako se zemlja koja nije država članica smatra prvom zemljom azila podnositelja zahtjeva u smislu članka 35. te direktive.
- 138 S tim u vezi prema samom izričaju članka 35. prvog stavka točaka (a) i (b) Direktive 2013/32, zemlja se smatra prvom zemljom azila određenog podnositelja zahtjeva ako mu je u toj zemlji priznat status izbjeglice odnosno ako se još može pozvati na tu zaštitu, ili ako na drugom temelju uživa dostatnu zaštitu u toj zemlji, uključujući pravo na načelo nevraćanja, pod uvjetom da će biti ponovno prihvaćen u tu zemlju.
- 139 Osobe registrirane pri UNRWA-i imaju, kao što je to navedeno u točki 6. ove presude, status „palestinskih izbjeglica na Bliskom istoku”. Stoga one ne uživaju status izbjeglice koji je posebno povezan s Hašemitskom Kraljevinom Jordan pa prema tome ne mogu biti obuhvaćene, samom činjenicom te registracije i zaštite ili pomoći koju im daje ta agencija, člankom 35. prvim stavkom točkom (a) Direktive 2013/32.
- 140 Nasuprot tomu, treba smatrati da Palestinac registriran pri UNRWA-i, koji je napustio svoje uobičajeno mjesto boravišta u pojasu Gaze i otišao u Jordan, prije nego je došao u državu članicu i ondje podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, uživa dostatnu zaštitu u toj trećoj zemlji na drugom temelju, uključujući pravo na načelo nevraćanja u smislu članka 35. prvog stavka točke (b) Direktive 2013/32, pod uvjetom, kao prvo, da ima jamstvo da će ondje biti ponovno prihvaćen, kao drugo, da uživa zaštitu ili stvarnu pomoć UNRWA-e, koju priznaje, odnosno uređuje, ta treća država, i, kao treće, da su se nadležna tijela države članice u kojoj je zahtjev za međunarodnu zaštitu podnesen uvjerila da on u toj istoj zemlji može boraviti sigurno i u dostojnim životnim uvjetima toliko dugo dok to opasnosti nastale u pojasu Gaze čine nužnim.
- 141 Naime, u tom primjeru Hašemitska Kraljevina Jordan, kao nezavisna država čije se područje razlikuje od područja uobičajenog boravišta podnositelja zahtjeva, predstavljala bi svojim ponovnim prihvaćanjem podnositelja zahtjeva, priznavanjem zaštite ili stvarne pomoći koju pruža UNRWA na njezinu području i primjenom načela nevraćanja državu davatelja zaštite, u smislu članka 7. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95, te bi ispunjavala sve uvjete koji se zahtijevaju u članku 35. prvom stavku točki (b) Direktive 2013/32 kako bi bila obuhvaćena konceptom „prve zemlje azila” iz te odredbe.
- 142 Na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni, ako je to potrebno nakon što naloži DAB-u da podnese svu relevantnu dokumentaciju i činjenice, jesu li svi uvjeti opisani u točki 140. ove presude ispunjeni u predmetnom slučaju.
- 143 S obzirom na prethodno navedeno, na peto pitanje valja odgovoriti tako da članak 35. prvi stavak točku (b) Direktive 2013/32 treba tumačiti na način da treba smatrati da osoba registrirana pri UNRWA-i, ako uživa zaštitu ili stvarnu pomoć te agencije u trećoj zemlji koja ne odgovara području u kojem ona uobičajeno boravi, ali je dio područja djelovanja te agencije, uživa dostatnu zaštitu u toj trećoj zemlji u smislu te odredbe ako se ta zemlja:
- obveže ponovno prihvatiti podnositelja zahtjeva nakon što je on napustio svoje područje da bi zatražio međunarodnu zaštitu u Uniji, i
  - priznaje navedenu zaštitu ili pomoć UNRWA-e i primjenjuje načelo nevraćanja, omogućujući na taj način podnositelju zahtjeva da na njezinu području boravi sigurno, u dostojnim životnim uvjetima i toliko dugo koliko to čine nužnim opasnosti nastale na području uobičajenog boravišta.

### Šesto pitanje

- 144 Šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da sud koji u prvom stupnju odlučuje o pravnom lijeku protiv odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu mora, u slučaju da poništi tu odluku, sam odlučiti o tom zahtjevu za međunarodnu zaštitu na način da ga prihvati ili odbije.
- 145 S tim u vezi valja navesti da se članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 odnosi samo na „razmatranje” pravnog lijeka i stoga se ne odnosi na posljedice eventualnog poništenja pobijane odluke.
- 146 Na taj način donošenjem Direktive 2013/32 zakonodavac Unije nije namjeravao uvesti nijedno zajedničko pravilo prema kojem bi nesudsko ili upravno tijelo iz članka 2. točke (f) te direktive trebalo izgubiti svoju nadležnost nakon poništenja njegove prvotne odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Stoga države članice mogu predvidjeti da se spis nakon takvog poništenja mora vratiti na ponovno odlučivanje tom tijelu kako bi ono donijelo novu odluku.
- 147 S obzirom na to, članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 lišio bi se svakog korisnog učinka ako bi se prihvatilo da – nakon donošenja presude kojom prvostupanjski sud u skladu s tom odredbom provodi potpuno i *ex nunc* razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom podnositelja zahtjeva na temelju Direktive 2011/95 – navedeno tijelo može donijeti odluku u suprotnosti s tom ocjenom ili dopustiti da protekne znatno vrijeme, čime se može povećati opasnost od nastanka novih elemenata koje treba ocijeniti.
- 148 Stoga, čak iako predmet Direktive 2013/32 nije uspostava zajedničkih pravila u pogledu nadležnosti za donošenje nove odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu nakon poništenja prvotne odluke, iz njezina cilja koji se sastoji u osiguranju postupanja u najkraćem mogućem roku s takvim zahtjevima, obveze da se članku 46. stavku 3. zajamči koristan učinak i nužnosti osiguranja djelotvornosti pravnog lijeka, koja proizlazi iz članka 47. Povelje, ipak proizlazi da svaka država članica koju navedena direktiva obvezuje da uredi svoje zakonodavstvo na način da se, nakon poništenja prvotne odluke i u slučaju vraćanja spisa na ponovno odlučivanje nesudskom ili upravnom tijelu iz članka 2. točke (f) te direktive, nova odluka donese u kratkom roku u skladu s ocjenama iz presude kojom je proglašeno poništenje.
- 149 Iz toga slijedi da na šesto pitanje valja odgovoriti tako da članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da se njime ne uspostavljaju zajednička postupovna pravila u pogledu nadležnosti za donošenje nove odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu nakon što je sud koji je odlučivao o pravnom lijeku poništio prvotnu odluku donesenu u vezi s tim zahtjevom. Međutim, nužnost da se osigura koristan učinak članka 46. stavka 3. te direktive i zajamči djelotvoran pravni lijek u skladu s člankom 47. Povelje zahtijeva da se, u slučaju da se spis vrati na ponovno odlučivanje nesudskom ili upravnom tijelu iz članka 2. točke (f) navedene direktive, nova odluka donese u kratkom roku u skladu s ocjenama iz presude kojom je proglašeno poništenje.

### Troškovi

- 150 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. Članak 12. stavak 1. točku (a) Direktive 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, u vezi s



člankom 10. stavkom 2. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, treba tumačiti na način da postupanje sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu koji je podnijela osoba registrirana pri Agenciji Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA) zahtijeva ispitivanje pitanja uživa li ta osoba zaštitu ili stvarnu pomoć te agencije, pod uvjetom da taj zahtjev nije bio prethodno odbijen na temelju razloga nedopuštenosti ili na temelju jednog od razloga za isključenje osim onog navedenog u članku 12. stavku 1. točki (a) prvoj rečenici Direktive 2011/95.

2. Članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite i članak 12. stavak 1. točku (a) drugu rečenicu Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da:
  - im se protivi nacionalni propis kojim se ne predviđa ili kojim je pogrešno prenesen razlog za prestanak primjene razloga za isključenje iz statusa izbjeglice koji predviđaju;
  - imaju izravan učinak, i
  - mogu se primijeniti čak i ako se podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije na njih izričito pozvao.
3. Članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da sud države članice koji odlučuje u prvom stupnju o pravnom lijeku protiv odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu mora ispitati i činjenične i pravne elemente, kao što je to primjenjivost članka 12. stavka 1. točke (a) Direktive 2011/95 na situaciju podnositelja zahtjeva, koje je tijelo koje je donijelo odluku uzelo u obzir ili je moglo uzeti u obzir, kao i elemente koji su nastali nakon donošenja navedene odluke.
4. Članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da se zahtjev razmatranja u potpunosti i *ex nunc* i činjeničnih i pravnih pitanja može odnositi i na razloge nedopuštenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu iz članka 33. stavka 2. te direktive ako to nacionalno pravo dopušta i da, u slučaju da sud koji odlučuje o pravnom lijeku namjerava razmotriti razlog nedopuštenosti koji tijelo odlučivanja nije razmatralo, on mora saslušati podnositelja zahtjeva kako bi mu omogućio da osobno, na jeziku kojim vlada, izloži svoje stajalište u vezi s primjenjivošću tog razloga na njegovu osobnu situaciju.
5. Članak 35. prvi stavak točku (b) Direktive 2013/32 valja tumačiti na način da treba smatrati da osoba registrirana pri Agenciji Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA), ako uživa zaštitu ili stvarnu pomoć te agencije u trećoj zemlji koja ne odgovara području u kojem ona uobičajeno boravi, ali je dio područja djelovanja te agencije, uživa dostatnu zaštitu u toj trećoj zemlji u smislu te odredbe ako se ta zemlja:
  - obveže ponovno prihvatiti podnositelja zahtjeva nakon što je on napustio svoje područje da bi zatražio međunarodnu zaštitu u Europskoj uniji, i
  - priznaje navedenu zaštitu ili pomoć UNRWA-e i primjenjuje načelo nevraćanja, omogućujući na taj način podnositelju zahtjeva da na njezinu području boravi sigurno, u dostojnim životnim uvjetima i toliko dugo koliko to čine nužnim opasnosti nastale na području uobičajenog boravišta.

6. Članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da se njime ne uspostavljaju zajednička postupovna pravila u pogledu nadležnosti za donošenje nove odluke o zahtjevu za međunarodnu zaštitu nakon što je sud koji je odlučivao o pravnom lijeku poništio prvotnu odluku donesenu u vezi s tim zahtjevom. Međutim, nužnost da se osigura koristan učinak članka 46. stavka 3. te direktive i zajamči djelotvoran pravni lijek u skladu s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima zahtijeva da se, u slučaju da se spis vrati na ponovno odlučivanje nesudskom ili upravnom tijelu iz članka 2. točke (f) navedene direktive, nova odluka donese u kratkom roku u skladu s ocjenama iz presude kojom je proglašeno poništenje.

Potpisi